वर्ष ४३ अंक ९७, आषाढ, २०८१

लेखापरीक्षण पत्रिका

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING

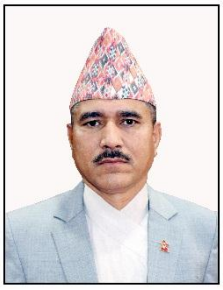


महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौँ

नेपाल

संरक्षक



श्री तोयम राया
महालेखापरीक्षक

सम्पादक मण्डल

संयोजक	:	श्री बिन्दु विष्ट, उप-महालेखापरीक्षक
सदस्य	:	श्री राजेन्द्र राज ओझा, नायब महालेखापरीक्षक
कार्यकारी सम्पादक	:	श्री रचना प्रधान, निर्देशक
सह-सम्पादक	:	श्री भिमप्रसाद रिजाल, लेखापरीक्षण अधिकारी
		श्री अनिता कुमारी थापा, लेखापरीक्षण अधिकारी
		श्री मिना लामा, लेखापरीक्षण अधिकारी

कम्प्युटर संयोजनः

श्री विष्णुगोपाल डंगोल

सहयोगी कर्मचारीहरूः

श्री उमेश प्रसाद खनाल, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री श्यामकृष्ण तण्डुकार, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री गणेश लिम्बु, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री प्रवीण भुसाल, लेखापरीक्षण निरीक्षक

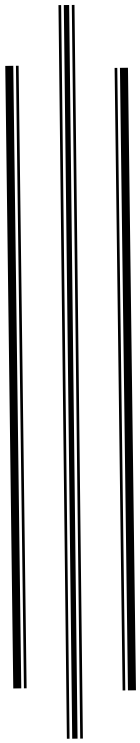
ठेगानाः
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौँ, नेपाल

ISSN Number: 2505-0893

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

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ४३ - द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० - अङ्क ९७, आषाढ २०८१





महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौं, नेपाल

दूरदृष्टि (Vision)

जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुने।

(Be Credible Institution in Promoting Accountability, Transparency and Integrity)

गन्तव्य (Mission)

राष्ट्रलाई स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने।

(Provide Independent and Quality Audit Service to the Nation)

मूल्य मान्यता (Core Values)

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

सम्पादकीय

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (International Organization of Supreme Audit Institutions) को छोटकरी रूप इन्टोसाई (INTOSAI) हो। जुन एक स्वायत्त, स्वतन्त्र र गैर राजनीतिक सङ्गठन हो, जसले सरकारी लेखापरीक्षण समुदायको लागि छाता सङ्गठनको रूपमा काम गर्दछ। यो संयुक्त राष्ट्रसङ्घको आर्थिक तथा सामाजिक परिषद्, Economic and Social Council (ECOSOC) सँग विशेष सल्लाहकार स्थिति भएको गैरसरकारी संस्था हो। इन्टोसाई विश्वभरका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूलाई क्षमता विकास, सहयोग र सुधारका लागि सहयोग प्रदान गर्ने एक स्थायी संस्था हो, जसले सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका लागि मापदण्ड तथा मानदण्डहरू प्रस्ताव तथा स्वीकृत गर्दछ। यसले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूलाई जवाफदेहिता, सार्वजनिक पारदर्शिता प्रवर्धन गर्न सुशासनको प्रवर्धन गर्न मद्दत गर्दछ। प्रत्येक देशको प्रत्येक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था इन्टोसाईको सदस्य हो।

सुरुमा स्थापना हुँदा यो संस्था एक अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घको रूपमा स्थापना भएको थियो। सन् १९५३ मा यसअन्तर्गत सदस्यको रूपमा ३४ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू थिए हाल यसअन्तर्गत १९५ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था पूर्ण सदस्यको रूपमा, ५ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था सहयोगी सदस्यको रूपमा र २ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था सम्बद्ध सदस्यको रूपमा रहेका छन्। तीमध्ये पूर्ण सदस्यको रूपमा रहेका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू यसका सबै अङ्गहरूको क्रियाकलापमा भाग लिन्छन् र यस प्रकारको सदस्यता संयुक्त राष्ट्रसङ्घ वा यसका कुनै पनि विशेष एजेन्सीहरूको सदस्य भएका सबै देशहरूको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था र ती सुपरनेशनल (Supernational) संस्थाहरूको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको लागि खुला गरिएको हुन्छ। नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय पनि यसको पूर्ण सदस्यको रूपमा रहेको छ।

इन्टोसाईअन्तर्गतको सहयोगी सदस्यताका लागि अन्तर्राष्ट्रिय, व्यावसायिक र बाह्य सरकारी लेखापरीक्षणका लक्ष्यहरू साझा गर्ने अन्य संस्थाहरूका लागि खुला गरिएका छन्। यस्तो सहयोगी सदस्यता प्राप्त संस्थाहरूसँग मतदान गर्ने अधिकार भने रहँदैन तर ती सदस्य सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले इन्टोसाईका कार्यक्रमहरूमा भाग लिन र इन्टोसाईको क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यहरूबाट लाभ उठाउन सक्छन्।

सम्बद्ध सदस्यको लागि भने विदेशी वा आश्रित क्षेत्रहरू को सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको लागि खुला गरिएको हुन्छ, जसमा क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धका गतिविधिहरूको लागि एक निश्चित स्तरको स्वायत्तता रहेको हुन्छ। कंग्रेस, गभर्निङ बोर्ड, सचिवालय, इन्टोसाई लक्ष्य समितिहरू, उदीयमान मुद्दाहरूमा पर्यवेक्षक समिति (SCEI) यसका प्रमुख अङ्गहरू हुन्। इन्टोसाईमा व्यावसायिक मानक समिति (PSC), क्षमता निर्माण समिति (CBC), ज्ञान बाँडफाँट समिति (KSC) र नीति, वित्त र प्रशासन समिति (PFAC) गरी चारवटा लक्ष्य समितिहरू रहेका छन्। यी समितिहरूको कार्य भनेको आ-आफ्नो लक्ष्यअन्तर्गत इन्टोसाईको प्रयासहरूको नेतृत्व गर्नु र इन्टोसाईका लक्ष्य र उद्देश्यहरू कार्यान्वयन गर्नमा सञ्चालक बोर्डलाई सहयोग गर्नु हुन्।

त्यसमध्ये व्यावसायिक मानक समिति (PSC) का अध्यक्ष र यसका सञ्चालन समिति, व्यावसायिक, मानक समितिका (PSC) गतिविधिहरूको सुरुवात, योजना र समन्वय साथै मापदण्ड र दिशानिर्देशनहरूको कार्यान्वयनको लागि जिम्मेवार रहन्छन्। यसअन्तर्गत सञ्चालन समिति र उपसमितिहरू रहेका हुन्छन्। उपसमितिहरूले स्वीकृत कार्य योजनाअनुसार विस्तारित अवधिमा स्वतन्त्र रूपमा काम गर्ने गर्छन्। क्षमता निर्माण समिति (CBC) को मुख्य कार्य तालिम, प्राविधिक सहयोग र अन्य विकास गतिविधिहरूमार्फत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको क्षमता र व्यावसायिक क्षमताको विकास गर्नु हुन्।

सञ्चालन समितिले समन्वयको भूमिका खेल्छ, CBC का कार्यहरू इन्टोसाईका उद्देश्यहरूसँग मेल खान्छ वा खाँदैन भनेर मूल्याङ्कन गर्दछ। यसले इन्टोसाईको स्वतन्त्रता आवश्यकताहरूसँग सुसंगत बनाउँदै अन्तर्राष्ट्रिय विकास सङ्गठनहरूसँगको साझेदारी विकास गर्दछ। खुल्ला सदस्यतामा आधारित ज्ञान बाँडफाँट र ज्ञान सेवा समिति (KSC) ले यसका कार्य समूहहरूद्वारा गरिएको विद्यमान र भविष्यका कार्यहरू पूरा गर्न स्रोतहरूको पोखरी बनाउँछ। समितिको बैठक प्रत्येक तीन वर्षमा इन्टोसाईको ढाँचामा बस्ने गर्दछ।

नीति, वित्त र प्रशासन समिति (PFAC) ले इन्टोसाई गभर्निङ बोर्डलाई सल्लाह दिन्छ। यसले वित्तीय योजनामा सचिवालयसँग सहकार्य गर्ने, बजेटको कार्यान्वयनको निरीक्षण र नियन्त्रण गर्ने, सहयोगी, सम्बद्ध र पूर्ण सदस्यहरूको बक्यौता समायोजनको लागि गभर्निङ बोर्डलाई सिफारिस गर्ने कार्य र जिम्मेवारीहरू पूरा गर्ने गर्दछ। डिसेम्बर २०१६ मा अबुधाबीमा सम्पन्न इन्टोसाईको गभर्निङ बोर्डको ६८ औँ बैठकले फोरमलाई इन्टोसाईको स्थायी निकायको रूपमा स्थापना गर्ने निर्णय गऱ्यो, जसलाई इन्टोसाई व्यावसायिक घोषणाहरू Forum for INTOSAI Professional Pronouncements (FIPP) भनिन्छ। यसको प्राथमिक कार्य भन्नाले ISSAI को ढाँचालाई थप कसरी विकास गर्ने भनेर विचार गर्नु र प्रस्ताव गर्नु हो। त्यस्तै यसले लेखापरीक्षण मापदण्डहरू, अन्य मापदण्डहरू, दिशानिर्देशहरू, उत्कृष्ट अभ्यास कागजातहरू इत्यादि कागजातको विभिन्न वर्गहरूको लागि ढाँचा र गुणस्तर आवश्यकताहरूमा स्पष्ट निर्देशनहरू प्रदान गर्दछ।

INTOSAI विकास पहल (IDI) एक अलग कानुनी संस्थाको रूपमा रहेको INTOSAI को महत्त्वपूर्ण अङ्ग हो, जसले मुख्य रूपमा विकासोन्मुख देशहरूमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू (SAIs) को क्षमता विकासलाई समर्थन गर्दछ। IDI ले SAI स्वतन्त्रता, SAI शासन, SAI व्यावसायिकता र SAI प्रासङ्गिकतालाई समर्थन गर्दछ। यसले विशेष गरी चुनौतीपूर्ण परिस्थितिहरूमा SAI सँग द्विपक्षीय परियोजनाहरूको लागि अन्तिम उपायको प्रदायकको रूपमा पनि काम गर्दछ। IDI ले INTOSAI-Donor Co-operation लाई पनि सहयोग प्रदान गर्दछ। यो संस्था सन् १९८६ मा सिड्नीमा भएको कंग्रेसमा स्थापित भएको थियो। नर्वेजियन महालेखा परीक्षकले IDI बोर्डको अध्यक्षको रूपमा कार्य गर्दछ। यस फोरमको संरचनाले क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व, एसएआई मोडल, लेखापरीक्षणका प्रकारहरू र लेखापरीक्षण/क्षमता विकास गर्ने विशेषज्ञताको सन्दर्भमा सम्भव भएसम्म INTOSAI को सदस्यता प्रतिबिम्बित गर्ने प्रयास गर्दछ।

क्षेत्रीय आधारमा आफ्ना सदस्यहरूको व्यावसायिक र प्राविधिक सहयोगलाई प्रवर्धन गर्ने उद्देश्यले INTOSAI ले क्षेत्रीय सङ्गठनहरूलाई सम्बन्धित स्वायत्त संस्थाको रूपमा मान्यता दिन्छ। INTOSAI गभर्निङ बोर्डले सात क्षेत्रीय सङ्गठनहरूलाई मान्यता दिएको छ। ती हुन् - AFROSAI - सर्वोच्च लेखा संस्थाहरूको अफ्रिकी सङ्गठन, ARABOSAI - सर्वोच्च लेखा संस्थाहरूको अरब सङ्गठन, ASOSAI - सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको एसियाई सङ्गठन, CAROSAI - सर्वोच्च लेखा संस्थाहरूको क्यारिबियन सङ्गठन, EUROSAI - सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको युरोपीय सङ्गठन, OLACEFS - ल्याटिन अमेरिकी र क्यारिबियन सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको सङ्गठन र PASAI - सर्वोच्च लेखा संस्थाहरूको प्यासिफिक सङ्ग। जसमध्ये

ASOSAI, 11 सदस्यहरूसहित सन् १९७९ मा स्थापित भएको थियो। ASOSAI को सदस्यतामा चार्टर सदस्यहरू, सदस्यहरू र सहयोगी सदस्यहरू हुन्छन्। हाल यसको सदस्य संख्या बढेर ४८ पुगेको छ।

सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा विचार र अनुभवको आदानप्रदानमार्फत सदस्य संस्थाहरूबीच समझदारी र सहयोग प्रवर्धन गर्ने, गुणस्तर र कार्यसम्पादन सुधार गर्ने उद्देश्यले सरकारी लेखा परीक्षकहरूलाई तालिम र निरन्तर शिक्षाको सुविधा उपलब्ध गराउने, सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा विश्वका अन्य भागहरूमा रहेका संस्थाहरूसँग सूचनाको केन्द्र र क्षेत्रीय लिङ्कको रूपमा सेवा गर्ने, सम्बन्धित सदस्य संस्थाहरूको सरकार र क्षेत्रीय समूहहरूबीचको सेवामा लेखापरीक्षकहरूबीच घनिष्ठ सहयोग र भाइचारा प्रवर्धन गर्ने ASOSAI को दीर्घकालीन सोच हो भने अनुसन्धानलाई प्रोत्साहन र प्रवर्धन गर्ने, लेखापरीक्षण र सम्बन्धित क्षेत्रहरूमा अनुसन्धान पत्रहरू र व्यावसायिक लेखहरूको प्रकाशन गर्ने, सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा विचार र अनुभवको आदान-प्रदानका लागि गोष्ठी आयोजना गर्ने ASOSAI को बृहत् लक्ष्यहरू हुन्।

यसप्रकार, नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा रहेको महालेखापरीक्षकको कार्यालय (Office Of the Auditor General, Nepal) इन्टोसाईको पूर्ण सदस्यको रूपमा रहेको छ। इन्टोसाईले निर्देशित गरेका ISSAI Standard को आधारमा तयार गरिएका मापदण्ड/मानदण्ड, मार्गदर्शन, निर्देशिकाहरूको आधारमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण कार्य गर्दै आएको छ। सदस्य राष्ट्रको हैसियतले विभिन्न समयमा इन्टोसाई एवं एसोसाईको आयोजनामा सञ्चालित फोरम, कार्यशाला, सम्मेलन कार्यक्रममा यस कार्यालयले सक्रिय सहभागिता जनाउँदै आएको छ भने यी निकायहरूअन्तर्गतका IDI लगायतका समूहका कार्यक्रममार्फत तालिम, वर्कशप, Online प्रशिक्षण, Field visit लगायतका कार्यक्रममा समेतको सहभागिताको कारणबाट यस कार्यालयका कर्मचारीहरूको लेखापरीक्षण सम्बन्धी क्षमतामा बढोत्तरीका लागि महत्त्वपूर्ण योगदान पुगेको छ।

- सम्पादक मण्डल

विषय सूची

क्र.सं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१.	स्थानीय तहका सवाल, समस्या र सुधारका भावी दिशा	बामदेव शर्मा अधिकारी	१
२.	खरिद सम्झौता रद्द गर्ने अवस्था र कालोसूचीमा राख्ने परिवेश	जनकराज गौतम	८
३.	नेपालमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणः एक आयाम	महेश्वर काफ्ले	१४
४.	सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लेखाङ्कन तथा लिलामी व्यवस्था	घनश्याम पराजुली	२२
५.	बागमती प्रदेशमा विद्यमान बेरुजुको अवस्था र बेरुजू न्यूनीकरणका उपायहरू	शंकर प्रसाद पन्थी	३८
६.	लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको भूमिकाः केही विवेचना	विमल प्रसाद ढकाल	५३
७.	वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका	टीकानाथ अर्याल	६६
८.	स्रोत साधनको संरक्षणमा महालेखापरीक्षकको भूमिका र गर्नुपर्ने सुधार	तिलकप्रसाद सापकोटा	८१
९.	स्थानीय तहको आन्तरिक आयः सन्दर्भ नदीजन्य पदार्थको रोयल्टी	कृष्ण प्रसाद खनाल	९३
१०.	नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनको पछिल्लो एक दशक	विधान अर्याल	१०७
११.	नेपालमा निवृत्तिभरण प्रणाली - एक विश्लेषण	जानकी भण्डारी	११७
१२.	न्यून राजस्व सङ्कलनको कारण र सुधारका पक्षहरू	रामबहादुर के.सी.	१२४
१३.	सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको प्रभावकारिता तथा कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौती र समाधानका उपाय	कृष्णमणी पराजुली	१३७
१४.	नेपालमा आन्तरिक ऋण परिचालनसम्बन्धी व्यवस्था तथा उपयोगको अवस्था	भिम प्रसाद रिजाल	१४५
१५.	सार्वजनिक निजी साझेदारी	ललिता ढुङ्गाना	१५३
१६.	महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा शाखा कार्यालयको आवश्यकता र चुनौती	दीपक राज आचार्य	१६१
१७.	नेपालको सन्दर्भमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासन अवधारणा, अभ्यास र सवालहरू	कृष्ण चन्द्र तामाङ्ग	१६९
१८.	शासनमा सञ्जाल सिद्धान्त र अवस्था	माधव कुमार वाग्ले	१७९
१९.	सार्वजनिक खरिदमा क्याटलग सपिङ्ग खरिद प्रक्रिया	उमेश प्रसाद खनाल	१८४
२०.	सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बनसँगै नेपालमा सरकारी कोष व्यवस्थापन प्रणाली	गणेश लिम्बु	१८९
	English Section		
२१.	Increase Effectiveness of Audit with New Audit Approach	Dev B. Bohara	२०३
२२.	Accounting for Fixed Assets	Sushil Raj Khanal	२१०
२३.	Artificial Intelligence in Public Sector Auditing	Ramesh Subedi	२१६
२४.	Corruption: Its Consequences and Challenges for Disaster Governance	Kedar Satyal	२२२
२५.	Representativeness of Supreme Audit Institutions (SAI): An Evidence from Nepal Audit Service at OAG, Nepal	Baburam Bhul	२३०
२६.	Corruption Scenario and Countermeasures in Nepal	Roshan K. Bishwakarma	२४१

नेपाली खण्ड

स्थानीय तहका सवाल, समस्या र सुधारका भावी दिशा

*- बामदेव शर्मा अधिकारी**

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तीनवटै तहलाई सङ्घीय इकाई (Federal or Constituent Unit) का रूपमा मान्यता दिएको छ। यसका साथै जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता र नेपालको राजकीय शक्तिको प्रयोग संविधान र कानुनबमोजिम स्थानीय तहबाट समेत हुने व्यवस्था संविधानले गरेको छ। आवधिक निर्वाचनको सुनिश्चितता (प्रत्येक ५ वर्षमा निर्वाचन हुने) का साथै अध्यक्ष र प्रमुख दुई कार्यकाल मात्र निर्वाचित हुन पाउने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ। मुलुकमा सङ्घीय शासन प्रणालीको अभ्यास सुरु भएको अवस्थामा स्थानीय सरोकारका धेरै अधिकारहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका छन्। नेपालको वर्तमान संविधानको धारा ५७ ले सरकारका तीनवटै तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँटको विषय उल्लेख गरेको छ। संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहका एकल अधिकार क्षेत्रहरू सूचिकृत भएका छन्। उक्त क्षेत्रहरूका विषयमा स्थानीय तहले कानुन निर्माण गरी लागु गर्न सक्दछन्। त्यसैगरी संविधानको अनुसूची ९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकारका क्षेत्रहरू सूचीकृत छन्। यी विषयहरूमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आपसी समन्वयमा स्रोत र दायित्वको बाँडफाँट गर्दछन्।

अधिकार क्षेत्र

स्थानीय तहको शासन व्यवस्थाका सम्बन्धमा नेपालको संविधानले गरेका मुख्य व्यवस्थाहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्:

- आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रका बिषयमा कानुन, नीति, योजना र बजेट तर्जुमा र लागु गर्न पाउने,
- आफ्नो कार्य बिभाजन तथा कार्यसम्पादनसम्बन्धी नियम बनाई लागु गर्न सक्ने,
- कानुनबमोजिम तोकिएका विवादहरूमा न्याय निरूपण गर्नसक्ने,
- स्थानीय तहप्रति उत्तरदायी स्थानीय सेवाको गठन र प्रशासन सञ्चालन,
- संविधान र कानुनबमोजिमका आर्थिक अधिकार क्षेत्रका बिषयमा कर लगाउन सक्ने,
- तोकिएका क्षेत्रमा राजस्व बाँडफाँटको अंश प्राप्त गर्ने,
- नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट अनुदान प्राप्त गर्ने।

स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र/कार्यक्षेत्रलाई संक्षेपमा देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सबिन्छ:

- स्थानीय कार्यपालिका र व्यवस्थापिका स्थानीय न्यायिक समितिको कार्य सम्पादन
- स्थानीय नीति योजना कार्यक्रम परियोजना तथा बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित विषय
- फोहोर मैला व्यवस्थापन वातावरण संरक्षण र स्थानीय विपद व्यवस्थापन
- सहकारी संस्था तथा रेडियो एफ एम सन्चालन
- स्थानीय राजस्वका स्रोतको व्यवस्थापन तथा परिचालन

* उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

- आवश्यक सरकारी सेवा समूह गठन तथा व्यवस्थापन
- माध्यमिक तहसम्मको शिक्षा
- स्थानीय स्तरका पूर्वाधार एवं अन्य विकास निर्माण
- भाषा संस्कृति तथा ललितकलाको संरक्षण

मूलतः नेपालमा सङ्घीयताको जग बलियो बनाउने आधार स्थानीय तहहरूबाट सञ्चालन हुने शासन, विकास र सेवा प्रवाहसम्बन्धी क्रियाकलाप नै हुन्। स्थानीय तहको कार्य सम्पादनमा प्रभावकारिता ल्याएर मात्र नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सफल गन्तव्यमा पुऱ्याउन सकिन्छ। स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई बिश्लेषण गर्दा कतिपय स्थानीय तहहरूमा संविधानको मर्म एवं जनअपेक्षाबमोजिम शासन सञ्चालन भएको छ भने कतिपय स्थानीय तहहरू अकर्मण्य भएर बसेको अवस्था पनि विद्यमान छ। कतिपय स्थानीय तहमा भइरहेका सकारात्मक तथा रचनात्मक कामहरूको सम्मान गर्दै सामान्यतया स्थानीय तहमा देखिएका समस्या तथा कारणहरूलाई उजागर गर्ने प्रयास गरिएको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास

विश्वका सङ्घीय शासन प्रणाली अभ्यास गर्ने अधिकांश मुलुकहरूमा स्थानीय तहहरूलाई कानुन बनाई लागु गर्ने स्वायत्ततासहितका बृहत् अधिकार दिइएको पाइँदैन। भारतको संविधानको ७३ औँ र ७४ औँ संशोधनले राज्यले बनाइदिएका सीमित कानुनहरू मात्र स्थानीय तहले लागु गर्न पाउने व्यवस्था गरेको छ। संयुक्त राज्य अमेरिकामा पनि स्थानीय तहलाई प्रत्यक्ष अधिकार दिइएको छैन। यस अर्थमा नेपालमा अभ्यास भएको सङ्घीय शासन प्रणाली बढीभन्दा बढी नागरिकमैत्री एवं सघन विकेन्द्रीकरण अभ्यास गर्ने दिशातर्फ उन्मुख रहेको छ। नेपालको संविधानमा स्थानीय तहलाई के कस्ता अधिकार र स्वायत्तता हस्तान्तरण गरिएको विषयमा चर्चा गरिसकेपछि, स्थानीय तहहरू नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणालीको सफल कार्यान्वयनको पृष्ठभूमि तयार गर्ने अङ्ग भएको स्वीकार गर्नुपर्दछ। सहभागितामूलक लोकतन्त्र, योजना प्रणाली, सेवा प्रवाह र जनमुखी विकास प्रणाली अवलम्बनबाट स्थानीय सरकार सफल हुन सक्छन्। पारदर्शिता वृद्धि, जवाफदेही सुदृढीकरण र वित्तीय जोखिम न्यूनीकरणको त्रिकोणात्मक समन्वय भएको वित्त व्यवस्थापन विश्वसनीय हुनेछ। संयुक्त राज्य अमेरिकामा ६० प्रतिशत सहर र काउन्टीहरूले संयुक्त सेवा व्यवस्थापन गर्छन् भनिन्छ। नेपालमा पनि स्थानीय तहबीच, स्थानीय तह र प्रदेशबीच सेवा व्यवस्थापन एवं विकासमा सहकार्य गर्नु आवश्यक छ।

राजनीतिक, प्रशासनिक तथा वित्तीय गरी तीन वटा आयामहरू हुन्छन्। नेपालमा संविधान जारी भएर सबै तहको निर्वाचनसँगै राजनीतिक सङ्घीयताको कार्यन्वयनको दोस्रो चरणको अभ्यास सुरु भएको छ। समानान्तर रूपमा प्रशासनिक र वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास पनि सुरु हुनुपर्थ्यो। आन्तरिक स्रोतको आधार मजबुत बनायर यसको अभ्यास सुचारु बनाउनुपर्नेमा सङ्घीय सरकारले पोल्टामा हालिदिएको सीमित स्रोतले जनप्रतिनिधिविहीन भई खुम्चिएर बसेका आम नागरिकका विकासका आकाङ्क्षालाई सम्बोधन गर्न कठिन भएको स्थिति स्थानीय तहको प्रथम कार्यकालले भोग्नु परेकोमा दोस्रो कार्यकाललाई पनि माथि उठाउन सकिएको छैन।

स्रोत अभावमा करको दायरा बढाउने नाममा कतिपय स्थानीय तहहरू आलोचनाको सिकार पनि भए भने कतिपय स्थानीय तहहरू सम्पूण कर छुट गरेर अनुदानमा मात्र निर्भर रहेको अवस्था छ। कर विशेषज्ञताको अभावमा धेरै जसो स्थानीय तहहरू आज पनि स्थानीय स्रोत पहिचान गरी कराधारलाई बलियो

बनाउन नसकेको स्थिति छ। तसर्थ कतिपय स्थानीय तहको वित्तीय सङ्घीयता उपल्ला तहबाट प्राप्त अनुदान रकममा सिमित छ। स्रोतमा आत्मनिर्भर हुने/बनाउने गरी कुनै रणनीतिक योजनाहरू पनि बनाइएका छैनन्।

प्रशासनिक सङ्घीयताको अभ्यासका लागि २०७४ सालमा ल्याइएको ऐन खारेज गरी कर्मचारी समायोजन अध्यादेश, २०७५ लागु गरी मौजुदा निजामती एवं अन्य सरकारी सेवाका कर्मचारीलाई तीनवटा तहमा समायोजन गरियो। उक्त समायोजन निर्विवाद एवं निष्पक्ष हुन सकेन। यस जटिल विषयलाई तत्कालीन नेतृत्वले सतही रूपमा लिनाले न त आवश्यकमा आधारित भई दरबन्दी वितरण हुन सक्यो न त कर्मचारीको मनोबल नै जीवित राख्न सक्यो। परिणामतः विभिन्न जटिलता सिर्जना भएका छन्। यसबाट स्थानीय तहहरूले संस्थागत हुने सुरुवाती चरणबाटै जनशक्ति अभाव झेल्नुपर्यो। जसले गर्दा समग्र कार्य सम्पादन र सेवा प्रबाहमा असर पर्न गई शीघ्र नतिजाका पक्षपाती जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूको द्रुत कार्य शैलीमा भविष्यप्रभावी नकारात्मक असर पुगेको छ।

- **स्थानीय तहका सवाल** – स्थानीय तहले कार्य सम्पादन गरेका सवालहरू पहिचान गर्ने क्रममा स्थानीय तहको अवस्था विश्लेषक डा. श्री सोमलाल सुबेदीले विभिन्न ७७ बुँदामा प्रश्नाबलीबाट विश्लेषण गरेर टिप्पणी गरेका छन् यी विषयहरू हालसम्म पनि समाधान भएका छैनन् जसलाई देहायअनुसार उल्लेख गरिएको छ - १) कर्मचारी अभाव र टिकाउन नसकिनु (८७ प्रतिशत), २) कानुन निर्माणमा कठिनाइ (५६ प्रतिशत) ३), न्यून बजेट/अभाव (३३ प्रतिशत), ४) यातायातको कठिनाइ, ५) दक्ष जनशक्ति (विज्ञ/प्रविधिज्ञ) को अभाव, ६) निर्माण सामग्री ढुवानीमा कठिनाइ, ७) खानेपानी अभाव, ८) ४० वर्षदेखि जग्गा नापी नहुनु (एउटा गाउँपालिका विशेष,) ९) स्वरोजगारको कमी, १०) व्यावसायिक शिक्षाको कमी, ११) भौतिक पूर्वधारको विकास नहुनु, १२) अधिकार कार्यान्वयनमा जटिलता, १३) तीन तहको समन्वयको कमी, १४) योजना निर्माणमा समस्या, १५) केन्द्रको विवाद नटुङ्गिनु, १६) विद्युतीकरण नहुनु, १७) सुरक्षाको अनुभूति नभएको (एउटा तह विशेषको जवाफ), १८) प्रक्रियागत जटिलता, १९) जनसहभागिता जुटाउन कठिनाइ, २०) पुरानो कर्मचारीतन्त्र यथावत रहेको, २१) न्यायिक कार्य सम्पादनमा कठिनाइ, २२) सवारीसाधन नहुनु, २३) सही ठाउँमा सही विनियोजन नहुनु, २४) सांसदको कार्यक्रममा स्थानीय तह अनभिज्ञ, २५) प्राकृतिक स्रोतसाधनको समुचित उपयोग नहुनु, २६) करको विषयमा प्रष्ट नभएको, २७) सुविधा (उपप्रमुख) स्पष्ट नभएको, २८) स्वास्थ्य उपचारका लागि टाढा जानुपर्ने, २९) कर उठाउन समस्या, ३०) स्पष्ट नीति निर्देशनको अभाव, ३१) भौगोलिक विकटता र छरिएको बस्ती, ३२) जनचेतनाको कमी, ३३) कर्मचारी र जनप्रतिनिधि दुवै नयाँ हुँदा काममा अन्योल, ३४) कर्मचारी र जनप्रतिनिधिलाई तालिमको अभाव, ३५) नीति नियममा समन्वय नहुनु, ३६) काम कारबाहीमा ढिलाइ, ३७) समाज र राजनीतिक दलको नकारात्मक धारणा, ३८) योजना प्राथमिकीकरणमा समस्या, ३९) टेलिफोन सुविधा नहुनु, ४०) वडाबाट योजना दामासायी भाग र टुक्रे योजना, ४१) स्थानीय कर तालिमको अभाव, ४२) कर्मचारी र जनप्रतिनिधिमा सङ्घीयताको स्पष्ट धारणा नआउनु, ४३) सङ्घको केन्द्रीकृत मानसिकता र कर्मचारी समायोजनामा तटस्थताको प्रश्न, ४४) आर्थिक प्रणालीमा कर्मचारीको हालीमुहाली, ४५) वडा कार्यालयको व्यवस्था गर्न नसकिएको, ४६) घरेलु उद्योग कार्यालय नगरपालिकामा नआएको, ४७) नगरपालिकाभित्र विकास निर्माणमा पारदर्शिता हुन नसकेको, ४८) फोहरमैला व्ययस्थापनका लागि जग्गा पर्याप्त नहुनु, ४९) उपभोक्ता समिति नीति प्रष्ट नभएको, ५०) इन्टरनेट सञ्जाल डाटाको कमी, ५१) विपत् व्यवस्थापन महँगो बजेट न्यून, ५२) जातीय, सामाजिक, लैङ्गिक असमानता र विभेद, ५३) प्रशासनिक अस्पष्टता, ५४) सङ्घ र प्रदेशबाट सूचना समयमा नआउनु, ५५) कर्मचारीलाई प्रोत्साहन छैन, ५६) कानुनको द्वैध शासन, ५७) अनुगमनलाई

स्रोत नभएको, ५८) सशक्त युवा शक्ति नहुनु, ५९) विद्यालयमा कर्मचारीको अभाव, ६०) केन्द्रका ऐन नियमहरू स्थानीय तहमैत्री नहुनु, ६१) कर्मचारी सरुवामा लापरबाही, ६२) राष्ट्रसेवक कर्मचारी गैरजिम्मेवारी प्रवृत्तितर्फ उन्मुख, ६३) केन्द्रीकृत मानसिकता, ६४) आन्तरिक आम्दानी बढाई आत्मनिर्भर हुनमा कठिनाइ, ६५) सङ्घीयतासम्बन्धी जनचेतनाको अभाव, ६६) जनताको विकासप्रति उच्च आकाङ्क्षा, ६७) समयमै बजेट व्यवस्था नहुनु, ६८) नयाँ संरचनामा जनविश्वास आउन नसकेको, ६९) केही कर्मचारीले जिम्मेवारी वहन नगरेको, ७०) गुठी जग्गाको समस्या, ७१) सामुदायिक वनले वनफँडानी गर्दा स्थानीय तहको भूमिका नहुनु, ७२) वन नर्सरी नहुनु, ७३) कानुनी सल्लाहकारको अभाव, ७४) प्रतिपक्ष र सत्तापक्षको सल्लाह सुझाव र समन्वयको अभाव, ७५) गाउँपालिका र वडा कार्यालयबीच कार्य सञ्चालनमा अस्पष्टता, ७६) उपभोक्ताले काम गर्दा गुणस्तरीय नहुनु र ७७) वन कार्यालयसँग समन्वय नहुनु।

माथिका सवालहरूमा समयमा ध्यान नदिदा स्थानीयतहरूको कार्य सम्पादनमा प्रभावकारिता आएको छैन। बुँदागत रूपमा देहायका बिषयमा थप कार्ययोजना बनाई कार्ययोजनाअनुसार कार्य सम्पादन जरुरी छ।

- **अनुत्प्रेरित समायोजित कर्मचारीको कमजोर मनोबल** – कुनै पनि तहका सेवा, सर्त र सुविधासम्बन्धी कानुन नबनीकनै कर्मचारीलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको विकल्प छनोट गर्न लगाइयो। हालसम्म पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कुनै पनि सेवा, सर्त र सुविधासम्बन्धी कानुनहरू बनेका छैनन्। सङ्घीय निजामती सेवा विधेयक ८ वर्षदेखि सङ्घीय संसद आउने र फिर्ता भइ अद्यापि विचाराधीन छ। उक्त ऐन पारित भएपश्यात् मात्र प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा स्थानीय सेवा ऐन निर्माणको बाटो खुलाउनुपर्नेमा बेलगाम प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा स्थानीय सेवा ऐन तर्जुमा भई कार्यन्वयन भइरहेका छन्। सेवा शर्तको अनिश्चितता तथा वृत्ति विकासको अस्पष्ट मार्गका कारण प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्राथमिकतामा रोजेर एकदमै थोरै मात्र कर्मचारी स्वेच्छिक समायोजनमा सहभागी भएका र बाँकी कर्मचारीहरू जबर्जस्ती धकेलेर तल पठाइएका छन्। निजामती सेवाको सेवा, शर्त, सुविधा र वृत्ति विकासका अवसर हेरेर सेवा प्रवेश गरेका कर्मचारीहरू कुनै कानुनको दायराभित्र नसमेटिएको सेवामा पठाइँदा र निजामती सेवाको परिभाषा भित्र नअटाइँदा आफूलाई राज्यले दोस्रो दर्जाका कर्मचारीको व्यवहार गरेको महसुस गर्न बाध्य भएको अवस्था छ। सङ्घमा दरबन्दीभन्दा बढी र तल्लो तहमा न्यूनता हुने गरी यसरी जबरजस्ती समायोजन गरिएका अनुत्प्रेरित र कमजोर मनोबल भएका कर्मचारीबाट अपेक्षा गरिएको कार्यसम्पादन र ऊर्जाशील कर्मचारीको कार्यसम्पादनमा आएको ह्रासको कारणले सेवा प्रबाहमा परेको असर बिश्लेषण हुन बाँकी छ।
- **अनुभवी जनशक्तिको अभाव** – हाल सबैजसो स्थानीय तहमा दुई प्रकारका जनशक्ति/कार्यरत छन् समायोजन भएका अधिकांश कर्मचारीहरू पछिल्लो ब्याचका कनिष्ट कर्मचारीहरू छन्। जोसँग न्यून कार्यसम्पादन अनुभव छ। नयाँ संरचना संस्थागत गर्नु पर्ने ठाउँमा अनुभवी कर्मचारीहरू उपयोग गरिनुपर्नेमा उल्टो अभ्यासले गर्दा नयाँ कर्मचारीहरू काम गर्नुभन्दा काम सिक्न बढी समय खर्चन बाध्य छन्। स्थानीय तहकै लागि लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस गरिएका कर्मचारीहरू पनि कोरा एवं सिकाइकै फेजमा छन्। आवश्यक तालिम र सीप विकासका अवसरहरू दिइएको छैन र कार्यालयभित्र पनि काम सिकाउने तथा नवप्रवेशीलाई सामाजिकीकरण गराउने अनुभवी कर्मचारीहरू नहुँदा छिटो सिक्ने क्षमता भएका कर्मचारीहरू पनि अकर्मण्य भएर बस्न बाध्य छन्। यसबाट स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा अनुभवी कर्मचारीको आवश्यकता खड्किएको छ।

स्थानीय तहमा करार नियुक्ति गरेका जनशक्तिको बाहुल्यता र ठूलो संख्या मौजुद छ। अत्यावश्यक कार्य सम्पादनका लागि स्थायी कर्मचारीहरू पदपूर्ति नहुन्जेलसम्म यस्तो वैकल्पिक व्यवस्था आवश्यक पनि छ। यसलाई स्वीकृत दरबन्दी संरचनाभित्र सिमित गर्नु भने नितान्त आवश्यक छ। यसरी करार भई कामकाज गरिरहेका प्राविधिक तथा गैरप्राविधिक कर्मचारीहरू पनि अधिकांश कोरा एवं कामको अनुभव नभएका नै छन्।

- **प्रशासन र राजनीतिको अन्तरसम्बन्ध –** राजनीति र प्रशासन शासन प्रणालीका उपप्रणाली हुन्। राजनीति राज्यशक्तिको अभ्यास गर्ने संस्था, संरचना, पद, नाम तथा तिनीहरूको कार्य एवं भूमिका हो। यो सार्वजनिक प्रशासनको अन्तिम उत्तरदायी गैरवेतन संरचना हुनुपर्नेमा सोअनुसार हुन सकेको छैन। राजनीतिले बनाएका नीति एवं कानुन कार्यान्वयन गर्ने योग्यता प्रणालीबाट छनौट भएको नियामक तथा सेवा प्रदायक व्यावसायिक संरचना प्रशासन हो। यी दुईका बीच पूर्ण तथा सकारात्मक सहसम्बन्ध हुन्छ। यी दुई एक अर्काका परिपूरक हुन्, प्रतिस्पर्धी होइनन्। तर धेरैजसो स्थानीय तहहरूमा यस बुझाइमा फरकपन रहेको देखिन्छ। कर्मचारीहरूमा स्थायी सरकारको दम्भ, काम जाने बुझेको घमण्ड, अकर्मण्यता एवं राजनीतिलाई दोष देखाउने प्रवृत्ति व्याप्त छ भने सम्पूर्ण शासनको बागडोर सम्हालेको राजनीतिले आफ्ना कार्य एवं भूमिकाबारे चिन्तन एवं अध्ययन नगरी जनताका अगाडि प्रशासनलाई दोष देखाउने, काम नगर्ने तथा गलत काम गर्ने कर्मचारीलाई नियमानुसार कारबाहीको प्रक्रियामा जाने जिम्मेवारी वहन नगरी आरोप प्रत्यारोपमा उत्रने, कतिपय प्रशासनिक तहमा हुने निर्णयमा हस्तक्षेप गर्ने, नीति कानुन निर्माण गर्ने विषयमा संवेदनशील नहुने जस्ता कमजोरीहरू विद्यमान छन्। त्यसैले प्रशासन र राजनीतिले आ आफ्ना कार्यक्षेत्र नबुझ्नु, अध्ययनशील नहुनु, सहसम्बन्ध तथा सहअस्तित्वलाई स्वीकार नगर्नुले पनि स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा ठूलो नकारात्मक असर पुऱ्याएको छ।
- **महत्वाकाङ्क्षी तथा घाटा बजेट बनाउने अभ्यास –** मुख्यतः नयाँ तथा आन्तरिक स्रोतको स्थिति कमजोर भएका स्थानीय तहहरूमा महत्वाकाङ्क्षी बजेट बनाउने व्याप्तता रहेको छ। कतिपय स्थानीय तह यस्ता छन् जहाँ राजनीतिक सङ्गीयता त आएको छ तर आन्तरिक राजस्वको अवस्था कमजोर रहेकाले वित्तीय सङ्गीयता सङ्गीय सरकारको अनुदानमा मात्र सीमित छ। नागरिकको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने ध्येयमा स्रोत विनाको घाटा बजेट बनाई भविष्यलाई दायित्व हस्तान्तरण गर्नु भोलि निकै जटिल साबित हुने अवस्था सिर्जित बनाएका छन्। अर्जेन्टिना तथा ब्राजिलमा शक्तिशाली प्रदेशहरूले राज्य घाटामा चलाएर वित्तीय सङ्कटमा गएपछि केन्द्र सरकारले ठूलो मूल्य चुकाइ उकास्नु परेको दृष्टान्त हाम्रा सामु छ। त्यसैले यथार्थ र वास्तविक आय अनुमानका आधारमा मात्र कार्यक्रम र आयोजनाहरू निर्धारण गर्नुपर्दछ। रकम अत्यावश्यक भएको अवस्थामा, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा आन्तरिक ऋण लिन सकिने कानुनी व्यवस्था समेत रहेकाले बरु आवश्यकता तथा क्षमता वमोजिम ऋण उठाएर भए पनि स्रोत यकिन नगरी योजना तथा कार्यक्रम तय गर्ने अभ्यासको अन्त्य गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ।
- **आर्थिक अनियमितता र बेरुजु –** स्थानीय तहका आर्थिक तथा प्रशासनिक जवाफदेहिता र वित्तीय अनुशासन पालना नहुँदा कायम नहुने बेरुजु एक भविष्यप्रभावी समस्याका रूपमा आएको छ। स्थानीय तहहरूमा सङ्घ तथा प्रदेश सरकारबाट विभिन्न अनुदान एवं रोयल्टी र राजस्व बाँडफाँट आफ्नै स्थानीय स्रोतबाट ठूलो रकम स्थानीय तहमा प्राप्त भएको हुन्छ। सो स्रोतको परिचालन तथा खर्च व्यावस्थापनका सम्बन्धमा सालबसाली रूपमा महालेखापरीक्षकबाट गरिने अन्तिम लेखापरीक्षणले ठूलो रकम बेरुजु औल्याउँदै आएको छ भने बेरुजु फछ्यौंटको आँकडा दयनीय छ। महालेखापरीक्षकको प्रतिबेदन २०८१

अनुसार कुल बेरुजु रकम रु.९५ अर्ब ६० करोडमध्ये स्थानीय तह ७४८ को मात्र बेरुजु ३१ अर्ब १ करोड रहेको छ। यो कुल बेरुजु अङ्कको ३२।४३ प्रतिशत हो। आर्थिक वर्ष २०७९।८० को आँकडा हेर्दा, स्थानीय तहको कूल लेखापरीक्षण गरिएको रकमको २।७२ प्रतिशत वेरुजु औंल्याइएको छ। स्थानीय तहको बेरुजु फछर्यौटको अवस्था भने कमजोर छ। आर्थिक वर्ष २०७९।८० को लेखापरीक्षणको क्रममा जम्मा रु.१० अर्ब १६ करोड मात्र बेरुजु फछर्यौट भई रु.३१ अर्ब १ करोड थप भएको छ। मुलुक सङ्घीयतामा गएपछि आर्थिक अनुसासनको स्तर माथि उठ्नुपर्नेमा सो हुन नसकेको तथ्य सङ्घीयता लागु भएको ५ वर्षमा रु.१ खर्ब ९३ अर्ब ४५ करोड बेरुजु बाँकी रहनुले पनि सङ्केत गर्दछ। यसरी स्थानीय तहमा वर्षेनी बेरुजुको दर र रकम बढ्दै जानु र फछर्यौटको आँकडा न्यून रहनुको पछाडि विभिन्न कारणहरू विद्यमान छन्।

- कर्मचारी तथा जनप्रतिनिधिमा कानुन निर्माण र कार्यन्वयनमा सतर्कता नहुनु
- अनुभवी जनशक्तिको अभाव, करार एबम काम चलाउ गर्ने कर्मचारी
- बजेट तर्जुमामा ध्यान नदिने र अबण्डा बजेट राखी खर्च गर्ने परिपाटी
- दीगोपना नभएका कार्यक्रमहरूमा बजेट विनियोजन र खर्च
- अनुत्पादक र वितरणमुखी कार्यक्रमहरू
- मापदण्ड बेगर अनुदान सहायता बितरण
- सेवा प्रबाहमा सिध्रता र सूचना प्रबिधिको प्रयोगमा प्रभावकारिता नआएको अवस्था
- महालेखा परीक्षकले अन्य निकायहरूको बेरुजु सम्परीक्षण र फछर्यौट वर्षभरी जुनसुकै समयमा पनि गर्ने तर स्थानीय तहको सम्परीक्षण लेखापरीक्षणका समयमा मात्र गर्ने कार्यढाँचा
- लेखापरीक्षकहरूले प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपर जनप्रतिनिधिहरू सँग छलफल नगर्ने अभ्यास
- कतिपय जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूमा सदाचार तथा नैतिकताको कमी
- स्थानीय तहको नियमित गर्ने प्रकृतिको बेरुजु फछर्यौटसम्बधी स्पष्ट कानुनको अभाव

हरेक स्थानीय तहले आगामी दिनमा वेरुजु नहुने गरी खर्च गर्ने तथा औंल्याइएको बेरुजुलाई सम्परीक्षण एवं फछर्यौट गराउने कामलाई प्राथमिकतामा राख्नु अपरिहार्य भएको छ।

❖ **राजनीतिक असमझदारी तथा द्वन्द्व** – राजनीति भित्र विद्यमान एक अर्का प्रतिको व्यक्तिगत तथा समूहगत असन्तुष्टि कार्यसम्पादनको ठूलो बाधकको रूपमा रहन्छ। राजनीतिकर्मीहरूबीचको स्वार्थको द्वन्दले समग्र सार्वजनिक प्रशासन तथा शासन प्रणालीलाई शीथिल बनाइदिन्छ। शासन गर्ने तथा प्रतिपक्षमा रहने राजनीतिकर्मी तथा राजनीतिक दलको कमजोर राजनीतिक सुझबुझ, अदुरदृष्टि एवं इगोको लडाइले गर्दा विकासका थुप्रै अवसरहरू स्वार्थको बन्दी हुन पुगेका छन्। यस्तो परिस्थिति थुप्रै स्थानीय तहमा देखिएका छन्। यसै दलदलले गर्दा संस्थागत तथा संरचनागत हिसावले आदिम अवस्थामा रहेका कतिपय स्थानीय तहहरू सङ्घीयताको मर्म अनुकूल काम गर्न असमर्थ भएका छन्।

❖ **नैतिकता तथा सदाचारको अभाव** – नैतिकता भनेको ठीक र बेठीकबारे व्यक्तिको नितान्त व्यक्तिगत मत वा विश्वास हो। यो व्यक्तिगत आदर्शको विषय हो। सकारात्मक दृष्टिकोण, व्यवहार, अनुनियम तथा गतिशीलता भएको व्यक्ति नै नैतिकवान् व्यक्ति हो। सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिसमा नैतिकताको ठूलो महत्त्व हुन्छ। नैतिकता स्थापित परम्परा, सामाजिक एवं सांस्कृतिक मूल्य, मान्यता र संस्कारमा आधारित हुन्छ। यसलाइ नियमन तथा नियन्त्रण गर्ने कुनै कानुनी तथा प्रशासनिक नियमको व्यवस्था हुँदैन। सदाचार भनेको राम्रो आचरण हो। यो व्यक्तिको चरित्रसँग सम्बन्धित हुन्छ। सदाचार

नैतिकताको सिद्धान्त र मूल्य मान्यता, व्यावसायिक मूल्य मान्यता, सामाजिक मूल्य मान्यता एवं कानुनी मूल्य मान्यताबाट निर्धारित हुन्छ। सदाचार तथा नैतिकताको अभावमा कार्यसम्पादनमा ह्रास आउने, नागरिक हितमा निर्णयहरू नहुने, अनियमितता तथा भ्रष्टाचार मौलाउने, अनुशासनहीनता बढेर जाने, प्रशासन राजनीतिप्रति तटस्थ नरहने, कामप्रति प्रतिबद्ध नहुने तथा राजनीतिले प्रशासन माथि हस्तक्षेप गर्ने जस्ता गलत क्रियाकलापहरू विकास हुन थाल्छन्। त्यसैले हरेक सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले स्वयमले आफूमा नैतिकता तथा सदाचारको विकास गर्नुपर्छ भने नियमन तथा नियन्त्रणका लागि कानुनी व्यवस्थामार्फत दण्ड, जरिबाना तथा पुरस्कारको व्यवस्था पनि गर्नुपर्छ। हाल मौजुद कानुनहरूमध्ये निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले १९ वटा विभिन्न गतिविधिलाई निजामती कर्मचारीले पालना गर्नुपर्ने आचरणको रूपमा उल्लेख गरेको छ भने निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५ ले १५ वटा गतिविधिलाई आचरणको रूपमा उल्लेख गरेको छ। स्थानीय सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूको आचरण तथा उल्लङ्घनमा हुने कारबाहीका विषयमा कुनै कानुनी व्यवस्था छैन। स्थानीय सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्न सबै जनप्रतिनिधि, न्यायिक संयन्त्र तथा कर्मचारी प्रशासनका लागि कानुनी रूपमा आचरण र उल्लङ्घनमा कारबाहीको व्यवस्था गरी लागु गर्न सके स्थानीय तहको शासन, विकास र सेवा प्रवाह थप प्रभावकारी हुने तथा आर्थिक, प्रशासनिक एवं राजनीतिक क्षेत्रमा पारदर्शिता कायम गर्न सहयोग पुग्ने देखिन्छ।

अन्त्यमा,

स्थानीय तहमा प्राप्त अधिकारहरू अभूतपूर्व छन्। तर कार्यान्वयनको चुनौती अझै ठूलो छ। आजको युगमा जनशक्ति व्यवस्थापन सबैभन्दा जटिल विषय हो। हालसम्म स्थानीय तहमा जनशक्तिको विकास, उपयोग र संवर्द्धनका लागि कुनै अवसर छैनन्। मनोबल उच्च बनाएर तथा उत्प्रेरित भएर काम गर्ने अवस्था छैन। स्थानीय तहको जनशक्तिले या त म स्थानीय सेवाको कर्मचीरी हुँ भनेर गर्व गर्न सक्ने अवस्था बनोस् या त म निश्चित समयपछि अर्को तहमा सरुवा र बढुवा हुन्छु भनी उत्प्रेरित हुन सकोस्। अन्यथा करकाप र जिम्मेवारी टार्ने हिसाबले मात्र काम गर्दा अपेक्षाबमोजिमको प्रभावकारी सेवा प्रवाह र विकासको लक्ष्यसम्म पुग्न कठिन हुनेछ।

लोकतन्त्र तथा सङ्घीयताका वास्तविक अभ्यासकर्ता स्थानीय तहहरूले राज्य शक्तिको ६ वर्षसम्म अभ्यास गरिसकेका छन्। यद्यपि हरेक स्थानीय तहका आन्तरिक समीक्षा बाहेक वृहतरूपमा सबै स्थानीय तहहरूमा राज्य शक्तिको अभ्यास एवं शासन सञ्चालनका विषयमा एकीकृत अध्ययन भएको छैन। यथार्थ के हो भने, स्थानीय तहहरू राज्य शक्तिको कुशल अभ्यासमा सफल भए भने मात्र नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली सफल हुन्छ। प्रोत्साहित कर्मचारी, सदाचार र नैतिकतायुक्त राजनीतिक तथा कर्मचारी संयन्त्र, अध्ययनशील राजनीतिक नेतृत्व, कानुनको अभावको परिपूरण, स्थानीय तहलाई सरकारको रूपमा माथिल्ला तह/निकायहरूको स्वीकारोक्ति, स्वच्छ राजनीतिक संस्कार, आन्तरिक स्रोत पहिचान र परिचालनलाई प्राथमिकता जस्ता विषयहरू वर्तमान सन्दर्भमा स्थानीय तहका लागि अपरिहार्य छन्।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- स्थानीय स्वायत शासन ऐन, २०७४
- कर्मचारी समायोजन अध्यादेश, २०७५
- महालेखा परीक्षकको बार्षिक प्रतिवेदन, २०८१

खरिद सम्झौता रद्द गर्ने अवस्था र कालोसूचीमा राख्ने परिवेश



*- जनकराज गौतम**

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा सार्वजनिक निकायको क्षमता अभिवृद्धि गरी उत्पादक, बिक्रेता, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकलाई बिना पक्षपात (Impartial attitude) सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्नुपर्दछ। देशभर रहेका निर्माण व्यवसायीहरूले निर्माण काम गरेर पनि यथासमयमा भुक्तानी प्राप्त गर्न नसकेको जानकारी प्रकाशमा आएको छ। निर्माण व्यवसायी सङ्ख्या २३ हजार ८३८ रहेको र करिब ती सबैले अहिले उच्च ब्याजदर, बैङ्कले ऋण दिन नसकेको, मूल्यवृद्धिको मारका अतिरिक्त काम गरेको रकम पनि भुक्तानी नपाउँदाको अवस्था पनि रहेको पाइएको छ। सङ्घीय सरकारबाट मात्र होइन स्थानीय तहमा पनि केही निर्माण व्यवसायीहरूले भुक्तानी पाउनुपर्ने रकम रोकिएको जानकारी पत्र-पत्रिकामा उल्लेख भएको छ। समयमा नै रकमको भुक्तानी नहुनमा प्रक्रियागत समस्याको कारण ढिलो भएको जानकारी भएको छ। कर्मचारीहरूको कार्यशैलीमा पनि थप अभिवृद्धि हुन गई सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोबारलाई गल्ती, अनियमितता, गलत अभ्यास (Wrong doing) र दुरूपयोग जस्ता विकृत प्रवृत्तिबाट टाढा राखी सुशासन कायम गर्नुपर्दछ। सार्वजनिक खरिदको लागि विवरणको तयारी, विभिन्न किसिमका खरिदका विशेषता, लागत अनुमान, सूचना प्रकाशन, बोलपत्रको चयन, खरिद कार्यका चरण, कार्यारम्भ आदेश, रनिङ बिलको भुक्तानी, भेरिएसन आदेश, कार्य स्वीकार प्रतिवेदन तथा भुक्तानीका प्रमाण राख्नुपर्दछ। निर्माण कार्यमा ढिलासुस्ती, पेस्की रकमको अपचलन, लामो समयसम्म विना सूचना निर्माणस्थलमा अनुपस्थित, अनियमित क्रियाकलाप भएमा प्रक्रिया पुऱ्याई कालोसूचीमा राख्नुपर्ने हुन्छ। यसले गर्दा निर्माण व्यवसायीलाई समयम नै निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न सहज हुँदैन। सञ्चार माध्यमका अनुसार नेपालमा सार्वजनिक ऐन नियम पालना गर्नुपर्ने सार्वजनिक निकायको संङ्ख्या करिब ४० हजारको संङ्ख्यामा रहेका छन्। सरकारी कार्यालयले खरिद कार्यमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ अनुसारका प्रावधान, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट तयार भएको Standard bidding documents को तयारी तथा कार्यविधिको पालना गर्नुपर्छ भने सार्वजनिक निकायको परिभाषामा पर्ने कम्पनी, प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालय, संस्थानलगायतले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सम्बन्धित विनियमावलीअनुसार खरिद कारोबार गर्नुपर्दछ।

कानुनी प्रावधान

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५९(२)(क), (७) र Bid document को GCC clause मा उल्लिखित प्रावधानबमोजिम कार्यसम्पादन नगरेमा, आचरण पालना नगरेमा र पेस्कीको दुरूपयोग गरेमा,

* पूर्व उप-महालेखापरीक्षक,

सम्झौताबमोजिम काम सुरु नगरेमा, काम सुरु गरी बीचैमा छोडेमा र सम्झौताबमोजिम कामको प्रगति नगरेमा निर्माण व्यवसायीसँग ठेक्का सम्झौताको अन्त्य गर्ने व्यवस्था छ। सम्झौता भएको १५ दिनभित्र काम सुचारु नभएकोमा Fundamental Breach of Contract मानिने भएकोले सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम र खरिद सम्झौतामा उल्लिखित ठेक्का सर्तबमोजिम थप कारबाही हुने सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२८ बमोजिम र सम्झौताका सर्तबमोजिम उक्त निर्माण व्यवसायीसँग ठेक्का अन्त्य भएको घोषणा गरिने उल्लेख छ। साथै, कालोसूचीमा राख्नका लागि ठेक्का सम्झौता रद्द (Terminate) भएपछि निम्नबमोजिमका कार्य गर्नुपर्ने व्यवस्था छः

१. सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५९(८) र बिड डकुमेन्टको GCC Clause बमोजिम कार्य सम्पादन जमानत (Performance security) को पूरै रकम जफत गर्ने। त्यस्तै, पेस्की जमानत जफत गर्ने, धरौटीबापतको रकम जफत गर्ने।
२. सम्झौताबमोजिमको बाँकी रहेको कार्य पूरा गर्न थप आवश्यक पर्ने रकम, निर्माणस्थलको सुरक्षा गर्न लाग्ने खर्च र थप खर्च रकम सरकारी बाँकी सरह असुल गर्ने, भुक्तानी भएको तर बिग्रेको, अनुसाँगिक खर्च (Incidental expenses) आदि असुल गर्ने।
३. पेस्की फस्यौंट गर्न बाँकी रकममा नियमानुसार १० प्रतिशत ब्याजसमेत असुल गर्ने।
४. सार्वजनिक खरिद ऐन,२०६३ को दफा ५९ (३) सम्झौताअनुसार वित्तीय फरफारक र क्षतिपूर्ति दिनेसम्बन्धी कार्य अगाडि बढाउने।
५. सम्पन्न भएका कार्य, आपूर्ति वा सेवाबापत गर्नुपर्ने भुक्तानी बाँकी रहेको भए सो भुक्तानी गर्ने।

कार्य सम्पादनको स्थिति

सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी वीचको सम्झौताबमोजिमको प्रतिबद्धताअनुसार निम्न प्रकियाको पालना नगरी निम्न परिवेश देखिएको हुनुपर्छः

१. आयोजनाको निर्माण कार्य सम्पन्न गर्ने प्रतिबद्धता जनाए पनि निर्माण व्यवसायीले प्राविधिक सामग्री समयमा नै कार्यस्थल (In-site) मा नपुऱ्याएकोले निर्माण कार्य सुरु गर्न निर्माण व्यवसायीले बेवास्ता गरेको,
२. निर्माण कार्य सम्पन्न नभएको कारण सम्बन्धित पालिका तथा समुदायलाई प्रत्यक्ष रूपमा हानि-नोक्सानी भएको,
३. संयुक्त उपक्रम (Joint venture) बाट ठेक्का सम्पन्न नहुने परिस्थिति स्वयं संयुक्त उपक्रममा संलग्न भएका निर्माण व्यवसायीबाट सिर्जना भएको,
४. म्याद थप गर्दा पनि अबिलम्ब Updated work schedul पेस नगरेकोले कार्य सम्पन्न गर्ने प्रतिबद्धता र अग्रसरता नदेखाएको,
५. निर्माण व्यवसायीले निर्माण कार्यबारे आयोजनालाई सूचना दिए विना पटक-पटक बन्द गरेको,
६. निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउन अनुरोध गरिएकोमा सोको बेवास्ता गरेको,
७. काम सुरु गरी बीचैमा छोडेर काम अलपत्र पारेको ठेक्काको म्याद समाप्त भइसकेपछि पनि स्पष्ट कारण र पुष्ट्याईसहित सम्पर्क नराखेको,
८. कार्यसम्पन्न गर्न पटक-पटक सूचना दिए पनि निर्माण कार्य फरफारक गर्न बेवास्ता गरेको

ठेक्का सम्झौताको अन्त्य

निर्माण कार्यको ठेक्का सम्झौता भएर पनि सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार निर्माण व्यवसायीले निम्न किसिमका कुनै वा केही कैफियत कार्य, सम्झौता विपरीतका कार्य, नकारात्मक प्रवृत्ति, दुरूपयोग र गैह्र–जिम्मेवारीपना जस्ता कार्य देखाइ दायित्व पूरा गर्न नसकेमा आयोजना वा निकायबाट सम्झौताको अन्त्य गर्न सकिने केही अवस्था देहायअनुसार छः

१. सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीलाई तोकिएको समयसीमा भित्र कार्य सम्पन्न गर्न पटक-पटक मौखिक र लिखित रूपमा जानकारी गराउँदासमेत निर्माण कार्य गर्नेतर्फ अग्रसरता तथा चासो नदेखाएको,
२. कार्य सम्पन्न गर्नका लागि पटक-पटक राष्ट्रियस्तरको पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी ताकेताका साथै मौखिक, इमेल, टेलिफोन तथा पत्राचार गर्दा पनि सम्पर्कमा नै नआएको,
३. सम्झौताका बुँदाबमोजिम निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न समय सीमाभित्र पटक-पटक मौखिक निर्देशन, लिखित पत्राचार, मिटिङ माइन्युट गरिएको भए तापनि हालसम्म कुनै प्रगति नदेखिएको,
४. पटक-पटक म्याद थप अर्थात् धेरै पटक म्याद थप गर्दा समेत कार्य सम्पन्न गर्नेतर्फ कुनै चासो नदेखाएको,
५. Joint Venture का प्रतिनिधि सम्पर्कमा नरहेको र निजहरूले निर्माणस्थल छोडेको,
६. लामो समयदेखि निर्माण कार्य सम्पन्न गर्ने गराउनेतर्फ आवश्यक पहल तथा प्रयास नगरेको,
७. सम्झौताका सर्तबमोजिम आफ्नो करारीय दायित्व (Contractual obligation) पूरा नगरेको,
८. जरिबानाको रकम निर्धारण गरेको सूचना गर्दासमेत कार्यसम्पन्न गर्नेतर्फ वास्ता नगरेको र स्रोत परिचालनको भरपर्दो कार्य योजना पेस नगरेको,
९. लिखित रूपमा स्पष्टीकरणसहित उपस्थित भई कार्य सुचारु गर्नेतर्फ तदारुकता नदेखाएको,
१०. लामो समयदेखि निर्माणस्थल बन्द भएकोले पुनः सुरु गर्न थप नयाँ समस्या देखाएको,
११. स्वघोषित कार्यतालिकाअनुसार अपेक्षित प्रगति हासिल नगरेको,
१२. तोकेको समयसीमा म्याद थपका लागि आवश्यक कागजात प्रमाण पुष्टयासहित सम्बन्धित आधिकारिक व्यक्ति उपस्थित भएर म्याद थप माग गर्नुपर्नेमा सो नगरको,
१३. सम्झौताबमोजिम समयमा नै कार्य सुरु नगरेको,
१४. यथोचित कारण र जानकारीविना कार्य स्थगित गरी बीचैमा अलपत्र छोडेको।

नापजाँच गरी मूल्याङ्कन

सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीलाई नापजाँचको जानकारी गराएर ती पक्ष उपस्थित नभए पनि सम्बन्धित कार्यालयका प्राविधिक प्रतिनिधिबाट फोटोसहित नापजाँच गर्न सकिने व्यवस्था छ। हालसम्म भएको कार्यको नापजाँच गरी अद्यावधिक कार्य र बाँकी कामको नापजाँच गरी निर्माण कार्यको मूल्याङ्कन गर्न तथा नापजाँच गर्न जिल्ला प्रशासन कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, सम्बन्धित योजना कार्यालय, स्थानीय पालिका, निर्माण व्यवसायी वा निजको आधिकारिक प्रतिनिधि पदाधिकारीहरूको रोहबरमा हुने व्यवस्था छ।

निर्माण कार्यको फरफारक गर्ने अभ्यास

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ दफा ६३(१)(ग) बमोजिम निर्माण व्यवसायीलाई कालो सूचीमा राख्ने प्रक्रिया अगाडि बढाउन र नियमावलीको नियम १४१, GCC clause र ठेक्का सम्झौताको प्रावधान

बमोजिम नियमानुसार कालोसूचीमा राख्ने व्यवस्थाको लागि पत्राचार गर्नुपर्दछ। यस सम्बन्धमा एउटा अभ्याससहितको व्यावहारिक उदाहरण प्रस्तुत गरिएको छः

मानौ, निर्माण व्यवसायीबाट सम्झौताको पालना नभएकोले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६४ को दफा ५९ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२८ अनुसार २०७९–६–७ मा निर्माणसम्बन्धी ठेक्का तोडियो। नियमानुसार फरफारकको लागि निर्माण व्यवसायीबाट सम्पादित भुक्तानीयोग्य कामको नापजाँच गर्न निर्माण व्यवसायीको आधिकारिक प्रतिनिधि निर्माणस्थलमा खटाई दिनु हुन अनुरोध गरेको, तर आधिकारिक प्रतिनिधि उपलब्ध नभएकोले कार्यालयका प्राविधिक कर्मचारीबाट नै अन्तिम नापजाँच गरी तपसिलबमोजिम मूल्याङ्कन गरिएकोमा निम्नानुसार देखिन आयो। सर्तअनुसार निर्माण व्यवसायीले बाँकी कामको लागि आवश्यक पर्ने लागत अनुमानको २५ प्रतिशत तिर्नुपर्ने छ।

क्र.सं.	खर्च तथा भुक्तानीसम्बन्धी विवरण	रकम (रु. हजारमा)	कैफियत (बुँदागत समाधान)
१.	ठेक्कामा भएको सम्झौता रकम	६,९२,१६	निर्माण व्यवसायी र कार्यालयबीच निर्माण कार्यसंबन्धी ठेक्का सम्झौतामा उल्लेख भएको सम्झौता रकम
२.	पहिलो पटक नियमानुसार प्रमाण राखी पेस्की पाएको	?	सम्झौता भएपछि नियमानुसार २० प्रतिशतसम्म पेस्की दिने निर्णय लिन सकिने व्यवस्था भएको र पहिलो पटक पेस्की दिंदा पेस्की दिने स्वीकृत रकम रु.१,३८,४३ हजारको आधामात्र दिन सकिने हुनाले रु.६९,२१ हजार मात्र पहिलो पटक पेस्की खर्च लेखी भुक्तानी गर्न सकिने।
३.	२०८० असार मसान्तसम्म सम्पादित कामको विवरण पेस भएको	२,०७,१३	निर्माण व्यवसायीबाट निर्माण कार्यको कार्य सम्पादन गरेको विवरण पेस गरेको
४.	दुई वटा रनिङ बिलबाट २०८० असारसम्मको खर्च लेखि भुक्तानी रकम	१,९६,८०	दोस्रो रनिङ बिलको खर्चमा त्रुटि भएकोले रु.१,५० हजार बढी भुक्तानी गएको
५.	सम्पन्न कार्यको मुल्याङ्कन गर्दा कम काम भएको	११,८३	काम गरेको विवरण र सम्पन्न कार्यको मूल्याङ्कन (३–४) गरेकोमा कार्यमा कमी देखिएको
६.	त्रुटिपूर्ण देखिएको कार्यमा मर्मत नगरेकोले निर्माण व्यवसायीले तिर्नुपर्ने रकम	१७,०८	कामको प्रमाणित गर्ने क्रममा सम्बन्धित प्राविधिकले मर्मत गर्नुपर्ने भनी औंल्याए तापनि त्रुटि नसच्याएको
७.	ठेक्का सम्झौता अनुसार बाँकी कामको रकम	?	ठेक्का सम्झौताअनुसार बाँकी कामको रकम = रु.४,८५,०३ हजार अर्थात् (कोलम १—कोलम ३) अनुसार (रु.६,९२,१६—रु.२,०७,१३)
८.	हालको दररेट विश्लेषण अनुसार बाँकी निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न लाग्ने रकम	६,०९,६७	बाँकी काम गर्न लाग्ने अनमानित रकमको २५ प्रतिशत साबिकका निर्माण व्यवसायीले व्यहोर्ने सर्त भएकोले
९.	सर्तबमोजिम निर्माण व्यवसायीले २५ प्रतिशत तिर्नु पर्ने रकम	१,५२,४२	मानौ, बाँकी काम गर्न लाग्ने रकमको २५ प्रतिशत साबिकका निर्माण व्यवसायीले व्यहोर्ने सर्त भएकोले
१०.	प्रत्येक रनिङ बिलको भुक्तानी बाट रु.१३ लाख ५० हजारका दर्ले पेस्की कट्टी गरेकोले बाँकी	?	पेस्की बाँकी रु.४२,२१ हजार देखिएको किनकि प्रत्येक रनिङ बिलबाट रु.१३,५० हजार का दर्ले कटाएर भुक्तानी गरेकोमा २ वटा रनिङ बिलबाट रु. २७ लाख कट्टी भएकोले
११.	दोस्रो रनिङ बिलको खर्चमा बढी भुक्तानी गएको	१,५०	पेस भएका बिलको विश्लेषण गर्दा दोस्रो रनिङ बिलको खर्चमा बढी भुक्तानी गएकोले सो रकम असुल गर्ने

क्र.सं.	खर्च तथा भुक्तानीसम्बन्धी विवरण	रकम (रु. हजारमा)	कैफियत (बुँदागत समाधान)
१२.	कार्यालयले निर्माण व्यवसायीबाट खुद प्राप्त गर्नु पर्ने रकम ५+६+९+१०+११–(३–४)	?	आयोजना कार्यालयले निर्माण व्यवसायीबाट खुद प्राप्त गर्नु पर्ने रकम ५+६+९+१०+११—९३—४) जसअनुसारः रु.१७,०१+रु.१७,०८+रु.१,५२,४२+रु.४२,२१+रु.१,५०— (रु.२,०७,१३—रु.१,९५,३०)= रु.२,१८,३९ हजार

सार्वजनिक निकायबाट ठेक्का सम्झौताको सर्त नम्बर ४.२ अनुसार बाँकी निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न लाग्ने लागत रकमको २५ प्रतिशतले हुन आउने रकम, गरेको कार्यमा त्रुटिपूर्ण भएको र मर्मत कार्य पनि नभएकोले निर्माण व्यवसायीले तिर्नुपर्ने रकम, पेस्की दिएको रकममध्ये रु.२७ लाख मात्र फस्यौंट भएको, गल्तीले बढी भुक्तानी भएको रकम, साथै निर्माण व्यवसायीले पाउनुपर्ने थप रकमसेत समायोजन गरी रु.२ करोड १८ लाख ३९ हजार सरकारी बाँकी सरह दाखिला गर्न पत्राचार गर्नुपर्ने हुन्छ। तसर्थ, नियमानुसार ३५ दिनभित्र सम्बन्धित कार्यालयको नाममा वा बेरुजु खातामा राजस्व शीर्षक नम्बर १५१११ मा रकम जम्मा गरी भौचर पठाई दिनुपर्दछ। अन्यथा, तोकिएको समयमा नआएमा सरकारी रकम बाँकी सरह कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा लगत कस्न पठाइने बेहोरा उल्लेख भएको छ।

कालोसूचीमा राख्ने प्रकिया

ठेक्का तोडी कालो सूचीमा राख्नेसम्बन्धी (Notice to correct) को सूचना जारी गर्न अघि Correction गर्ने मौका दिइएको माइन्यूट तथा आधार तयार गर्ने, यदि काम सम्पन्न गर्ने प्रतिबद्धता, भरपर्दो कार्य योजना, संशोधित कार्यतालिका र स्रोत परिचालन तालिका पेस गरेमा आवश्यक प्रक्रिया पुऱ्याई निर्माण कार्य पुनः सुरु गर्ने। कालोसूचीमा राख्न नहुने, ठेक्का तोड्न नहुने कुनै स्पष्ट कारण, आधार र प्रमाण भएमा लिखित रूपमा सो को यथोचित पुष्ट्याई, प्रमाण र स्पष्ट आधारसहित सम्पर्क गर्ने। यदि निर्माण व्यवसायीसँग कुनै स्पष्ट कारण, आधार र प्रमाण मनासिब नभएको अवस्थामा तथा सूचनामा उल्लेख भएको म्यादभित्र सम्पर्क नराखेमा स्वतः ठेक्का तोडी कालोसूचीमा राख्ने बेहोरा उल्लेख छ। कुनै पनि सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सम्झौताको म्याद थप नभएमा ठेक्का सम्झौताको अन्त्य गरी निर्माण व्यवसायीलाई निम्न कारबाही गर्नुपर्ने हुन्छः

(क) निर्माण कार्यका लागि पेस भएको कार्य सम्पादन जमानतको रकम जफत गर्ने,

(ख) जरिबाना लगाउने,

(ग) निर्माण कार्यमा लाग्ने रकम नियमानुसार असुल गर्ने,

(घ) निर्माण व्यवसायीलाई कालो सूचीमा राख्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा प्रमाण पुष्ट्याइसहित सिफारिस गर्ने।

कालोसूचीमा राख्ने प्रावधान

सार्वजनिक निकायहरूबाट कालोसूचीमा राख्नको लागि सार्वजनिक अनुगमन कार्यालयमा आवश्यक प्रमाण र जानकारीसहित लेखी आएपछि यस कार्यालयले आवश्यकताअनुसार बैठक बसी सो सूचीमा राख्ने सम्बन्धमा निर्णय लिनुपर्नेछ। यदि कालो सूचीमा राख्ने निर्णय भएमा सार्वजनिकि खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६३(१) बमोजिम लागु हुने मितिसहित कति अवधिसम्मका लागि भएको हो सोबारे सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने हुन्छ। निर्माण व्यवसायी तथा आपूर्तिकर्ताहरूले कालोसूचीमा रहेको अवधिभर सार्वजनिक निकायको

कुनै पनि खरिद कार्यमा भाग लिन पाउने छैन्न। सूचनामा कालोसूचीमा राख्ने अवधि जस्तैः ६ महिना, एक वर्ष, दुई वर्ष, तीन वर्षसम्मको निर्णय लिनुपर्ने छ।

निष्कर्ष

आर्थिक कारोबारमा आर्थिक प्रशासन शाखाले सार्वजनिक खरिदअन्तर्गत खरिद कार्यको खर्च र भुक्तानीमा खरिद कारोबारको सम्बन्धमा नियमन गर्ने, निर्णय लिने, सुझाव दिने, प्रतिवेदन पेस गर्ने, अभिलेख राख्ने र सोको परीक्षण गर्नुपर्दछ। खरिदसम्बन्धी कारोबारको लेखापरीक्षण कार्य सुरु गर्नु अगावै सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी बजेट विनियोजन, कार्यक्रमको विवरण, खरिद योजना, लागत अनुमान, मूल्याङ्कन समितिको प्रतिवेदन, कार्यालय प्रमुखको निर्णय परीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। परीक्षणसँग सम्बन्धित आधार, पद्धति, तरिकाको समेत विचार राखी सार्वजनिक खरिदका ऐन, नियम र निर्देशिकालगायतका आधारमा लेखापरीक्षण गर्नुपर्दछ। निर्माण व्यवसायीबाट ऐन, नियम, सम्झौता र बोलपत्रमा उल्लिखित प्रावधान विपरीत कार्य गरेमा र मनासिब माफिकको अवसर प्रदान गर्दा पनि कार्य सम्पन्न नगरेको कारण सम्झौता रद्द रहेकोमा बितेको कारोबारमा त्रुटि, भूल, पेस्की बाँकी भएतापनि सच्याउने अवसरसमेत मिल्ने भएकोले नियमानुसार लिने दिने कारोबारमा यथार्थता आई फरफारक कार्यमा उचित भए नभएको लेखापरीक्षकले परीक्षणबाट पत्ता लगाउन सक्ने हुन्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७
- Standard Bidding Document for Procurement of Works, 2017
- प्रशिक्षण सामग्री
- दैनिक पत्रपत्रिका

नेपालमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणः एक आयाम

- महेश्वर काफ्ले[*]

सारांश

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण भनेको अदालतमा प्रमाणको रूपमा प्रयोगका लागि व्यक्ति वा संस्थाको वित्तीय जानकारीको जाँच तथा मूल्याङ्कन हो र यस प्रकारको लेखापरीक्षणको दायरा नियमितता अर्थात् पालनाको लेखापरीक्षण र वित्तीय लेखापरीक्षणको भन्दा विस्तृत छ। यस्तो लेखापरीक्षण सम्भावित जालसाज, छलकपट, धोकाधडी वा अन्य वित्तीय हिनामिना तथा दुरूपयोगको अनुसन्धानका माध्यमबाट आपराधिक कारबाहीका लागि प्रमाण सङ्कलन गर्न, कुनै पनि कपटपूर्ण गतिविधिहरू उजागर गर्न र कुनै पनि वित्तीय गल्तीको पहिचान गरी कारबाहीको दायरामा ल्याउने उद्देश्यले गरिएको हुन्छ। सामान्य आय-व्ययको परीक्षण गर्ने कुरा लेखापरीक्षण हो भने अनियमितता हिनामिना मस्यौट जालसाज छलकपट तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्ने र जिम्मेवारिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने कुरा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवातको रूपमा लिन सकिन्छ। यस्तै अनियमितताको जाँच गर्ने रोकथाम गर्ने र आवश्यकतानुसार कानुनी कारबाही गर्ने कार्यको सुरुवात १३ औँ शताब्दीमा इजिप्टबाट सुरु भएको हो भने वित्तीय कारोबारमा जालसाज छलकपट वा वित्तीय अपराधको नियन्त्रणका लागि विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात सन् १९३० देखि भएको हो। वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षण दुबै स्थापित व्यावसायिक मापदण्डहरूअनुसार सञ्चालन गरिन्छ। लेखापरीक्षण मापदण्डहरू जस्तै लेखापरीक्षण अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू (आईएसए) वा सामान्यतया स्वीकृत लेखापरीक्षण मापदण्डहरूको पालना गर्नुपर्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षणले वित्तीय विवरणहरूको शुद्धता परीक्षण गर्दछ भने विधिविज्ञान लेखापरीक्षणले सम्भावित धोकाधडी वा वित्तीय अपराधमा केन्द्रित रही परीक्षण गर्दछ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण कार्य स्वीकृत नीति, मानदण्ड र कार्यविधिअनुरूप व्यवस्थापन गर्न निर्देशिका तयार गर्ने, कर्मचारीहरूमा अनुसन्धान क्षमता बढोत्तरी गर्न उत्प्रेणा तथा ज्ञान सीप तालिमको व्यवस्था मिलाउनुपर्ने, अनुसन्धान गर्ने अन्य निकाय र मुद्दा दायर गर्ने निकायबीच समन्वय गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ।

मुख्य शब्दहरू

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण, अनुसन्धान तहकिकात, जालसाज, छलकपट, हिनामिना, मस्यौट, दुरूपयोग, अनियमितता, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, वित्तीय अपराध, वित्तीय सुशासन, प्रमाणीकरण, वित्तीय जवाफदेहिता, रायसहितको प्रतिवेदन, विधिविज्ञान लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, लेखापरीक्षणका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणा

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण भनेको वित्तीय कारोबारसँग सम्बन्धित स्रेस्ता कागजात बिल भरपाई तथा खर्च पुष्ट्याईं गर्ने आधार एवं प्रमाणको तथ्य सङ्कलन गर्ने विस्तृत परीक्षण गर्ने अनुसन्धान तहकिकात गर्ने

* पूर्व उप-महालेखापरीक्षक

र खर्चको आधिकारिता पहिचान गर्ने र वित्तीय कारोबारमा जालसाज छलकपट हिनामिना मस्यौट दुरूपयोग अनधिकृत प्रयोग तथा अधिकारको दुरूपयोग भएको पाइएमा सोको प्रमाणसहित मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष मुद्दा दायर गर्ने गरी गरिने लेखापरीक्षण हो। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण भनेको अदालतमा प्रमाणको रूपमा प्रयोगका लागि व्यक्ति वा संस्थाको वित्तीय जानकारीको जाँच तथा मूल्याङ्कन हो र यस प्रकारको लेखापरीक्षणको दायरा नियमितता अर्थात् पालनाको लेखापरीक्षण र वित्तीय लेखापरीक्षणको भन्दा विस्तृत छ। यस्तो लेखापरीक्षण सम्भावित जालसाज, छलकपट, धोकाधडी वा अन्य वित्तीय हिनामिना तथा दुरूपयोगको अनुसन्धानका माध्यमबाट आपराधिक कारबाहीका लागि प्रमाण सङ्कलन गर्न, कुनै पनि कपटपूर्ण गतिविधिहरू उजागर गर्न र कुनै पनि वित्तीय गल्तीको पहिचान गरी कारबाहीको दायरामा ल्याउने उद्देश्यले गरिएको हुन्छ। यस्तो लेखापरीक्षण नियमित रूपमा गर्न बाध्यकारी हुँदैन तर आर्थिक कारोबार बिल भरपाई लेखाङ्कन तथा खर्चको पुष्टयाइ बेगर खर्च भएको छ भन्ने सूचना जानकारी तथा उजुरी प्राप्त भएको छ अथवा लेखापरीक्षण गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीलाई जालसाज छलकपट हिनामिना मस्यौट दुरूपयोग अनधिकृत प्रयोग तथा अधिकारको दुरूपयोग भएको वा हुनसक्ने अवस्थाको महसुस भएमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणाअनुसार लेखापरीक्षण गर्ने अनुसन्धान तहकिकात गर्ने र कैफियत देखिएमा प्रमाणसहित कारबाहीका लागि सिफारिस वा मुद्दा दायर गर्ने कार्यदिशसहितको लेखापरीक्षण व्यवस्थापन नै विधिविज्ञान लेखापरीक्षण हो। सार्वजनिक आय-व्ययको उद्देश्यमूलक उपयोगको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्ने सन्दर्भमा आर्थिक कारोबारको लेखा राख्ने तथा जाँच एवं परीक्षण गर्ने परम्पराको विकास भएको पाइन्छ। यस्तो परम्पराको विकास हुनुमा मुख्यतः आर्थिक हिनामिना मस्यौट तथा दुरूपयोग रोक्ने र स्वच्छ कारोबारको सुनिश्चितता गर्ने र जिम्मेवारिता र जवाफदेहिता बढाउने नै हो।

सामान्य आय-व्ययको परीक्षण गर्ने कुरा लेखापरीक्षण हो भने अनियमितता हिनामिना मस्यौट जालसाज छलकपट तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्ने र जिम्मेवारिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने कुरा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवातको रूपमा लिन सकिन्छ। यस्तै अनियमितताको जाँच गर्ने रोकथाम गर्ने र आवश्यकतानुसार कानुनी कारबाही गर्ने कार्यको सुरुवात १३ औ शताब्दीमा इजप्टिबाट सुरु भएको हो। मुख्यतः सुन र अन्नको उत्पादन वितरण र उपभोगमा यस्ता विकृति विसंगतिहरू देखा परेकोले उत्पादन वितरण र उपभोगको अभिलेख राख्ने जिम्मेवारिता र जवाफदेहिता तोक्ने र अनियमितता भए नभएको जाँच परीक्षण गरी अनियमितता रोक्ने कार्यको सुरुवात भएको पाइन्छ भने सत्रौं शताब्दीदेखि यस्ता अनियमितता हिनामिना दुरूपयोग आदी नियन्त्रण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गर्ने र दुरूपयोग हिनामिना मस्यौट पत्ता लगाउन विभिन्न औजारहरूको प्रयोग गर्न थालिएको पाइन्छ। सन् १९३० को विश्वव्यापी मन्दीको समयमा वित्तीय अपराधको सञ्जाल व्यापक भइसकेको सन्दर्भमा लेखापालनसम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाको अवलम्बन तथा कारोबारको जटिलता र वित्तीय अपराधमा नियन्त्रण गर्न फ्रयाँक विल्सनले विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणा ल्याएको पाइन्छ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको आवश्यकतालाई सन् २००८ मा अमेरिकामा वित्तीय संस्थाहरूको धरासायीको अवस्थाले झन पुष्टि गरेको छ भने हाल अन्य क्षेत्रमा पनि यसको महत्त्व यथावतै रहेको पाइन्छ। आर्थिक क्रियाकलापमा वृद्धि, जनचेतनाको स्तरले ल्याएको आवश्यकता, लेखा प्रणाली र लेखापरीक्षणका सन्दर्भमा विभिन्न विकास साझेदार मुलुक तथा संस्थावाट व्यक्त हुने चासो तथा आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छताका लागि अपेक्षा गरिएका विषयहरूलाई आत्मसात गरी प्रचलित ऐन नियम, मानदण्ड र असल अभ्यासका आधारमा लेखा राख्ने तथा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। सरकारी आर्थिक कारोबारमा कैफियतरहित अबस्थाको वाताबरण बनाउनु तथा नियमित रूपमा लेखापरीक्षणको सुनिश्चितता गर्दै

लेखापरीक्षणबाट देखिएका बेहोरालाई समयमा फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण गर्नु गराउनुपर्ने व्यवस्था वित्तीय सुशासनका अवयवहरू हुन।

नेपालको सन्दर्भमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षण

नेपालको सन्दर्भमा लेखा तथा लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा प्रस्थान विन्दुको रूपमा आर्थिक कार्यप्रणाली र लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा २०१५ सालको संविधानले स्पष्ट व्यवस्था गरेको पाइन्छ। नेपालको संविधान, २०७२ ले महालेखापरीक्षकलाई वित्तीय नियमितता र कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ भने लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा वित्तीय नियमितता र कार्यमूलक लेखापरीक्षणका अतिरिक्त वातावरणीय लैङ्गिक, सामयिक, सूचना प्रविधिलगायत विधिविज्ञान लेखापरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। नेपालको संविधान, २०१५ बमोजिम स्थापना भएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्थापना कालदेखि नै वित्तीय र नियमितताको लेखापरीक्षण गर्दै आएकोमा नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१९ मा वि.सं. २०३७ सालमा भएको तेस्रो संशोधनबाट मितव्ययीता कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने म्यान्डेट थप भएको हो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई नियमितता मितव्ययीता कार्यदक्षता प्रभावकारिता र औचित्यका आधारमा लेखापरीक्षण गर्न सक्ने उक्त व्यवस्थालाई नेपालको संविधान, २०४७ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ र नेपालको संविधान, २०७२ ले निरन्तरता दिएको छ। संविधानमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणसम्बन्धी स्पष्ट व्यवस्था नभए पनि आर्थिक कारोबारको लेखापरीक्षण गर्ने सन्दर्भमा वित्तीय कारोबार हुनसक्ने जालसाज छलकपट वा अधिकारको दुरूपयोग हुनसक्ने पक्षबाट लेखापरीक्षण विधि र प्रक्रियामा अनुसन्धान तहकिकातको अवधारणाअनुरूप लेखापरीक्षण व्यवस्थापन गर्न सकिने मान्यताअनुरूप लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखापरीक्षकलाई विधिविज्ञान लेखापरीक्षण गर्नसक्ने म्यान्डेट थप गरेको हो। यसरी म्यान्डेट थप भए पनि कार्यान्वयनमा ल्याउन नसकेको अवस्था थियो।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन इन्टोसाईको सन् २०२२ मा ब्राजिलमा भएको चौबीसौं महाधिवेशनमा नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयका प्रतिनिधि र अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषका प्रतिनिधिबीच भएको द्विपक्षीय वार्तामा नेपालमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात गर्न अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले प्राविधिक सहयोग गर्ने वचनबद्धता स्वरूप नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय र अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषबीच एक सहमति भएपश्चात् अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषका विज्ञ प्रशिक्षक टोलीबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयका ३५ जना लेखापरीक्षकलाई विधिविज्ञान लेखापरीक्षणसम्बन्धी आधारभूत तालिम प्रदान गरेको छ भने विधिविज्ञान लेखापरीक्षण निर्देशिका तयार गर्ने कर्मचारीहरूलाई थप तालिम प्रदान गर्ने अनुसन्धान गर्ने अन्य निकायसंग समन्वय र सहकार्य गर्ने कार्यमा सहयोग गर्ने कार्यक्रम रहेको छ जुन नेपालमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात गर्नका लागि एक कोशेढुङ्गा सावित हुनेछ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण नयाँ अवधारणा भएकोले कार्यान्वयनमा ल्याउन धेरै तयारीहरू गर्नुपर्ने र आवश्यक पूर्वाधार तयार गर्नुपर्ने हुन्छ।

लेखापरीक्षणका माध्यमबाट आर्थिक प्रशासनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासनमा टेवा पुऱ्याउने कार्यमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ। लेखापरीक्षणको विकास क्रममा प्रचलित कानुनको परिपालना भएको छ, छैन र स्रोत साधनको उपलब्धिमूलक उपयोग भएको छ छैन भनी गरिने परीक्षणबाट लेखा तथा लेखापरीक्षणको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्ने, आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता र पारदर्शिता कायम हुने, सुशासनको प्रवर्धनमा टेवा पुग्ने, सरकारी लेखापरीक्षण पद्धति विकासमा सहयोग पुग्ने

भएकोले लेखापरीक्षणको विशेष महत्त्व रहेको छ। लेखा तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था, संस्थागत संरचना र जिम्मेवारी स्पष्ट भए तापनि सरकारी बेरुजुको रकम वर्षेनी बढ्दै गएको छ। कानुनी व्यवस्थाको पालना तथा जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन गर्दै वित्तीय सुशासन कायम गर्नपर्ने देखिन्छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रमुख जिम्मेवारी सङ्घीय तथा प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, सबै स्थानीय तह र सरकारी स्वामित्विका संस्थान, बोर्ड, समितिलगायतको निकायको स्वतन्त्र, निष्पक्ष र उद्देश्यमूलक लेखापरीक्षण गरी सार्वजनिक स्रोत साधनको महत्त्वपूर्ण उपयोगको सुनिश्चितता प्रदान गर्दै वित्तीय सुशासनको प्रत्याभूत गर्न सघाउ पुऱ्याउनु हो। सार्वजनिक स्रोत साधन तथा आम्दानी तथा खर्चको लेखा एवं कारोबार विधिसम्मत सर्वस्वीकार्य लेखामानको अवलम्बन भएको तथा वित्तीय प्रतिवेदनले सत्य तथ्य चित्रण गरेको छ भनी सुनिश्चितताका लागि गरिने लेखापरीक्षण वित्तीय लेखापरीक्षण हो भने आर्थिक कारोबार तथा लेखामा छलकपट जालसाज तथा अधिकारको दुरूपयोग भएको वा हुनसक्ने आशंकामा सोसँग सम्बन्धित प्रमाण सङ्कलन गर्ने विस्तृत परीक्षण गर्ने अनुसन्धान तहकिकात गर्ने र कुनै कैफियत देखिएमा सोको प्रमाणसहित मुद्दा हेर्ने अधिकारी वा अदालतमा मुद्दा दर्ता गर्ने गरी गरिने लेखापरीक्षण विधिविज्ञान लेखापरीक्षण हो। वित्तीय लेखापरीक्षणको क्षेत्र व्यापक छ भने वित्तीय जवाफदेहिता सुनिश्चितताका लागि अनिवार्य छ। यस्तो लेखापरीक्षणको उद्देश्य सकारात्मक रूपमा रहेको हुन्छ अर्थात् आर्थिक कारोबारमा प्रचिलत कानुनको अवलम्बन गरिएको छ लेखामानको प्रयोग भएको छ र वित्तीय प्रतिवेदनले सत्य तथ्य चित्रण गर्दछ भन्ने रहेको हुन्छ भने विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको क्षेत्र सीमित हुन्छ उजुरी वा जालसाज छलकपटको शंकाबाट लेखापरीक्षण उद्देश्य निर्धारण गरिन्छ सबै कारोबारमा अनिवार्य हुँदैन भने शंकास्पद कारोबारसँग मात्र सरोकार राख्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षणमा मुलतः प्रक्रियामूलक वा नतिजामूलक पद्धति अवलम्बन गरिन्छ आम्दानी तथा खर्चका स्रोत पहिचान आय-व्यय स्वीकृति निकासा खर्च लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन नियमसम्मत भयो कि भएन सो खर्चबाट अपेक्षित नतीजा प्राप्त भयो कि भएन आम्दानी तथा खर्चको पुष्ट्याइ गर्ने कागजात प्रमाण संलग्न छ छैन संस्थागत जिम्मेवारी र सोको पालनामा केन्द्रित गरिन्छ भने विधिविज्ञान लेखापरीक्षणमा मूलतः अनुसन्धानमूलक पद्धति अवलम्बन गरिन्छ खर्चको विश्वसनीयता आधिकारिकता र वास्तविकता प्रमाणिकरण गर्नका लागि विस्तृत परीक्षण अनुसन्धान तहकिकात गरिन्छ र व्यक्तिगत जिम्मेवारी र जवाफदेहिता पूरा भएको छ कि छैन भनी लेखापरीक्षण केन्द्रित गरिन्छ। वित्तीय लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षणबाट देखिएको बेहोरासहित रायसहितको प्रतिवेदन कार्यान्वयनका लागि सम्बन्धित निकायमा पठाइन्छ भने विधिविज्ञान लेखापरीक्षणबाट देखिएको कैफियतसहितको प्रतिवेदन प्रमाणहरू र ल्याब प्रतिवेदनसमेत मुद्दा हेर्ने अधिकारी वा अदालतसमक्ष पेस गरिने भएकोले सो अवधारणाअनुसार कार्यपद्धति निर्धारण गरिनुपर्दछ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण र वित्तीय लेखापरीक्षणमा समानता र भिन्नता

वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षणमा केही समानता र भिन्नता रहेका छन्। वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षण दुबै स्थापित व्यावसायिक मापदण्डहरूअनुसार सञ्चालन गरिन्छ। लेखापरीक्षण मापदण्डहरू जस्तै लेखापरीक्षणका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू (आईएसए) वा सामान्यतया स्वीकृत लेखापरीक्षण मापदण्डहरूको पालना गर्नुपर्दछ। दुबै प्रकारका लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षकहरूलाई लेखापरीक्षण भइरहेको संस्थाबाट स्वतन्त्रता कायम राख्न आवश्यक हुन्छ। यस स्वतन्त्रताले लेखापरीक्षकहरूले वित्तीय विवरणको परीक्षण वा अनुसन्धानात्मक कार्य निष्पक्ष र वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कनहरू प्रदान गर्न सक्छन् भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षण दुबैमा लेखापरीक्षणको निष्कर्ष वा

निष्कर्षहरूलाई समर्थन गर्न प्रमाण सङ्कलन गर्ने कार्य समावेश हुन्छ। जबकि वित्तीय लेखापरीक्षण प्रमाण वित्तीय विवरणहरूको शुद्धता र पूर्णतालाई समर्थन गर्नमा केन्द्रित छ, विधिविज्ञान लेखापरीक्षण प्रमाणको उद्देश्य सम्भावित धोकाधडी वा दुर्व्यवहारको पर्दाफास गर्नु हो। दुबै प्रकारका लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षण प्रक्रियाको समयमा सान्दर्भिक जानकारी, आवश्यक प्रमाण र निष्कर्षहरूलाई पुष्ट्याइ गर्न विस्तृत कार्यपत्रहरू राखिन्छ। दुबै लेखापरीक्षणमा आफ्नो कामको आउटपुटका रूपमा प्रतिवेदनहरू तयार गर्छन्। यद्यपि, यी प्रतिवेदनहरूको सामग्री र उद्देश्य उल्लेखनीय रूपमा भिन्न हुन्छ- एक वित्तीय लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले वित्तीय विवरणहरूले साँचो र निष्पक्ष दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्दछ भनेर राय प्रदान गर्दछ जबकि फोरेन्सिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले समर्थन गर्ने प्रमाणका साथ अनुसन्धान गरिएका विशिष्ट आरोपहरूको रूपरेखा प्रस्तुत गर्दछ। वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षणबीच मुख्य भिन्नताहरू देहायबमोजिम छन्:

वित्तीय लेखापरीक्षण र विधिविज्ञान लेखापरीक्षणबीच मुख्य भिन्नता

वित्तीय लेखापरीक्षण	फरक बुँदा	विधिविज्ञान लेखापरीक्षण
विवरणहरूको जाँच गर्नमा केन्द्रित हुन्छ जसले लेखा मापदण्डहरूअनुसार वित्तीय स्थिति, कारोबारको लेखाङ्कन, नगद प्रवाह र वित्तीय विवरणको सत्य तथ्य दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्छन्।	परिभाषा	विधिविज्ञान लेखापरीक्षण धोकाधडी, दुर्व्यवहार वा अनियमितताहरूको विशेष अनुसन्धानमा केन्द्रित छ र अनुसन्धानात्मक कार्यहरू सम्पादन गरी प्रमाण सङ्कलन विश्लेषणका माध्यमबाट जालसाज वा वित्तीय अपराधको पहिचान गरी मुद्दा दायर गर्ने कार्य गरिन्छ।
वित्तीय लेखापरीक्षणको उद्देश्य वित्तीय विवरणहरू त्रुटिरहित छन र वित्तीय कारोबारले यथार्थ चित्रण गर्दछ भन्ने उचित आश्वासन प्रदान गर्नु हो।	उद्देश्य	विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको उद्देश्य कानुनी कारवाही वा अन्य अनुसन्धान उद्देश्यहरूमा प्रयोगका लागि सम्भावित धोकाधडी वा दुर्व्यवहारसँग सम्बन्धित प्रमाण सङ्कलन गरी कैफियत देखिएमा मुद्दा दायर गर्नु हो।
वित्तीय लेखापरीक्षणमा लेखापरीक्षकहरू मुख्य रूपमा वित्तीय जानकारीको शुद्धता र पूर्णता मूल्याङ्कन गर्न नमूना छनौट विधि र सारभूत परीक्षण प्रक्रिया अवलम्बन गर्दछन्।	विधि	विधिविज्ञान लेखापरीक्षकहरूले धोकाधडी वा दुर्व्यवहारको प्रमाण उजागर गर्न डेटा विश्लेषण, अन्तर्वार्ता, कागजात परीक्षण र फरेन्सिक लेखा कौशल जस्ता विशेष खोजी प्रविधिहरू प्रयोग गर्छन्।
वित्तीय लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले वित्तीय विवरणहरू उचित रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ कि छैन भन्ने बारे राय प्रदान गर्दछ।	प्रतिवेदन	विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको नतिजा प्रायः थप कार्यका लागि सिफारिसहरूसहित विशिष्ट आरोपहरूसँग सम्बन्धित निष्कर्षहरूको रूपरेखा प्रस्तुत गर्ने विस्तृत प्रतिवेदन हो जसमा सम्भावित कपटपूर्ण गतिविधिहरू वा अनियमितताहरू पहिचान गरी कारबाहीकालागि सिफारिस गरिएको हुन्छ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण चक्र

विधिविज्ञान लेखापरीक्षणमा मुख्यतः लेखापरीक्षण गरीने विषयको पहिचान योजना तर्जुमा अनुसन्धान तथा प्रमाण सङ्कलन प्रतिवेदन र मुद्दा दर्ता चरणहरू पूरा गरेपछिमात्र लेखापरीक्षण चक्र पूरा भएको मानिन्छ। लेखापरीक्षण गरिने विषयको पहिचान अन्तर्गत आर्थिक कारोबार बिल भरपाई लेखाङ्कन तथा खर्चको पुष्ट्याइ बेगर खर्च भएको छ भन्ने सूचना जानकारी तथा उजुरी प्राप्त भएको छ अथवा लेखापरीक्षण गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीलाई जालसाज छलकपट हिनामिना मस्यौट दुरूपयोग अनधिकृत प्रयोग तथा अधिकारको दुरूपयोग भएको वा हुननसक्ने अवस्थाको महसुस भएमा सो विषय लेखापरीक्षण गर्ने गरी अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट निर्णय भएपछी लेखापरीक्षणको प्रक्रिया सुरु गरिन्छ। विषय छनौट भएपछि योजना तर्जुमा चरण सुरु हुन्छ। योजना तर्जुमा चरणमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको उद्देश्य क्षेत्र विधि प्रक्रिया निर्धारण गर्ने

लेखापरीक्षणमा संलग्न रहने जनशक्ति तथा लेखापरीक्षण कार्यक्रम र कार्यतालिका तयार गर्ने लेखापरीक्षण उद्देश्यबमोजिम सम्भावित जालसाज छलकपट हिनामिना मस्यौट दुरूपयोग अनधिकृत प्रयोग तथा अधिकारको दुरूपयोग भएको वा हुननसक्ने क्षेत्रमा आधारित रहेर अनुसन्धान गर्नका लागि प्रश्नावली तयार गर्ने छलफल गर्ने अन्तर्वार्ता लिने वयान लिने अनुसन्धानको दायरा निर्धारण गर्नेलगायतका कार्यहरू गरिन्छ। यसमा फोरेन्सिक लेखापरीक्षणको दायरा र उद्देश्यहरूको रूपरेखा बनाउनु, जोखिमका सम्भावित क्षेत्रहरू पहिचान गर्नु र प्रमाण सङ्कलन गर्ने योजना विकास गर्नु समावेश हुन्छ। यसबाट नै विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको दिशा निर्देश गर्दछ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको दोस्रो चरण अनुसन्धान तथा प्रमाण सङ्कलन हो। स्वीकृत लेखापरीक्षण योजनाअनुसार सम्भावित जोखिम वा अनुसन्धान गरिने विषय वा शंकास्पद कारोबारमा केन्द्रित रही विस्तृत सर्वेक्षण गर्ने सम्भावित पदाधिकारीलाई अनुसन्धानको दायरामा ल्याइ छलफल गर्ने सोधपुछ गर्ने अन्तर्वार्ता लिने विस्तृत परीक्षण गर्ने अनुसन्धान तहकिकात गर्ने वयान लिने प्रमाणहरू सङ्कलन गर्ने सङ्कलित प्रमाणहरू आवश्यकतानुसार ल्याबमा परीक्षण गर्नेलगायतका कार्य गरी सत्य तथ्यसहित जालसाज छलकपट वा दुरूपयोग भएको अवस्था यकिन गर्ने कार्यहरू यस चरणमा गरिन्छ। यस चरणमा फरेन्सिक लेखापरीक्षकहरूले वित्तीय रेकर्ड, लेनदेन विवरण, ब्याङ्क स्टेटमेन्ट, सम्झौता र अन्य सान्दर्भिक कागजातहरू सङ्कलन गर्छन् जसले वित्तीय अपराधको प्रमाण वा पुष्ट्याइमा सहयोग पुग्दछ। सङ्कलन गरिएको तथ्याङ्कलाई राम्ररी जाँच गरिन्छ र कुनै पनि अनियमितता वा विसङ्गतिहरूको अनुसन्धान विश्लेषण गरिन्छ जसले कपटपूर्ण गतिविधिहरू वा वित्तीय अपराधलाई पहिचान गर्न मद्दत गर्दछ। फरेन्सिक लेखापरीक्षकहरूले थप जानकारी र अन्तरदृष्टि सङ्कलन गर्ने जाँचअन्तर्गत वित्तीय लेनदेनमा संलग्न व्यक्तिहरूसँग अन्तर्वार्ता सोधपुछ प्रश्नावलीको जवाफ लिन पनि सक्छन्।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको तेस्रो चरण प्रतिवेदन चरण हो र यस चरणमा अनुसन्धानबाट देखिएका कैफियतमा केन्द्रित रही प्रतिवेदन तयार गर्ने प्रमाणका आधारमा जिम्मेवार पदाधिकारी पहिचान गरी जालसाज वा छलकपट वा अधिकारको दुरूपयोगबाट भएको हानि-नोक्सानीसमेत यकिन गरी सम्भावित संजाय जरिबानासहित विधिविज्ञान लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण प्रतिवेदनअनुसार मुद्दा दर्ता गर्ने कार्य चौथो चरणअन्तर्गत पर्दछ। यस चरणमा जालसाज वा छलकपट भएको पुष्ट्याइ र प्रमाणसहित तयार गरिएको प्रतिवेदनका आधारमा मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष वा अदालतसमक्ष विस्तृत अनुसन्धान तहकिकातको आधार विधि र प्रक्रिया लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ल्याब परीक्षण प्रतिवेदनसहित मुद्दा दर्ता गर्ने कार्य गरिन्छ। मुद्दा दर्ता भएपछि सो मुद्दाको बचाउ गर्ने बहस पैरवी गर्ने लगायत कार्य सरकारवादी मुद्दा सरह हुनेछ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अन्तिम चरण अनुगमन लेखापरीक्षणको चरण हो। यसमा मुख्यतः यस अघि गरिएको फोरेन्सिक अडिटको नतिजाको आधारमा सम्पत्ति रिकभरी, अनुशासनात्मक उपायहरू वा आन्तरिक नियन्त्रणमा परिवर्तनहरू जस्ता सिफारिस तथा सुझाव र सोको कार्यान्वयन अवस्था मूल्याङ्कन गरिन्छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका सबै चरणमा लेखापरीक्षकहरूले आफ्नो अनुसन्धान सञ्चालन गर्दा वस्तुनिष्ठता, स्वतन्त्रता, र व्यावसायिक मापदण्डहरूको पालना कायम राख्नु महत्त्वपूर्ण मानिन्छ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण व्यवस्थापन

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा व्यवस्था भएअनुसार नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण सुरुवात गर्ने तयारीका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले विधिविज्ञान लेखापरीक्षण सञ्चालनगर्ने कर्मचारीहरूलाई

विधिविज्ञान लेखा र अनुसन्धान प्रविधिहरूमा विशेष प्रशिक्षण जस्तै धोकाधडी पत्ता लगाउने र अनुसन्धान गर्ने, वित्तीय रेकर्ड र लेनदेनको विश्लेषण गर्ने र कानुनी कारबाहीमा प्रयोग गर्न सकिने प्रमाण सङ्कलन गर्ने लगायतको प्रशिक्षण आवश्यक पर्दछ। कार्यालयले विधिविज्ञान लेखापरीक्षण गर्न विशेष प्रक्रियाहरू स्थापना गर्न आवश्यक छ, जसमा प्रमाण सङ्कलन गर्ने विधि, मूल्याङ्कन गर्ने र प्रमाणहरूको अभिलेखीकरण गर्ने तथ्याङ्क विश्लेषणका लागि प्रविधि उपकरणहरू र वित्तीय अभिलेखहरूमा विसङ्गति वा अनियमितताहरू पत्ता लगाउन आवश्यक स्रोतहरूमा पहुँच स्थापित गर्नेलगायतका कार्यविधि तयार गर्नुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा सन् २०१९ मा अबुधाबीमा भएको संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय सम्मेलनले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अन्य निकायसँग समन्वय गरी कार्य गर्न सक्ने घोषणापत्र जारी भएकोले पनि नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छ। उक्त घोषणापत्रलाई कार्यान्वयन गर्नका लागि नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नायब महालेखापरीक्षकको संयोजकत्वमा एक पाँच सदस्यीय भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सहकार्य र समन्वय कार्यटोली गठन गरी अवधारणापत्र समेत तयार गरीसकेको अवस्था भएकोले पनि सो अबधारणापत्रबमोजिम विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको रूपमा कार्य अघि बढाउन सहयोग पुग्ने देखिन्छ। इण्टोसाईले लेखापरीक्षण सम्बन्धमा जारी गरेको अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अवलम्बन गरेको सन्दर्भमा इन्टोसाईले सन् २०१९ मा अनुमोदन गरेको सरकारी निकायमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी लेखापरीक्षण निर्देशिका (Guideline for the Audit of corruption prevention in Government Agencies Guid ५२७०) अनुसार विधिविज्ञान लेखापरीक्षण मार्गदर्शनहरू तयार गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। उक्त मानदण्ड तथा मार्गदर्शनलाई लेखापरीक्षणको मूलमन्त्रको रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि चेकलिष्ट, फर्मेट तथा टुलकीटहरू विकासमा प्राथमिकता दिनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण मार्गदर्शन तयार गर्दा मुख्यत देहायका विषयवस्तुहरूमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छः

- विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणा परिचय
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने आवश्यकता
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका लागि विषय/कार्यालय/कार्यक्रम छनोटका आधार
- जालसांज छलकपट हिनामिना मस्यौट दुरूपयोग आदिका सम्भावित क्षेत्रहरू
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका लागि जोखिम पहिचान र विश्लेषणका आधार
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका लागि योजना तर्जुमा विधि
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षण योजना कार्यान्वयन र प्रमाण सङ्कलन विधि
- प्रमाण विश्लेषण परीक्षण र अभिलेखीकरण
- प्रतिवेदन तयारी ढाँचा
- मुद्दा दायर गर्ने अधिकारीसमक्ष पेस गर्ने आधार र तरिका
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन लेखापरीक्षण

नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था इण्टोसाई तथा एसोसाईको सदस्य भएको नाताले अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क विस्तार गरी प्राविधिक सहयोगको आदान प्रदान तथा अबलोकन भ्रमण, कर्मचारीको तालिम तथा क्षमता अभिवृद्धि, द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सहयोग, नमूना सङ्गठनको रूपमा विकास जस्ता पक्षमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धि गर्ने कुरामा प्राथमिकता दिई विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ।

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण व्यवस्थापनका चुनौति समस्या र समाधान

नेपालको संविधान २०७२ ले नेपालका महालेखापरीक्षकलाई नियमितता वित्तीय तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने र प्रतिवेदन पेस गर्ने काम कर्तव्य अधिकार दिएको छ भने लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले विधिविज्ञान लेखापरीक्षणसहित लेखापरीक्षणका केही नवीन अवधारणा कार्यान्वयन गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको अवधारणाअनुसार महालेखापरीक्षकले वित्तीय अपराधमा अनुसन्धान तथा विस्तृत परीक्षण गर्न सक्ने भए तापनि अनुसन्धान तथा विस्तृत परीक्षणबाट कुनै कैफियत देखिएमा आफैंले मुद्दा दायर गर्नसक्ने अधिकार महालेखापरीक्षकलाई रहेको छैन भने अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने अधिकारी वा निकायसंग समन्वय गर्नुपर्ने अवस्था छ। वित्तीय अपराधमा अनुसन्धान तहकिकात गर्न कार्यविधि तथा निर्देशिका तयार गर्ने एवं महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा भएका जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने कार्य पनि चुनौतीपूर्ण नै छ। नियमित लेखापरीक्षणभन्दा विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको दायरा विस्तृत र व्यापक भएकोले निश्चय नै अनुसन्धान तहकिकातमा बढी स्रोत साधन आवश्यक पर्दछ भने जालसाज वा छलकपट पत्ता लगाउन प्रमाण सङ्कलन तथा ल्याव परीक्षण आवश्यक पर्ने भएकोले सोको व्यवस्थापन पनि निकै चुनौतीपूर्ण नै देखिन्छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण सुरुवात गर्नका लागि विद्यमान यस्ता चुनौतीहरूको सामना गर्ने सिलसिलामा आइपर्ने समस्याहरू समाधान गर्नका लागि नेतृत्वदायी भूमिका, सकारात्मक सोचको विकास, स्रोत साधनको व्यवस्थापन, कार्यविधि निर्माण, परीक्षण विधि, अन्य निकायसँगको समन्वय, सूचना स्रोतको उपलब्धता, प्रमाण सङ्कलन र अभिलेखीकरण, कर्मचारीको क्षमता विकासलगायत पक्षमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

निष्कर्ष

विधिविज्ञान लेखापरीक्षण नयां अवधारणा भएकोले कार्यान्वयनमा ल्याउन धेरै तयारीहरू गर्नुपर्ने र आवश्यक पूर्वाधार तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको विकास क्रममा प्रचलित कानुनको परिपालना भएको छ, छैन र स्रोत साधनको उपलब्धिमूलक उपयोग भएको छ छैन र वित्तीय अपराध न्यूनीकरण गरी वित्तीय कारोबारको विश्वसनियता अभिवृद्धि गर्ने, आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता र पारदर्शिता कायम हुने, सुशासनको प्रवर्धनमा टेवा पुग्ने भएकोले विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको विशेष महत्त्व रहेको छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षण कार्य स्वीकृत नीति, मानदण्ड र कार्यविधिअनुरूप व्यवस्थापन गर्न निर्देशिका तयार गर्ने, कर्मचारीहरूमा उत्प्रेरणा तथा ज्ञान सीप तालिमको व्यवस्थापन गर्ने, अन्य अनुसन्धान निकाय र मुद्दा दायर गर्ने निकायसँग समन्वय गर्नुपर्ने, लेखापरीक्षण व्यवस्थापनका लागि यथेष्ट सूचना तथा वास्तविक तथ्याङ्कमा आधारित विधिविज्ञान लेखापरीक्षण कार्य पद्धति तयार गर्ने, प्रभावकारी विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका लागि निकायहरूको आवश्यक सूचना एवं तथ्याङ्कहरू सङ्कलन व्यवस्था मिलाउनुपर्ने, जोखिम विश्लेषण गर्ने, सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने, नीतिगत विषयमा केन्द्रित रहने तथा स्रोत साधनको महत्तम उपयोगमा केन्द्रित रहने व्यवस्था मिलाई विधिविज्ञान लेखापरीक्षणको सुरुवात गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। विधिविज्ञान लेखापरीक्षणका माध्यमबाट आर्थिक प्रशासनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासनमा टेवा पुऱ्याउने कार्यमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- इन्टोसाई लेखापरीक्षण मानदण्ड, २०१९ सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तराष्ट्रिय सङ्गठन
- नेपालको संविधान, २०७२ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति
- विधिविज्ञान लेखापरीक्षणसम्बन्धी गुगल स्रोतसामाग्री तथा फ्री डाउनलोड ई-पुस्तकहरू।

सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लेखाङ्कन तथा लिलामी व्यवस्था

- घनश्याम पराजुली[*]

सारांश

नेपाल सरकारको विद्यमान आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी कानुनले सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको अभिलेख राख्ने, स्रेस्ता राख्ने, मौजुदा अवस्थाको निरीक्षण गर्ने, वार्षिक विवरण पेस गर्ने, बरबुझारथ गर्ने, लिलाम बिक्री गर्ने, मिनाहा गर्नेलगायतका व्यवस्था गरेको पाइन्छ। कानुनी व्यवस्था भएपनि समयमा सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लिलाम बिक्री नगर्नाले मूल्य तथा गुणस्तरमा क्षय भएको तथा सरकारी निकाय, भण्डार तथा परिसर अव्यवस्थित रहेको अवस्था छ। प्रस्तुत लेख सार्वजनिक निकायले दैनिक कार्य सञ्चालनको क्रममा वा अर्ध न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्दा सम्पत्ति तथा मालसामान लिलाम बिक्री गर्ने व्यवस्थाको विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ।

सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लेखाङ्कन

लेखाङ्कन प्रणालीअनुसार सरकारी निकायले सम्पत्ति तथा जिन्सी माल सामानको लेखाङ्कन गर्ने प्रणाली निम्न रहेका छन।

१. **नगदमा आधारित लेखाङ्कनः** नगदमा आधारित लेखाङ्कन अवलम्बन गरेका प्रत्येक कार्यालयले कुल सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको परिमाण र मूल्य, चालू आर्थिक वर्षमा लिलाम, मिनाहा वा हस्तान्तरण भई खर्च भएको परिमाण र मूल्य तथा बाँकी जिन्सी मालसामानको परिमाण र मूल्य समेत खुलाई अभिलेख राख्नुपर्दछ। यसबमोजिम स्रेस्ता राख्दा मूल्य नखुलेको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मौजुदा अवस्था, आयु, प्रयोग वर्ष, सम्बन्धित सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको बजार दर, अवशेष मूल्य समेतलाई आधार लिई त्यस्ता मालसामानको मूल्य कायम गरी राख्नुपर्दछ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले २१ वटा जिन्सी तथा सम्पत्ति व्यवस्थापनसम्बन्धी लेखाका ढाँचा कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (Public Asset Management System, PAMS) का आधारमा तयार गरेको एकीकृत आर्थिक विवरण अनुसार २०७९। ८० मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकार मातहत निम्नानुसार रु.२ खर्ब १ अर्ब २७ करोड ८६ लाख ६६ हजार मूल्यका सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान रहेका छन्:

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

(रु. हजारमा)

सम्पत्तिको विवरण	नेपाल सरकार	प्रदेश सरकार	स्थानीय तह	जम्मा
भवन र संरचना	२८४९६२३२	४५११२२३	३४७८१०८	३६४८५५६३
मेशीनरी र उपकरण	९६३७२१३९	२३७७१०९६	२९४५४०३८	१४९५९७२७३
उत्पादित जैविक साधन	२९१८५०९	११३८०१९	२८२३०३९	६८७९५६६
अन्य संरचना	१४१५७३	२२१३१	१३८७२	१७७५७६
बहुमूल्य वस्तुहरू	७६६१	५४७	७५०१	१५७०९
अनुत्पादित सम्पत्तिहरू	६८३२९८५	३३७०९६	९५२८९८	८१२२९७९
जम्मा	**१३४७६९०९८**	**२९७८०११२**	**३६७२९४५६**	**२०१२७८६६६**

प्रणालीमा सार्वजनिक निकायले गरेको जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका मर्मत गर्नुपर्ने तथा लिलाम गर्नुपर्ने सम्पत्तिको विवरण देखाउने गरेको छैन।

२. **प्रोदभावी लेखाङ्कनः** प्रोदभावी लेखाङ्कन अवलम्बन गर्ने निकायका लागि नेपाल लेखामान बोर्डबाट स्वीकृत नेपाल लेखामान (Nepal Financial Reporting Standards, NFRS 2018) मा जायजेथा, संयन्त्र र उपकरणलाई सम्पत्तिको रूपमा पहिचान गर्ने तथा पहिचान भएका सम्पत्ति अभिलेखबाट हटाउने सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। निकायले सम्पत्तिको रूपमा पहिचान गर्दा त्यस्तो सम्पत्ति वा त्यसका पार्टपुर्जाबाट निकायलाईलाई भविष्यमा आर्थिक लाभ हुने तथा त्यस्तो सम्पत्तिको लागत विश्वसनीय रूपमा मापन गर्न सकिने अवस्था विद्यमान हुनुपर्दछ। सम्पत्तिको लागत पहिचान गर्दा सम्पत्ति प्राप्त गर्न वा निर्माण गर्न लागेको सुरु लागत, सम्पतिको क्षमतालाई निरन्तरता दिन लागेको खर्चहरू समावेश गर्नुपर्दछ। सम्पत्तिको लागतमा सम्पत्तिको खरिद मूल्य र खरिद मूल्यमा तिरिएका शुल्क तथा दस्तुर, सम्पत्तिलाई प्रयोग हुने स्थान वा स्वरूपमा ल्याउन भएका खर्चहरू, सम्पत्ति रहेको स्थान वा स्वरूपबाट भविष्यमा हटाउन लाग्ने लागत समेत समावेश गर्नुपर्दछ।

सम्पत्तिको पहिचान पश्चात् मापन गर्दा लागत ढाँचा वा पुनर्मूल्याङ्कन ढाँचामा मापन गर्ने गरी निकायको लेखा नीति स्वीकृत गरिएको हुनुपर्दछ। सम्पत्तिलाई यसको उपयोगयोग्य अवधिअनुसार ह्रास कट्टी गर्नुपर्दछ। सम्पत्तिको मूल्यमा क्षय भएको अवस्थामा त्यस्तो क्षयको पनि लेखाङ्कन गर्नुपर्दछ।

निकायको अभिलेखमा रहेको सम्पत्तिको बाँकी मूल्यलाई त्यस्तो सम्पत्तिको बिक्री वा निकायलाई भविष्यमा आर्थिक लाभ नहुने अवस्थामा सम्पत्तिबाट हटाउने कार्य गर्नुपर्दछ। यसरी सम्पत्तिबाट हटाउँदा भएका लाभ वा हानीलाई निकायको आय विवरणमा देखाउनुपर्दछ। निकायले सम्पत्तिबाट हटाउँदा सो सम्पत्तिमा अर्को पक्षको स्वामित्वमा गएको मितिमा हटाउनुपर्दछ।

लिलामको परिचय

सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान लिलाम बिक्रीसम्बन्धी कार्यविधिले लिलामलाई सम्पत्ति तथा जिन्सी निरीक्षण गर्दा टुटफुट तथा बेकम्मा भई पुनः प्रयोग गर्न नसकिने, मर्मत गरी पुनः प्रयोग गर्न सकिने भए तापनि सामानको पार्टपुर्जा नपाइने र मर्मत गर्दा उक्त सामानको बजार मूल्यको पच्चीस प्रतिशत भन्दा बढी खर्च हुने वा प्रविधि पुरानो भएको कारण प्रयोग गर्दा कार्यकुशलता घट्ने भनी सम्पत्ति तथा जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको सम्पत्ति तथा जिन्सी सामान बिक्री गर्ने कार्य भनी परिभाषित गरेको छ।

कानुनी व्यवस्था

नेपालमा सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लिलाम बिक्री सम्बन्धमा रहेका कानुनी व्यवस्था निम्न रहेका छन्।

१. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६:** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४५ मा लिलाम बिक्री तथा दफा ४६ मा मिनाहासम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ।

२. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७:** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७ को नियम १०६ मा लिलाम बिक्री गर्ने, नियम १०७ मा लिलाम गर्ने सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्याङ्कन तथा नियम १०८ मा लिलाम बिक्री गर्ने विधि तोकिएको छ।

३. **मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ र नियमावली, २०५३:** मूल्य अभिवृद्धि कर नियमावली, २०५३ मा बुझाउनु पर्ने कर, दस्तुर र ब्याज करदाताले नबुझाएमा कर अधिकृतले बक्यौता कर, दस्तुर, जरिबाना र ब्याज असुल गर्न सम्पत्ति रोक्का राख्दा कर असुल नभएमा कर अधिकृतले करदाताको सम्पत्ति पूर्ण आंशिक रूपमा लिलाम गरी असुल गर्न सक्ने व्यवस्था छ।

४. **राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ र नियमावली, २०७०:** राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ को दफा ३२ तथा राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) नियमावली, २०७० को नियम २५ र नियम २६ मा कब्जामा रहेका मालवस्तुको लिलाम बिक्रीसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ।

५. **आयकर ऐन, २०५८ र नियमावली, २०५९:** आयकर ऐन, २०५८ र आयकर नियमावली, २०५९ मा कर बक्यौता रहेको व्यक्तिसँग रहेका सम्पत्ति लिलाम बिक्री गर्ने व्यवस्था छ।

६. **अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ र नियमावली, २०५९:** अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ र अन्तःशुल्क नियमावली, २०५९ मा अन्तःशुल्क अधिकृतले कुनै व्यक्तिको सम्पत्ति जफत गर्नुपर्ने मनासिब माफिकको कारण पर्न आएमा त्यस्तो सम्पत्ति रोक्का राख्न सक्ने र यसरी रोक्का रहेको सम्पत्ति सड्ने, बिग्रने, नष्ट हुने वा त्यसको मूल्य घट्ने देखिएमा अन्तःशुल्क अधिकृतले त्यस्तो वस्तु तुरुन्त लिलाम बिक्री गरी आएको रकमको आम्दानी बाँध्ने व्यवस्था छ।

७. **बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको ऋण असुली ऐन, २०५८:** बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको ऋण असुली ऐन, २०५८ को दफा २५ मा ऋण असुली अधिकृतले ऋणको साँवा तथा ब्याज रकम प्रचलित कानुनको अधिनमा रही ऋणीको धितो राखिएको वा नराखिएको अन्य चल वा अचल सम्पत्ति लिलाम बिक्री गरी वा जमानत दिने व्यक्तिको चल वा अचल सम्पत्ति लिलाम बिक्री गरी असुल उपर गर्न सक्ने व्यवस्था छ।

८. **भन्सार ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६४:** भन्सार ऐन, २०६४ र भन्सार नियमावली, २०६४ जफत भएका मालवस्तु नेपाल सरकारले आफैले प्रयोग गरेकोमा बाहेक सम्बन्धित भन्सार अधिकृतले लिलाम बिक्री गर्न सक्दछ।

९. **सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४:** सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ को दफा ३८ मा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुरका सम्बन्धमा नियन्त्रणमा लिइएका सम्पत्ति वा साधनको लिलाम बिक्री गर्न सकिने व्यवस्था छ।

१०. **जिल्ला अदालत नियमावली, २०७५:** जिल्ला अदालत नियमावली, २०७५ को नियम ९२ मा मुद्दामा पेस भएका मालसामान लिलाम गर्ने कार्यविधि तोकिएको छ।

लिलाम बिक्री प्रक्रिया

सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी माल सामानको लिलाम बिक्री गर्दा देहायका प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्ने प्रचलन रहेको छः

१. **विवरण तयारी र स्वीकृतिः** सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको निरीक्षण गर्दा टुटफुट तथा बेकम्मा भई पुनः प्रयोग गर्न नसकिने, मर्मत गरी पुनः प्रयोग गर्न सकिने भए तापनि सामानको पार्टपुर्जा नपाइने र मर्मत गर्दा उक्त सामानको बजार मूल्यको पच्चीस प्रतिशतभन्दा बढी खर्च हुने वा प्रविधि पुरानो भएको कारण प्रयोग गर्दा कार्यकुशलता घट्ने भनी सम्पत्ति तथा जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने भनी उल्लेख भएको अवस्थामा सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणालीमा प्रविष्ट गरेपछि सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानमध्ये कार्यालय प्रमुखले लिलाम गर्नुपर्ने भनी ठहराएका मालसामान त्यस्तो प्रतिवेदन प्राप्त भएको मितिले एक महिनाभित्र लिलाम बिक्रीको प्रक्रिया सुरु गर्नुपर्दछ। लिलाम बिक्री गर्ने निर्णय गर्दा निर्माण वा खरिद भएको मितिले सवारीसाधनको हकमा बीस वर्ष, कम्प्युटरलगायत सूचना प्रविधिजन्य मालसामानको हकमा पाँच वर्ष, फर्निचरको हकमा दश वर्ष र अन्य मेसिनरी औजारको हकमा पन्ध्र वर्षभन्दा कम अवधि भएको मालसामान प्राविधिकबाट निरीक्षण गराई प्रतिवेदन लिएर लिलाम गर्नुपर्दछ। घर, जग्गा जस्ता स्थिर सम्पत्ति नेपाल सरकारको निर्णयअनुसार मात्र बिक्री गर्न पाइने भएपनि पुरानो घर भत्काई नयाँ बनाउन वा अन्य कुनै कारणले पुरानो घर भत्काउँदा निस्किएका सामग्री सम्बन्धित केन्द्रीय निकायको स्वीकृतिमा कार्यालय प्रमुखले लिलाम बिक्री गर्न सक्दछ।

२. **मूल्याङ्कनः** राजस्व चुहावट (नियन्त्रण तथा अनुसन्धान) नियमावली, २०७० को नियम २५ मा राजस्व चुहावट (नियन्त्रण तथा अनुसन्धान) ऐनअन्तर्गत कब्जा गरिएको कुनै मालवस्तु लिलाम गर्ने सम्बन्धमा अनुसन्धान अधिकृतले पञ्चकृति मोल कायम गर्दा राजस्व चुहावट अनुसन्धान विभागको महानिर्देशक वा उपमहानिर्देशकको संयोजकत्वमा मूल्याङ्कन समिति गठन गरी त्यस्तो मालवस्तुको मूल्याङ्कन गरी मोल कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। समितिले पञ्चकृति मोल कायम गर्न व्यवहारिक वा सम्भव नहुने भएमा वा सडीगली जाने भई कब्जामा लिइएका मालवस्तु तत्काल लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने भएमा महानिर्देशकको स्वीकृति लिई अनुसन्धान अधिकृतले नजिकको सरकारी कार्यालयको प्रतिनिधि तथा भद्रभलाद्मी राखी पञ्चकृति मोल कायम गर्नुपर्दछ।

२.१. भन्सार नियमावली, २०६४ को नियम ५४ मा भन्सार कार्यालयमा दाखिला भएका सवारी तथा ढुवानीका साधन लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने मालवस्तु मूल्याङ्कन गर्न भन्सार कार्यालयको प्रमुख संयोजकत्वमा सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालयको प्रतिनिधि, सम्बन्धित उद्योग वाणिज्य सङ्घको प्रतिनिधि, सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रतिनिधि र सवारी र ढुवानी साधनको

हकमा मेकानिकल प्राविधिक सदस्य रहेको मूल्याङ्कन समिति रहेको छ। समितिले मालवस्तुको मूल्य कायम गर्दा मालवस्तुको भौतिक अवस्था, स्थानीय माग, उपयोगिता, प्रयोग गर्न सकिने अवधि, ह्रास कट्टी, अवशेष मूल्य र बजार मूल्य समेत विचार गर्नुपर्दछ।

२.२. जिल्ला अदालत नियमावली, २०७५ को नियम ९२ मा अदालतमा रहेका दशी वा अन्य मालसामान तथा फैसला वा अन्तिम आदेश कार्यान्वयनको सिलसिलामा जायदात तायदात भई आएका मालसामानहरू लिलाम बिक्री गर्ने प्रयोजनका लागि सम्बन्धित अदालतको सेरेस्तेदारको अध्यक्षतामा मूल्याङ्कन समिति गठन हुने व्यवस्था छ। समितिले सम्बन्धित विषयको ज्ञान भएका अन्य व्यक्तिलाई आमन्त्रण गर्न सक्दछ।

२.३. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम १०७ र १०८ मा मालसामान लिलाम बिक्री गर्ने प्रयोजनका लागि सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान: समितिमा केन्द्रीय निकाय विभाग र अन्य केन्द्रीयस्तरको कार्यालयको हकमा सम्बन्धित निकायको प्रमुखले तोकेको कम्तीमा राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीको अधिकृतको संयोजकत्वमा कुनै सरकारी निकायको विज्ञ कर्मचारी एक जना रहने तथा अन्य कार्यालयको हकमा सम्बन्धित कार्यालयको प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकृतको संयोजकत्वमा सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको ज्ञान भएको प्राविधिक कर्मचारी रहने व्यवस्था छ। यस अनुसार गठन भएका समितिले विशेष प्रकृतिको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको हकमा सम्बन्धित विषयको प्राविधिकको सहयोग लिई मूल्याङ्कन गर्न, गराउन सक्दछ।

लिलाम बिक्री गर्ने प्रयोजनको मालसामानको मूल्याङ्कन गर्न ह्रास कट्टी दररेट प्रयोग गर्दा कम्प्युटर तथा सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित उपकरणमा पच्चीस प्रतिशत, फर्निचर तथा फिक्स्चर्समा पच्चीस प्रतिशत, अटोमोबाइल्स बीस प्रतिशत, निर्माणसम्बन्धी उपकरणमा पन्ध्र प्रतिशत र अन्य मेसिनरी औजारमा पन्ध्र प्रतिशत घट्दो ह्रास कट्टी विधि प्रयोग गरी मूल्य कायम गर्नुपर्दछ।

जुनसुकै कारणबाट जफत भएका मेसिन उपकरण वा मालसामानको लिलाम गर्दा प्रचलित कानुनमा उल्लेख भएको भए सोही अनुसार र प्रचलित कानुन नभएको अवस्थामा सम्बन्धित मन्त्रालयबाट सम्बन्धित कार्यालयको कम्तीमा अधिकृतस्तरको कर्मचारीको संयोजकत्वमा जफत भएको मालसामानको जानकारी भएको कर्मचारी सदस्य रहने गरी मूल्याङ्कन समिति गठन गर्नुपर्दछ। यस अनुसार गठन भएको समितिले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावलीको नियम ९६(३) बमोजिम वा सो नियमावलीको अनुसूची-१९ मा उल्लेख भएका सम्पत्तिमा ह्रास कट्टी गरी मूल्य कायम गर्नुपर्दछ।

३. **लिलाम बिक्री विधिः** सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लिलाम बिक्री गर्दा देहायका विधि अपनाउन सकिन्छः

३.१. **लिलाम बढाबढको माध्यमबाट लिलाम बिक्रीः** कार्यालयले लिलाम बिक्री गर्ने सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान लिलाम बढाबढको माध्यमबाट लिलाम बिक्री गर्दा यससम्बन्धी सूचना र कायम गरिएको न्यूनतम मूल्य कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकारीबाट स्वीकृत गराएको हुनुपर्दछ। सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्य तीन लाख रुपैयाँसम्म मूल्य कायम भएको भए सात दिनको म्याद दिई लिलाम बिक्री गर्ने कार्यालय, सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालय तथा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा सूचना टाँस गरी, तीन लाख रुपैयाँभन्दा बढी दश लाख रुपैयाँसम्म मूल्य

कायम भएको भए स्थानीयस्तरको पत्रिकामा पन्ध्र दिनको म्याद दिई सूचना प्रकाशन गरी तथा दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी मूल्य कायम भएको भए राष्ट्रियस्तरको पत्रिकामा एक्काईस दिनको म्याद दिई सूचना प्रकाशन गरेर लिलाम बढाबढ गरी लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ।

सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान लिलाम बिक्री गर्ने कार्यालयले टाँस वा प्रकाशित गरेको सूचना बमोजिम लिलाम सकार गर्न चाहने व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले दश लाख रुपैयाँसम्म न्यूनतम मूल्य कायम भएको बोलपत्रका लागि एक हजार रुपैयाँ तथा दश लाखभन्दा माथि जतिसुकै रकम न्यूनतम मूल्य कायम भएको बोलपत्रको लागि दुई हजार रुपैयाँ रकम तिरी सम्बन्धित कार्यालयबाट सो कार्यालयको प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारीको दस्तखत र कार्यालयको छाप लागेको बोलपत्र फाराम किन्नु पर्दछ।

यसबमोजिम नाम दर्ता गरेपछि डाँक बढाबढ न्यूनतम कायम भएको मूल्यबाटै सुरु गराई प्रत्येक पटक डाँक बोल्न चाहानेबाट बोल्न चाहेको मूल्यको पाँच प्रतिशतले हुने गरी थप रकम नगद धरौटी लिनुपर्दछ। डाँक बोल्न तोकिएको समय समाप्त भएपछि अन्तिम डाँक बोल्ने व्यक्तिले कबोल गरेको मूल्यलाई सबैले सुन्ने गरी सो मूल्यलाई अन्तिम मूल्य भनी घोषणा गरी लिलाम बढाबढ अभिलेख फाराम तयार गरी उपस्थित सबैको रोहबरमा अधिकतम डाँक बोल्नेको नाम ठेगाना र अङ्क उल्लेख गरी मुचुल्का तयार गरी अधिकतम डाँक बोल्नेसँग सम्झौता गर्नुपर्दछ।

३.२. **बोलपत्रको माध्यमबाट लिलाम बिक्रीः** कार्यालयले बोलपत्रको माध्यमबाट लिलाम बिक्री गर्न मनासिब देखेमा बोलपत्रको माध्यमबाट लिलाम बिक्री गर्न मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कन भएपछि लिलाम गर्ने सम्पत्तिमध्ये आवश्यकता अनुसार एकै प्रकृतिको सम्पत्तिलाई प्याकेजिङ्ग गरी लिलाम बिक्रीको सूचना तयार गरिएको सूचना र बोलपत्र फाराम कार्यालय प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारीबाट स्वीकृत गराउनुपर्दछ।

कार्यालयले प्रकाशित गरेको सूचना बमोजिम लिलाम सकार गर्न चाहाने व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीले दश लाख रुपैयाँसम्म न्यूनतम मूल्य कायम भएको बोलपत्रका लागि एक हजार रुपैयाँ तथा दश लाखभन्दा माथि जतिसुकै रकम न्यूनतम मूल्य कायम भएको बोलपत्रको लागि दुई हजार रुपैयाँ रकम तिरी सम्बन्धित कार्यालयबाट सो कार्यालयको प्रमुख वा निजले तोकेको कर्मचारीको दस्तखत र कार्यालयको छाप लागेको बोलपत्र फाराम किन्नु पर्दछ। सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान हेर्न सक्ने व्यवस्था मिलाई बोलपत्र आव्हान गर्न सकिन्छ।

बोलपत्रदाताले बोलपत्र आव्हानको सूचनाअनुसार बोल अङ्कको दश प्रतिशतले हुने रकम बराबरको बैङ्क जमानत वा धरौटी खातामा रकम जम्मा गरेको भौचर बोलपत्रका साथ राख्नु पर्दछ। कार्यालयको सूचनामा तोकिएको अवधिभित्र पेस गर्न ल्याएका बोलपत्र फाराम कार्यालयको बोलपत्र दर्ता किताबमा दर्ता गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम दर्ता भएका बोलपत्र सूचनामा तोकिएको मिति र समयमा खोली सोको मुचुल्का तयार गर्नुपर्दछ।

कार्यालयमा दर्ता भएका बोलपत्रहरू सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४७ बमोजिमको मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कन गराउनुपर्दछ। मूल्याङ्कन समितिले बोलपत्रहरू मूल्याङ्कन गरी सबैभन्दा बढी रकम कबोल गर्ने रीतपूर्वकको योग्य बोलपत्रदातासँग सम्झौता गर्न सिफारिस गर्नुपर्दछ। मूल्याङ्कन समितिबाट सिफारिस भई आएको सबैभन्दा बढी रकम कबोल गर्ने

योग्य बोलपत्रदातालाई सात दिनको म्याद दिई सम्झौता गर्न आउनको लागि सबै बोलपत्रदाताहरूले समेत जानकारी पाउने गरी पत्रमार्फत सूचना दिई सो सूचना कार्यालयको सूचना पाटी तथा वेबसाइटमा प्रकाशन गर्नुपर्दछ। कार्यालयले दिएको सूचनामा उल्लेख भएको अवधिभित्र कसैले निवेदन पेस नगरेमा वा पेस भएको निवेदनउपर छानबिन गर्दा कुनै त्रुटि नदेखिएमा कार्यालयले बोलपत्रदातासँग सम्झौता गर्नुपर्दछ।

३.३. **पुनः लिलाम बिक्रीः** यसबमोजिम लिलाम बिक्री गर्दा तोकिएको म्यादभित्र डाँक बोल्न कोही नआएमा वा त्यस्तो म्यादभित्र कुनै बोलपत्र नपरेमा वा रीतपूर्वकको बोलपत्र नपरेमा वा लिलाम बिक्रीको सम्झौता रद्द गरिएको अवस्थामा पहिलो पटक लिलाम बिक्री हुन नसकेमा सुरुमा दिइएको म्यादको आधा म्याद दिई पुनः लिलाम बिक्रीको कारबाही गर्नुपर्दछ। यस प्रयोजनका लागि मूल्य कायम र लिलाम बिक्रीसम्बन्धी व्यवस्था पहिलो पटकको लिलाम बिक्री सरह गर्नुपर्दछ।

३.४. **सोझै वार्ताद्वारा बिक्रीः** निकायले आह्वान गरेको पहिलो सूचनाबमोजिम बिक्री हुन नसकी पुनः बोलपत्र आह्वान गर्दा समेत बिक्री हुन नसकेमा न्यूनतम मूल्यमा वार्ताद्वारा सोझै बिक्री गर्न सकिन्छ। तर यसरी पनि बिक्री हुन नसकेमा मूल्याङ्कन समितिबाट पुनः मूल्य कायम गराई कायम भएको मूल्यमा वार्ताद्वारा सोझै बिक्री गर्न सकिन्छ। यस प्रक्रियाबाट समेत बिक्री हुन नसकेमा कार्यालय प्रमुखले कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको प्रतिनिधि र जिल्ला प्रशासन कार्यालयको अधिकृत प्रतिनिधिको रोहबरमा वार्ताद्वारा लिलाम कबोल रकम कायम गरी सोझै बिक्री गर्नुपर्दछ।

३.५. **निर्माण भएको भौतिक संरचना भत्काई लिलामः** निर्माण भएको भौतिक संरचना भत्काई सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लिलाम बिक्री गर्दा भत्काउन लाग्ने खर्च र बिक्री गर्दा प्राप्त हुने रकमको प्रति एकाइ लागत अनुमान तयार गर्नुपर्दछ। यसरी भत्काउँदा लाग्ने खर्चभन्दा लिलामबाट प्राप्त हुने रकम बढी हुन आएमा फरक रकमलाई नै लिलाम बिक्री मूल्य मानी लिलामसम्बन्धी कारबाही गर्न सकिन्छ। तर भौतिक संरचना भत्काई सो स्थान वा परिसरमा नयाँ संरचना निर्माण गर्नुपर्ने भएमा निर्माण कार्यसम्बन्धी बोलपत्रमा त्यस्तो संरचना भत्काउने कार्यलाई समेत समावेश गर्नुपर्दछ।

बिक्रीको मालसामान उठाउने

लिलाम बिक्रीको सम्झौता भएपछि लिलाम सकार गर्ने पक्षले सम्झौतामा उल्लेख भएको अवधि भित्र कबोल रकम बुझाई लिलाम सकार गरेको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान जहाँ जुन अवस्थामा रहेको छ सोही अवस्थामा नउठाएमा निजले राखेको धरौटी जफत गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम धरौटी जफत गरेपछि त्यस्तो धरौटी रकम बराबरसम्म कम रकम कबोल गर्ने क्रमशः दोस्रो, तेस्रो वा चौंथो घटी कबोल गर्नेसँग सम्झौता गर्नुपर्दछ। यसरी भएको सम्झौताबमोजिम लिलाम सकार गर्ने पक्षले समेत सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान उठाई नलगेमा कार्यालयले त्यस्तो पक्षले राखेको धरौटी रकम जफत गरी सम्झौता रद्द गरी पुनः लिलाम बिक्रीको प्रक्रिया सुरु गर्नुपर्दछ।

लिलाम बिक्रीबापतको राजस्व रकम लिलाम सकार गर्ने व्यक्तिबाट प्राप्त भएपछि कार्यालयले तोकेको कर्मचारीले लिलाम सकार गर्ने व्यक्ति वा फर्मलाई भरपाईमा दस्तखत गराई लिलाम सकार गरेको मालसामान पठाउनु पर्दछ। लिलाम सकार गर्ने व्यक्ति, फर्म वा कम्पनीले काबु बाहिरको परिस्थिति परी वा अन्य कुनै कारणले लिलाम बिक्री भएका सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान सम्झौतामा तोकिएको अवधिभित्र उठाई लैजान नसकेमा सोको कारण खुलाई त्यस्तो सम्झौता अवधिभित्रै कार्यालयसमक्ष निवेदन दिएमा सो निवेदन

उपर आवश्यक जाँचबुझ गर्दा कारण मनासिब लागेमा कार्यालय प्रमुखले सुरु सम्झौता अवधिको आधाभन्दा बढी नहुने गरी म्याद थप गर्न सक्दछ।

लगत कट्टा

कार्यालयको जिन्सी शाखाले लिलाम बिक्री कार्य सम्पन्न भएपछि लिलाम बिक्री भएको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान जिन्सी निसर्ग तथा लिलाम प्रतिवेदन फाराम (म. ले. प. फा. नं. ४१०) भरी कार्यालय प्रमुखबाट स्वीकृत गराई स्वीकृत फारामको आधारमा खर्च भएर नजाने (म. ले. प. फा. नं. ४०८) खातामा समेत लगत कट्टाको प्रविष्ट गर्नुपर्दछ।

कुनै सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान लिलाम बिक्री वा हस्तान्तरण हुन नसकेमा विभागीय निर्णयबाट उचित व्यवस्थापन गरी मालसामानको लगत कट्टा गर्नुपर्दछ।

विदेशस्थित नेपाली नियोगमा रहेका मालसामानको बिक्री

जिन्सी निरीक्षण गर्दा नियोग प्रमुखले लिलाम गर्नुपर्ने ठहऱ्याएको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त भएको तीस दिनभित्र लिलाम बिक्रीको प्रक्रिया सुरु गर्नुपर्दछ। यसअनुसार लिलाम गर्दा बीस वर्षभन्दा पुराना सवारीसाधन र दुई हजार अमेरिकी डलरभन्दा कम परल मूल्यका मेसिनरी मालसामान नियोग उपप्रमुखको संयोजकत्वमा आर्थिक प्रशासन र भण्डार हेर्ने कर्मचारी रहेको समितिले मूल्याङ्कन गराई सोको आधारमा लिलाम बढाबढ गर्नुपर्दछ। त्यस्तै पन्ध्र वर्षभन्दा बढी तर बीस वर्षभित्रका पुराना सवारीसाधन र दुई हजार अमेरिकी डलरदेखि दश हजार डलरसम्म परल मूल्यका मेसिनरी वा अन्य जिन्सी मालसामान महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा विवरण तयार गरी मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कन गरी लिलाम बढाबढ गर्नुपर्दछ।

नियोगले लिलाम बिक्री गर्न कम्तीमा पन्ध्र दिने सूचना स्थानीय पत्रपत्रिकामा प्रकाशन गरी नियोगको वेभसाइटमा समेत राख्नुपर्दछ। यसरी प्रकाशन गरेको सूचनाबमोजिम जिन्सी मालसामान लिलाम हुन नसकेमा नियोग प्रमुखबाट निर्णय गराई त्यस्तो मालसामान नष्ट गर्न वा नियोग रहेको मुलुकको प्रचलनबमोजिमको प्रक्रिया पूरा गरी लगत कट्टा गर्न परराष्ट्र मन्त्रालयको सहमति माग गर्नुपर्दछ।

जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका पन्ध्र वर्षभन्दा कम पुराना सवारीसाधन वा दश हजार अमेरिकी डलरभन्दा बढी परल मूल्य भएका मेसिनरी सामान लिलाम गर्नु अघि मन्त्रालयको स्वीकृति लिनु पर्दछ। नियोगले सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त हुने रकमभन्दा लिलाम बिक्रीको प्रक्रियामा लाग्ने खर्च बढी हुने आधार र कारण भएमा लगत कट्टा गर्न सकिन्छ। नियोग रहेको मुलुकको स्थानीय कानुन एवं प्रचलन बमोजिम नयाँ मालसामान खरिद गर्दा पुरानो सामान लिने गरी सट्टापट्टा गर्न सकिने भएमा मन्त्रालयको सहमतिमा पुरानो दिई नयाँ खरिद गर्न सकिने र यसरी खरिद गरेको अवस्थामा नयाँ मालसामानको आम्दानी जनाई पुरानोको लगत कट्टा गर्नुपर्दछ। यसै गरी घर जग्गा जस्ता स्थिर सम्पत्तिको हकमा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्को निर्णयबमोजिम बिक्री गर्नुपर्दछ।

नियोग रहेको मुलुकको कानुनबमोजिम कूटनीतिक सुविधामा खरिद गरिएका सरकारी सम्पत्ति वा अन्य जिन्सी मालसामान सम्बन्धित मुलुकको कुनै सरकारी निकाय वा सोही मुलुकको सरकारले तोकेको निकायलाई बुझाउनुपर्ने व्यवस्था भएमा मन्त्रालयको स्वीकृति लिई हस्तान्तरण गरी लगत कट्टा गर्नुपर्दछ। नियोगमा मौज्दातमा रहेका सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान चालु हालतमा भए पनि नियोग रहेको मुलुकको

कानुनले प्रतिबन्ध गरेको कारणबाट प्रयोग गर्न नसकिने भएमा परराष्ट्र मन्त्रालयको स्वीकृति लिई सो मुलुकको कानुनबमोजिमको प्रक्रिया पूरा गरी लगत कट्टा गर्नुपर्दछ।

मूल्य अभिवृद्धि कर असुलीका लागि सम्पत्ति लिलाम

मूल्य अभिवृद्धि कर नियमावली, २०५३ मा बुझाउनुपर्ने कर, दस्तुर र ब्याज करदाताले नबुझाएमा कर अधिकृतले बक्यौता कर, दस्तुर, जरिबाना र ब्याज असुल गर्न सम्पत्ति रोक्का राख्न सक्दछ। यसरी रोक्का राख्दा पनि कर असुल नभएमा कर अधिकृतले करदाताको सम्पत्ति पूर्ण आंशिक रूपमा लिलाम गरी असुल गर्न सक्दछ।

कर अधिकृतले लिलाम बिक्री गरी प्राप्त हुन आएको रकमबाट सर्वप्रथम लिलाम सम्बन्धी सम्पूर्ण खर्च असुल गरी बाँकी रहन आएको रकमबाट करदाताले तिर्नुपर्ने कर, दस्तुर, जरिबाना र ब्याजको रकम असुल उपर गरी बढी भएजति रकम करदातालाई फिर्ता गर्नुपर्दछ। लिलामबाट आंशिक असुली हुने भएमा क्रमशः लिलाम सम्बन्धी खर्च, ब्याज, दस्तुर, जरिबाना र करको रकम असुल गरिन्छ। तर करदाताको सम्पत्ति लिलाम हुनु अगावै करदाताले लिलाम सम्बन्धी सम्पूर्ण खर्च, तिर्न बुझाउन पर्ने कर, दस्तुर, जरिबाना र ब्याजसमेतको सम्पूर्ण रकम दाखिला गर्न ल्याएमा असुल गरी लिलाम बिक्री बन्द गर्नुपर्दछ। यसका अतिरिक्त करदाताले तिर्नुपर्ने कर असुल गर्न बाँकी छँदै कुनै बैङ्क वा वित्तीय संस्थामा निजको नाममा रकम जम्मा भएको जानकारी कर अधिकृतलाई प्राप्त भई त्यस्तो रकम असुल भएमा बाँकी कारबाही बन्द गर्नुपर्दछ।

कर अधिकृतले सम्पत्ति रोक्का गरेको सम्बन्धमा कुनै अदालतमा निवेदन वा पुनरावेदन परी रोक्का अवधि लामो हुन गई रोक्का रहेको सम्पत्ति सड्ने, बिग्रने वा नष्ट हुने देखिएमा कर अधिकृतले त्यस्तो माल वा वस्तु तुरुन्त लिलाम बिक्री गरी आएको रकमको आम्दानी बाँधी रोक्का रहेको रकम पछि अदालतको निर्णयबाट करदाताले फिर्ता पाउने ठहरिएमा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकम मात्र निजलाई फिर्ता दिइने भएकाले करदाताले माल वा वस्तु नै पाउँ भनी दाबी गर्न नसक्ने व्यवस्था छ।

आयकर बक्यौता असुलीका लागि लिलाम बिक्री

आयकर ऐन, २०५८ र आयकर नियमावली, २०५९ मा कर बक्यौता रहेको व्यक्तिसँग रहेको दाबी गरेको सम्पत्ति लिलाम बिक्री गर्ने सूचना आन्तरिक राजस्व विभागले कर बक्यौता रहेको व्यक्तिलाई दिनुपर्दछ। यसरी दिइएको सूचनालाई दाबी सिर्जना हुने सम्पत्ति माथि दाबी गर्दा खुलाइएको लिखित सूचनामा समावेश गर्न वा त्यस्तो सूचनासँग संलग्न गरिदिन सक्ने र यस्तो सूचनामा दाबी गरेको सम्पत्ति, सो सम्पत्ति लिलाम वा बिक्री गरिने तरिका र समय र मूर्त सम्पत्तिको सम्बन्धमा आन्तरिक राजस्व विभागले सो सम्पत्ति कब्जामा लिने तरिका स्थान स्पष्ट रूपमा खुलाई कर बक्यौता रहेको व्यक्तिलाई दिनुपर्दछ।

आन्तरिक राजस्व विभागले लिलाम बिक्री गर्ने सूचना कर बक्यौता रहेको व्यक्तिलाई दिएकोमा दाबी गरेको सम्पत्ति जग्गा जमिन वा भवन भएमा त्यस्तो सम्पत्ति कब्जामा लिएको मितिले तीस दिन पछि, दाबी गरेको सम्पत्ति नाश हुने मूर्त सम्पत्ति भएमा कब्जामा लिएको एक दिन पछि, दाबी गरेको सम्पत्ति जग्गा जमिन वा भवन तथा नाश हुने मूर्त सम्पत्ति बाहेकका मूर्त सम्पत्ति भएमा कब्जामा लिएको दश दिन पछि र अन्य कुनै किसिमको सम्पत्ति भएमा त्यस्तो सम्पत्ति कब्जामा लिएको दश दिनपछि त्यस्ता दाबी गरेको सम्पत्ति सार्वजनिक रूपमा लिलाम बिक्री गर्न वा उपयुक्त सम्झेको तरिकाबाट त्यस्तो सम्पत्तिको

बेचबिखन वा चलन गर्न सक्दछ। यसरी लिलाम गर्दा सम्भव भएसम्म सडी गली नासिई जाने सम्पत्ति बाहेक लिलाम बिक्री गर्ने स्थानको कम्तीमा एउटा स्थानीय पत्रिकामा लिलाम बिक्रीको बारेमा पन्ध्र दिनको सूचना प्रकाशित गर्नुपर्दछ। यसैगरी लिलाम गरिने स्थानको सबैभन्दा नजिकको स्थानीय प्रशासनको प्रतिनिधि र नजिकको अन्य कुनै सरकारी कार्यालयको प्रतिनिधिको रोहबरमा लिलाम हुने सम्पत्तिको बजार मोल निश्चित गर्नुपर्दछ।

लिलाम बढाबढ गर्ने स्थानको सबैभन्दा नजिकको स्थानीय प्रशासनको प्रतिनिधिको रोहबरमा बढाबढ गरी लिलाममा भाग लिने व्यक्तिले निश्चित गरिएको बजार मोलमा किन्न प्रस्ताव नगरेसम्म बिक्री नगरिने तथा निश्चित गरिएको बजार मोलभन्दा घटी मोल आएको सम्पत्तिको पुन सातदिनको सूचना प्रकाशित गरी दोस्रोपटक लिलाम बढाबढ गर्नुपर्दछ। यसरी लिलाम बढाबढ गर्दा पनि निश्चित गरिएको बजार मोलभन्दा घटी मोल भएमा पुनः तीन दिनको सूचना प्रकाशित गरी तेस्रो पटक लिलाम बढाबढ गरी जतिसुकै मोल आए पनि लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ। यस अनुसार लिलाम बिक्रीमा सम्पत्ति सकार गर्ने व्यक्तिलाई आन्तरिक राजस्व विभागले चलन पुर्जी दिनुपर्दछ।

लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकमबाट सर्वप्रथम लिलाम बिक्री गरिएको सम्पत्तिको दाबी र लिलाम बिक्री गर्दा गरेको खर्च कट्टी गरी बुझाउनुपर्ने कर र करको ब्याज कटाई कुनै रकम बाँकी रहेमा सो बाँकी रकम कर बक्यौता रहेका व्यक्तिलाई फिर्ता गर्दा यसरी हिसाब मिलानको प्रक्रिया समेत खुलाइएको लिखित सूचना कर बक्यौता रहेका व्यक्तिलाई दिनुपर्दछ। तर लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकमबाट खर्च, कर र ब्याज बापतको रकम पूर्ण रूपमा भुक्तानी गर्न अपर्याप्त भएमा आन्तरिक राजस्व विभागले नपुग रकम असुल उपर गर्न पुनः कारबाही सुरु गर्नुपर्दछ।

अन्तःशुल्क असुलका लागि सम्पत्तिको लिलाम

अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ र अन्तःशुल्क नियमावली, २०५९ मा अन्तःशुल्क अधिकृतले कुनै व्यक्तिको सम्पत्ति जफत गर्नुपर्ने मनासिब माफिकको कारण पर्न आएमा त्यस्तो सम्पत्ति अन्य कुनै व्यक्तिलाई हक हस्तान्तरण वा स्वामित्व परिवर्तन हुन नसक्ने गरी रोक्का राख्न सक्ने र यसरी रोक्का रहेको सम्पत्ति सड्ने, बिग्रने, नष्ट हुने वा त्यसको मूल्य घट्ने देखिएमा अन्तःशुल्क अधिकृतले त्यस्तो वस्तु तुरुन्त लिलाम बिक्री गरी आएको रकमको आम्दानी बाँध्नुपर्दछ। यसरी रोक्का रहेको सम्पत्ति पछि सम्बन्धित व्यक्तिले फिर्ता पाउने ठहरिएमा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त भएको रकम मात्र निजलाई फिर्ता दिइने र सम्बन्धित व्यक्तिले वस्तु नै फिर्ता पाउँ भनी दाबी गर्न नपाउने व्यवस्था छ। यसबमोजिम जफत गरिएका वस्तुहरू परीक्षण गर्दा उपयोग गर्न मिल्ने देखिएमा लिलाम बिक्री गरी आएको रकम राजस्वमा दाखिला गरिने तर उपयोग गर्न नमिल्ने भएमा आन्तरिक राजस्व विभागले तोकेअनुसार नष्ट गर्नुपर्दछ।

भन्सारले जफत गरेका माल वस्तुको लिलाम

भन्सार ऐन, २०६४ र भन्सार नियमावली, २०६४ जफत भएका मालवस्तु नेपाल सरकारले आफैले प्रयोग गरेकोमा बाहेक सम्बन्धित भन्सार अधिकृतले लिलाम बिक्री गर्न सक्दछ।

कुनै माल वस्तु लिलाम गर्नुपर्ने भएमा भन्सार अधिकृतले सो मालवस्तुको न्यूनतम मूल्य कायम गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम मूल्य कायम गर्दा सवारीसाधन, भारी यन्त्र उपकरण र नेपाल सरकारको हुने भनी भन्सार कार्यालयमा छाडिएका मालवस्तु वा भन्सार अधिकृतले निर्धारण गरेको भन्दा कम घोषणा भई भन्सार

कार्यालयले खरिद गरेका मालवस्तु मूल्याङ्कन समितिले कायम गरेको न्यूनतम मूल्यलाई र सो बाहेक अन्य मालवस्तुको हकमा भन्सार कार्यालयमा मालवस्तु दाखिला हुँदा उल्लेख भएको मूल्यलाई न्यूनतम मूल्य कायम गर्नुपर्दछ।

पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको मूल्य भन्सार अधिकृतले निर्धारण गरेको भन्सार मूल्यभन्दा घटी भई भन्सारमा खरिद गरिएका मालवस्तुको मूल्य कायम गर्दा सो मालवस्तु खरिद गर्दा भुक्तानी गरिएको मूल्य, सो मालवस्तु पैठारी गर्दा लाग्ने भन्सार महसुल र सो मालवस्तुको बजार मूल्यसमेत विचार गरिएको हुन्छ। भन्सार कार्यालयमा दाखिला भई लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने सवारी र ढुवानीका साधन बाहेक पचास हजार रुपैयाँ मूल्यसम्मका मालवस्तु लिलाम बिक्री गर्न भन्सार अधिकृतले र एकलाख रुपैयाँभन्दा बढी न्यूनतम मूल्य भएका सवारीसाधन वा भारी यन्त्र उपकरण लिलाम बिक्री गर्न भन्सार कार्यालयले एक्काईस दिनको म्याद दिई राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रपत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी बोलपत्र आव्हान गर्नुपर्दछ।

सवारीसाधन वा भारी यन्त्र उपकरण बाहेकका अन्य मालवस्तु लिलाम बिक्री गर्न पन्ध्र दिनको म्याद दिई सवारीसाधन वा भारी यन्त्र उपकरणको सूचनामा उल्लिखित कुरा, मालवस्तुको विवरण, सिलबन्दी दरभाउपत्र आव्हान गरेकोमा त्यस्तो सिलबन्दी दरभाउपत्र पठाउने तरिका, सिलबन्दी दरभाउपत्रबापत लाग्ने दस्तुर, सिलबन्दी दरभाउपत्र खोल्ने स्थान, समय र मिति, खुला बोलकबोल आव्हान गरेकोमा बोलकबोलद्वारा लिलाम बढाबढ हुने स्थान तथा सुरु र अन्त्य हुने समय र मिति, न्यूनतम मूल्यबाट नै लिलाम बढाबढ सुरु हुने कुरा, लिलाम सकार गर्न बोलकबोल सुरु गर्नु अघिनै न्यूनतम मूल्यको दश प्रतिशतले हुने रकम नगद धरौटी राख्नु पर्ने कुरा र कबोल अङ्क बढ्दै गएमा सोही अनुपातमा धरौटी थप गर्दै जानुपर्ने कुराहरू समेत खुलाई सम्बन्धित भन्सार कार्यालयको सूचना पाटीमा सूचना प्रकाशन गरी सिलबन्दी दरभाउपत्र वा खुला बोलकबोल आव्हान गरी त्यस्तो सूचना सम्बन्धित जिल्ला प्रशासन कार्यालय, मालपोत कार्यालय, सम्बन्धित गाउँपालिका वा नगरपालिका, कोष तथा लेखा नियन्त्रकको कार्यालय र उद्योग वाणिज्य सङ्घको कार्यालयमा समेत टाँस गर्नुपर्दछ।

कार्यालयको सूचना अनुसार पेस हुन आएको बोलपत्र वा सिलबन्दी दरभाउपत्र सोही सूचनामा उल्लिखित स्थान र समयमा खोली सम्बन्धित भन्सार अधिकृतले कबोल रकमको तुलनात्मक विवरण वा खुला बोलकबोलद्वारा डाँक बढाबढ भएकोमा सोको मुचुल्का तयार गरी सोको आधारमा न्यूनतम मूल्य वा सोभन्दा बढी हुने गरी सबैभन्दा बढी रकम कबोल गर्नेको कबोल अङ्क स्वीकृत गरी सात दिनभित्र बाँकी रकम भुक्तानी गरी मालवस्तु उठाई लैजाने सूचना दिनुपर्दछ। यस अनुसार दिएको म्यादभित्र बाँकी रकम भुक्तान गरी मालवस्तु उठाई नलगेमा निजको धरौटी जफत गरी न्यूनतम मूल्यभन्दा बढी कबोल गर्ने क्रमशः दोस्रो, तेस्रो वा चौथो घटीवालाको कबोल अङ्क स्वीकृत गर्न सकिने र यसरी घटिवालाको कबोल अङ्क स्वीकृत गर्दा पनि लिलाम बिक्री हुन नसकेमा धरौटी जफत गरी पुनः लिलाम गर्नुपर्दछ।

भन्सार कानुनअनुसार कब्जा वा गरिएका भन्सारमा घोषणा गरेको मूल्य भन्सार अधिकृतले निर्धारण गरेको भन्सार मूल्यभन्दा घटी भएको अवस्थामा घोषित मूल्यमा पाँच प्रतिशत रकम थप गर्दा हुन आउने रकम पैठारीकर्तालाई भुक्तानी दिई खरिद भएका मालवस्तुमध्ये सड्ने गल्ने वा पुरानो भई मूल्य घट्न जाने वा उपभोग्य मिति तीन महिनाभन्दा कम भएका मालवस्तु वा गोदाम वा स्थानको अभावले सुरक्षित राख्न नसकिने अवस्थाका मालवस्तु वा जीवजन्तु भन्सार अधिकृतले कार्यालयको सूचना पाटीमा सूचना टाँस गरी भन्सारमा दाखिला भएको दिन वा भोलिपल्ट लिलाम गर्न सक्ने र यसरी लिलाम गर्दा लिलाम बढाबढमा जे

जति अधिकतम मूल्य प्राप्त हुन्छ सोही मूल्यको लिलाम स्वीकृत गर्न सक्दछ। यस बमोजिम लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकम भन्सार कार्यालयले धरौटी खातामा आम्दानी बाँध्नुपर्दछ।

जफत भई वा भन्सार कार्यालयबाट छुटाई नलगी नेपाल सरकारको हुन आएको सुन, चाँदी, हिरा, जवाहरात, अमूल्य खनिज पदार्थ वा यसबाट बनेका गहना तथा अन्य वस्तुहरू नेपाल राष्ट्र बैङ्कले खरिद गर्ने भएमा सो बैङ्कमा दाखिला गर्न पठाई प्रचलित मूल्य बमोजिम बिक्री गर्नुपर्दछ। नेपाल राष्ट्र बैङ्कले खरिद नगरेमा वा आंशिक रूपमा मात्र खरिद गरी बाँकी रहेमा त्यस्ता वस्तुहरू भन्सार विभागको स्वीकृति लिई कायम भएको मूल्यका आधारमा एक लाख रुपैयाँसम्म मूल्य भएमा डाँक बढाबढद्वारा र एक लाख रुपैयाँभन्दा बढी मूल्यको भएमा बोलपत्रको माध्यमद्वारा लिलाम गर्नुपर्दछ।

प्रचलित कानुनबमोजिम इजाजत लिएर मात्र बिक्री गर्न पाउने मालवस्तु लिलाम बिक्री गर्दा त्यस्तो इजाजतपत्रवाला व्यक्तिलाई मात्र लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ।

टर्मिनल व्यवस्थापन कम्पनीको स्वामित्वमा रहेका गोदाम वा स्थलहरूमा राखिएका वस्तु वा सामान लिलाम बिक्री गर्दा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त हुने रकमको दश प्रतिशत वा गोदाम भाडा बापतको रकममध्ये जुन कमी हुन्छ सो रकम टर्मिनल व्यवस्थापन कम्पनीलाई फिर्ता गरिन्छ।

लिलाम बिक्री भएको मालवस्तुपछि मालधनीलाई फिर्ता दिनुपर्ने ठहरेमा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त हुन आएको रकमबाट कुनै कर, शुल्क वा अन्य दस्तुर वा रकम लाग्ने भए त्यस्तो कर, शुल्क, दस्तुर र रकम कटाएर बाँकी रकम निजलाई फिर्ता दिइने व्यवस्था छ।

अदालतमा पेस भएका दशीको लिलाम

जिल्ला अदालत नियमावली, २०७५ को नियम ९२ मा मुद्दामा पेस भएका मालसामान लिलाम गर्ने कार्यविधि तोकिएको छ। दशीको रूपमा वा अदालतमा मुद्दामा पेस भएका मालसामान मालधनीलाई फिर्ता दिन मिल्ने भएमा त्यस्तो सामान फिर्ता लिन आउन सात दिने सूचना दिनुपर्दछ। यस बमोजिम सूचना दिँदा फिर्ता लिन नआएमा त्यस्ता मालसामान वा मालधनी पत्ता नलागेका मालसामान वा अदालतको अन्तिम फैसलाले जफत हुने ठहरेका मालसामान जिल्ला न्यायाधीशको अनुमति लिई तहसिलदारले लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ। यसअनुसार लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने मालसामान मेसिनरी औजार वा सवारीसाधन भएमा त्यस्तो मालसामान लिलाम बिक्री पछि दर्ता, नामसारी, हस्तान्तरण वा दाखिल खारेज हुन सक्ने/नसक्ने विषयमा सम्बन्धित निकायमा लिलाम बिक्री गर्नुपूर्व बुझी यकिन गर्नुपर्दछ। यसबमोजिम बुझ्दा सम्बन्धित निकायले त्यस्तो मालसामान दर्ता, नामसारी, हस्तान्तरण वा दाखिल खारेज हुन नसक्ने भनी लेखी पठाएमा न्यायाधीशको अनुमति लिई लिलाम गर्न मूल्याङ्कन समितिबाट त्यस्तो मालसामानको पत्रु मूल्य (स्क्रयाप भेल्यू) कायम गरी मूल्याङ्कन गराई पुनः साबिकको रूपमा प्रयोग नगर्ने शर्तमा लिलाम बिक्री गर्न सकिन्छ।

मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कन भएको मालसामान लिलाम गर्नको लागि मालसामानको विवरण, न्यूनतम मूल्याङ्कन रकम, लिलाम हुने स्थान, समय र मिति, लिलाम बोल्नु अघि न्यूनतम मूल्यको दश प्रतिशत रकम धरौटी राख्नुपर्ने कुरा र फाराम दस्तुरको रकम खुलाई घटीमा पन्ध्र दिनको समय दिई अदालत, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, जिल्ला समन्वय समिति, मालपोत कार्यालय, जिल्ला प्रहरी कार्यालय र स्थानीय तहको कार्यालयमा समेत सूचना टाँस गरी यथासम्भव राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी लिलाम गर्नुपर्दछ। यसबमोजिम प्रकाशित सूचनामा कसैको दरखास्त नपरी वा परेर पनि लिलाम हुन नसकेमा घटीमा सात दिनको समय दिई पुनः एकपटक सूचना प्रकाशन गरी लिलाम गर्नुपर्दछ। यसरी दुई

पटकसम्म लिलामको कारबाही गर्दा पनि लिलाम हुन नसकेमा अदालतको लागि प्रयोगमा आउने मालसामान भए सर्वोच्च अदालतको अनुमति लिई अदालतको नाममा दर्ता गर्न र अन्य सामानको हकमा प्रमुख भई काम गर्ने न्यायाधीशको अनुमति लिई जिल्ला प्रशासन कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, सरकारी वकिल कार्यालय, जिल्ला प्रहरी कार्यालय र स्थानीय तहको प्रतिनिधिहरूको रोहबरमा तहसिलदारले मालसामान वार्ताद्वारा कायम हुने मूल्यमा सिधै बिक्री गर्न सक्दछ।

लिलाम बिक्री गरी आएको रकम धरौटी खातामा आम्दानी बाँधी कानुन बमोजिम गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम लिलाम वा बिक्री भएका सवारीसाधन वा दर्ता गर्नुपर्ने मेसिनरी सामान लिलाम सकार वा खरिद गर्ने व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्न सम्बन्धित निकायमा लेखी पठाउनुपर्दछ। कानुनबमोजिम लिलाम वा बिक्री भएका मालसामान मुद्दा अन्तिम हुँदा फिर्ता पाउने ठहरेमा त्यस्ता मालसामानको लिलाम वा बिक्री गरी धरौटीमा आम्दानी बाँधिएको रकम मात्र फिर्ता दिने व्यवस्था छ।

राजस्व अनुसन्धानका लागि कब्जामा लिइएका मालवस्तुको लिलाम

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ को दफा ३२ तथा राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) नियमावली, २०७० को नियम २५ र नियम २६ मा कब्जामा रहेका मालवस्तुको लिलाम बिक्री सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। राजस्व चुहावट अनुसन्धान तथा नियन्त्रण ऐन अन्तर्गत सजाय हुने कसुरको सम्बन्धमा कब्जा गरिएको कुनै मालवस्तु लामो समयसम्म कब्जामा राख्दा खिया लागि वा अरु कुनै कारणबाट टुटफुट वा नोक्सान हुन सक्ने देखिएमा वा सडी गली जाने भएमा वा पुरानो भई मूल्य घट्न जाने भएमा, बेवारिसे भएमा वा स्थान अभावको कारणबाट राख्न नसकिने भएमा वा संरक्षण प्रदान गर्न नसकिने अवस्थाको भएमा वा त्यसरी कुनै चौपाया कब्जा गरिएको भएमा अनुसन्धान अधिकृतले महानिर्देशकको स्वीकृति लिई मूल्याङ्कन समितिबाट कायम भएको मूल्यलाई सो वस्तुको मोल कायम गरी मालधनीले नै सकार गर्न मन्जुर गरेमा निजलाई सो मालवस्तु दिनुपर्दछ।

मालवस्तु मालधनीले सकार नगरेमा अनुसन्धान अधिकृतले महानिर्देशकको स्वीकृति लिई त्यस्तो मालवस्तु लिलाम बिक्री गर्न वा नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थालाई त्यस्तो मालवस्तु मूल्याङ्कन समितिबाट मूल्याङ्कित रकममा लिलाम बिक्री गर्न सक्दछ। लिलाम गर्दा पञ्चकृति मोलमा नघट्ने गरी सबैभन्दा बढी मूल्य कबोल गर्ने व्यक्तिलाई बढीमा सातदिनको म्याद दिई त्यस्तो मालवस्तु लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम बढी मूल्य कबोल गर्ने व्यक्तिले लिलाम सकार नगरेमा वा दिइएको म्यादभित्र सकार गर्न नआएमा निजले राखेको धरौटी जफत गरी सोभन्दा घटी दोस्रो, तेस्रो वा आवश्यकता अनुसार क्रमशः पछिल्लो बढी मूल्य कबोल गर्ने व्यक्तिलाई लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ। यसरी लिलाम सम्बन्धी कारबाही गर्दा कसैले पनि लिलाम सकार नगरेमा पुनः मूल्याङ्कन गरी लिलामको लागि सवारीसाधनको हकमा प्रत्येक पटक पन्ध्र दिनको म्याद दिई तथा अन्य मालवस्तुको हकमा सात दिनको सूचना राष्ट्रियस्तरको पत्रपत्रिकामा प्रकाशन गर्नुपर्दछ। यसरी पुनः सूचना प्रकाशन गर्दा पनि बिक्री हुन नसकेमा प्रत्येक पटक बढीमा पच्चीस प्रतिशत मूल्य घटाई पञ्चकृति मोल कायम गरी नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएको संस्थाले लिलाम सकार गर्ने भएमा त्यस्तो संस्था र नभएमा अन्य कुनै व्यक्तिसँग वार्ता गरी बिक्री गर्नुपर्दछ।

लिलाम बिक्रीबाट आएको रकम सम्बन्धित धरौटी वा राजस्व खातामा आम्दानी बाँध्नुपर्दछ। लिलाम बिक्री भएको मालवस्तु मालधनीलाई फिर्ता दिने ठहरेमा मालधनीले मालवस्तुको लिलाम बिक्रीबाट

आएको रकम र फिर्ता पाउने ठहरेको रकमको दश प्रतिशत ब्याजसहित फिर्ता पाउने भएकाले त्यस्तो मालवस्तु पाउँ भनी मालधनीले हक दाबी गर्न नपाउने व्यवस्था छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अनुसन्धानमा नियन्त्रणमा लिइएको सम्पत्तिको लिलाम

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ को दफा ३८ मा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुरका सम्बन्धमा नियन्त्रणमा लिइएका कुनै सम्पत्ति वा साधन लामो समयसम्म राखिरहँदा खिया लागी वा अरु कुनै परिबन्दबाट टुटफुट वा नोक्सान हुन सक्ने देखिएमा, सडी गली जाने भएमा, पुरानो भई मूल्य घट्न जाने भएमा वा स्थानाभावको कारणले सम्भार गर्न वा राख्न नसकिने भएमा प्रचलित कानुनबमोजिमको प्रक्रिया पूरा गरी त्यस्तो सम्पत्ति वा साधन लिलाम बिक्री गर्न सकिन्छ। यसबमोजिम गरिएको लिलामबाट प्राप्त आम्दानी धरौटी खातामा जम्मा गरी सम्पत्ति वा साधन पछि सम्बन्धित व्यक्तिलाई फिर्ता दिने ठहर भएमा लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकम मात्र निजलाई फिर्ता दिइने व्यवस्था छ।

हस्तान्तरण, मिनाहा तथा नष्ट

कार्यालयको सूचनाबमोजिम लिलाम बिक्री वा वार्ताद्वारा सोझै बिक्री हुन नसकेको कुनै सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान वार्ताद्वारा सोझै बिक्री हुन नसकेमा विभागीय स्वीकृति लिई गैरनाफामूलक सीप विकास केन्द्र, प्राविधिक प्रशिक्षण केन्द्र, कुनै सामुदायिक शैक्षिक संस्था वा सामाजिक संस्थालाई हस्तान्तरण गर्न सकिन्छ। यसबमोजिम हस्तान्तरण हुन नसकेमा विभागीय निर्णयबाट मिनाहा वा मूल्याङ्कन समितिको रोहबरमा नष्ट गरी लगत कट्टा गर्नुपर्दछ।

प्राकृतिक प्रकोप वा दुर्घटनाको कारणबाट क्षति भएको सरकारी सम्पत्ति, स्रेस्ता तथा कागजातको मूल्याङ्कन गरी मिनाहाको सिफारिस गर्न प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षतामा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयका प्रमुख, जिल्ला प्रहरी कार्यालय प्रमुख तथा प्रमुख जिल्ला अधिकारीले तोकेको कम्तीमा अधिकृतस्तरको सम्बन्धित विषयको प्राविधिक कर्मचारी सदस्य एवं सम्बन्धित कार्यालयको प्रमुख वा निजले तोकेको अधिकृत सदस्य-सचिव रहने समिति रहेको छ। यसअनुसारको समितिले प्राकृतिक प्रकोप वा दुर्घटनाको कारणबाट क्षति भएको सरकारी सम्पत्तिको वास्तविक क्षतिको मूल्याङ्कन गरी मूल्य समेत खुलाई सम्बन्धित केन्द्रीय निकाय समक्ष प्रतिवेदन दिनुपर्ने र यस्तो प्रतिवेदनको आधारमा पचास लाख मूल्य बराबरसम्मको क्षतिको केन्द्रीय निकायको सचिवले र सोभन्दा बढी रकमको नेपाल सरकारले मिनाहा गर्न सक्दछ।

नेपाल सरकारले प्रयोगमा ल्याएको सफ्टवेयर प्रयोग नहुने अवस्था भएमा सम्बन्धित क्षेत्रको प्राविधिकको प्रतिवेदनको आधारमा केन्द्रीय निकायको सचिवले मिनाहा गर्न सक्दछ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ अन्तर्गत उठ्न नसकेको सरकारी बाँकी रकम प्राकृतिक प्रकोप, दुर्घटना वा आफ्नो काबु बाहिरको परिस्थितिले गर्दा तथा सुख्खाजर्ती भई वा खिइएर, सडेर गई वा अन्य कारणबाट सरकारी हानि-नोक्सानी हुन गएको वा कानुनबमोजिम लिलाम बढाबढ हुँदा पनि नउठेको वा उठ्ने स्थिति नदेखिएको मालसामान र प्रविधि पुरानो भई प्रयोगमा ल्याउन नसकिने, सुरक्षाका कारणले प्रयोग गर्न उपयुक्त नहुने सामान तथा सफ्टवेयर प्राविधिक प्रतिवेदनको आधारमा मिनाहा गर्दा पाँच लाख रुपैयाँसम्म सम्बन्धित सचिवले पाँच लाख रुपैयाँभन्दा बढी दश लाख रुपैयाँसमम्म मुख्य सचिवको

अध्यक्षतामा अर्थ मन्त्रालयका सचिव, सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव, महालेखा नियन्त्रक सदस्य तथा सम्बन्धित मन्त्रालय (प्रशासन हेर्ने) सहसचिव सदस्य-सचिव रहेको समितिले र दश लाख रुपैयाँभन्दा बढी रकमको सोही समितिको सिफारिसमा नेपाल सरकारले मिनाहा दिन सक्दछ।

हस्तान्तरण नभएका वा स्वामित्व नखुलेका सवारीसाधन लिलाम बिक्री

कार्यालयले अर्को निकायको नाममा स्वामित्व रहेको भए तापनि चालु हालतमा नरहेका वा त्यस्तो निकायलाई हस्तान्तरण नभएका पुराना सरकारी सवारीसाधनलाई पत्रुको रूपमा लिलाम बिक्री गर्ने भनी जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको अवस्थामा पत्रुको रूपमा लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ। यसै गरी कार्यालयले आफ्नो कम्पाउण्ड हाताभित्र रहेका वा आफ्नो कार्यालयमा प्रयोग भई तत्काल चालु अवस्थामा नरहेका एवं स्वामित्वसम्बन्धी कुनै कागजात नभेटिएको पुरानो सवारीसाधन वा नम्बर प्लेट पत्ता नलागेको अवस्थाका सवारीसाधनको चेसिस नम्बर वा इन्जिन नम्बर खुलाई स्वामित्व दाबी गर्न पन्ध्र दिने सूचना प्रकाशित गर्दा पनि कुनै दाबी नपरेमा कार्यालयको सम्पत्ति तथा जिन्सी खातामा आम्दानी बाँधी पत्रुको रूपमा लिलाम बिक्री गर्नुपर्दछ।

सुधारका क्षेत्र

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले जिन्सी मालसामानको विवरण तयार गर्दा सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणालीबाट जिन्सी निसर्ग/मिनाहा विवरण (४१०) अनुसार निसर्ग वा मिनाहा भएको सम्पत्तिको विवरण तथा जिन्सी निरीक्षण फाराम (४११) अनुसार लिलाम गर्नुपर्ने मालसामानको विवरणसमेत तयार गर्नुपर्दछ।

नेपाल सरकारको लेखा प्रणालीमा सम्पत्ति खरिद मूल्यलाई मात्र लागतमा देखाउने गरिएकाले सम्पत्तिलाई हालको स्थानमा वा स्वरूपमा ल्याउन लाग्ने लागत समावेश गर्नुपर्ने तथा अभिलेखमा रहेका सम्पत्तिमा ह्रास कट्टी गरी त्यसलाई खर्चमा देखाउने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ। सार्वजनिक निकायको स्वामित्वमा रहेका सम्पत्तिबाट भविष्यमा हुने आर्थिक लाभ विश्लेषण हुने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ। यसै गरी लिलाम बिक्रीबाट प्राप्त रकमलाई राजस्व आम्दानी देखाइए पनि लिलाम बिक्री गर्दा भएको लाभ वा हानीलाई समेत लेखाङ्कन गर्नुपर्दछ।

कूटनीतिक सुविधामा आयात भएका सवारीसाधनहरू बीस वर्ष पूरा भएपछि सेतो प्लेटमा परिणत गर्न नसकिने मूल्य कायम गर्ने आधार नहुने लिलाममा सकार गर्नेले भन्सारसमेत तिर्नुपर्ने भएकाले लिलाम गर्न कठिन छ।

सार्वजनिक बिक्रीसम्बन्धी एकीकृत कानुन नभएकाले विभिन्न कानुनमा फरक फरक व्यवस्था रहेका छन्।

प्रहरीले बरामद गरेका सवारीसाधनका धनी पहिचान हुन नसकेको अवस्थामा त्यस्ता सवारीसाधन एवं आधिकारिक कागजात बेगर ओसार-पसार वा ढुवानी गर्दा जफत भएका मालसामान लिलाम गर्ने कानुनी व्यवस्था छैन। सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका निकायले बजार अनुगमनको क्रममा जफत गरेमा म्याद नाघेका वस्तुहरू, सशस्त्र प्रहरी बल नेपालले जफत गरेका मालसामानहरू तथा नगरपालिकाले जफत गरेका मालसामानहरूको लिलाम बिक्री गर्ने सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्था नभएकाले लिलाम बिक्री हुन नसकी तिनीहरूको मूल्य तथा गुणस्तर नोक्सान भई रहेको छ।

निष्कर्ष

सरकारी कार्यालयहरूको परिसरमा अभिलेखमा रहेका वा अभिलेख नभएका मालसामानहरू अव्यवस्थित रूपमा रहेको देखिन्छ। नेपाल सरकारको लेखा प्रणालीमा सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानहरूको लेखाङ्कन तथा लिलाम बिक्री सम्बन्धमा विभिन्न कानुन तथा निर्देशिकामा सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मूल्याङ्कन तथा लिलाम बिक्री गर्ने विधि लगायतका व्यवस्थामा एकरूपता रहेको छैन। सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको लेखाङ्कन, प्रतिवेदन तथा लिलाम बिक्री सम्बन्धमा एकीकृत कानुनी व्यवस्था गरी सार्वजनिक निकायको परिसरमा रहेका तर जिन्सी खातामा अभिलेख नभएका वा कागजात बेगर सहायतास्वरूप प्राप्त भएका वा विभिन्न प्रयोजनबाट जफत गरिएका वा कब्जामा लिइएका मालसामानको लेखा वा अभिलेख राखी समयमा नै लिलाम बिक्री गरी राजस्व आर्जन पनि हुने तथा सम्पत्तिको मूल्य वा गुणस्तरमा क्षय नहुने व्यवस्था गरी सरकारी निकायका भण्डार तथा परिसरलाई व्यवस्थित गर्नुपर्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपाल नियम सङ्ग्रह खण्ड २ख २०७८, कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल ऐन सङ्ग्रह खण्ड ६(क) र खण्ड ६(ख) २०७७ र नेपाल नियम सङ्ग्रह खण्ड ६(क) २०७७, कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामान लिलाम बिक्रीसम्बन्धी कार्यविधि, २०७९, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय।
- विदेशस्थित नेपाली नियोगको आर्थिक कार्यविधि, २०७९, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय।
- महालेखापरीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरू, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- आर्थिक वर्ष २०७९। ८० को एकीकृत वित्तीय विवरण (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू), महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय।
- Nepal Financial Reporting Standards, Nepal Accounting Standards Board.

बागमती प्रदेशमा विधमान बेरुजुको अवस्था र बेरुजु न्यूनीकरणका उपायहरू



*- शंकर प्रसाद पन्थी**

पृष्ठभूमि

बागमती प्रदेश (प्रदेश नं.३) नेपालका सात प्रदेशहरू मध्ये देशकै राजधानी भएको प्रदेश हो। यो प्रदेशको क्षेत्रफल २०,३०० वर्ग कि.मी. रहेको छ भने प्रदेशको राजधानी मकवानपुर जिल्लाको हेटौंडा हो। यो प्रदेशमा हिमाली जिल्ला धादिङ, रसुवा, रामेछाप, सिन्धुपाल्चोक र दोलखा, पहाडी जिल्ला नुवाकोट र काभ्रेपलाञ्चोक, उपत्यकाका तीन जिल्ला काठमाडौँ, ललितपुर र भक्तपुर एवं भित्री मधेशका तीन जिल्ला सिन्धुली, मकवानपुर र चितवनसमेत १३ जिल्ला रहेका छन्।

नेपालको संविधानको धारा २४१ र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा प्रदेश सभा र प्रदेश सरकारी कार्यालय, एवं संगठित संस्था वा निकायको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। नेपालको संविधानको धारा २९४(३) र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १९(४) बमोजिम महालेखापरीक्षकले प्रदेश प्रमुखसमक्ष वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

महालेखापरीक्षकबाट प्रदेश सरकार स्थापना भए पश्चात् २०८१ सालमा छैटौं वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरेको देखिन्छ जसअनुसार प्रदेश सरकारको हालसम्मको अद्यावधिक बेरुजु बाँकी रु.४ अर्ब २८ करोड ५ लाख ६१ हजार पुगेको छ।

परिचय

बेरुजु भन्नाले कारोबारको परीक्षण गर्दा रुजु हुन नसकेको, भिडान नभएको एवं कानुनअनुसार नभएको कारोबार हो। बेरुजुले आर्थिक अनियमितालाइ इङ्गित गरेको हुन्छ। असूल गर्नुपर्ने, नियममित गर्नुपर्ने एवं पेस्की बाँकी गरी तीन प्रकृतिको बेरुजु हुने गर्दछ।

प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ को दफा २(द) अनुसार प्रचलित कानुनबमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुऱ्याई कारोबार गरेको, राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औंल्याएको वा ठहऱ्याएको कारोबारलाई बेरुजुको रूपमा परिभाषित गरेको छ।

* नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

बागमती प्रदेश सरकारको बेरुजू स्थिति

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ। सो व्यवस्था अनुसार प्रदेशका निकायहरूको आर्थिक वर्ष २०७९।८० को लेखापरीक्षणमा उल्लेख गरेका प्रमुख बेरुजु स्थिति निम्नानुसार छः

१. **समष्टिगत लेखापरीक्षण** – महालेखापरीक्षकको छैटौँ प्रतिवेदनअनुसार प्रदेश मन्त्रालय तथा निकाय समेत २०६ को रु.७८ अर्ब ९९ करोड २७ लाख ७१ हजार र १४ समिति र अन्य संस्थाको रु.५ अर्ब २३ करोड ५४ लाख ३१ हजारसमेत रु.८४ अर्ब २२ करोड ८२ लाख २ हजारको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिएको छ।

क्र.सं.	लेखापरीक्षण गरिएका निकाय र विषय	संख्या	रकम (रु.हजारमा)
१	प्रदेश मन्त्रालय तथा निकाय	२०६	७८९९२७७१
२	समिति र अन्य संस्था	१४	५२३५४३१
	जम्मा	**२२०**	**८४२२८२०२**

१.१. प्रदेश मन्त्रालय तथा निकाय - यो वर्ष (२०७९।८०) २०६ सरकारी निकायको विनियोजन, राजस्व, धरौटी र अन्य कारोबारतर्फ निम्नानुसार लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिएको छः

क्र.सं.	कारोबार	लेखापरीक्षण सम्पन्न रकम (रु. हजारमा)
१.	विनियोजन खर्च	४६८६१९६८
२.	राजस्व	२७३९७५००
३.	धरौटी	३२०८७९९
४.	अन्य कारोबार	१५२४५०४
	जम्मा	**७८९९२७७१**

१.२. समिति तथा अन्य संस्था - यो वर्ष (२०७९।८०) १४ समिति र अन्य संस्थाको रु.५ अर्ब २३ करोड ५४ लाख ३१ हजारको लेखापरीक्षण गरिएको छ।

२. **बेरुजु** - प्रदेशको सरकारी कार्यालय र समिति तथा अन्य संस्थाको विगत ६ वर्षको फर्स्यौट गर्नुपर्ने बेरुजु निम्नानुसार रु.९६ करोड ४९ लाख १४ हजार रहेको छ।

रकम (रु. हजारमा)

वर्गीकरण/प्रतिवेदन	पहिलो	दोस्रो	तेस्रो	चौथो	पाँचौ	छैटौं
१. असुल गर्नुपर्ने	३	५२९१८	१४७८२३	४५९७०	६९३१३	६९५३५
२. नियमित गर्नुपर्ने	९६९	४५७७९२	५०८०२६	८०४७९०	६३५६२६	७१००३२
अनियमित भएको	६०९	२१२४८७	३५१८४१	२४०९२१	१८६८८८	२१२५४३
प्रमाण कागजात पेस नभएको	३६०	२४५३०५	१५६१८५	५६३८६९	४४८७३८	४९४६७३
शोधभर्ना नलिएको	०	०	०	०	०	२८१६
३. पेस्की	०	४७६६०५	६९३८०	२४३६५०	३४८१६५	१८५३४७
जम्मा बेरुजु	**९७२**	**९८७३१५**	**७२५२२९**	**१०९४४१०**	**१०५३१०४**	**९६४९१४**

३. **लेखापरीक्षण अङ्कमा बेरुजु** - यो वर्ष (२०७९।८०) प्रदेश मन्त्रालय र अन्य संस्था तथा समितिसमेत २२० निकायको रु.८४ अर्ब २२ करोड ८२ लाख २ हजारको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिएकोमा रु.९६ करोड ४९ लाख १४ हजार बेरुजु कायम भएको छ, जुन लेखापरीक्षण अङ्कको १.१४ प्रतिशत हुन आउँछ।

रकम (रु. हजारमा)

क्र.सं.	लेखापरीक्षण गरिएका निकाय र विषय	सङ्ख्या	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजु अङ्क	बेरुजु प्रतिशत
१.	प्रदेश मन्त्रालय तथा निकाय	२०६	७८९९२७७१	८६९०३७	१.१०
२.	समिति र अन्य संस्था	१४	५२३५४३१	९५८७७	१.८३
	जम्मा	**२२०**	**८४२२८२०२**	**९६४९१४**	**१.१४**

४. **अद्यावधिक बेरुजु -** प्रदेश सरकारी कार्यालय र समिति तथा अन्य संस्थातर्फ लेखापरीक्षणबाट औँल्याइएको अद्यावधिक बेरुजु रु.४ अर्ब २८ करोड ५ लाख ६१ हजार कायम भएको छ। अद्यावधिक बेरुजु गत वर्षभन्दा २७.७७ प्रतिशतले बढेको छ। सम्परीक्षण अङ्क भने जम्मा रु.३ करोड ४६ लाख ३ हजार अर्थात् कुल बेरुजुको १.०३ प्रतिशत मात्रै रहेको छ। त्यस्तै विगत ३ वर्षको बेरुजु र फर्स्यौंटको अवस्था निम्नानुसार रहेको छः

रकम (रु. हजारमा)

क्र.सं.	विवरण	विगतको बेरुजु	समायोजनबाट थप (घट)	फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण	विगतको खुद बाँकी	चालु वर्षको थप बेरुजु	अद्यावधिक बाँकी बेरुजु
१.	प्रदेश सरकारी निकायहरू	३२४७२१०	-	३४६०३	३२१२६०७	८६९०३७	४०८१६४४
२.	समिति तथा अन्य संस्थाहरू	१०३०४०	-	०	१०३०४०	९५८७७	१९८९१७
	जम्मा	**३३५०२५०**	**-**	**३४६०३**	**३३१५६४७**	**९६४९१४**	**४२८०५६१**

५. **बेरुजु विश्लेषण -** महालेखापरीक्षकको छैटौं प्रतिवेदनअनुसार प्रदेश सरकारी कार्यालय र समिति तथा अन्य संस्थाको बेरुजुको अवस्था निम्नानुसार रहेको छः

५.१. यो वर्ष प्रदेश सरकारी कार्यालय र समिति तथा अन्य संस्थासमेतको रु.८४ अर्ब २२ करोड ८२ लाख २ हजारको लेखापरीक्षण गर्दा प्रारम्भिक प्रतिवेदनबाट रु.१ अर्ब ७ करोड ५९ लाख ७० हजार बेरुजु देखिएको छ। सोमध्ये प्रतिवेदन अवधिसम्म रु.११ करोड १० लाख ५६ हजार (कुल बेरुजुको १०.३२ प्रतिशत) सम्परीक्षण भई रु.९६ करोड ४९ लाख १४ हजार फर्स्यौंट हुन बाँकी रहेको छ।

५.२. प्रदेश सरकारी मन्त्रालय तथा निकायहरूको बेरुजुको अवस्था निम्नानुसार छन्:

रकम (रु. हजारमा)

क्र. सं.	मन्त्रालय/निकायको नाम	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजु				कुल बेरुजु प्रतिशत	ले.प. अङ्कको तुलमा बेरुजु प्रतिशत
			असुल गर्नुपर्ने	नियमित गनुंपर्ने	पेस्की बाँकी	जम्मा		
१	कृषि तथा पशुपन्छी विकास मन्त्रालय	४२१७९२३	६५८	२०५४६०	६११२१	२६७२३९	३०.७५	६.३४
२	भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालय	२३१९८९६४	४४१२८	१८४७२२	११६००	२४०४५०	२७.६७	१.०४
३	खानेपानी, ऊर्जा तथा सिँचाइ मन्त्रालय	८५९७९६१	८५१७	१३६५००	२८४१४	१७३४३१	१९.९६	२.०२
४	सामाजिक विकास मन्त्रालय	३४५४४०३	१५५	७०५६	६५२३५	७२४४६	८.३४	२.१०
५	वन तथा वातावरण मन्त्रालय	३१५२८३७	४१६२	५५४९३	१०८४०	७०४९५	८.११	२.२४
६	स्वास्थ्य मन्त्रालय	३५३५१२९	१३६९	१९५३२	०	२०९०१	२.४१	०.५९
७	आन्तरिक मामिला तथा कानुन मन्त्रालय	८६४९३६	२२४	६९६७	४३७२	११५६३	१.३३	१.३४
८	श्रम, रोजगार तथा यातायात मन्त्रालय	७१८९१५९	१३६	५३६९	०	५५०५	०.६३	०.०८
९	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय (साविक)	८४८३३५	३३३	३१३६	०	३४६९	०.४०	०.४१
१०	प्रदेश सभा सचिवालय	१८९३०८	९३०	१५५६	०	२४८६	०.२९	१.३१
११	संस्कृति तथा पर्यटन मन्त्रालय	१३१९६९२	३७०	६१२	०	९८२	०.११	०.०७
१२	युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय (साविक)	८०३८४३	०	७०	०	७०	०.०१	०.०१
१३	मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय	३५७२१८	०	०	०	०	०.००	०.००
१४	आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय	१५८१५०२१	०	०	०	०	०.००	०.००
१५	भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय (साविक)	५२८९८४७	०	०	०	०	०.००	०.००

क्र. सं.	मन्त्रालय/निकायको नाम	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजु				कुल बेरुजु प्रतिशत	ले.प. अङ्कको तुलमा बेरुजु प्रतिशत
			असुल गर्नुपर्ने	नियमित गनुंपर्ने	पेस्की बाँकी	जम्मा		
१६	प्रदेश नीति तथा योजना आयोग	२५७८८	०	०	०	०	०.००	०.००
१७	प्रदेश लोक सेवा आयोग	११८४२०	०	०	०	०	०.००	०.००
१८	मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालय	१३९८७	०	०	०	०	०.००	०.००
	जम्मा	**७८९९२७७१**	**६०९८२**	**६२६४७३**	**१८१५८२**	**८६९०३७**	**१००.००**	**१.१०**

उल्लिखित कार्यालयतर्फ लेखापरीक्षण अङ्कको तुलनामा १.१० प्रतिशत बेरुजु कायम भएकोमा सबैभन्दा बढी कृषि तथा पशुपन्छी विकास मन्त्रालयको ६.३४ प्रतिशत रहेको छ भने ११ मन्त्रालय तथा निकायको बेरुजु १ प्रतिशत भन्दा कम रहेको छ।

५.३. यो वर्ष प्रदेश मन्त्रालय तथा निकाय समेत २०६ को र १४ समिति तथा अन्य संस्थाको लेखापरीक्षण गरेकोमा १०२ कार्यालय (४६.३६ प्रतिशत) मा उल्लेख्य बेरुजु देखिएको छैन।

५.४. यो वर्ष प्रदेश कार्यालयको लेखापरीक्षणबाट २ हजार ९०० दफा बेरुजु देखिएकोमा १ हजार ५३७ दफा सैद्धान्तिक र १ हजार ३६३ दफा लगती बेरुजु कायम भएको छ।

५.५. प्रदेश सरकारी कार्यालय र समिति तथा अन्य संस्थाको ६ वर्षको लेखापरीक्षण अङ्क र बेरुजु अङ्कको तुलनात्मक स्थिति निम्नानुसार छः

रकम (रु. हजारमा)

प्रतिवेदन	आर्थिक वर्ष	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजु अङ्क	प्रतिशत	पेस्की बाहेकको बेरुजु	पेस्की बाहेकको बेरुजु प्रतिशत
पहिलो २०७५	२०७४।७५	२७४६२९	९७२	०.३५	९७२	०.३५
दोस्रो २०७७	२०७५।७६	३९४७५४०१	९८७३१५	२.५०	५१०७१०	१.२९
तेस्रो २०७८	२०७६।७७	५१०९०५८३	७२५२२९	१.४२	६५५८४९	१.२८
चौथों २०७९	२०७७।७८	६८३३७९७७	१०९४४१०	१.६०	८५०७६०	१.२४
पाँचौं २०७९	२०७८।७९	७६९०४७२२	१०५३१०४	१.३७	७०४९३९	०.९१
छैटौं २०८१	२०७९।८०	८४२२८२०२	९६४९१४	१.१४	७७९५६७	०.९३

उल्लिखित तालिकाअनुसार महालेखापरीक्षकको चौथो र पाँचौ प्रतिवेदन १ खर्ब माथि रहेको बेरुजु छैटौं प्रतिवेदनमा भने एक खर्ब मुनि रहेको छ। लेखापरीक्षण अंकको तुलनामा बेरुजु दोस्रो प्रतिवेदनमा २.५० प्रतिशत रहेको छ भने छैटौं प्रतिवेदनमा १.१४ प्रतिशत बेरुजु कायम भएको देखिन्छ।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन स्थिति

१. **प्रतिवेदन कार्यान्वयन** - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १९ (५) मा महालेखापरीक्षकले प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गरेको प्रतिवेदन मुख्यमन्त्रीमार्फत प्रदेश सभामा पेस गर्ने व्यवस्था छ। महालेखापरीक्षकले गत वर्षसम्म प्रदेशका ५ वटा प्रतिवेदन प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गरेको देखिन्छ। महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल भएकोमा समेत बेरुजु घट्न सकेको देखिएन।

२. **बेरुजु फर्स्यौंट** - यो वर्ष प्रदेशको सरकारी कारोबारतर्फ २०६ कार्यालयको लेखापरीक्षण भएकोमा १७६ कार्यालयको सैद्धान्तिक दफा १ हजार ३८७ र लगती दफा १ हजार ४७५ बाट रु.९७ करोड ९३ लाख २७ हजार बेरुजु देखिएकोमा २२ कार्यालयको प्रमाण तथा प्रतिक्रिया पेस भई सैद्धान्तिक दफा १० र लगती दफा २६३ को रु.११ करोड २ लाख ९० हजार फर्स्यौंट भई यो वर्षको रु.८६ करोड ९० लाख ३७ हजार बाँकी रहेको छ। समिति तथा अन्य संस्थातर्फ लेखापरीक्षण भएका

१४ निकायको सैद्धान्तिक दफा १६० र लगती दफा १७४ बाट रु.९ करोड ६६ लाख ४३ हजार बेरुजु देखिएकोमा ३ निकायको लगती दफा १३ को रु.७ लाख ६६ हजार बेरुजु प्रतिक्रियाबाट फस्यौंट भई यो वर्षको रु.९ करोड ५८ लाख ७७ हजार बाँकी रहेको छ।

३. **सम्परीक्षण** - गत वर्ष प्रदेशको सरकारी कार्यालय, समिति तथा अन्य संस्थातर्फको रु.३ अर्ब ३५ करोड २ लाख ५० हजार बेरुजु रहेकोमा रु.३ करोड ४६ लाख ३ हजार सम्परीक्षण भई रु.३ अर्ब ३१ करोड ५६ लाख ४७ हजार बेरुजु बाँकी रहेको छ।

लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख व्यहोरा

१. **कानुन निर्माण** - सङ्घीय संरचनाअनुसार प्रदेशको सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि २०७९।८० सम्म ७७ ऐन, ३८ नियमावली, ३ विनियमावली, १४ गठन आदेश, ५६ कार्यविधि, ५ निर्देशिका, १० मापदण्ड र १३ अध्यादेश प्रतिस्थापन कानुन समेत २१६ कानुन तथा कार्यविधि निर्माण गरेको छ।

२. सङ्गठन र कर्मचारी व्यवस्थापन : प्रदेशस्तरका सरकारी निकायको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्भेक्षण गरी सेवा प्रवाहको लागि आवश्यक जनशक्ति निर्धारण गरी पदपूर्ति गर्नुपर्दछ। प्रदेश सरकार अन्तर्गतका २०६ सरकारी निकायमा ४ हजार २७२ दरबन्दी रहेकोमा २ हजार ८१४ पदपूर्ति भई १ हजार ४५८ पद रिक्त रहेको छ।

३. **आन्तरिक नियन्त्रण** - प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ को दफा ३० अनुसार प्रदेश तहका सबै लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरूले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी सो ऐन प्रारम्भ भएको मितिले एक वर्षभित्र लागु गरी सक्नुपर्ने व्यवस्था छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीसम्बन्धी ढाँचा र कार्यविधि प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले तोकेबमोजिम हुने व्यवस्था दफा ३०(२) मा रहेको छ। प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले उक्त ढाँचा र कार्यविधि तोकिसकेको छ। कार्यविधि/ऐन प्रमाणीकरण भएको ५ वर्ष बितिसक्दा पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरी लागु नगरेको र ऐनको दफा ३१ अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयनका लागि आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठनसमेत भएको छैन।

४. **कानुनको परिपालना** - सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ मा सार्वजनिक खरिद कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउने व्यवस्था छ। प्रदेश कार्यालयहरूले तोकिएबमोजिम खरिद योजना र गुरुयोजना नबनाएको, खरिद आवश्यकता पहिचान र खरिद प्याकेज प्रतिस्पर्धात्मक नभएको, खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा र पारदर्शी नभएको, निर्माण स्थलको तयारी नगरी खरिद सम्झौता गरेको, खरिद सम्झौता गर्न नआउने, सम्झौताअनुसार कार्य सम्पन्न नगर्ने तथा निर्माण कार्य अधुरो राख्ने व्यवसायीलाई कालोसूचीमा राख्न सिफारिस नगर्ने, योजनाको आवश्यकता र उपलब्ध जनशक्ति यकिन नगरी परामर्श सेवा खरिद गर्ने, बढी पेस्की खर्च गर्ने, भेरिएसन आदेश स्वीकृत नगराई काम गराउने, व्यवसायीको कारण ढिलाइ भएकोमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति नलिई म्याद थप गर्नेलगायतका अवस्था देखिएको छ।

५. **वित्तीय जिम्मेवारी र जवाफदेहिता** - प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ को दफा ४१ देखि ४५ सम्म विभिन्न पदाधिकारीको काम, कर्तव्य, अधिकार र जिम्मेवारी तोकिएबमोजिम हुने, सरकारी नगदी, जिन्सी दुरूपयोग एवं मस्यौंट भए कारबाही गरिने, जवाफदेही वहन गर्नुपर्ने र वित्तीय प्रतिवेदन

सार्वजनिक गर्नुपर्ने, वित्तीय जिम्मेवारी र जवाफदेहिता उल्लेख गरिएको छ। प्रदेशले यो वर्ष रु.४६ अर्ब ८६ करोड १९ लाख ६९ हजार खर्च गरेकोमा तोकिएका फारामहरू प्रयोग गरी वित्तीय प्रतिवेदन तयार नगरेको, लक्ष्यअनुसार प्रगति हासिल नगरेको, पुँजीगत बजेट खर्च न्यून रहेको, सम्पत्तिहरूको उचित उपयोग नगरेको अवस्था छ।

६. **नीति तथा कार्यक्रम** - प्रदेश सरकारले प्रदेश प्रमुखमार्फत यो वर्षको लागि सभामा प्रस्तुत नीति तथा कार्यक्रममध्ये शहरी विकास र वातावरण विशिष्टीकृत अनुसन्धान केन्द्र स्थापना गरिने, प्रदेशमा सञ्चारग्राम, सूचना केन्द्र, आईटी पार्क स्थापना गरिने, प्रत्येक स्थानीय तहमा एक वडा एक साना उद्योग कार्यक्रम सञ्चालन गरिने, चितवन, मकवानपुर र सिन्धुलीमा नयाँ औद्योगिक क्षेत्रको निर्माणको कार्य प्रारम्भ गरिने, श्रमिकहरूको माग र आपूर्ति व्यवस्थापनको लागि श्रम बैङ्कको व्यवस्था गरिने, बाँझो जमिनको सदुपयोग गरी कृषि तथा पशुजन्य उत्पादनमा वृद्धि गर्न स्थानीय तहसँगको सहकार्यमा बाँझो जमिन बैङ्क स्थापना गरिने, वैज्ञानिक खोज, अध्ययन, अनुसन्धान एवं अन्वेषणलाई प्रवर्धन गर्न वैज्ञानिक खोज अनुसन्धान परिषद्को स्थापना गर्नेलगायतका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गरेको देखिएन।

७. **बजेट तथा योजना निर्माण** - दिगो विकास लक्ष्य, सङ्घीय सरकारले अवलम्वन गरेको नीति तथा कार्यक्रम, प्रदेश सरकारको क्षेत्रगत नीति, आवधिक योजना र कार्यक्रमबीच सामञ्जस्यता हुने गरी बजेट व्यवस्था एवं कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा सङ्घीय सरकारको आवधिक योजना, क्षेत्रगत नीतिअनुसार सामञ्जस्यता हुने गरी प्रदेशको नीति कार्यक्रम तयार भएको छैन। प्रदेशको एकीकृत लक्ष्यका लागि स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने योजनाहरूमा समन्वय भएको छैन। प्रदेशको नीति तथा कार्यक्रम अनुसार समग्र बजेट, नीति कार्यक्रम र बजेटमा तालमेल देखिएको छैन। स्वीकृत बजेटअनुसार कार्य प्रगति नहुनु, योजनाहरूको प्राथमिकीकरण नगरी साना योजनाहरूमा बजेट खर्च हुनु, मागका आधारमा योजना छनोट नगरी कार्यान्वयन गराइनुलगायत कारण प्रदेश योजनाको उपलव्धि प्राप्त गरेको देखिएन।

८. **खर्च व्यवस्थापन** - प्रदेश सञ्चित कोषमा गत वर्षको बचतसमेत रु.७६ अर्ब ८४ करोड ६५ लाख ५९ हजार आम्दानी भएकोमा रु.४६ अर्ब ८६ करोड १९ लाख ६९ हजार खर्च भई रु.२६ अर्ब १५ करोड ८० लाख ५ हजार बचत रहेको छ। यस वर्ष रु.७० अर्ब ९३ करोड ९२ लाख ९० हजार बजेट अनुमान गरेकोमा रु.४६ अर्ब ८६ करोड १९ लाख ६९ हजार खर्च खर्च गरेको छ। चालुतर्फ सञ्चित कोषमा व्ययभार पर्नेसमेत रु.१७ अर्ब ९८ करोड २४ लाख २ हजार र पुँजीगत खर्च रु.२८ अर्ब २७ करोड ९५ लाख ६८ हजार र वित्तीय व्यवस्थातर्फ रु.६० करोड खर्च गरेको छ। सङ्घीय सरकारतर्फ समानीकरण अनुदान रु.६ अर्ब ७५ करोड ७ लाख ३४ हजार, सशर्त अनुदानतर्फ रु.५ अर्ब ३८ करोड ९१ लाख ९३ हजार, समपूरक अनुदानतर्फ रु.४० करोड ८५ लाख ८९ हजार र विशेष अनुदानतर्फ रु.४१ करोड ८१ लाख ६९ हजार खर्च भएको छ। बजेटको तुलनामा ६६.०५ प्रतिशत खर्च भएपनि चालु खर्चतर्फ ७७.९० प्रतिशत, पुँजीगत खर्चतर्फ ६१.६७ प्रतिशत र वित्तीयतर्फ २० प्रतिशत खर्च भएको छ।

९. **राजस्व प्रक्षेपण तथा असुली** - प्रदेशको आय तथा व्ययको अनुमान आधार स्पष्ट हुनुपर्दछ। गत वर्षको बचत, कर र अन्य राजस्वसमेत कुल आय रु.७६ अर्ब ८४ करोड ६५ लाख ५९ हजार मध्ये बाँडफाँट भई प्राप्त हुने कर तथा अन्य राजस्वबाट रु.१५ अर्ब ४८ करोड ७ लाख ७७

हजार (२०.१४ प्रतिशत), प्रदेश सरकारबाट संकलित राजस्वबाट रु.११ अर्ब ९१ करोड ६७ लाख २३ हजार (१५.५१ प्रतिशत), सङ्घीय सरकार हस्तान्तरित अनुदानबाट रु.१७ अर्ब ३९ करोड ६५ लाख ६२ हजार (२२.६४ प्रतिशत) र बाँकी गत वर्षको नगद मौज्दातबाट प्राप्त भएको छ।

१०. **रकमान्तर -** प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ को दफा १७ मा कुनै शीर्षकमा बजेट अपुग भएमा विनियोजन ऐनले तोकेको सीमाभित्र रही रकमान्तर गर्न सकिने व्यवस्था छ। प्रदेश विनियोजन ऐन, २०७९ को दफा ३ को उपदफा ३ मा उपदफा २ बमोजिम रकमान्तर गर्दा कुनै शीर्षकमा विनियोजन गरेको भन्दा १० प्रतिशत भन्दा बढी रकमान्तर गर्न नपाईने उल्लेख छ। प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयमार्फत निकासा हुने ११९ स्थानीय तह, १८ मन्त्रालय र निकायसमेतमा गरी सुरु बजेट रु.७० अर्ब ९३ करोड ९२ लाख ९१ हजारमा २६.२९ प्रतिशतले हुने रु.१८ अर्ब ६५ करोड ६१ लाख ६ हजार थप र रु.१८ अर्ब ६५ करोड ६१ लाख ६ हजार घटसमेत गरी रकमान्तरपछि रु.७० अर्ब ९३ करोड ९२ लाख ९१ हजार बजेट कायम गरेको छ। सुरु बजेटको तुलनामा खुद बजेटको ६६.०५ प्रतिशतले हुने रु.४६ अर्ब ८६ करोड १९ लाख ६९ हजार मात्र खर्च भएबाट खर्च क्षमता कम भएका शीर्षकमा समेत रकमान्तरबाट बजेट थप गरेको देखिएको छ।

११. **स्थानीय तह अनुदान –** स्थानीय तहलाई दिइने अनुदानमध्ये कार्यविधिबमोजिम समपूरक र विशेष अनुदान सशर्त हस्तान्तरण हुने र समानीकरण अनुदान राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेअनुसारको सूत्रबमोजिम हस्तान्तरण हुने गरेको छ। प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त विवरणअनुसार ११९ स्थानीय तहलाई सशर्तमा रु.२ अर्ब ९५ करोड ८६ हजार, समानीकरणमा रु.१ अर्ब ७४ करोड ३६ लाख १३ हजार, समपूरकमा रु.२ अर्ब ३० करोड ६३ लाख ३६ हजार र विशेषमा रु.६६ करोड ४९ लाख ३७ हजारसमेत गरी कुल जम्मा रु.७ अर्ब ६६ करोड ४९ लाख ७१ हजार अनुदान उपलब्ध गराएको छ। समानीकरण अनुदान बाहेक सशर्त, समपूरक र विशेष गरी रु.५ अर्ब ९२ करोड १३ लाख ५८ हजार निकासा भएकोमा रु.५ अर्ब २६ करोड ८१ लाख ९९ हजार (कुल निकासाको ८८.९७ प्रतिशत) खर्च भई रु.६५ करोड ३१ लाख ५९ हजार बचत रहेकोमा उक्त रकम फिर्ता प्राप्त भएको छ।

१२. **कानुनमा सामञ्जस्यता -** नेपाल सरकारको आर्थिक ऐन, २०७५ द्वारा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६४ को उपदफा १ च (३) (४) मा ढुङ्गा, गिट्टी र बालुवाको करमा दोहोरो अधिकार रहने साथै कर स्थानीय तहले सङ्कलन गरी बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था रहेकोमा सो व्यवस्था खारेज गरी दफा ६२(क) मा स्थानीय तहहरूले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा बिक्री गरी प्राप्त रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको छ। प्रदेश आर्थिक ऐन, २०७९ को दफा ९(६) अनुसार गिट्टी, ढुङ्गा, बालुवा वापत सङ्कलित करको चालिस प्रतिशत प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

यसैगरी नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्ले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन्, बिक्री तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ जारी गरी गिट्टी, ढुङ्गा, बालुवा बिक्री वापतको राजस्व स्थानीय तहले सङ्कलन गरी प्रदेश र स्थानीय तहबीच क्रमशः ४० र ६० प्रतिशत बाँडफाँट हुनेगरी गर्ने व्यवस्था गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ६२(क) विपरीत देखिन्छ। यस वर्ष ढुङ्गा, गिट्टी,

बालुवा, मनोरञ्जन र विज्ञापन करबाट प्राप्त राजस्व रु.३८ करोड १७ लाख ७२ हजार प्रदेश सरकारको सञ्चितकोषमा दाखिला गरेका छन्।

१३. **अवण्डा बजेट -** प्रदेश आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०७६ को नियम २०(१) मा अधिकार प्राप्त अधिकारीले सरकारी रकम खर्च गर्दा विनियोजन ऐन बमोजिम सेवा तथा कार्यमा खर्च गर्न विभिन्न शीर्षकमा स्वीकृत भएको रकम सो सेवा वा कार्यका निमित्त स्वीकृत सीमाभित्र भएको विषय सुनिश्चित गरी खर्च गर्नुपर्ने उल्लेख छ। बजेट उपशीर्षक ६०२ (अर्थ विविध) मा एकमुष्ट रु.५ अर्ब ३६ करोड ६७ लाख ४ हजार बजेट विनियोजन भएकोमा विभिन्न बजेट उपशीर्षकबाट रु.४ अर्ब ३३ करोड ९८ लाख ३२ हजार रकमान्तरबाट थप गरी कायम भएको बजेटबाट पुनः विभिन्न निकायलाई रु.२ अर्ब ९५ करोड ७० लाख ६४ हजार प्रदान गरेको रकम घट पछि कायम भए अनुसार रु.६ अर्ब ६ करोड ९४ लाख ७१ हजार भैपरी आउने शीर्षकबाट अन्य शीर्षकमा लगेर खर्च गरेको पाइयो।

१४. **उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य -** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को दफा ९७ मा उपभोक्ता समितिमार्फत कार्य गराउँदा अवलम्बन गर्नुपर्ने विधिहरू उल्लेख छ। उल्लिखित व्यवस्था विपरीत रु.१ करोडभन्दा बढी लागत अनुमान रहेको कार्यसमेत उपभोक्ता समितिबाट गराउने, खर्चको बिल भरपाई व्यवस्थित नहुने, खर्च सार्वजनिकीकरण नगर्ने, आयोजना स्थलमा सूचना पाटी नराख्ने, जटिल प्रकृतिका जनश्रमदानबाट नहुने आयोजना समितिबाट गराउने, हेभी मेसिनरी प्रयोग हुने कार्यसमेत समितिबाट गराउने, समितिले गर्नुपर्ने कार्य निर्माण व्यवसायीबाट गराउने गरेको देखिन आएको छ।

१५. **आयोजना बैङ्क -** प्रदेश आर्थिक कार्यविधि नियावली, २०७६ को नियम २३(१) मा विकास आयोजनाको बजेट तर्जुमा गर्दा प्रस्तावित आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन र आर्थिक, प्राविधिक, वातावरणीय तथा प्रशासकीय उपयुक्तताको आधारमा त्यसबाट हुने प्रतिफलसमेतको विचार गरी प्रदेश सरकारबाट त्यस्तो आयोजना स्वीकृत भएको हुनुपर्ने उल्लेख छ। प्रदेश स्तरमा सञ्चालन हुने आयोजनाहरूलाई एकीकृत एवं व्यवस्थित बनाउन आवश्यक पर्ने आयोजना बैङ्क स्थापना गरेको छैन।

१६. **सोझै खरिद -** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१ मा रु.२० लाखभन्दा बढीको खरिद बोलपत्रको माध्यमबाट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालय र मातहतका २ निकायले मेसिनरी औजार एवं फर्निचर खरिद, निर्माणलगायतको कार्यमा रु.९ करोड ८४ लाख ८२ हजारको कार्य सोझै खरिद गरेको देखियो। यस्तै मन्त्रालयले विभिन्न कार्यक्रमको सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, गुरुयोजना अध्ययन प्रतिवेदनलगायतको परामर्श सेवामा १४३ प्याकेज बनाई रु.५ करोड ८१ लाख ९९ हजारको कार्य लागत अनुमानकै हाराहारीमा खरिद गरेको देखिन्छ।

१७. **सेवा प्रवाह -** प्रदेश सरकारको (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४ मा प्रदेश स्तरमा सार्वजनिक सेवा वितरणको न्यूनतम मापदण्ड निर्धारण र सेवाग्राही सन्तुष्टी सर्वेक्षण तथा सेवा प्रवाहको अनुगमन गर्ने उल्लेख भएकोमा सोसम्बन्धी कार्य नभएको, स्वीकृत दरबन्दीको ६५.८७ प्रतिशत मात्र पदपूर्ति भएको लगायतको कारण प्रदेश सरकारको सेवा प्रवाहमा अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन।

१८. **प्रदेश गौरवका आयोजना** - बागमती प्रदेश सरकारले २०७६।७७ को नीति तथा कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यमा प्रदेश विश्वविद्यालय, मदन भण्डारी स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान, पुष्पलाल प्रदेश चक्रपथ र पोष्टबहादुर बोगटी (भीमफेदी कुलेखानी) सुरुङ मार्ग गरी ४ वटा योजनालाई प्रदेश गौरवको योजना घोषणा गरी कार्यान्वयन गर्ने लक्ष्य निर्धारण गरेकोमा कार्यान्वयन भएको छैन। प्रदेश विश्वविद्यालय स्थापना र सञ्चालनको लागि नीतिगत र कानुनी व्यवस्था गर्ने गरी घोषणा भएकोमा नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गर्नेसम्बन्धी काम भएको छैन। यो वर्षको बजेट वक्तव्यमा सो सम्बन्धी व्यवस्था नगरेकोले विश्वविद्यालय स्थापना कार्य अगाडि बढाएको देखिएन। त्यस्तै हेटौंडा अस्पताललाई मदन भण्डारी स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान नामाकरण गरी स्वास्थ्य सेवाको गुणस्तर वृद्धि गर्ने गरी घोषणा गरेकोमा प्रतिष्ठान रूपान्तरण गर्न ऐन तथा नियमावली जारी गरेको भए तापनि सेवाको गुणस्तर वृद्धि भएको छैन। सङ्घीय सरकारको समन्वय र सहकार्यमा पुष्पलाल प्रदेश चक्रपथ (रामेछाप-दोलखा-सिन्धुपाल्चोक-नुवाकोट-धादिङ-चितवन-मकवानपुर-सिन्धुली र काभ्रेपलान्चोक) को गुरुयोजनाको मस्यौदा २०७६।७७ मा तयार गरी चक्रपथ खण्डको पहिचान भए तापनि त्यस पछिका वर्षमा कुनै पनि कार्य अगाडि बढाएको देखिएन।

१९. **प्रदेश समन्वय परिषद्** - स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम कारबाहीमा नीतिगत सामञ्जस्यता, योजना व्यवस्थापनमा रणनैतिक साझेदारी, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा एक प्रदेश समन्वय परिषद् रहने र परिषद्को बैठक वर्षको कम्तिमा एक पटक बस्ने व्यवस्था छ। परिषद्को २०७७।७८ मा एकपटक बैठक बसे तापनि त्यस पश्चात २०७९।८० सम्म परिषद्को बैठक बसेको छैन। विगत वर्षको बैठकमा गरेका २३ निर्णयको अनुगमन र मूल्याङ्कन तथा प्रगति अवस्थाको समीक्षा गरेको देखिएन।

२०. **आवधिक योजनाको समीक्षा** - प्रदेश नीति तथा योजना आयोगले पहिलो आवधिक योजना २०७६।७७-२०८०।८१ तर्जुमा गरी लागु गरेको छ। उक्त योजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि प्रत्येक वर्ष हासिल गर्नुपर्ने नतिजा समेतको सूचकहरू उल्लेख गरेको छ। सोबमोजिम दोस्रो वर्ष बहुआयमिक गरिबी सूचकाङ्क १० प्रतिशतमा झार्ने, मानव विकास सूचकाङ्क ०.६५३ पुऱ्याउने, आर्थिक वृद्धि दर ११.३ प्रतिशत, उद्योग क्षेत्रको वृद्धिदर १४.१ प्रतिशत, प्रतिव्यक्ति आय २ हजार ३२४ अमेरिकी डलर पुऱ्याउने लगायतको लक्ष्य राखेकोमा सोको प्रगति समीक्षा गरेको छैन।

२१. **जग्गा उपयोग** - सङ्घीय वन तथा वातावरण मन्त्रालयद्वारा सार्वजनिक वन तथा वातावरण क्षेत्रको वर्तमान अवस्थाको स्थिति पत्र, २०७५ अनुसार आ.व. २०७३।७४ सम्म १५ हजार हेक्टरभन्दा बढी वन क्षेत्र अन्य प्रयोजनका लागि उपलव्ध गराएको विवरणबाट देखिन्छ। जलविद्युत योजना तथा प्रसारण लाइनबापत ८६३.२६, नेपाली सेनालाई ५४६.५७, सुकुम्बासी समाधानका लागि ५४४, सङ्घ संस्था तथा पार्क प्रयोजनमा ७३.७३, सरकारी भवन तथा भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा ६६.६९, विश्वविद्यालय तथा शैक्षिक क्षेत्रलाई ६२.८८,, निजी कम्पनी तथा प्रा.लि.लाई ६१.४५, रिसोर्ट होटल पर्यटनमा ४८.१२, सिमेन्ट उद्योगमा २२.९७, खानेपानी आयोजनाका लागि २१.५४, सडक विस्तार कार्यमा १७.७५ र सरकारी तथा निजी सञ्चार क्षेत्रमा ०.७१ हेक्टर गरी कुल

२३२९.६७ हेक्टर सरकारी जमिन लिज, भाडा तथा भोगाधिकारमार्फत उपलव्ध गराएको विवरण पेस भएको छ।

२२. **शीतभण्डार -** सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२५ मा कार्य सम्पन्न सम्बन्धमा र नियम १२० मा ठेक्काको म्याद थप सम्बन्धमा व्यवस्था रहेको छ। मन्त्रालयले शीतभण्डार सञ्चालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, (२०७८) बमोजिम ७० प्रतिशत मन्त्रालय तथा ३० प्रतिशत साझेदार संस्थाको लागत सहभागितामा ११ योजनालाई ३ प्याकेज बनाइ ८ स्थानमा शीतभण्डार निर्माण गर्ने एक निर्माण व्यवसायीसँग १२ महिना र मर्मत ६ महिनाभित्र सम्पन्न गर्नेगरी २०७६।३।२५ मा रु.३८ करोड ९० लाखको सम्झौता भएकोमा २०८० असार मसान्तसम्म म्याद थप भएको छ। कुल सम्झौतामा निर्माण व्यवसायीलाई रु.२९ करोड ८२ लाख ६७ हजार भुक्तानी भएकोमा सम्झौता अनुसार ७० प्रतिशतले हुने रु.२० करोड ८७ लाख ८७ हजार मन्त्रालयबाट भुक्तानी हुनुपर्नेमा रु.२२ करोड ४६ लाख १३ हजार भुक्तानी गरेको छ। साझेदार संस्थाबाट रु.८ करोड ९४ लाख ८० हजार खर्च व्यहोर्नुपर्नेमा रु.७ करोड ३६ लाख ५४ हजार मात्र खर्च व्यहोरेको छ। निर्देशिका बमोजिम साझेदार संस्थाहरूबाट रु.१ करोड ५८ लाख २६ हजार कम भुक्तानी भएको छ। साथै दोलखा भिमेश्वरमा रु.४ करोड ८५ लाख ८१ हजार, बनेपा काभ्रेमा रु.३ करोड ६४ लाख ५६ हजारको सम्झौता भएकोमा दोलखामा ६.९७ प्रतिशतमा मात्र भौतिक प्रगति भएको तर काभ्रेमा शीतभण्डार निर्माणमा रु.३२ लाख ८१ हजार खर्च भैसकेपछि ठेक्का रद्ध भएको छ। साझेदार संस्थाहरूले कम योगदान गरेको रु.१ करोड ५८ लाख २६ हजार शीतभण्डार निर्माणमा हिसाब समायोजन गर्नुपर्ने अन्यथा मन्त्रालयको सम्झौता भन्दा बढी भुक्तानी गरेको रकम असुल गर्नुपर्दछ।

२३. **आन्तरिक लेखापरीक्षण -** प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ को दफा ३२(१) मा प्रदेश सरकार अन्तर्गतका कार्यालय तथा निकायको आन्तरिक लेखापरीक्षण चौमासिक रुपमा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने व्यवस्था छ। प्रदेश सरकार मातहतका सबै कार्यालयको प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय तथा प्रदेश लेखा इकाई कार्यालय मार्फत २२० कार्यालयको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेको छ। लेखापरीक्षणबाट असुल गर्नुपर्ने रु.१ करोड ४७ लाख ३६ हजार, नियमित गर्नुपर्ने रु.२४ करोड २१ लाख ४२ हजार, म्याद नाँघेको पेस्की रु.१ अर्ब ८ करोड २७ लाख १३ हजार गरी जम्मा रु.१ अर्ब ३३ करोड ९५ लाख ५१ हजार बेरुजू कायम भएको छ। अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा म्याद नाघेको पेस्की बेरुजू रु.१८ करोड ५६ लाख ७२ हजार मात्र कायम भएकोमा आन्तरिक लेखापरीक्षणमा पेस्की बेरुजू रु.८९ करोड ७० लाख ४१ हजार बढी देखिएको छ।

२४. **सम्पत्तिको अभिलेख तथा प्रतिवेदन -** प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०७४ बमोजिम मन्त्रालयहरूले आफ्नो जिम्मामा रहेको घर, जग्गा, सवारी साधन लगायत जिन्सी मालसामानको लगत तथा मातहत कार्यालयहरूबाट प्राप्त प्रतिवेदन र आफ्नो कार्यालय समेतको जिन्सी प्रतिवेदन एकीकृत रूपमा तयार गरी भाद्र मसान्तभित्र प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेस गर्नुपर्नेमा गरेका छैनन्।

२५. **लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन -** कारोबारको लेखा र प्रतिवेदनको ढाँचा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको सिफारिसमा २०७६।२।१९ र नेपाल सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्र प्रतिवेदन लेखामानको ढाँचा २०७५

मार्गमा नै स्वीकृत भइसकेको छ। सबै प्रदेश मन्त्रालय तथा केन्द्रीय निकायहरूले स्वीकृत भए बमोजिमको ढाँचामा प्रतिवेदन तथा लेखाङ्कन गर्नुपर्नेमा सोअनुसार गरेका छैनन्।

प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन २०७४ र बेरुजु व्यवस्थापन

प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐन २०७४ को दफा ३५ मा लेखापरीक्षण प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपरको करबाही, दफा ३६ मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको लगत राख्ने, दफा ३७ मा बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने गराउने, दफा ३८ मा बेरुजु फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण र दफा ३९ मा बेरुजु फर्स्यौंट समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। कानुनमा भएको व्यवस्थाको पूर्ण परिपालना नहुँदा महालेखापरीक्षकको छैटौं प्रतिवेदन सम्म अध्यावधिक बेरुजु ४ खर्ब माथि पुगेको देखिन्छ।

प्रदेश सरकारका निकायहरूमा बेरुजु फर्स्यौंटमा तदारुकता देखिएको छैन। जुन विषय निम्न तालिकावाट स्पस्ट देखिन्छ।

प्रदेश सरकारको विगत ६ वर्षको बेरुजु र सम्परीक्षणको अवस्था निम्नअनुसार रहेको छः

बेरुजु/प्रतिवेदन	पहिलो	दोस्रो	तेस्रो	चौथो	पाँचौ	छैटौं
गत वर्ष बेरुजु	०	९७२	६५९८५५	१२२६१७८	२२९७१४६	३३१५६४७
यो वर्ष बेरुजु रकम	९७२	९८७३१५	७२५२२९	१०९४४१०	१०५३१०४	९६४९१४
अध्यावधिक बेरुजु जम्मा		९८८२८७	१३८५०८४	२३२०५८८	३३५०२५०	४२८०५६१
सम्परीक्षण	0	३२८४३२	१५८९०६	२३४४२	३४६०३	०
बाँकी	९७२	६५९८५५	१२२६१७८	२२९७१४६	३३१५६४७	४२८०५६१

उल्लिखित तालिकाअनुसार प्रत्येक वर्ष करिब ३० प्रतिशतले थपिदै गएको छ भने सम्परीक्षण छैटौं प्रतिवेदनअनुसार १.३३ प्रतिशत मात्रै गरेको देखिन्छ। प्रदेश सरकारले समयमै बेरुजु व्यवस्थापन गर्ने प्रदेश सभा सार्वजनिक लेखासमितिले दिएका सुझाउको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। शाथै बेरुजुहरू वर्गीकरणअनुसार फर्स्यौंटको व्यवस्था हुनु जरुरी देखिएको छ।

बेरुजु न्यूनीकरणका लागि सुधारका क्षेत्रहरू

स्रोत साधनको प्राप्ति र प्रभावकारी परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्न प्रदेशले आवश्यक नीति तथा कानुन तर्जुमा गरी सोअनुसार संगठनात्मक संरचना व्यवस्थापन, पूर्वाधार विकास, सामाजिक विकास, आर्थिक क्रियाकलाप सञ्चालन तथा परिचालनलगायतका कार्यहरू गर्नुपर्दछ। प्रदेश सरकारको कार्य सञ्चालनमा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन कायम गर्न देहायका पक्षहरूमा सुधार गरेमा बेरुजु न्यूनीकरण भइ शून्य बेरुजुको लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ।

नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था

१. **नीति निर्माण** - प्रदेश सरकारको कार्य जिम्मेवारी पुरा गर्न विभिन्न मन्त्रालय तथा निकायसँग सम्बन्धित दीर्घकालीन तथा अल्पकालीन नीति निर्माण र सोको कार्यान्वयनको लागि वित्तीय एवं अन्य स्रोत साधन व्यवस्थापन गरी अनुगमनसमेत गर्नुपर्दछ।

२. **कानुन तर्जुमा** - प्रदेशले नेपालको संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख भएका प्रदेशको एकल तथा साझा अधिकार सूचीअनुसारका आवश्यक सबै कानुन तर्जुमा गरी कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

३. **कानुन कार्यान्वयन** - प्रचलित कानुनको पालनामार्फत आर्थिक अनुशासन, वित्तीय जवाफदेहिता एवं कार्यान्वयन पारदर्शिता कायम गर्नुपर्दछ। कर्मचारी एवं पदाधिकारीलाई कानुन पालना गर्न सजग र जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।

४. **सेवा/सुविधा** - प्रदेश सभाका पदाधिकारी तथा सदस्यको पारिश्रमिक तथा सुविधासम्बन्धी ऐनअनुसार तोकिएका सेवा/सुविधा मात्र प्रदान गर्ने विषयलाई कडाइका साथ पालना गर्नुपर्दछ। कानुनमा व्यवस्था नगरी पदाधिकारी तथा कर्मचारीलाई सुविधा प्रदान गर्ने कार्य नियन्त्रण गर्नुपर्दछ।

सङ्गठन तथा मानव संसाधन व्यवस्थापन

१. **संरचना हेरफेर**- प्रदेश मन्त्रालयहरूको संख्या तथा संरचना पटक पटक थपघट हुँदा कार्य जिम्मेवारीमासमेत हेरफेर भएको छ। जसका कारण प्रशासनिक खर्च बढ्नुका साथै जनशक्ति एवं भौतिक पूर्वाधार व्यवस्थापनमा कठिनाई हुने तथा जिम्मेवारी र जवाफदेहिता कमजोर हुनेलगायतका समस्या देखिएकोले यसमा सुधार हुनुपर्दछ।

२. **मानव संशाधन व्यवस्थापन** - प्रदेश तहमा यथासमयमा दरबन्दीबमोजिम जनशक्तिको पदपूर्ति हुन नसकेकोले विषयगत र विकास निर्माणलगायतका कार्यसम्पादन गर्न दक्ष प्राविधिक जनशक्ति कमी रहेको छ। तसर्थ दरबन्दीअनुसार पदपूर्ति गरी सेवा प्रवाह तथा कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

३. **सङ्गठन संरचना** - सङ्घीय तथा स्थानीय तहबाट सम्पादन हुने कार्यका लागिसमेत प्रदेश छुट्टै कार्यालय स्थापना गरेका कारण सङ्गठन संरचनामा दोहोरोपना देखिएको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच काममा दोहोरोपना नहुने गरी सङ्गठन संरचना निर्माण गर्नुपर्दछ। सङ्गठन संरचना चुस्त र छरितो बनाई सेवा प्रवाह प्रभावकारी बनाउन ध्यान दिनुपर्दछ।

४. **सेवा प्रवाह सार्वजनिक** - सेवा प्रवाह मितव्ययी, प्रभावकारी र दक्षतापूर्वक सञ्चालन गर्न टोकन प्रणाली, विद्युतीय व्यवस्थापन प्रणाली, एकद्वार सेवा तथा हेल्पडेस्क व्यवस्थापनलगायतका व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ। सार्वजनिक तथा सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाइ, सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण जस्ता माध्यमबाट सार्वजनिक सेवाका सम्बन्धमा पृष्ठपोषण लिई सेवा प्रवाहलाई पारदर्शी र जवाफदेही बनाउनुपर्दछ।

सङ्घीयता कार्यान्वयन

१. **अन्तरतह समन्वय** – नेपालको संविधानको धारा २३५ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानुन बनाउने व्यवस्था छ। विकास कार्यक्रम र आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ अनुसार सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच आयोजना तथा कार्यक्रम विभाजन गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच दोहोरो पर्ने समस्या देखिएकोले आवश्यक समन्वय गरी यस्ता समस्या निराकरण गर्नुपर्दछ।

२. **प्रदेश समन्वय परिषद्** – प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम, कारबाहीमा नीतिगत सामञ्जस्यता, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोतसाधनको बाँडफाँट सम्बन्धमा समन्वय गर्न प्रदेश समन्वय परिषद्ले प्रभावकारी भूमिका निभाउनुपर्दछ।

बजेट व्यवस्थापन

१. **बजेट तर्जुमा** - क्षेत्रगत प्राथमिकता, स्रोत साधनको उपलब्धता, पूर्वाधार विकासको अवस्था, सरोकारवालाको अपेक्षा तथा जनसहभागितालगायतका पक्षमा ध्यान दिई कार्यान्वयनयोग्य बजेट तर्जुमा गर्नुपर्दछ।

२. **बजेट अनुशासन** - पूर्व अनुमान गर्न सकिने प्रयोजनका लागिसमेत अर्थ विविध वा अबण्डामा बजेट राख्ने र वर्षान्तमा रकमान्तर गर्ने परिपाटीबाट वित्तीय अनुशासन कमजोर हुने र वर्षान्तमा भएका विकास निर्माण कार्यको गुणस्तरमासमेत समस्या आउन सक्ने हुँदा यस्तो प्रवृत्तिमा सुधार हुनुपर्दछ।

३. **विनियोजन दक्षता** - बजेटअनुसार खर्च हुन नसकेका कारण मन्त्रालयहरूको विनियोजन दक्षता सन्तोषजनक देखिदैन। क्षमता विश्लेषण गरी बजेट विनियोजन तथा कार्ययोजनाअनुसार बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

४. **अनुदान उपयोग** - उद्यमशीलता तथा क्षमता विकास, व्यवसायीकरण, आधुनिकीकरण, रोजगारी प्रवर्धनलगायतका आधारमा अनुदान प्रदान गर्नुपर्दछ। उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि हुनेगरी नतिजामूलक क्षेत्रमा अनुदान दिने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। अनुदान वितरणको मापदण्ड बनाई वितरित अनुदानको परीपालन बारे अनुगमन गर्नुपर्दछ। अनुदानबाट आम नागरिकले प्राप्त गर्ने सुविधा सुनिश्चित गरिनुपर्दछ।

५. **चालु खर्च नियन्त्रण** - प्रदेश सरकारको चालु खर्च वर्षेनी बढ्दै गएको देखिन्छ। छरितो सङ्गठन संरचना र कार्य प्रणाली तर्जुमा गरी चालु खर्चलाई वाञ्छित सीमाभित्र राखिनुपर्दछ।

६. **आन्तरिक नियन्त्रण** - प्रदेश मन्त्रालय र अन्तर्गत निकायबाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, दक्षतापूर्वक र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न कामको प्रकृतिअनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

आयोजना तथा कार्यक्रम व्यवस्थापन

१. **आयोजना व्यवस्थापन** - प्रदेशले निश्चित सूचक र मापदण्डको आधारमा आयोजनाको प्राथमिकीकरण तथा छनोट गर्नुपर्दछ। दिगो विकास लक्ष्य, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा बजेट बीच सम्बन्ध हुनेगरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्दछ। आयोजना बैङ्क तयार गरी सो भन्दा बाहिरका आयोजना बजेटमा समावेश नगर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ।

२. **परामर्श सेवा तथा प्रतिवेदन कार्यान्वयन** – सङ्गठनको जनशक्तिबाट गर्न सकिने कार्य बाह्य परामर्शदाताबाट गराउने प्रवृत्तिमा सुधार हुनुपर्दछ। सम्भाव्यता अध्ययन तथा विस्तृत आयोजना प्रतिवेदनको अभिलेख राखी वार्षिक कार्यक्रम र बजेटसँग आबद्ध गर्नुपर्दछ।

खरिद व्यवस्थापन

१. नर्म्स - निर्माण कार्य एवं परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्न प्रयोग हुने नर्म्सलाई प्रविधिमा भएको परिवर्तनअनुसार अद्यावधिक गर्नुपर्दछ। साथै स्वीकृत नर्म्सको पालना गरी खर्च गर्नुपर्दछ।

२. खरिद सम्झौता कार्यान्वयन - खरिद कार्यको प्रारम्भिक चरणमा गरिसक्नुपर्ने जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव अध्ययन, अन्तरनिकाय समन्वयलगायतका कार्यहरू सम्पन्न भएपछि मात्र खरिद

गर्नुपर्दछ। सम्झौताअनुसारको काम समयमै सम्पन्न गर्न कार्यतालिका बनाई कार्यान्वयन गर्ने, समयमा कार्य सम्पन्न नगरेकोमा क्षतिपूर्ति लिने व्यवस्था कडाइका साथ कार्यान्वयन गर्ने, सार्वजनिक खरिद कानुनको पालना गर्ने, खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीले जिम्मेवारी र जवाफदेहिता पालना गर्न अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउनेलगायतका कार्य गरी खरिद कार्य व्यवस्थित गर्नुपर्दछ।

३. **प्रतिस्पर्धा** - सार्वजनिक खरिदमा प्रतिस्पर्धा सीमित हुने गरी कामलाई टुक्रा पारी सोझै खरिद गर्ने कार्यमा नियन्त्रण हुनुपर्दछ। खरिदलाई प्रतिस्पर्धायुक्त बनाउन विद्युतीय बोलपत्र सूचना प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्दछ।

४. **उपभोक्ता समिति परिचालन** - सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा उल्लिखित सीमाभन्दा बढीको काम टुक्रापारी उपभोक्ता समितिलाई दिने, उपभोक्ता समितिले निर्माण व्यवसायीबाट काम गराउने र बोलपत्र प्रतिस्पर्धा गर्नुपर्ने कार्यसमेत उपभोक्ता समितिबाट गरे, गराएको देखिँदा यस्तो परिपाटी नियन्त्रण गरिनुपर्दछ।

५. **गुणस्तर परीक्षण** - सार्वजनिक निर्माण कार्य दिगो र प्रतिफलमुखी बनाउन डिजाइन, स्पेसिफिकेसन र गुणस्तर आश्वस्तता योजनाअनुसार निर्माणमा प्रयोग हुने सामग्री र सम्पन्न निर्माण कार्यको गुणस्तर परीक्षण गर्ने व्यवस्था अनिवार्य गर्नुपर्दछ। सम्पन्न आयोजनाको प्रभावसमेत मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ।

भौतिक पूर्वाधार विकास

१. **पूर्वाधार विकास** - प्रदेश मातहतका सबै जिल्लामा सडक, सिँचाइ, खानेपानी, पर्यटन, दूरसञ्चार, विद्युत, विद्यालय, स्वास्थ्यलगायतका पूर्वाधारको विकास हुनेगरी स्रोत व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। त्यसैगरी प्रदेश राजधानी रहने स्थानमा भवनसहितका पूर्वाधार संरचनाको विकास गर्नुपर्दछ।

२. **जोखिम न्यूनीकरण** - विपद् व्यवस्थापन अन्तर्गत जोखिमको आकलन, पूर्व तयारीको व्यवस्था, राहत तथा पुनर्स्थापना एवं पुनर्निर्माण र समन्यायीकरणको अवस्था निर्माण गर्न आवश्यक योजना र तयारीको कार्य गर्नुपर्दछ। सोका लागि आवश्यक पर्ने स्रोतसाधनको व्यवस्थापनमा ध्यान दिनुपर्दछ।

सार्वजनिक स्रोत र सम्पत्ति संरक्षण

१. **सम्पत्ति व्यवस्थापन** - सङ्घबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा प्राप्त जिन्सी सामान, सवारीसाधन, भवन लगायत हस्तान्तरण भएका सम्पत्ति तथा विद्यमान अन्य सम्पत्तिको अभिलेख सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणालीमा अद्यावधिक गर्नुपर्दछ। त्यसैगरी ऐतिहासिक, धार्मिक, सांस्कृतिक तथा पुरातात्विक महत्त्वका सम्पदा लगायत अन्य सार्वजनिक जग्गा, भवनलगायतको सम्पत्तिको उचित अभिलेख राखी उपयोग र संरक्षण गर्नुपर्दछ।

राजस्व परिचालन

१. **आन्तरिक राजस्व** - अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम प्रदेश सरकारको अधिकार क्षेत्रमा पर्ने घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन शुल्कलगायतका क्षेत्रमा अध्ययन गरी राजस्वको दायरामा बढोत्तरी गर्नुपर्दछ। कानुनमा व्यवस्था नगरी कर तथा शुल्कमा छुट दिने कार्य नियन्त्रण गर्नुपर्दछ।

२. **विभाज्य कोष** – सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारअन्तर्गत सङ्कलन भएको सबै राजस्व सम्बन्धित विभाज्य कोषमा जम्मा गरी समयमै बाँडफाँट गर्नुपर्दछ।

१. **आन्तरिक लेखापरीक्षण** – आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न पेशागत कार्यात्मक स्वतन्त्रता र सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट औंल्याइएका व्यहोरा अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै सुधार गर्ने गरी निकायहरूले भूमिका खेल्नुपर्दछ।

२. **आचारसंहिता पालना** – सार्वजनिक जवाफदेहिताको पदमा बहाल पदाधिकारीका लागि प्रचलित कानुनमा उल्लेख भएका आचरणगत व्यवस्था कडाइका साथ परिपालना एवं सोको अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ। सार्वजनिक पदाधिकारी वित्तीय, पारिवारिक तथा व्यवसायलगायतका स्वार्थ बाझिने क्रियाकलापमा संलग्न हुन नपाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

३. **प्रतिवेदन कार्यान्वयन -** आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन र अन्य नियमनकारी निकायबाट पेस भएका प्रतिवेदनमा औंल्याइएका व्यहोराको सम्बन्धमा सयममा कारबाही टुङ्गो लगाई आर्थिक अनुशासन कायम गर्नु, गराउनुपर्दछ।

४. **अनुगमन र मूल्याङ्कन -** प्रदेशको वित्तीय प्रशासन र आर्थिक अनुशासन सबल बनाउन अनुगमन, मूल्याङ्कन, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ।

निष्कर्ष

वास्तवमा उपर्युक्तानुसारका नीतिगत, कानुनी, व्यवस्थापकीय र प्रक्रियागत विषयमा सुधार गरी असल वित्तीय व्यवस्थापनका माध्यमबाट सार्वजनिक जवाफदेहिता, आर्थिक सुशासन तथा पारदर्शिता प्रवर्धन भई सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुने, पूर्वाधार क्षेत्रको विकासका माध्यमबाट अधिकतम प्रतिफल प्राप्त भई जीवनस्तरमा सुधार आउने र प्रदेस सरकारको बेरुजु समेत न्यूनीकरण हुने निश्चित छ। बेरुजुको लगत व्यवस्थित गर्दै असूल गर्नुपर्ने बेरुजुलाई कडाइका साथ असुल गरी प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। अनियमित बेरुजुहरू लेखाउत्तरदायी अधिकृतवाट आवश्यक जाँचबुझ गरी वा गर्न लगाई सरकारी हानि नोक्सानी नभएका रकम कलमहरू तत्काल नियमित गर्न सकिन्छ। त्यस्तै प्रमाण कागजात नपुगेको बेरुजुमा सम्वन्धित पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवार बनाइ तत्काल प्रमाण प्राप्त गर्ने अन्यथा असुल उपर गरी सम्परीक्षण गर्न सकिन्छ भने पेस्की बाँकी बेरुजुका सम्बन्धमा आवश्यक प्रमाण पेस गरी हटाउने नभएमा सरकारी बाँकी सरह असुल गरी बेरुजु हटाउन सकिन्छ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता पारदर्शिता एवं निष्ठा अभिवृद्धि गर्न बेरुजु व्यवस्थापन गरी फस्यौंटमा जोड दिनु जरुरी छ।

लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको भूमिकाः केही विवेचना

*- विमल प्रसाद ढकाल**

विषय प्रवेश

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३२ मा उल्लिखित **लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति** "लेखापरीक्षण" शब्द र "आन्तरिक नियन्त्रण" वाक्यांश मिलेर संयुक्त रूपमा बनेको समिति भएको हुनाले यसलाई लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति भनिएको छ। उक्त ऐनमा सो समितिको गठन गर्ने व्यवस्था गरिएबमोजिम सबै तहका सरकार (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय) मातहतका कार्यालयहरूमा लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिहरूको गठन प्रक्रिया प्रारम्भ भै उक्त ऐनमा निर्दिष्ट गरिएबमोजिमका क्रियाकलापहरू कार्यान्वयनको क्रम प्रारम्भ भएको पाँचौं वर्ष भएको छ। यस ऐनले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार मातहतका कार्यालयको सञ्चालन, प्रतिवेदन र अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्य पूरा गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरेको हो। यस व्यवस्थाबाट निकासा तथा खर्च, आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण, बेरुजु फर्स्यौट र वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई जिम्मेवार, पारदर्शी, नतिजामूलक तथा उत्तरदायी बनाउन, समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न र सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गर्ने सन्दर्भमा प्रत्यक्ष रूपमा सघाउ पुग्ने अपेक्षा रहेको छ।

यसअघि वि.सं.२०६४ मा COSO[१] द्वारा तर्जुमा गरिएको तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रचलनमा ल्याइएको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अवधारणालाई नेपालमा पहिलो पटक आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ तर्जुमाको क्रममा औपचारिक रूपमा ग्रहण गरिएको थियो। यसरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कोसो अवधारणालाई व्यवहारमा ल्याउन सामान्य प्रयास हुँदै आएको भए तापनि त्यस प्रणालीले संस्थागत र कार्यगत रूपमा स्थायित्व प्राप्त हुन नसकेको अवस्था रह्यो।

वि.सं.२०६४ लाई आधार वर्षका रूपमा लिदा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई कानुनी रूपमा नै व्यवस्था गर्ने क्षेत्रगत सरकारको अभिप्राय र संसदीय प्रक्रियाद्वारा एक दशकभन्दा बढी अवधिपछि मात्र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ बाट आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कानुनी रूपमा संस्थागत हुन आयो। कुनै पनि विषयको ऐन ससर्त हुन्छ र मूलतः मानिसहरूलाई सम्बन्धित विषयको निश्चित नियमहरूबारे जानकारी र सचेत गराउन तर्जुमा गरिएको हुन्छ। कार्यक्षेत्रमा कसरी लागु गर्ने भन्ने सम्बन्धमा थप व्यवस्था गरी ऐन आएको एक वर्षपछि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ नेपाल सरकारबाट तर्जुमा हुन आयो।

---

* पूर्व सहसचिव, नेपाल सरकार

[१] Committee of Sponsoring Organization of USA

त्यसअघि सरकारी क्षेत्रमा आन्तरिक नियन्त्रणको व्यवस्था नभएको होइन तथापि प्रणालीबद्ध थिएन भन्नुपर्छ। त्यस बखत आन्तरिक चेकजाँच र आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रक्रियाद्वारा आन्तरिक नियन्त्रण कार्य हुनेछ भन्ने विश्वास लिइन्थ्यो। वित्तीय कारोबारमा प्रत्यक्ष रूपमा क्रियाशील कर्मचारीलाई आन्तरिक नियन्त्रणको प्रमुख पात्रका रूपमा लिने गरेको अवस्था थियो। एउटा पदासीन पात्रको प्रयासबाट मात्र संस्थामा आन्तरिक नियन्त्रण सुदृढ रूपमा सञ्चालित हुन सक्न भन्ने हुँदैन। यसमा नेतृत्व तह अर्थात् निर्णयकर्तादेखि मातहत सबै जनशक्तिको उत्तिकै जिम्मेवारी हुने हुनाले कोसोद्वारा प्रतिपादित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई अङ्गीकार गर्नुपरेको विषयलाई सहजै बुझ्न सकिन्छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था राखिएको छ। यस ऐनमा स्थानीय तहले आफ्नो कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, प्रभावकारी, नियमितता र कार्यदक्षतापूर्ण ढङ्गबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउन तथा प्रचलित कानुनबमोजिम कार्यसम्पादन गर्न आ-आफ्ना कामको प्रकृतिअनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको डिजाइन गर्दा संस्थामा हुन सक्ने जोखिमको पहिचान, नियन्त्रण वातावरणको सिर्जना, उपयुक्त सूचना तथा सञ्चारको व्यवस्था, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रिया समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

यस ऐनले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अनुगमन गर्न गाउँपालिका वा नगरपालिकाको अध्यक्ष/प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुख आफैंले वा जिम्मेवार अधिकारी तोकी अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। अनुगमनबाट देखिएको त्रुटिलाई सुधार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ बनाउने जिम्मेवारी सम्बन्धित अध्यक्ष, प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुखको हुने भनिएको छ।

सङ्घीय मन्त्रालय वा निकायका लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको संरचना

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३२ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनका लागि प्रत्येक मन्त्रालय वा निकायमा लेखाउत्तरदायी अधिकृत वा निजले तोकेको अधिकृतको संयोजकत्वमा ६ सदस्यीय लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठन गर्ने व्यवस्था छ। त्यस समितिमा योजना महाशाखा प्रमुख, प्रशासन महाशाखा प्रमुख, संयोजकले तोकेको सम्बन्धित निकायमा कार्यरत विषय क्षेत्रको ज्ञान तथा अनुभव भएको पदाधिकारी र अनुगमन महाशाखा वा शाखा प्रमुख सदस्य रहने तथा सम्बन्धित निकायको आर्थिक प्रशासन प्रमुखलाई सदस्य सचिवका रूपमा राख्ने व्यवस्था रहेबमोजिम तोकिएका निकायमा समितिको गठन भई कार्य प्रारम्भ भएको अवस्था छ।

समिति गठनको प्रमुख उद्देश्य

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनको दफा ३२ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनका लागि प्रत्येक मन्त्रालय वा निकायमा समिति गठन हुने उल्लेख भएको छ। यस ऐनअनुसार समितिका उद्देश्यहरू निम्नलिखित छन्:

क) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयन गर्ने,
ख) आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्ने, र
ग) अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्ने।

यो समिति लेखापरीक्षण समिति पनि हो। लेखापरीक्षण समिति गठन गरिसकेपछि उक्त समितिको उद्देश्य उपर्युक्त विषयमा मात्र सीमित गर्न हुने थिएन। लेखापरीक्षण समितिको उद्देश्य आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण गराउने कार्यमा सहजीकरण गर्ने भूमिका पनि हुन्छ। यस समितिको उद्देश्य वा दायरा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्ने कुरामा मात्र सीमित गरिएको भन्ने अर्थमा बुझ्नुपर्ने हुन्छ। शासकीय व्यवस्थामा लेखापरीक्षण समितिको दायरा फराकिलो र विस्तृत हुनुपर्छ। समयमा नै प्रत्येक मन्त्रालय वा निकाय र त्यस मातहतका निकायहरूको आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण गराउने र सोको प्रतिवेदन लिने जिम्मेवारी लेखापरीक्षण समितिको हुन्छ। तर ऐनमा लेखापरीक्षण गराउने सम्बन्धमा कुनै कुरा उल्लेख गरिएको छैन। हुनत आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण सम्बन्धमा छुट्टा-छुट्टै संस्थागत व्यवस्था भएको हुँदा ऐनमा उल्लेख नभएको पनि हुन सक्छ। तथापि विधिवत् स्रेस्ता तयार गर्न लगाई उचित समयमा नै लेखापरीक्षण सम्पन्न गराउन समितिले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ। कतिपय मन्त्रालय वा निकाय मातहतका संस्थाहरूको लेखापरीक्षण हुन नसकी लेखापरीक्षण बक्यौता रहने गरेको छ। उच्चस्तरीय समिति गठन गरिसकेपछि समितिको दायरा अझ फराकिलो बनाएर जानुपर्ने देखिन्छ।

समितिको प्रमुख जिम्मेवारी

समितिको जिम्मेवारीमा आफ्नो निकाय र मातहत कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू दक्षतापूर्वक र मितव्ययी रूपमा सम्पादन गरी नतिजाउन्मुख गराउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने तथा लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु फर्स्यौंट गरी गराई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक कार्य गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। शासकीय तह अर्थात् बोर्डको अङ्गका रूपमा गठित लेखापरीक्षण समिति मूलतः एक निरीक्षण समिति हो तर आर्थिक कार्यविधि ऐनद्वारा गठित लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति व्यवस्थापन मातहत गठित भएको हुँदा व्यवस्थापनकै सहायक अङ्गका रूपमा रहेको छ।

यस समितिको क्षेत्राधिकारभित्र समावेश गरिएका विषयवस्तुलाई देदायबमोजिम थप स्पष्ट गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छः

(क) दक्षतापूर्ण एवं मितव्ययी रूपमा कार्यसम्पादन गरी नतिजाउन्मुख गराउने

यो बुँदा मन्त्रालय वा निकायको कार्यसञ्चालन (Operations) सँग सम्बन्धित छ। कार्यसञ्चालन मन्त्रालय वा निकाय स्थापनाको मूलभूत ध्येय र दीर्घकालीन लक्ष्य प्राप्तिसँग सम्बन्धित हुने हुँदा मन्त्रालय वा निकायका क्रियाकलापहरू आफ्नै महाशाखा, शाखा, सञ्चालन एकाइ, कार्य वा मातहत विभाग, निर्देशनालय, सहायक एकाइ, आयोजना आदिमा विभाजित र विस्तारित भई सबै क्रियाकलापहरू एकीकृत रूपमा मन्त्रालय वा निकायकै अन्तिम लक्ष्य प्राप्तितर्फ निर्देशित हुने भएकोले निर्धारित भौतिक लक्ष्य प्राप्ति, वित्तीय कुशलता, नवीनखोज, वातावरणीय सन्तुलन, सेवाग्राही सन्तुष्टि, चलअचल सम्पत्तिको अभिलेखन र सुरक्षा, जनशक्ति परिचालनजस्ता पक्ष समाविष्ट रहन्छन्। संविधान र अन्य प्रचलित कानुनबमोजिम कतिपय कार्यहरू साझा प्रकृतिका रहेको र अन्य कतिपय कार्यहरू मन्त्रालय वा निकायको कार्यप्रकृतिबमोजिम फरक-फरक छन्।

प्राप्त गर्ने नतिजा वा परिणाका सन्दर्भमा सबै सम्बन्धित क्रियाकलापहरू स्पष्ट रूपमा परिभाषित गरी मातहतसमेतमा सम्प्रेषित गरिएको हुनुपर्छ। सो कार्य यस समितिलाई नतिजामुखी बनाउन समितिका सबै सदस्यहरूले नतिजामुखी दृष्टिकोण राखी निकाय र त्यस मातहतका निर्धारित लक्ष्य तथा कार्यक्रममा ध्यान

केन्द्रित गर्नुपर्छ। अपेक्षित परिणाम प्राप्त गर्न सम्बन्धित कार्यक्रम र गतिविधिहरूमा निगरानी बढाउनुपर्ने हुन्छ।

ऐनमा समितिले आफ्नो कार्यालय वा मातहतका कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू दक्षतापूर्ण र मितव्ययी रूपमा सम्पादन गरी नतिजाउन्मुख गराउने विषय उल्लेख भएको हुनाले मन्त्रालय वा निकायको दीर्घकालीन नीति, रणनीति, कार्यक्रमिक उद्देश्यअनुरूप निर्धारित कार्यहरू परिणामउन्मुख बनाउन ती कार्यहरू क्रमबद्ध रूपमा, अनावश्यक खर्च नियन्त्रण गरी मितव्ययी, दक्षता र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न गराउन समितिद्वारा पहल गरिएको हुनुपर्दछ। मन्त्रालय वा निकाय मातहत एकाइका क्रियाकलापहरू पनि सम्पन्न गराउने दायित्व मन्त्रालय वा निकायकै भएको हुँदा मातहत निकाय वा एकाइको निगरानी, निरीक्षण तथा अनुगमन गरिएको हुनुपर्दछ। निकायका प्रशासनिक र वित्तीय पक्ष एक अर्कासँग सम्बन्धित र परिपूरक हुने हुनाले सम्पादित वित्तीय तथा गैरवित्तीय क्रियाकलापहरूको समयमा नै प्रगति प्रतिवेदन लिई प्रतिवेदनउपर समीक्षा गर्ने र आवश्यक भए मार्गनिर्देशन दिई सुधारात्मक कार्य गरिएको हुनुपर्दछ।

(ख) वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने

सामान्यतया जोखिम शब्दले योजना, पूर्वानुमान, अपेक्षित नतिजा आदिबाट उत्पन्न विचलनका सम्बन्धमा भावी अनिश्चितालाई सङ्केत गर्दछ। जोखिम विभिन्न प्रकृतिका हुन्छन् र विभिन्न परिस्थितिको परिणामस्वरूप उत्पन्न हुन जान्छन्। यो अनुमानित उपलब्धिबाट वास्तविक उपलब्धि छुट्याउने अवसर पनि हो। व्यापक अर्थमा वित्तीय जोखिम एक प्रकारको खतरा हो र यसबाट अवाञ्छित तथा प्रतिकुल परिणाम उत्पन्न हुन सक्छ, सरकारको पुँजीगत क्षमतामा ह्रास हुन सक्छ। मुलुकमा समस्त करदाताको हितको रक्षा गर्न र आम नागरिकहरूलाई आवश्यक सेवा सुविधा उपलब्ध गराउनका निमित्त कुशल एवं प्रभावकारी वित्तीय व्यवस्थापन महत्त्वपूर्ण माध्यमका रूपमा रहिआएको छ। समग्रतामा सरकारी क्षेत्रमा हुने वित्तीय जोखिमको चर्चा गर्दा मुलुकको आर्थिक नीतिलाई टेवा पुग्ने गरी मौद्रिक नीति तर्जुमा हुन नसकेमा वित्तीय जोखिम हुन जान्छ। सरकारले आन्तरिक वा बाह्य क्षेत्रबाट ऋण लिएको अवस्थामा बण्ड वा ऋणसम्बन्धी मामिलाहरूमा पूर्वनिर्धारित शर्त पूरा नहुने स्थिति उत्पन्न भए वित्तीय जोखिम बढ्न जान्छ र त्यस अवस्थामा सावाँ र व्याज चुक्ता गर्न नसक्ने स्थिति उत्पन्न हुन सक्छ। वित्तीय जोखिम मुलुकको सार्वजनिक वित्तसँग सम्बन्धित हुने भएकोले जोखिमका सम्बन्धमा मन्त्रालय वा निकायगत रूपमा चर्चा गर्दा सामान्यतया वित्तीय जोखिमले तोकिएको उद्देश्यका लागि विनियोजित रकमको प्रयोग नहुनु, कुनै कार्यमा खर्च गरिएबमोजिम उपलब्धि नहुनु, उपलब्ध रकम प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा खर्च नगरी कम प्राथमिकता क्षेत्रमा प्रवाहित हुनु, आम्दानी र खर्चको हिसाब तोकिएको ढाँचामा दुरुस्त रूपमा राख्न र हिसाब बुझाउन नसक्नु, निर्धारित प्रक्रिया पूरा नगरी खर्च गर्नु, सीमित साधन स्रोत अनियमित तरिकाबाट प्रयोग गरी दुरूपयोग र भ्रष्टाचार हुनु आदिलाई बुझ्न सकिन्छ। निकायमा साधन स्रोतको बाँडफाँट जुन प्रयोजनका लागि गरिन्छ त्यसमा प्रयोग नगरी अन्यत्र खर्च गरिएमा वित्तीय जोखिम हुन सक्छ। वित्तीय जोखिमको दायरा उच्च, मध्यम वा न्यून हुन सक्छ। त्यसको अध्ययन र विश्लेषण गरिएको हुनुपर्छ।

कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा ऋणको अंश बढ्दैजानुको अन्तर्य जोखिम बढ्दै जानु हो। पछिल्लो समय सरकारको ऋण उठाउने प्रवृत्ति बढेर जाँदा तिर्नुपर्ने कुल सार्वजनिक ऋणभार २४ खर्बको हाराहारीमा पुगेको छ। यस किसिमको जोखिम न्यूनीकरण गर्ने मुख्य जिम्मेवारी शासकीय तहको नै हो तथापि सङ्घीय तहमा गठन हुने यस किसिमको समितिले जोखिम व्यवस्थापन समितिको समेत जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्ने अवस्था भए तापनि यसका वैकल्पिक उपायहरूको खोजी गर्नुपर्ने अवस्था छ। चालू प्रकृतिको

कार्यमा ऋणको उपयोग नगरी विकास कार्यमा लगानी गरी प्रतिफल प्राप्त गर्ने क्षेत्रमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने स्थिति छ।

यसै गरी स्थापित नीति, ऐन नियम, मापदण्ड, कार्यविधि, सन्धि, सम्झौता, समझदारीको पालना नहुने जोखिम हुन सक्छ। कतिपय पूर्वनिर्धारित मापदण्डहरू अनुपयुक्त भई संशोधन गर्नुपर्ने र स्तरोन्नति गर्नुपर्ने हुन सक्छ। ऐन नियमको पालना वा कार्यविधि तथा प्रक्रियामा उल्लेख कमी-कमजोरी भएमा मध्यम जोखिमलाई सङ्केत गर्दछ। प्रचलित ऐन, नियम, कार्यविधि तथा मापदण्डको पालना अधिकतम रूपमा भएको स्थितिले न्यून जोखिमको सङ्केत गरेको हुन्छ।

सार्वजनिक क्षेत्रका कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको छनोट गरी साझेदारी वा सहकार्यका सिलसिलामा दातृपक्षलाई मुलुकको वित्तीय व्यवस्थापन नीति, सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया, लेखामान, लेखाङ्कन पद्धति, वित्तीय प्रतिवेदन प्रक्रिया सम्बन्धमा विश्वास दिलाउने सम्बन्धमा जोखिमको लेखाजोखा गरिएको हुनुपर्छ। वित्तीय जोखिमको पहिचान गरी विश्लेषण गर्ने र जोखिमको निराकरण वा न्यूनीकरण गर्नुपर्दछ।

वित्तीय जोखिमका सम्भाव्य कारक पक्षहरूः आर्थिक मन्दीको समयमा वित्तीय जोखिम बढी हुन्छ। सङ्घीय शासन व्यवस्थाको प्रारम्भ भए पश्चात् तीन तहको सरकार निर्माण भएको छ। साधन स्रोत पर्याप्त छैन। भएको साधन स्रोत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म विनियोजन हुँदा लागत केन्द्रहरू निकै विकेन्द्रित भएका छन्। केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहका आ-आफ्नै छरिएका स्रोत साधनका माध्यमहरू छन्। सङ्घबाट विभिन्न कार्यक्रमका लागि अनुदानका रकमहरू तल्लो तहसम्म जाने गरेको छ। यस स्थितिमा वित्तीय जोखिम विभिन्न निकायमा विभिन्न कारणबाट हुन सक्छ। सुदृढ वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली नहुनाले र प्रणाली स्थापित भएपनि कार्यान्वयन तहमा प्रणालीको पालना नहुनाको कारण कार्यप्रक्रिया सञ्चालन तथा कार्यान्वयनमा वित्तीय जोखिम बढ्न जान्छ। सञ्चालित क्रियाकलापहरूको उपलब्धि र प्रभावमा जोखिम उत्पन्न हुन सक्छ। अनियमितता तथा भ्रष्टाचार भएको अवस्थामा उच्च जोखिम पर्न सक्छ। जनशक्तिको कमजोर कार्य दक्षता, संस्थागत अक्षमता, ठगी/जालसाजी, दुरूपयोग वा भ्रष्टाचारको परिणामस्वरूप गम्भीर प्रकृतिको वित्तीय जोखिम देखिन सक्छ।

यसै गरी एकातर्फ राष्ट्रिय बजेट र मुलुकको अर्थतन्त्रको महत्त्वपूर्ण पक्षका रूपमा रहने वैदैशिक सहयोगको प्रतिबद्धता र प्राप्तिबीच बेमेल हुने र अर्कोतिर राजस्वको आधार क्षय हुने अवस्था भएमा अनपेक्षित वित्तीय जोखिम सिर्जना हुन सक्छ। एकातिर वित्तीय घाटा बढ्दै जाने र अर्कातिर निश्चित कार्यका निमित्त विनियोजित रकम तत्काल आवश्यक नभएको कार्यमा रकमान्तर गरी खर्च भएको हुन सक्ने अवस्था भयो भने त्यसमा सम्बन्धित निकायको यस समितिले समीक्षा गरेको हुनुपर्छ। सङ्घीय निकाय र मातहत कार्यालयको कार्यसञ्चालन स्तरमा विभिन्न क्षेत्रबाट भएको आम्दानी र खर्चको हिसाव नराखिएको हुन सक्ने सम्भावना तर्फ ध्यान दिइएको हुनुपर्छ। त्यसै गरी जिम्मेवार व्यक्तिले वित्तीय विवरण तयार गरी लेखापरीक्षण नगराएको हुन सक्ने, वित्तीय सुशासन कायम राख्न आन्तरिक नियन्त्रण कमजोर भएको हुन सक्ने, वित्तीय जोखिमको पहिचान, लेखाजोखा (विश्लेषण) र रोकथाम हुन नसकेको स्थिति हुने, संस्थाको व्यवस्थापन पक्षबाट निर्धारित मापदण्डको बलमिच्याई गरी अनियमित हुने गरी वित्तीय कारोबार गरिएको हुन सक्ने,

आय व्ययको नियमित रूपमा लेखापरीक्षण नभएको हुन सक्ने, गम्भीर प्रकृतिका र ठूलो परिमाणका बेरुजु उठ्ने र फस्यौंट तथा सम्परीक्षण नहुने, प्राकृतिक प्रकोपको कारण थप खर्च आवश्यक हुने, वार्षिक लक्ष्य र प्रगतिमा बेमेल हुने, आर्थिक वर्षको अन्तमा ठूलै रकम भुक्तानी दिन बाँकी हुने, ऋणको परिमाण उच्च हुने र सोको किस्ता (सावाँ/व्याज) भुक्तानी गर्न थप ऋण सापटी लिनुपर्ने स्थिति हुने, अन्तरनिकाय

समन्वय र सहकार्य हुन नसकेको अवस्था भई वित्तीय कार्य रोकिएको हुने र स्वार्थ बाझिने कार्य हुन सक्ने आदि जोखिम रहने सम्भावनाउपर ध्यान दिइएको हुनुपर्छ। यसका साथै समयबद्ध रूपमा आधिकारिक तहबाट निरीक्षण, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नहुन सक्ने अवस्था रहन सक्छ।

राज्य संयन्त्र सञ्चालनको क्रममा विभिन्न प्रकृतिका अनेकौं जोखिमको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ। यी माथिका जोखिम दृष्टान्तका रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिएका हुन्। सरकारी कोषमा तरलता जोखिम भएको स्थितिमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता, निवृत्तभरण, सार्वजनिक निर्माण कार्यको भुक्तानी दिन नसक्ने स्थिति बन्दछ। मुलुकको आर्थिक विकास र सम्पन्नताका लागि सञ्चालन तथा वित्तीय जोखिम नियन्त्रण गरी वित्तीय सुशासन लगायत समष्टिगत सुशासन कायम गर्ने कुरामा यस समितिको अहम् भूमिका रहेको छ। निजी लाभका लागि सार्वजनिक रकमको दुरूपयोग गरी भ्रष्टाचार भएमा गम्भीर वित्तीय जोखिम उत्पन्न हुन्छ। वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने गराउने सम्बन्धमा सम्बन्धित ऐन नियम, कार्यविधि तथा मापदण्डमा उल्लेख भएको हुन्छ नै। जोखिमउपर प्रतिक्रिया दिने सबैभन्दा उत्तम विधि भनेकै जोखिमउपर निर्दिष्ट प्रक्रिया अवलम्बन गरी व्यवस्थापन गर्नु हो।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरी लागु गर्ने भनिएको भए तापनि उक्त प्रणालीको स्वरूप कस्तो हुने त्यसको परिभाषासमेत ऐनमा गरिएको अवस्था छैन। वास्तवमा उक्त ऐनमा नै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली परिभाषित गरिएको हुनुपर्थ्यो। त्यो हुन सकेन। तथापि विभिन्न प्रकृतिका सम्भाव्य वित्तीय जोखिमको पहिचान, रोकथाम तथा न्यूनीकरण गर्ने सम्बन्धमा यस समितिको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको छ। एउटा भनाइ छ, "यदि यो ज्ञात छ भने प्रबन्धनीय छ[२] यदि यो राम्रोसंग ज्ञात छ भने यो कार्ययोग्य छ"ङ्ख। यस भनाइलाई आधार मानी जोखिमको अवस्थालाई दृष्टिगत गरी वित्तीय जोखिमको प्रबन्ध गर्ने हो वा कार्यबाही तर्फजाने हो समयमा नै त्यसबारे निर्णय लिनुपर्दछ।

(ग) वित्तीय विवरणहरू विश्वसनीय बनाउने

विश्वसनीयताको सिद्धान्तअनुसार वस्तुगत प्रमाणका आधारमा चेकजाँच वा रुजु गर्न सकिने कारोबारलाई मात्र लेखाङ्कन प्रणालीमा अभिलेख गरिएको हुनुपर्छ। यस सिद्धान्तको मुख्य उद्देश्य वित्तीय विवरणमा उल्लेख भएका सबै क्रियाकलाप वा घटना, व्यावसायिक गतिविधि, कारोबारहरू भरपर्दा हुन् भनी निश्चित गर्नु हो। वित्तीय सूचना वा जानकारीलाई त्यस अवस्थामा भरपर्दो मानिन्छ जसै वस्तुगत प्रमाणका आधारमा समीक्षा गर्न, रुजु गर्न वा चेकजाँच गर्न सकिने हुन्छ। वित्तीय विवरणहरूलाई विश्वसनीय बनाउन आन्तरिक नियन्त्रणको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएको हुनुपर्छ। त्यसो हुन सकेमा अभिलेखहरू व्यवस्थित गर्न र तथ्याङ्कहरू स्वचालित गराउन सकिनेछ, बैङ्क विवरण समयमानै संयोजन भएको हुनेछ, नियमित रूपमा वित्तीय विवरणहरू सार्वजनिक गरिएको हुनेछ। यसका आधारमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी गराई वित्तीय अवस्थाको राम्ररी समीक्षा हुन सक्नेछ।

हरेक सङ्गठनले तोकिएको समय र ढाँचाअनुसार आफूले सम्पादन गरेका वित्तीय र गैरवित्तीय क्रियाकलापहरूको समयबद्ध रूपमा विश्वसनीय प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित आधिकारिक निकायमा सम्प्रेषित गर्नुपर्ने व्यवस्था भएबमोजिम आफ्नो र मातहत निकायबाट वित्तीय प्रतिवेदनहरू प्राप्त गरी समीक्षाका साथ उपयोगमा ल्याउनुपर्छ। निकायको उत्तरदायित्व र सरोकारवालाको अपेक्षा पूरा गर्ने प्रयोजनका निमित्त विश्वसनीय र समयबद्ध प्रतिवेदनको ठूलो महत्त्व हुन्छ। त्यसैले समितिले मातहत निकायहरूबाट समयमा

[२] If it's known, it's manageable, if it's well-known, it's actionable.- Bradley B Dalina

नै यथार्थ वित्तीय विवरणहरू प्राप्त गरी एकीकृत रूपमा विश्वसनीय वित्तीय विवरण तयार गरी गराई आधिकारिक तह वा निकायमा उपलब्ध गराउनुपर्दछ। प्रतिवेदनहरूका आधारमा तथ्याङ्कक सञ्चय (डेटाबेस) गरी राख्नुपर्ने हुनाले प्रतिवेदनहरूमा यथार्थ विवरण उल्लेख गरिएको हुनुपर्छ। तथ्याङ्क बंग्याउने, तलमाथि पार्ने गरिएको भए तत्क्षण सुधारात्मक कार्य गरिएको हुनुपर्छ। वित्तीय विवरण विश्वसनीय बनाउन मन्त्रालय वा निकाय र मातहत निकायहरूको आधारभूत वित्तीय विवरणहरू स्वचालित रूपमा तयार हुने व्यवस्था मिलाइएको हुनुपर्छ।

अन्य मुलुकहरूको सरकारी क्षेत्रमा जस्तै हाम्रो सरकारी क्षेत्रमा पनि अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा आधारित प्रोदभावी (संग्रहण वा उपार्जनमा आधारित) लेखा प्रणाली (Accrual accounting systems) लागु गरिएमा वित्तीय विवरणलाई यथार्थ र भरपर्दो बनाउन ठूलो सघाउ पुग्नेछ। प्रोदभावी लेखा प्रणाली लागु गरिएमा संस्था र समग्र सरकारी क्षेत्रको यथार्थ वित्तीय तस्बीर प्रस्तुत हुन सक्नेछ। सम्पत्ति र दायित्व स्पष्ट देखिने गरी निकायगत र समष्टिगत वासलात (ब्यालेन्स सीट) नबनाइएसम्म अर्थतन्त्रको यथार्थ अवस्था ज्ञात हुन सक्दैन। मुख्य रूपमा वित्तीय विवरणहरू यथार्थ र भरपर्न लायक नभएमा त्यसका आधारमा लिइने निर्णय सही हुन नसक्ने स्थिति बन्ने भएकोले त्यसमा विचार पुऱ्याउनुपर्छ।

निकायका वित्तीय र गैरवित्तीय क्रियाकलापहरू अन्तरसम्बन्धित हुने हुँदा वित्तीय विवरणमात्र होइन मन्त्रालय वा निकायमा प्राप्त हुनुपर्ने अन्य सबै गैरवित्तीय विवरणहरू पनि समयबद्ध र भरपर्दो हुनुपर्छ। त्यसतर्फ यस समितिको ध्यान जानुपर्ने नै हुन्छ। लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिले वित्तीय प्रतिवेदन प्रक्रियालाई यथार्थ र प्रभावकारी बनाउन आन्तरिक सुशासन कायम राख्ने कुरामा पछाडि पर्न हुने छैन।

(घ) बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्षण गर्ने गराउने

आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरूमा उल्लिखित बेरुजुको तोकिएको ढाँचामा केन्द्रीय लगत राख्ने र समयमा नै बेरुजु फर्स्यौंट गरी गराई सम्बन्धित कार्यालयबाट सम्परीक्षण गराई बेरुजु लगत कट्टा गराउने दायित्व लेखाउत्तरदायी अधिकारी र जिम्मेवार पदाधिारीको कर्तव्य हुन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समावेश भएको बेहोरा अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण गराई अन्तिम लेखापरीक्षकसमक्ष वित्तीय कारोबारको अभिलेख प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्थालाई कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ। उठेका बेरुजुहरूउपर दृष्टिगत गर्दा त्यसतर्फ खासै ध्यान पुग्न नसकेको अवस्था छ।

महालेखापरीक्षकको उनन्साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को आय र व्ययको लेखापरीक्षण गर्दा सङ्घीय सरकारी कार्यालय, प्रदेश सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, अन्य समिति र संस्थातर्फको कुल बेरुजु रु.१ खर्ब १५ अर्ब ५ करोड ५० लाख रहेको छ[३]। यसै गरी महालेखापरीक्षकको साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८।७९ को आय र व्ययको लेखापरीक्षण गर्दा सङ्घीय सरकारी कार्यालय, प्रदेश सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, अन्य समिति र संस्थातर्फको कुल बेरुजु रु.१ खर्ब १९ अर्ब ७८ करोड रहेको छ[४]। यसरी प्रति आर्थिक वर्ष खर्बभन्दा बढी बेरुजु थपिँदै आएको अवस्थामा फर्स्यौंट प्रगति अत्यन्त न्यून छ।

[३] महालेखापरीक्षकको उनन्साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, पृष्ठ ५

[४] महालेखापरीक्षकको साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, पृष्ठ १२

सार्वजनिक लेखा समितिको बैठकमा उपस्थित भई बेरुजुउपरको छलफलमा सहभागी हुने र समितिमा निर्णयभै प्राप्त निर्देशन तथा सुझावहरूको कार्यान्वयन गर्नु/गराउनु सम्बन्धित निकायका जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको कर्तव्य हो। तर हाल लामो समयदेखि मुलुकभरको बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्षण कार्य रोकिएको छ। यसलाई कुनै पनि दृष्टिकोणबाट उपयुक्त मान्न सकिँदैन। बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्षण गर्ने गराउने सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई अवलम्बन गर्नु अपरिहार्य छ।

कानुनबमोजिम सार्वजनिक खर्चको सुनिश्चितता गरी सार्वजनिक खर्चका लागि लेखापरीक्षणबाट देखिएको कैफियतहरू ऐन नियममा उल्लिखित समयसीमाभित्र असुलउपर, प्रमाण पेस वा पेस्की फर्स्यौंट गरी महालेखापरीक्षकबाट वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्नुअधि बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने गराउने सम्बन्धमा लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिबाट ठोस कदम चालिएको हुनुपर्छ।

साथै, बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्ष सम्बन्धमा नेपाल सरकारका सबै मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायमा गठिन लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिहरूको सामूहिक बैठक राखी बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्षण सम्बन्धमा समान दृष्टिकोण निर्माण गरी समस्या समाधानका लागि सम्बन्धित निकाय वा पदाधिकारीसमक्ष आवश्यक पहल कदमी लिनुपर्ने स्थिति सिर्जना भएको देखिन्छ।

(ङ) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ र प्रभावकारी बनाउने

आन्तरिक नियन्त्रण मन्त्रालय वा निकायको शासकीय तह, उच्च व्यवस्थापन र कार्यरत अन्य जनशक्तिद्वारा तर्जुमा गरी मन्त्रालय वा निकाय र मातहत कार्यालयमा समेत कार्यान्वयनमा ल्याइएको, समष्टिगत रूपमा कार्यसञ्चालन दक्षता र प्रभावकारिता, वित्तीय र गैरवित्तीय प्रतिवेदनको विश्वसनीयता एवं प्रचलित कानुनको अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्यहरू प्राप्तिका सन्दर्भमा उचित आश्वासन प्रदान गर्ने एक महत्त्वपूर्ण प्रक्रिया भएको हुँदा समितिका सामु यस प्रणालीलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाउने दायित्व सिर्जना भएको छ।

सुदृढ र प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रणका लागि सबैभन्दा पहिले नीतिगत र कार्यकारी तहबाट उपयुक्त नियन्त्रण वातावरणको निर्माण गरिएको हुनुपर्छ। दोस्रोमा सम्भाव्य जोखिमको लेखाजोखा तथा मूल्याङ्कन गर्न सक्नुपर्छ। जोखिमको विश्लेषण तथा मूल्याङ्कनपछि जोखिम नियन्त्रणका लागि आवश्यक र सान्दर्भिक क्रियाकलापहरू सञ्चालनमा ल्याइएको हुनुपर्छ। साथसाथै आवश्यक सूचनाको सम्प्रेषण गर्ने र तोकिएको तहबाट निरीक्षण तथा अनुगमन कार्य सञ्चालन गर्नु/गराउनुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृड र प्रभाकारी बनाउन आन्तरिक नियन्त्रण पाँचवटै अवयवहरू (नियन्त्रण वातावरण, जोखिमको लेखाजोखा, नियन्त्रण क्रियाकलापहरू, सूचना तथा सञ्चार, निरीक्षण तथा अनुगमन) मौजुद र क्रियाशील भएको हुनुपर्दछ। भनाइको तात्पर्य आन्तरिक नियन्त्रणका सबै अवयवहरू एकसाथ एउटै लयमा एकीकृत र समन्वयात्मक रूपमा सञ्चालित गराउनुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबल र नतिजामुखी बनाउन आन्तरिक नियन्त्रणका सबै अवयवहरू कार्यान्वयनमा आएको अवस्था हुनुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी भएको अवस्थामा मात्र यसले निकायको उद्देश्य प्राप्त हुने स्वाभाविक आश्वस्तता प्रदान गर्न सक्नेछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रक्रिया केन्द्रीय निकाय र मातहतका अङ्गहरू सबैका जोखिमसंग सम्बन्धित हुने हुनाले समग्रतामा विचार पुऱ्याइएको हुनुपर्छ।

प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रणबाट मात्र सङ्गठनका जोखिमहरू न्यूनीकरण भई निर्दिष्ट उद्देश्यहरू प्राप्त हुन सक्छन्। सङ्गठनको कार्यसञ्चालन, प्रतिवेदन र अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्यहरू परिपूर्ति गर्ने गराउने सन्दर्भमा लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको भूमिका र जिम्मेवारी महत्त्वपूर्ण रहेको छ।

समितिको यस किसिमको भूमिका र जिम्मेवारीलाई योजनाबद्ध रूपमा सञ्चालित गरिएको हुनुपर्छ। कार्ययोजना बनाउने र नियमित रूपमा बैठक राखी कामकारबाहीको समीक्षा गरिएको हुनुपर्छ।

प्रदेश तहमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कानुनी र संस्थागत स्थिति

नेपालको संविधानअनुसार राजनीतिक र प्रशासनिक रूपमा मुलुक प्रदेश तहमा विभाजित भई ७ प्रदेशीय सरकारहरू निर्माण भएका छन्। प्रदेश तहबाट प्रदेश स्तरीय आर्थिक कार्यविधि तथा वित्ती उत्तरदायित्व ऐनअनुसार प्रदेश तहका सबै लेखाउत्तरदायी अधिकृतहरूले आफ्नो र मातहतका सबै सरकारी निकायबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू मितव्ययी, प्रभावकारी र कार्यदक्षतापूर्ण तबरबाट सम्पादन गर्न तथा वित्तीय प्रतिवेदन पद्धतिलाई भरपर्दो बनाउन विद्यमान प्रदेश स्तरीय कानुनअनुसार कार्यान्वयन गर्नुपर्ने कार्यको प्रकृतिबमोजिम आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागु हुँदै आएको अवस्था छ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमाको क्रममा नियन्त्रण वातावरण कसरी स्थापित गर्ने, सम्भाव्य जोखिम लेखाजोखा कसरी गर्ने, जोखिममा आधारित भएर के कस्ता नियन्त्रण क्रियाकलापहरू सञ्चालनमा ल्याउने, उपयुक्त सूचना तथा सञ्चार पद्धति कसरी स्थापित गर्ने र निरीक्षण तथा अनुगमन कार्यलाई कसरी प्रभावकारी बनाउने भन्ने विषयहरू समाविष्ट गरिएको हुनुपर्दछ।

प्रदेशस्तरीय आन्तरिक नियन्त्रण समितिको गठन विधि

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागु गर्न प्रदेश तहका निकायहरूमा सामान्यतया तपसिलबमोजिमको आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठन गर्ने साझा व्यवस्था रहेको छः

(क) सम्बन्धित निकायको लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा प्रमुख अध्यक्ष हुने, (ख) सम्बन्धित निकायको प्रशासन वा योजना महाशाखा प्रमुख सदस्य हुने, (ग) अध्यक्षले तोकेको सम्बन्धित निकायमा कार्यरत विषय क्षेत्रसँग सम्बन्धि रा.प.द्वितीय श्रेणीको अधिकृत सदस्य हुने, (घ) प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयको कम्तीमा राजपत्राङ्कित अधिकृत प्रतिनिधि सदस्य हुने र (ङ) सम्बन्धित निकायको आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुख सदस्य सचिव रहने व्यवस्था छ।

यसरी गठन भएको समितिले आफ्नो निकाय र अन्तर्गतबाट सम्पादन गरिने कामकारबाहीहरू विद्यमान ऐन नियमबमोजिम नियमित रूपमा दक्षता र मितव्ययी किसिमबाट सञ्चालन गरी परिणाम उन्मुख गराउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने तथा लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु फर्स्यौंट गरी गराई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक कार्यहरू सम्पादन गराउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै निकायहरूमा गठित समितिहरूको मुख्य जिम्मेवारी निकायका क्रियाकलापहरू दक्ष र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गरी नतिजामुखी गराउनु हो। निर्धारित कार्यक्रमहरूलाई क्रमबद्ध रूपमा सञ्चालन गरी राम्ररी प्रगति प्राप्त हुने गरी सञ्चालन गर्नुपर्छ। त्यसै गरी वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण र रोकथाम गर्ने, वित्तीय चुहावट हुन नदिने, तोकिएबमोजिमको रकम तोकिएकै काममा खर्च गर्ने व्यवस्था भए नभएको निरीक्षण तथा अनुगमन गर्ने, आवधिक रूपमा तयार गरिने वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने, बेरुजु फर्स्यौंट गरी गराई सम्परीक्षण गर्ने गराउने कार्य गर्नुपर्छ। निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाउने सम्बन्धमा विशेष ध्यान दिइएको हुनुपर्छ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको गठन

हाल स्थानीय तहमा ६ महानगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका, २७६ नगरपालिका र ४६० गाउँपालिका गरी मुलुकभर कुल ७५३ स्थानीय सरकार क्रियाशील रहेको अवस्था छ। यी निकायबाट प्रदान हुने सेवा, सुविधा र कार्यक्रमहरूलाई प्रभावकारी बनाउने, स्वीकृत विकास निर्माणका कार्यहरू दक्षता र प्रभावकारी रूपमा जोखिमरहित रूपमा सञ्चालन गर्ने, वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रतिवेदनलाई विश्वसनीय र समयबद्ध बनाउने र प्रचलित कानुनको परिपालन गर्न केन्द्र र प्रदेश तहमा जस्तै स्थानीय तहका निकायहरूमा पनि कानुनी र संस्थागत व्यवस्था गरी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत वा निजले तोकेको वरिष्ठ कर्मचारी संयोजक रहने गरी लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको गठन गरी निकायमा सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रण कायम राख्ने व्यवस्था हुन आवश्यक देखिन्छ।

आन्तरिक नियन्त्रणको कार्यढाँचामा सर्वोत्तम अभ्यासका रूपमा नेपाल सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारी निकायहरूमा प्रायोजन सङ्गठनहरूको समिति (कोसो) को आन्तरिक नियन्त्रण-एकीकृत कार्यढाँचा (२०१३) लाई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको तर्जुमा, कार्यान्वयन, सञ्चालन र मूल्याङ्कनका लागि अवधारणागत आधार लिएको हुनाले त्यसको कार्यान्वयनबाट सञ्चालन, प्रतिवेदन र अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्य प्राप्त गर्ने सन्दर्भमा उचित आश्वासन प्रदान हुन सकोस् भन्ने अपेक्षा रहेको छ। नेपाल सरकारको यस प्रयासलाई सघाउन आन्तरिक नियन्त्रणका मूलभूत पक्षहरूलाई प्राथमिकताका साथ व्यवहारमा उतार्नमा लागिपर्नुपर्ने देखिन्छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा गठित लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिहरू सही रूपमा सञ्चालित हुन सकेमा सङ्गठनलाई प्रायशः हरेक क्षेत्रमा जिम्मेवार र उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ। सङ्गठनका गतिविधिहरू आन्तरिक नियन्त्रण सम्बन्धी नीतिबमोजिम सञ्चालित छन् भन्ने कुरामा समिति सन्तुष्ट हुन सक्नुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको सफलता व्यवस्थापनको कार्यशैली र सोचमा भरपर्ने हुनाले यस समितिले आन्तरिक नियन्त्रणको जिम्मेवारी सर्वोपरि महत्त्वको छ भनी सन्देश प्रवाह गर्न सक्नुपर्छ। आन्तरिक नियन्त्रणसम्बन्धी सबै गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न साधन स्रोत पर्याप्त भए/नभएको, सङ्गठनमा स्थापित आचारसंहिता पालना भए/नभएको, जनशक्ति परिचालन नीति, संस्कृति, प्रोत्साहन पद्धतिले सङ्गठनको उद्देश्य पूरा गर्न र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सफल बनाउन पर्याप्त भए नभएको सम्बन्धमा विचार गरी राय प्रकट गर्न सक्नुपर्छ।

ठोस नियन्त्रण र नरम नियन्त्रणको प्रकृति

आन्तरिक नियन्त्रणका सम्बन्धमा समितिहरूले सम्बन्धित सङ्गठनको ठोस (Hard) र नरम (Soft) नियन्त्रण दुबै पक्षमा ध्यान दिनुपर्छ। ठोस नियन्त्रण भन्नाले सङ्गठनका कानुनी तथा प्रक्रियागत दस्तावेज वा सङ्गठनात्मक संरचनाहरू हुन्। उदाहरणका लागि निर्धारित उद्देश्य र सो प्राप्तिका निमित्त सम्पादित क्रियाकलापहरू, वस्तु तथा सेवाको भौतिक गणना, सुरक्षात्मक उपायहरू (ताला चाबी, लकर, बारबन्देज आदि), संस्थागत सोच, लक्ष्य, उद्देश्य, नीति, रणनीति, प्राथमिकता, कार्यनीति तथा निर्देशन, कार्यसञ्चालन कार्यविधि, सङ्गठनात्मक संरचना र कार्य प्रणाली, कार्य विभाजन, प्रगति समीक्षा, बैङ्क समायोजन, अधिकारको दायरा, प्रयोगकर्ता पहिचान (युजर आईडी) र साङ्केतिक शब्द (पासवर्ड) जस्ता पक्ष ठोस नियन्त्रणको दायराभित्र पर्दछन्।

यसै गरी सङ्गठनको जनशक्ति, प्रतिबद्धता, साझा मूल्य मान्यता, कार्य क्षमताप्रतिको बचनबद्धता, खुलापन र पारदर्शिता, स्पष्टता, इमान्दारिता, सञ्चार कुशलता, जवाफदेही जस्ता पक्षलाई नरम नियन्त्रणका रूपमा लिइन्छ। ठोस नियन्त्रण औपचारिक र मूर्त हुन्छन् भने नरम नियन्त्रण अनौपचारिक र अमूर्त हुन्छन्।

यिनै कुरालाई दृष्टिगत गरी मन्त्रालय वा निकायगत आन्तरिक नियन्त्रण म्यानुअल तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन, आन्तरिक नियन्त्रणसम्बन्धी संस्थागत उद्देश्य, नीति (रणनीति, कार्यनीति) को संक्षिप्त विवरण तयार गरी सबै कर्मचारीलाई उपलब्ध गराउन, आन्तरिक नियन्त्रणसम्बन्धी म्यानुअल वा मापदण्ड र मूल्याङ्कन प्रक्रियाबारे सचेतना र बुझाइ अभिवृद्धि गर्न अभिमुखीकरणलगायत शिक्षा र प्रशिक्षणसम्बन्धी कार्यक्रमको आयोजना गरी व्यवहारिक अभ्याससमेत गराउनुपर्छ।

समितिको सीमा

यस किसिमको समिति निकायको शासकीय तहबाट गठित नभई प्रमुख कार्यकारीकै तहबाट गठन हुने समिति भएको हुँदा यसमा केही सीमितता रहने निश्चित छ। निकाय र सो मातहत समेतको समष्टिगत कार्यसञ्चालन स्थिति, आन्तरिक नियन्त्रणको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन भए नभएको अवस्था, आन्तरिक तथा बाह्य लेखापरीक्षणका प्रतिवेदनहरूको कार्यान्वयन स्थितिसमेतको अनुगमन तथा निरीक्षण गरी गराई संस्थागत सुशासन कायम गराउने सन्दर्भमा यस समितिको पहुँच सीमित हुने देखिन्छ। शासकीय तहको अभिन्न अङ्गका रूपमा स्थापित हुने स्थिति नबनेसम्म नीतिगत तहमा यसको भूमिका देखिदैन। वास्तवमा यस किसिमको समिति सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन वा आन्तरिक नियन्त्रणको क्षेत्रमा लामो कार्यानुभव भएको बाह्य स्वतन्त्र तथा विज्ञ व्यक्तिको संयोजकत्वमा शासकीय तहबाट गठन गरिने व्यवस्था भएको भए समितिले स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्न सक्ने र कार्यकारी तहलाई समेत निर्देशन दिन सक्ने र निर्देशनको कार्यान्वयन भए नभएको निरीक्षण तथा अनुगमन गर्ने अधिकार हुन सक्थ्यो। सङ्गठनमा कार्यान्वयनको विभिन्न जिम्मेवारीमा रहने पदाधिकारीहरूको संलग्नतामा गठित समिति भएको हुँदा यसको कार्यक्षेत्र कार्यकारीको क्षेत्राधिकारभित्र मात्र साँगुरिन पुगेको छ। कार्यकारीको तहबाट भए गरेका वा कार्यकारीको दृष्टि नपुगेका विषय वा भए गरेका कमी कमजोरी औल्याउने र सुधारार्थ निर्देशन दिन सक्ने अधिकार यस समितिलाई छैन। यसको क्षेत्राधिकार वा दायरा फराकिलो बनाउन सकिने लचकता छ।

अन्त्यमा,

कार्यान्वयन तहमा अनुपालन संस्कृतिको कमीको कारण आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी हुन नसकेकेको अवस्था छ। सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रण परिवेश निर्माण गर्न अनुपालन संस्कृतिको विकास गर्नु जरुरी देखिन्छ। के कस्तो जोखिम सामना गर्नुपर्छ भन्ने जानकारी नभएसम्म जोखिम न्यूनीकरण गर्न नसकिने हुनाले सबैभन्दा पहिले आफ्नो जोखिम परिदृश्यको आँकलन गर्नुपर्छ। यसै गरी नियन्त्रण व्यवस्थालाई सिधै जोखिमसँग जोड्नुपर्ने हुनाले तदनुकूल हुने गरी नियन्त्रणहरूको संरचना निर्माण गरी सोको दस्तावेज तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ।

मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकायहरूले वार्षिक बजेट स्वीकृतभए पश्चात् बजेटको परिधिभित्र रही निर्धारित कार्यक्रम सञ्चालनको कार्यविधि पनि सँगसँगै निर्माण गरी कार्यान्वयन तहमा सम्प्रेषित गर्नुपर्छ। कार्यक्रम स्वीकृत भए पनि सोको कार्यविधि तयार छैन भने कार्यान्वयन हुन सक्दैन। जोखिममा पर्नुभन्दा पहिले त्यसको व्यवस्थापन गर्न सक्नुपर्छ। कहाँ के कस्ता जोखिम छन् सो पहिले नै पत्ता लगाउन सक्नुपर्छ। साथै, जोखिमको प्रतिवेदन लिने संयन्त्र निर्माण गरिएको हुनुपर्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सुदृढ

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली स्थापित गरी निकायको सञ्चालन दक्षता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सार्वजनिक निकायहरूमा उपयुक्त नियन्त्रण वातावरणको विकास, सम्भाव्य जोखिमको लेखाजोखा र विश्लेषण, उपयुक्त सूचना तथा सञ्चार व्यवस्था र आन्तरिक नियन्त्रणको समयबद्ध निरीक्षण तथा अनुगमन गरिएमा निकायका परिलक्षित कार्यसम्पादनमा सकारात्मक प्रभाव पर्ने देखिन्छ। समितिमा प्रशासन, योजना, अनुगमनसँग सम्बन्धित वरिष्ठ अधिकारीहरू संलग्न रहेको हुँदा निकायको जनशक्ति परिचालन, कार्यक्रम तर्जुमा र सोको सञ्चालनसम्बन्धी जोखिम (समस्या तथा कमीकमजोरी) को विषयमा छलफल गरी जोखिम व्यवस्थापनका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिने अवस्था सिर्जना भएको छ। समितिको जिम्मेवारीलाई सीमित गरी बेरुजु फर्स्यौंट कार्यमा मात्र ध्यान दिने गरिएमा ऐनको आशय पूरा हुने छैन। वास्तवमा यस समितिले जनशक्ति परिचालन, योजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन, निरीक्षण तथा अनुगमन र वित्तीय व्यवस्थापनमको एकीकृत स्वरूप ग्रहण गरेको छ। यसले गर्दा सङ्गठनको सञ्चालन, वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रतिवेदन र अनुपालनसम्बन्धी उद्देश्य पूरा गर्न गराउन यथेष्ट सघाउ पुग्ने देखिन्छ। यसअघि यो एकीकृत सुविधा थिएन, एकल प्रयास हुन्थ्यो र त्यति प्रभावकारी हुन सकेको थिएन।

नेपाल सरकारले अपनाएको नगदमा आधारित लेखाप्रणीबाट सबै वित्तीय कारोबारलाई समाविष्ट गरी समग्र वित्तीय स्थिति र वित्तीय कार्यसम्पादन चित्रण हुन नसक्ने हुँदा नगदमा आधारित लेखा प्रणालीमा सुधार गरी प्रोदभावी लेखा प्रणालीको विकास गर्न सकिएमा यथार्थ वित्तीय विवरण पस्किन सकिन्छ। यस सम्बन्धमा धेरै अघिदेखि विभिन्न मञ्चमा व्यापक छलफल हुँदै आएको भए तापनि ठोस प्रतिबद्धताको कमीको कारण खासै प्रगति हुन नसकेको स्थिति छ। नेपाल सरकारका सबै सार्वजनिक निकायहरूले आ-आफ्नो निकाय सञ्चालनको अभिप्राय तथा उद्देश्य प्राप्त गर्न, समयबद्ध वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रतिवेदनको विश्वसनीयता बढाउन, प्रचलित कानुनको परिपालनालाई प्राथमिकतामा राखी निर्दिष्ट उद्देश्य प्राप्त गर्ने गराउने सन्दर्भमा सम्भाव्य जोखिमको पहिचन, विश्लेषण र नियन्त्रण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गर्नुपर्छ। यस सन्दर्भमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै कार्यालयहरूले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६ बमोजिम गठित लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिहरूको सक्रियता अपेक्षित छ। लामो समयदेखि बेरुजु फर्स्यौंट र सम्परीक्षणको कार्य रोकिएको छ। यसबाट वित्तीय सुशासन कायम गर्न बाधा पुगेको महसुस गर्न सकिन्छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानी तहका निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली उपयुक्त रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याईएको विषयमा लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति सन्तुष्ट हुन सक्नुपर्छ। लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिले नियकायहरूको वित्तीय प्रतिवेदनहरू वस्तुगत रूपमा लेखाजोखा गरी विश्वसनीयता सुनिश्चित गर्नुपर्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानी तहमा गठित लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिले आफ्नो सन्तुष्टिका लागि वित्तीय विवरणहरू ठीकसँग लेखापरीक्षण गरिएका छन् र लेखापरीक्षणका दौरानमा देखिएका समस्या सन्तोषजनकरूपमा समाधान भएका छन् भन्नेमा सुनिश्चित हुन सक्नुपर्छ। यस अघि यस किसिमको समितिको अभाव थियो। अहिले समिति गठन भएको हुँदा यसबाट नतिजामुखी कार्य हुन्छ भन्नेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ। आन्तरिक नियन्त्रणको आवश्यकता र महत्त्वलाई दृष्टिगत गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलगायत बोर्ड, सङ्गठित संस्था, समिति, विश्व विद्यालयलगायत सार्वजनिक संस्थाहरूमा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासमा आधारित आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ। त्यसबाट जोखिम व्यवस्थापन र संस्थागत सुशासन कायम गर्न टेवा पुग्ने देखिन्छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको निरीक्षण तथा अनुगमन गर्न लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आफ्नो निकायको जिम्मेवार अधिकारी तोकी अनुगमन गराउने र अनुगमनको प्रतिवेदन लिई सुधारात्मक कार्य गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ।

लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिले आफ्नो र अन्तर्गत निकायमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयन भए नभएको विषयमा समीक्षा र मूल्याङ्कन गरिएको हुनुपर्छ। समीक्षा तथा मूल्याङ्कन गर्दा सुधार गर्नुपर्ने देखिएमा आवश्यक निर्देशन दिनुपर्छ। नियमित रूपमा समितिको बैठक राख्ने र आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका क्रियाकलापहरूको समीक्षा गरी सक्रियता कायम राख्नुपर्छ। यो बहु-अनुशासनात्मक समिति जति सक्रिय हुन्छ त्यति संस्थागत सुशासन कायम राख्न सघाउ पुग्नेछ भन्ने अपेक्षा रहेको छ। बृहद् अर्थमा वित्तीय जोखिम व्यवस्थापन गर्ने विषय निकायको मूलभूत उद्देश्यसंग जोडिने विषय पनि भएको हुनाले सरकारी क्षेत्रको वित्तीय जोखिम व्यवस्थापन गर्ने कुरा प्रचलित ऐन नियमको पालनाभन्दा बाहिरको विषय बन्न पुग्छ। यस समितिबाट संस्थाको शासकीय तहलाई समेत वित्तीय नीति निर्माणमा आवश्यक राय सुझाव उपलब्ध हुन सक्छ। सरकारी चल अचल सम्पत्ति जालसाजी वा ठगी हुनबाट सुरक्षा गर्न, प्रचलित ऐन कानुनको पालना गराई सञ्चालन र वित्तीय सूचनाको यथार्थता र विश्वसनीयता निश्चित गर्न र समग्रतामा आन्तरिक सुशासन कायम राख्न यस समितिको उल्लेख्य भूमिका रहेको छ। सङ्गठनको वित्तीय कारोबार र सोसम्बन्धी प्रतिवेदन प्रणालीको निरीक्षण, अवलोकन तथा लेखाजोखा गर्न स्वतन्त्र लेखापरीक्षकहरूलाई सघाउ पुऱ्याउन यस समितिको समन्वयात्मक भूमिका हुन्छ। व्यवस्थापन पक्ष र स्वतन्त्र लेखापरीक्षकबीच सङ्गठनको वित्तीय सरोकार वा चासोका सम्बन्धमा वस्तुनिष्ठ रूपमा छलफल गर्ने वातावरणको निर्माण गर्नुपर्छ।

ऐनद्वारा गठित लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति लेखापरीक्षण समिति पनि भएको हुनाले यस समितिको जिम्मेवारी सीमित गरिएको देखिन्छ। लेखापरीक्षण समितिको हैसियतका आधारमा चर्चा गर्दा ऐनमा उल्लेख भएका जिम्मेवारीहरूभन्दा पनि अतिरिक्त जिम्मेवारीहरू पनि हुन्छन्। तोकिएको ढाँचामा लेखा राख्न लगाउने, आवधिक वित्तीय विवरणहरू निर्धारित समयमा तयार गराउने, वित्तीय कारोबारसम्बन्धी कागजातहरू समयमा नै लेखापरीक्षकसमक्ष पेस गराउने, लेखापरीक्षणका लागि आवश्यक सूचना उपलब्ध गराउन पहल गर्ने, समयमा नै लेखापरीक्षण गराउन लगाउने जिम्मेवारी हुन्छ। ,मातहतका निकायमा निरीक्षण गर्ने, जालसाजी नियन्त्रण गर्ने, प्रचलित ऐन, कानुन र आचारसंहिताको पालना भए/नभएको अनुगमन तथा निरीक्षण गर्ने, आन्त्रिक वा अन्तिम लेखापरीक्षकहरूसंग लेखापरीक्षण सम्बन्धमा आवधिक रूपमा छलफल गर्ने, संस्थागत जोखिमको निरीक्षण गरी जोखिम व्यवस्थापन योजनाबारे आफ्नो राय व्यक्त गर्ने, आन्तरिक नियन्त्रण कायम गराउन आवश्यक देखिएका विषयका सम्बन्धमा व्यवस्थापनलाई सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी हुनुपर्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- महालेखा परीक्षकको उनन्साठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखापरीक्षको कार्यालय, काठमाडौं।
- लेखापरीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौं।
- राजस्व पत्रिकाका विभिन्न अङ्कहरू, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहर भवन, ललितपुर।
- सान्दर्भिक सूचनाका अन्य स्रोतहरू आदि।

वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका



*- टीकानाथ अर्याल**

पृष्ठभूमि

लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा वित्तीय जवाफदेहिता सर्वाधिक महत्त्वको विषय हो। सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति, उपयोग र व्यवस्थापनको प्रभावकारिताले मुलुकको समृद्धि र विकासको गतिलाई निर्धारण गर्दछ। राज्यको स्रोत, साधन र शक्तिको प्रयोग जवाफदेहीपूर्ण ढङ्गबाट गर्न, गराउन सके मात्र मुलुकमा सुशासन र समृद्धि हासिल हुन सक्दछ। सार्वजनिक सरोकारका विषयमा नागरिकको चासो सम्बोधन, शासकीय प्रक्रिया र प्रणालीमा नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता तथा सार्वजनिक स्रोतको व्यवस्थापन र परिचालनमा नागरिकप्रति जवाफदेही हुने, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था, संरचनागत स्वरूप र व्यावहारिक अभ्यास आधुनिक लोकतन्त्रको आधारभूत मान्यता हो। नेपालको संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाबमोजिम सङ्घीय सरकार सङ्घीय संसदप्रति तथा प्रदेश सरकारहरू प्रदेश सभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ भने स्थानीय सरकारहरू सम्बन्धित पालिका सभाहरूप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था छ। यसै गरी अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षकको कार्यालयलगायतका संवैधानिक निकायहरूमार्फत आ-आफ्नै ढङ्गबाट जवाफदेहिता निर्वाह गराउने व्यवस्था छ।

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यताअनुरूप एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा नेपालमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको हो। जनहितका लागि **"जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने"** दूरदृष्टि रहेको यो कार्यालय नेपालको संविधान एवं प्रचलित कानुनी व्यवस्थाहरूको अवलम्बन गरी सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको माध्यमबाट सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्न क्रियाशील रहेको छ। यसबाट हुने लेखापरीक्षणले आर्थिक कारोबार, विकास-निर्माण र सेवा प्रवाहको सिलसिलामा भएका कमी कमजोरी र सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनमा जिम्मेवार पक्षलाई वित्तीय जवाफदेहिता, नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको दृष्टिकोणबाट मूल्याङ्कन गरी सजग गराउँदछ।

सार्वजनिक निकायहरूको लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन तथा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट सार्वजनिक आम्दानी तथा खर्चमा हुने अनियमितता तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न र आर्थिक अनुशासन, वित्तीय जवाफदेहिता एवं पारदर्शिता प्रवर्धन गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा मद्दत पुग्दछ। यस लेखमा वित्तीय जवाफदेहिता र यसको प्रवर्धनमा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण (Public Sector Audit) वा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने लेखापरीक्षणको भूमिका सम्बन्धमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

१. **वित्तीय जवाफदेहिता/उत्तरदायित्व (Fiscal Accountability) -** सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा संलग्न निकाय तथा पदाधिकारीहरू आफ्नो काम, कारबाहीका बारेमा नागरिकप्रति जवाफदेही वा Answerable हुनुपर्ने मान्यता नै वित्तीय जवाफदेहिता वा वित्तीय उत्तरदायित्व हो। सार्वजनिक स्रोत मूलतः नागरिकबाट प्राप्त हुने हुँदा त्यसको असली मालिक नागरिक हुन्। अतः नागरिकका प्रतिनिधिहरूले सार्वजनिक स्रोत परिचालन गर्दा नागरिकप्रति जवाफदेही हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता लोकतान्त्रिक प्रणालीमा रहेको छ। वित्तीय जवाफदेहितालाई नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तको कार्यान्वयनको रूपमा समेत व्याख्या गर्ने गरिन्छ। यसले शासकीय अभ्यास र वित्तीय सवालमा नागरिकप्रति जिम्मेवार हुनुपर्ने मान्यतालाई अवलम्बन गर्दछ।

वित्तीय जवाफदेहिता/उत्तरदायित्वले निम्नानुसारका मान्यता राख्दछः

१) सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा प्रगतिशील, सहभागितामूलक र जिम्मेवार प्रणाली (Progressive, Participatory & Responsive System) बनाउनुपर्ने।
२) वित्तीय अधिकारलाई विकेन्द्रीकरण गर्नुपर्ने।
३) सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग र परिचालनबाट प्रवाह हुने सेवा गुणस्तरीय हुनुपर्ने।
४) सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग वैधानिक रूपले हुनुपर्ने तथा यसको परिचालनमा सार्वजनिक/नागरिक वैधता कायम हुनुपर्ने।
५) सार्वजनिक स्रोतको परिचालनलाई समावेशी र जवाफदेही (Inclusive & Accountable) बनाउनुपर्ने।
६) सार्वजनिक स्रोतको दुरूपयोग र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विशेष चासो र महत्त्व दिनुपर्ने।
७) सार्वजनिक सरोकारका विषयमा नागरिक चासोलाई मुख्य रूपले सम्बोधन गर्नुपर्ने।

१.१. **वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिताको सैद्धान्तिक पक्ष -** वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता एक अर्काका परिपूरक हुन्। यिनीहरूलाई आधुनिक लोकतन्त्र र सुशासनको सारभूत तत्त्वका रूपमा लिइन्छ। पारदर्शी शासकीय अभ्यास र उत्तरदायी प्रशासन समुन्नत र समृद्ध लोकतन्त्रका पर्याय हुन्। यस कारणले लोकतान्त्रिक प्रणालीमा वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शितालाई राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शन, शासकीय प्रणालीको अभ्यास तथा सार्वजनिक प्रशासनको असल व्यवहारको रूपमा प्रस्तुत गरिन्छ। यसका लागि कानुनी व्यवस्था, संरचना र संस्थागत प्रबन्ध तथा व्यावहारिक अभ्यासलाई अवलम्बन गर्ने गरेको पाइन्छ। यस परिप्रेक्ष्यमा वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिताका केही सैद्धान्तिक पक्षहरूलाई देहायअनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

(क) **वित्तीय सूचनामा नागरिक पहुँचको सिद्धान्त** - संयुक्त राष्ट्र सङ्घको महासभा (UN General Assembly) बाट पारित यस सिद्धान्तले सार्वजनिक सरोकारका वित्तीय सूचनामा नागरिकको पहुँचको सुनिश्चिततालाई सुशासनको आधारभूत तत्त्व मानेको छ।

(ख) **सूचना खोज्ने वा प्राप्त गर्ने अधिकारको सिद्धान्त** - यो सिद्धान्त पनि संयुक्त राष्ट्र सङ्घको महासभाबाट पारित सिद्धान्त हो। यो सिद्धान्तअनुसार सूचना प्राप्त गर्ने नागरिकको अधिकारलाई लोकतन्त्रको आधारभूत तत्त्वको रूपमा लिइन्छ।

(ग) **वस्तुनिष्ठ सूचना प्रवाह गर्ने सरकारको दायित्वको सिद्धान्त** - यस अवधारणाले सरकारले सत्यतथ्य र यथार्थ सूचना प्रवाह गरी पारदर्शितालाई सुनिश्चित गर्नुपर्ने मान्यता राख्दछ।

(घ) **सबै वित्तीय कारोबारहरू कानुनबमोजिम हुनुपर्ने सिद्धान्त -** यस अवधारणलाले सबै आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलाप प्रचलित ऐन, नियम, कार्यविधि, निर्देशिका तथा मापदण्ड बमोजिम हुनुपर्ने मान्यता राख्दछ।

(ङ) **राज्यका ३ अङ्ग (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका) को भूमिका तथा जिम्मेवारी (Roles & Responsibilities) को सिद्धान्त -** यस अवधारणलाले शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलनका आधारमा सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शितालाई सुनिश्चित गर्ने आधार खडा गर्दछ।

(च) **सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको वित्तीय, प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वतन्त्रताको सिद्धान्त -** सरकारी लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) को लिमा तथा मेक्सिको घोषणा पत्रमा उल्लिखित सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको वित्तीय, प्रशासनिक तथा कार्यात्मक स्वतन्त्रताको मान्यता संयुक्त राष्ट्रसङ्घको महासभाबाट समेत पारित भएकोले यसले वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शितालाई सुनिश्चित गर्न मद्दत गरेको छ।

(छ) **No Taxation without Representation को सिद्धान्त** – यस सिद्धान्तले नागरिकहरूका प्रतिनिधि अर्थात् विधायकहरूको स्वीकृति बेगर कुनै पनि प्रकारका कर, शुल्क तथा महसुल असुल गर्न नहुने मान्यता राख्दछ।

(ज) **Open Government/Open Data/Open Parliament** को सिद्धान्त - यस अवधारणलाले सार्वजनिक सूचनाहरूको सन्दर्भमा शासन र संसदमा खुलापन (openness in governance and parliament) हुनुपर्ने मान्यताको वकालत गर्दछ।

१.२. **वित्तीय जवाफदेहिता/उत्तरदायित्वको महत्त्व -** वित्तीय जवाफदेहिता/उत्तरदायित्वको महत्त्वलाई बुँदागत रूपमा देहायअनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

१) वित्तीय जवाफदेहिताले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई समावेशी र दिगो बनाउने तर्फ शासकीय अभ्यासलाई जिम्मेवार बनाउँछ।

२) आर्थिक/सामाजिक क्षेत्रमा विद्यमान अन्तरसम्बन्ध, जटिलता र परम्परागत अभ्यासको लोकतान्त्रीकरण गरी राजनैतिक लोकतन्त्रलाई आर्थिक र सामाजिक लोकतन्त्रमा रूपान्तरण गर्न दबाब सिर्जना गर्दछ।

३) सार्वजनिक क्षेत्र तथा सार्वजनिक तहबाट सम्पादित कामको गुणस्तर तथा सार्वजनिक क्षेत्रमा परिचालित स्रोतको नतिजा वा उपलब्धिको खोज तथा मितव्ययिता र कार्यकुशलताको सुनिश्चितताको प्रत्याभूत गरी सार्वजनिक स्रोत व्यवस्थापनमा नागरिक सन्तुष्टि अभिवृद्धि गर्दछ।

४) शासन/प्रशासनलाई नागरिकसँग निरन्तर अन्तरक्रिया गर्ने संयन्त्रको विकास गर्दछ। नागरिकसँगको निरन्तर अन्तरक्रियाले शासन/प्रशासनलाई नागरिकको भावना अनुरूप परिष्कृत गर्दै लोकतन्त्रलाई जनमुखी बनाउँदछ।

५) वित्तीय जवाफदेहिताले नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा प्रत्याभूत गरी लोकतन्त्रलाई सबल बनाउँदै नागरिकको जीवन पद्धति र प्रणाली एकाकार गराउँछ।

६) आफ्नो कार्यसम्पादनप्रति जिम्मेवारी वहन गर्ने प्रवृत्ति न्यून रहेको अविकसित र विकासोन्मुख मुलुकका सार्वजनिक प्रशासन र त्यसका सदस्यहरूलाई आफूबाट सम्पादित कार्य र त्यसको नतिजाप्रति जिम्मेवार बनाई समग्र प्रणाली सुधारलाई संस्थागत गर्ने भूमिका खेल्दछ।

७) सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने स्रोतको दुरूपयोग, अति प्रयोग तथा न्यून प्रयोगबाट सिर्जित समस्याहरूको निराकरण गरी सार्वजनिक स्रोत परिचालनलाई जनमुखी, जनमैत्री र जनसरोकारमा केन्द्रित गराउँछ। साथै यसले स्रोत व्यवस्थापनका हरेक पक्षमा नागरिक चासोको सम्बोधन गरी नागरिकप्रति जवाफदेही बनाउँछ।

२. **वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका -** सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायको रूपमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको क्रियाशीलताले वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा उल्लेख्य भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ। नेपालको संविधान लगायतका कानुनी व्यवस्था मार्फत महालेखापरीक्षकको कार्यालय (सरकारी लेखापरीक्षण) ले यस सम्बन्धमा खेलेको भूमिकालाई निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छः

२.१. **सरकारी वा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि -** सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको पाइन्छ। नेपालमा लेखापरीक्षणको थालनी कहिलेदेखि भएको हो भन्ने यकिन तिथि मिति पाइएको छैन। यद्यपि प्राचीन कालमा सरकारी दामकाम गर्ने व्यक्ति वा स्रेस्तादारहरूले आफूले "कुनै हिनामिना तथा मस्यौट गरेको छैन/गर्ने छैन" भनी भाइ/भारदार तथा देवी देवता साक्षी राखी शपथ वा किरिया खानुपर्ने चलन रहेको किम्वदन्ती पाइन्छ।

एकीकृत नेपालका प्रथम राजा पृथ्वीनारायण शाहले सरकारी कारोबार गर्नेहरूले शपथ खानको लागि काठमाडौँको वसन्तपुरस्थित कुमारी मन्दिर प्राङ्गणमा चोक निर्माण गरी त्यहाँ बसी हिसाब जाँचको काम भाइ/भारदारहरूबाट हुने प्रचलन सुरुवात गराए। देवीको अगाडि निष्ठा र नैतिकताको शपथ खाए पनि केही व्यक्तिले सरकारी रकम हिनामिना, मस्यौट गर्ने गरेको भेटिएपछि ठाउँ-ठाउँमा हिसाब जाँच गर्न जाने टोली नै बनाई मूल जाँचकी अड्डाको नामबाट वसन्तपुर डबलीमा पृथ्वीनारायण शाहले सम्वत् १८२८ मा हिसाब जाँच गर्ने एक छुट्टै शक्तिशाली (अधिकार सम्पन्न) निकाय स्थापना गराए। सोही कार्यालयको नाम पछि गएर 'कुमारीचोक' अड्डा रहन गएको पाइन्छ। विभिन्न प्रशासनिक अड्डाका कर्मचारीहरूले गरेको आम्दानी र खर्चका विवरण जाँच गरी दुरुस्त राख्न लगाउनु कुमारीचोक अड्डाको मुख्य काम थियो। उक्त अड्डालाई हालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रारम्भिक रूप मान्न सकिन्छ।

नेपालको पहिलो संविधान "नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४" मा सरकारको आय-व्ययको लेखापरीक्षण गर्न श्री ३ महाराजले एक मुख्य लेखापरीक्षक नियुक्त गर्न सक्ने प्रावधान रहे तापनि सो अनुसार लेखापरीक्षक नियुक्ति भएको पाईँदैन। त्यस्तै, नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को भाग ८, धारा ६१ मा नेपालमा एक नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक रहने र निजलाई मन्त्रिपरिषद्को सिफारिशमा श्री ५ ले नियुक्त गर्ने व्यवस्था भएकोमा सो अनुसार नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति नभएकोले उक्त व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएन।

लेखापरीक्षणको माध्यमबाट मुलुकमा वित्तीय अनुशासन एवं जवाफदेहिता कायम गर्न नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते नेपालका प्रथम महालेखापरीक्षकको नियुक्तिसँगै सबै सरकारी निकाय तथा सार्वजनिक संस्थानहरूको अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको देखिन्छ। तत् पश्चात् कुमारीचोक अड्डाको भूमिका र अस्तित्व करिब समाप्त भयो। यद्यपि तेजारथ सापटी असूल गर्ने, बेरुजु तथा घरेलु तर्फको सरकारी बाँकी बापतको रकम असुल गर्ने, अन्य सरकारी बाँकी रकम असुल गर्ने लगायतका कार्य गर्ने गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालय अन्तर्गत कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको नाममा उक्त कार्यालय अहिले पनि अस्तित्वमा रहेको छ।

जनहितका लागि "जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने" दूरदृष्टि (Vision) र "सरोकारवालालाई सार्वजनिक कोषको दक्षतापूर्ण उपयोग सम्बन्धमा आश्वस्त पार्न स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने" गन्तव्य (Mission) रहेको यस कार्यालयले निष्ठा, स्वतन्त्रता, व्यावसायिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई आफ्ना मूल्य मान्यता (Core Values) का रूपमा अङ्गीकार गरेको छ। यस कार्यालयले लेखापरीक्षण कार्यलाई मर्यादित, सक्षम र सबल बनाउने दिशामा विभिन्न मानदण्ड, निर्देशिका तथा मार्गदर्शन प्रयोगमा ल्याई पारदर्शिता, जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्न र सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा असल पद्धति बसाल्न भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ। लेखापरीक्षण कार्यलाई बढी सूचनामूलक, यथार्थ र पारदर्शी बनाउने अभिप्रायले यस कार्यालयकले कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा आवश्यकतानुसार नागरिक समाजको सहभागिता गराउँदै आएको छ भने सङ्घीयता कार्यान्वयन पश्चात् संविधानले व्यवस्था गरे बमोजिम स्थानीय तहको लेखापरीक्षण समेत गर्दै आएको छ।

२.२. **लेखापरीक्षणसम्बन्धी संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था -** नेपालको संविधानको धारा २४० मा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४१ अनुसार सङ्घीय र प्रदेश सरकार मातहतका सबै कार्यालय, स्थानीय तह तथा कानुनद्वारा तोकिएका अन्य निकायको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४१ बमोजिम महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायअनुसार छन्:

- राष्ट्रपति र उप-राष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, सङ्घीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, सुरक्षा निकाय लगायतका सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने।
- ५० प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षक नियुक्तिका लागि परामर्श र अपनाउनुपर्ने सिद्धान्तका सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने।
- महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षणको सिलसिलामा लेखासँग सम्बन्धित कागजपत्रहरू जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुने र त्यस्तो कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुने।

- तोकिएका कार्यालयका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट गर्नुपर्ने गरी सङ्घीय कानुन बमोजिम व्यवस्था गर्न सकिने।
- लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा सङ्घीय कानुन बमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राख्नुपर्ने।

२.३. **वार्षिक प्रतिवेदनसम्बन्धी व्यवस्था** - संविधानको धारा २९४ बमोजिम महालेखापरीक्षकले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस गर्ने र प्रधानमन्त्री मार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन सङ्घीय संसद समक्ष पेस हुने व्यवस्था छ। महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर सङ्घीय संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल भई प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुझाव तथा ब्यहोरा कार्यान्वयनको लागि जिम्मेवार व्यक्ति तथा निकायलाई आवश्यक निर्देशन जारी हुने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १९ मा महालेखापरीक्षकबाट वर्षभरिमा लेखापरीक्षण भए, गरेका काम कारबाहीको विवरण, लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख बेहोराको सारांश, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन स्थिति र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार तथा आवश्यक अन्य कुराहरू वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २९४ तथा लेखापरीक्षण ऐनको दफा १९ मा महालेखापरीक्षकले प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग अलग वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेस गर्ने र उक्त प्रतिवेदन मुख्य मन्त्रीमार्फत प्रदेश सभामा पेस हुने व्यवस्था छ।

२.४. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६** - यस ऐनको दफा ३५ मा प्रत्येक कार्यालयले सबै प्रकारका आय व्यय तथा कारोबारको लेखा र वित्तीय विवरण पेस गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।

२.५. **लेखापरीक्षण ऐन, २०७५** - यस ऐनमा लेखापरीक्षण गर्दा परीक्षण गर्नुपर्ने विषय, औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्न सक्ने विषय, महालेखापरीक्षकले अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोक्न सक्ने, त्यसबाट प्राप्त भएका तथ्यहरू दर्शाउने, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्ने र आर्थिक विवरण उपर आवश्यकताअनुसार रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने लगायतका विषय समावेश छ। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण सम्बन्धमा **लेखापरीक्षण ऐनमा रहेका प्रमुख प्रावधान** निम्नानुसार रहेका छन्:

- **ऐनको दफा ४** बमोजिम कुनै निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाइ छनौट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापको एक-एक गरी वा बीच-बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएका तथ्यहरू दर्शाउन, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्न र वित्तीय विवरणउपर राय सहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने।
- ऐनको **दफा ५, ६ र ७** मा वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण, सामयिक लेखापरीक्षण, अनुदान तथा सहायता लगायतका क्षेत्रको लेखापरीक्षण गर्न सक्ने, सङ्घ तथा प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह एवं सार्वजनिक संस्थानहरूको जोखिममा आधारित वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षण गर्न तथा विषयवस्तुको तात्त्विक महत्त्वको आधारमा

महालेखापरीक्षकबाट छनौट भएका विषयमा कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, वातावरणीय तथा विशेष लेखापरीक्षण गर्न सक्ने।

- ऐनको **दफा ८** अनुसार महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने विषय वा क्षेत्रहरू समेटी वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धिको लागि देहायअनुसार निम्न पक्षहरू परीक्षण गरिने व्यवस्था छः

  (क) विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐन बमोजिम खर्च गर्न निर्दिष्ट शीर्षक तथा उप-शीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू तोकिएको सीमामा रही निर्दिष्ट प्रयोजनको लागि खर्च भए/नभएको,

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

  (ग) सबै सङ्घीय तथा प्रदेश कार्यालयहरू र स्थानीय तहको विनियोजन, राजस्व, धरौटी लगायतका सम्पूर्ण कारोबारको लेखा राखी वित्तीय विवरण तयार पारे, नपारेको र त्यसले आर्थिक कारोबारको यथार्थ चित्रण गरे/नगरेको,

  (घ) सङ्घीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष, स्थानीय सञ्चित कोष तथा र अन्य सरकारी कोषको हिसाब यथार्थपरक रहे/नरहेको,

  (ङ) आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्टयाइँ गर्ने प्रमाण यथेष्ट भए/नभएको,

  (च) लेखा वा प्रतिवेदन बमोजिम भौतिक प्रगति भए/नभएको,

  (छ) खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भए/नभएको,

  (ज) नगदी, जिन्सी लगायत सबै सार्वजनिक सम्पत्तिको उचित रूपमा उपयोग गरे/नगरेको,

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

  (ञ) खर्च गर्दा दुरूपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए/नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन तथा नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए/नभएको र ती कुराहरूको अनुशरण गरे/नगरेको,

  (ट) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भए/नभएको र त्यसको अनुसरण गरे/नगरेको,

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

  (ड) राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानुन बमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला र लेखाङ्कन भए, नभएको र राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्ने प्रयास गरे/नगरेको,

  (ढ) कार्यालयको सङ्गठन र व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित भए, नभएको र त्यसअनुसार कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे/नगरेको,

(ण) कुनै काम दोहोरो हुने गरी विभिन्न निकायबाट गराएको वा गर्नुपर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने, गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए/नभएको,

(त) कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भए, नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मानदण्डअनुरूप भए/नभएको,

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

(द) स्वीकृत लागत खर्चको सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन गरे/नगरेको र लागतको तुलनामा प्रतिफल प्राप्त भए/नभएको,

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

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

(श) सोधभर्ना लिने कार्य समयमा गरे/नगरेको,

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

- ऐनको दफा ९ मा उल्लेख भएअनुसार महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट आवश्यकताअनुसार परीक्षण गर्ने कुराहरू देहायअनुसार छन् :

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

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

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

३. **सरकारी वा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको उद्देश्य -** सार्वजनिक लेखापरीक्षणको मूलभूत उद्देश्य सार्वजनिक निकायको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नु हो। साथै सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति तथा उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको आधारमा परीक्षण गरी सोको आधारमा उचित निष्कर्षसहितको राय सुझाव प्रदान गर्नु एवं वित्तीय प्रतिवेदनउपर उचित आश्वस्तता प्रदान गर्नु पनि

यसको उद्देश्य हो। साथै देहायका कुराहरू सुनिश्चित गर्नु सार्वजनिक लेखापरीक्षणका अन्य उद्देश्यहरू रहेका छन्।

(क) **वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः**

- तोकिएको ढाँचामा वित्तीय विवरण तयार भई कारोबारको हिसाब सही तथा यथार्थपरक रहे/नरहको,
- नगदी, जिन्सी तथा अन्य सरकारी सम्पत्ति समेतको हानि-नोक्सानी र दुरूपयोग हुन नपाउने गरी सम्पत्तिको अभिलेख, उपयोग र संरक्षणको पर्याप्त व्यवस्था मिलाएको र सोको अनुसरण गरे/नगरेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था प्रभावकारी रहे/नरहेको,
- कानुनसम्मत तवरले राजस्वलगायत समस्त आम्दानी, राजस्व तथा धरौटीको निर्धारण, असुली र दाखिला गरेको र तीनै तहका सरकारबीच प्रचलित कानुनबमोजिम राजस्व बाँडफाँट भए/नभएको,
- विनियोजन ऐनबमोजिम सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनका लागि खर्च भए/नभएको।

(ख) **परिपालना लेखापरीक्षण (Compliance Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः**

- आर्थिक कारोबार तथा क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा प्रचिलित कानुन, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड तथा नर्म्सको परिपालना गरे/नगरेको,
- कारोबारको पुष्ट्याँइ गर्ने यथेष्ट प्रमाण कागजात राखे/नराखेको,
- विनियोजन ऐनबमोजिम स्वीकृत सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनमा खर्च गरे/नगरेको,
- कानुनसम्मत तवरले राजस्वलगायत समस्त आम्दानी असुली र दाखिला गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानुनको परिपालना गरी स्रोत साधनको प्राप्ति, परिचालन एवं अभिलेख राखे/नगरेको,
- खर्च गर्दा दुरूपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए/नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए/नभएको र सोको अनुसरण गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानुनले व्यवस्था गरेअनुरूप समयवद्ध रूपमा अनुगमन भए/नभएको आदि।

(ग) **कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit) मा लेखापरीक्षणका उद्देश्यहरूः**

- खर्च गर्दा मितव्ययी व्यवस्था अवलम्बन गरे/नगरेको,
- कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र अपेक्षित प्रगति हासिल गरे/नगरेको,
- कार्यालयको कार्य प्रकृतिअनुसार सेवा प्रवाह स्तर उपयुक्त र प्रभावकारी रहे/नरहेको,
- लक्ष्य प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो रहे/नरहेको,
- लागतको तुलनामा प्रतिफल मनासिब रहे/नरहेको,

- सङ्गठन व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था विश्वसनीय उपयुक्त रहेको र कार्यमा दोहोरो भए/नभएको,
- निर्धारित समयमा कार्यक्रम आयोजना सम्पन्न भई प्रतिफल प्राप्त भए/नभएको,
- वातावरण संरक्षण एवं व्यवस्थापनमा समुचित ध्यान पुऱ्याए/नपुऱ्याएको,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उपयोग एवं सूचना प्रणालीको व्यवस्थापन, सुरक्षा व्यवस्था प्रभावकारी रहे/नरहेको आदि।

४. लेखापरीक्षणको क्षेत्र र पद्धति

(क) **लेखापरीक्षणको क्षेत्र -** नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐनमा उल्लेख भए बमोजिम संवैधानिक निकाय, सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहका सम्पूर्ण कार्यालय, तीन तहका सरकारका पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था, समिति, बोर्ड, कोष, प्राधिकरण र विश्वविद्यालय एवं सङ्घीय कानुनले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने भनी तोकेका अन्य निकायको आर्थिक कारोबार र सोको प्रतिवेदन र सोसँग सम्बन्धित कागजात समेत लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा पर्दछन्। साथै शासकीय प्रबन्ध, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, सार्वजनिक प्रशासन र सेवा प्रवाह, विकास प्रशासन, सार्वजनिक जवाफदेहिता र सुशासनसँग सम्बन्धित विभिन्न पक्षको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन लगायतका विषय समेत लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा समावेश हुन्छन्।

(ख) **लेखापरीक्षण विधि/पद्धति -** लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) द्वारा प्रतिपादित लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्त, लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र असल अभ्यासको अनुसरण गर्दै वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गरी सोसँग सामञ्जस्य हुने गरी मन्त्रालयगत लेखापरीक्षण योजना तथा निकायगत लेखापरीक्षण योजनाका आधारमा अन्तिम लेखापरीक्षण गरिन्छ। साथै लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने निकायहरूलाई जोखिम मूल्याङ्कनको आधारमा न्यून र उच्च जोखिमयुक्त निकायमा वर्गीकरण गरी उच्च जोखिमयुक्त निकायको विस्तृत लेखापरीक्षण गर्ने र न्यून जोखिमयुक्त निकायको आन्तरिक नियन्त्रण मूल्याङ्कन प्रणाली आन्तरिक लेखापरीक्षण तथा एकल कोष खाताबाट उपलब्ध सूचना समेतको आधारमा दूर लेखापरीक्षण (Remote Audit) पद्धतिबाट गर्ने अभ्यास समेत सुरु भएको छ।

यसै गरी समग्र एवं निकायगत जोखिम मूल्याङ्कन गरी पहिचान भएका विषयको परीक्षण गर्ने सन्दर्भमा सक्षम, पर्याप्त तथा सान्दर्भिक प्रमाण (Sufficient & Appropriate Evidence) सङ्कलन गर्न लेखापरीक्षणको एकाइगत योजनामा उल्लेख गरी नमूना छनौटका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने अभ्यास रहेको छ भने कार्यमूलक लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा केही विषयमा नागरिक समाजलाई संलग्न गराउने तथा यस्तो लेखापरीक्षणमा प्रमाण सङ्कलन गर्न अन्तर्वार्ता, प्रश्नावली तयार, सरोकारवालासँग सामूहिक छलफल लगायतका विधि अवलम्बन गरेको पाइन्छ। लेखापरीक्षणमा विशेषतः समस्यामूलक र परिणाममूलक पद्धति अवलम्वन गर्ने, प्राविधिकरूपमा जटिल विषयका लेखापरीक्षणमा सम्बन्धित विषय विज्ञको सेवा लिने साथै लेखापरीक्षणका समग्र पक्षमा सल्लाहकार समिति र अन्य सरोकारवालासमेतको सुझाव लिने गरिएको छ। लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न उच्च तहबाट सुपरिवेक्षण, स्थलगत

निरीक्षण, गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिका बमोजिम प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी पूर्वको पुनरावलोकन र नमूना छनौटको आधारमा सम्पन्न लेखापरीक्षणको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनका कार्यहरू समेत हुने गरेको छ।

५. **वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका -** सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सार्वजनिक लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ।



चित्र १ : लेखापरीक्षणको भूमिका/महत्त्व

नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले निगरानीकर्ता वा नियमनकारी निकाय (Oversight Agency) को रूपमा विगत ६.५ दशकदेखि सार्वजनिक निकायको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दै आइरहेको छ। साथै सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति, बाँडफाँट र उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा परीक्षण गरी सोको आधारमा उचित निष्कर्ष र सुझाव प्रदान गर्ने एवं वित्तीय प्रतिवेदनउपर उचित आश्वस्तता प्रदान गर्ने कार्य समेत यसले गर्दै आइरहेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) द्वारा जारी अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड-१०० (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAIs) मा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको महत्त्वलाई यसरी उजागर गरिएको छः ''Public sector auditing is essential in that it provides legislative and oversight bodies, those charged with governance and the general public with information and independent and objective assessments concerning the stewardship and performance of government policies, programs or operations.'' (सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण अत्यावश्यक छ किनकि यसले विधायिका र नियामक निकायहरू, शासनमा जिम्मेवार निकायहरू र आम जनतालाई सूचना एवं सरकारी नीति, कार्यक्रम वा क्रियाकलापहरूको कार्यसम्पादन सम्बन्धी स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन प्रदान गर्दछ।)

सार्वजनिक वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने सन्दर्भमा **लेखापरीक्षणको महत्त्व तथा भूमिका**लाई देहायका बुँदागत रूपमा देहायअनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः-

- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत गर्ने,
- सार्वजनिक निकायको सेवा प्रवाह एवं आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने,
- कार्यकारी निकाय वा सरकारको काम कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्ने,

- वित्तीय छलकपट तथा त्रुटि (Fraud & Error), अनियमितता प्रतिवेदन मार्फत औँल्याई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने,
- सार्वजनिक जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिमा सहयोग गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूलाई जोखिम पहिचान तथा व्यवस्थापनमा सुझाव प्रदान गर्ने,
- सार्वजनिक निकायका समस्या तथा चुनौतीहरू उजागर गर्दै समाधानका लागि मार्गदर्शन दिने,
- सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूको इमान्दारिता तथा जवाफदेहिता मूल्याङ्कन गरी स्थापित मूल्य मान्यता एवं असल अभ्यासको अनुशरण गर्न प्रोत्साहित गर्ने,
- सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययिता, कार्यदक्षता तथा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न भूमिका खेल्ने,
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट, सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न र आर्थिक क्रियाकलापका क्षेत्रमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र वित्तीय अनुशासन कायम गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुग्ने।

६. **लेखापरीक्षणको प्रभाव (बेरुजु तथा असुली स्थिति) -** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २(त) मा प्रचलित कानुनबमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुऱ्याई कारोबार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औँल्याइएको वा ठहऱ्याएको कारोबारलाई बेरुजुको रूपमा परिभाषित गरिएको छ। उक्त ऐनले बेरुजुलाई असुल गर्नुपर्ने, नियमित गर्नुपर्ने र पेस्की गरी ३ प्रकारमा वर्गीकरण गरेको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले हरेक वर्ष सबै सरकारी कार्यालय, सङ्गठित संस्था तथा अन्य संस्थाको आर्थिक कारोबार तथा कार्यसम्पादनसँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापहरू समेतको लेखापरीक्षण गरी असुल गर्नुपर्ने बेरुजु अन्तर्गत हिनामिना र मस्यौट, हानि नोक्सानी र अन्य असुल गर्नुपर्ने एवं नियमित गर्नुपर्ने बेरुजु अन्तर्गत अनियमित भएको, प्रमाण कागजात पेस नभएको, जिम्मेवारी नसारेको र शोधभर्ना नलिएका ब्यहोराहरू औँल्याई सार्वजनिक निकायहरूको वित्तीय जवाफदेहिता स्थितिको मूल्याङ्कन गर्ने गरेको छ।

यसै सिलसिलामा २०८१।२।१३ मा सार्वजनिक भएको महालेखापरीक्षकको ६१ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार कार्यालयले आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा २०७९।८० को कारोबारको लेखापरीक्षण अन्तर्गत सङ्घीय मन्त्रालय र सो मातहतका ३ हजार २७७ निकाययको रु.२४ खर्ब ६१ अर्ब ११ करोड, प्रदेश मन्त्रालय र सो मातहतका १ हजार २७० निकाययको रु.३ खर्ब २३ अर्ब ३४ करोड,स्थानीय तह ७५३ मध्ये ७४६ र गत वर्षको बक्यौता २ समेत ७४८ को रु.११ खर्ब ३९ अर्ब १९ करोड,२१७ समिति र अन्य संस्थाको रु.२ खर्ब ९६ अर्ब ८५ करोड र ९३ सङ्गठित संस्थाको रु.३६ खर्ब ६१ अर्ब ११ करोडसमेत रु.७८ खर्ब ८१ अर्ब ६०

करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेको छ। यस लेखापरीक्षणबाट देहायअनुसार रु.९५ अर्ब ६० करोड २१ लाख बेरुजु कायम भएको देखिन्छ।

वर्गीकरण	सङ्घीय सरकारी कार्यालय	प्रदेश सरकारी कार्यालय	स्थानीय तह	सङ्घीय समिति/अन्य संस्था	प्रदेश समिति / अन्य संस्था	जम्मा	कुल बेरुजुको प्रतिशत
१. असुल गर्नुपर्ने	**१५५१४५**	**८७३७**	**४१५८४**	**२७६४३**	**८९९**	**२३४००८**	**२४.४७**
२. नियमित गर्नुपर्ने	**२८९२४५**	**४२७११**	**२४०३४०**	**७०७९७**	**७२६४**	**६५०३५७**	**६८.०३**
२.१ अनियमित भएको	२७०९६	१५२५७	१०८६६८	२२२४६	३७००	१७६९६७	१८.५१
२.२ प्रमाण कागज पेस नभएको	२६१७८९	२७४२६	१३११६५	४८२५०	३४०८	४७२०३८	४९.३८
२.३ शोधभर्ना नलिएको	३६०	२८	५०८	३०१	१५६	१३५३	०.१४
३. पेस्की	**२०९७२**	**१४२४१**	**२८२२८**	**७९७८**	**२३७**	**७१६५६**	**७.५०**
जम्मा बेरुजु	**४६५३६२**	**६५६८९**	**३१०१५२**	**१०६४१८**	**८४००**	**९५६०२१**	**१००**

उल्लिखित तालिकाअनुसार कुल बेरुजुमध्ये असुल गर्नुपर्ने बेरुजु २४.४७ प्रतिशत, नियमित गर्नुपर्ने ६८.०३ प्रतिशत र पेस्की बेरुजु ७.५० प्रतिशत रहेको छ।

६.१. **लेखापरीक्षण रकम तथा बेरुजु स्थिति -** सार्वजनिक कोषको पहरेदारको रूपमा रहँदै आएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट सम्पादन भएको विगत ३ वर्षको लेखापरीक्षण रकम र बेरुजुको तुलनात्मक स्थिति देहायअनुसार छः

(रकम रु. करोडमा)

प्रतिवेदन	कारोबारको आर्थिक वर्ष	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजु अङ्क	बेरुजु प्रतिशत
५९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	२०७७।७८	७५३३०९	११५०५	१.५३
६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	२०७८।७९	७१३८१७	११९७८	१.६८
६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१	२०७९।८०	७८८१६०	९५६०	१.२१

उल्लिखित तालिकाअनुसार ५९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ बाट रु. १ खर्ब १५ अर्ब ५ करोड (१.५३ प्रतिशत), ६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ बाट रु. १ खर्ब १९ अर्ब ७८ करोड (१.६८ प्रतिशत) र ६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१ बाट रु. ९५ अर्ब ६० करोड (१.२१ प्रतिशत) बेरुजु कायम भएको देखिन्छ। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको माध्यमबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको निगरानीकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्दै आएकोले बेरुजु तथा अनियमितताको मात्रा गत वर्षको तुलनामा केही घटेको देखिन्छ।

६.२. **लेखापरीक्षणबाट राजस्वमा योगदान -** महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षणको क्रममा तथा सम्परीक्षणको क्रममा विगत ५ वर्षमा देहायअनुसार रु.४२ अर्ब ६४ करोड ११ लाख असुल भई राज्यकोषमा दाखिला भएको देखिन्छः

(रकम रु. लाखमा)

प्रतिवेदन	कारोबारको आर्थिक वर्ष	असुल गर्नुपर्ने बेरुजु	लेखापरीक्षणको क्रममा असुली	सम्परीक्षणको क्रममा असुली	जम्मा असुली
५७ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७	२०७५।७६	२४३२८४	२४५५०	५०२३०	७४७८०
५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८	२०७६।७७	२८८२०९	२१५६५	४०१०२	६१६६७

प्रतिवेदन	कारोबारको आर्थिक वर्ष	असुल गर्नुपर्ने बेरुजु	लेखापरीक्षणको क्रममा असुली	सम्परीक्षणको क्रममा असुली	जम्मा असुली
५९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	२०७७।७८	३३७४७९	६७२०	३५३३६	४२०५६
६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	२०७८।७९	३०४२६३	१४५३२	११६६३	२६१९५
६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१	२०७९।८०	२३४००८	१२६२५	२०९०८८	२२१७१३
	कुल जम्मा	**१४०७२४३**	**७९९९२**	**३४६४१९**	**४२६४११**

उपसंहार

वित्तीय पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुशासनका अपरिहार्य तत्त्व हुन्, यिनीहरू लोकतन्त्रका आत्मा हुन्। यी तत्त्वलाई राज्य, राज्य अन्तर्गतका निकायहरू र राज्य सञ्चालनमा भूमिका निर्वाह गर्ने सबै पक्षले आत्मसात गर्नुपर्दछ। विकासोन्मुख तथा कम विकसित मुलुकहरूमा यसको अभ्यास कमजोर देखिन्छ। सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट हुने लेखापरीक्षणले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। लेखापरीक्षणको प्रमुख उद्देश्य सबै सार्वजनिक निकायको आर्थिक कारोबारको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण गरी सार्वजनिक स्रोत साधनको उच्चतम उपयोगको सुनिश्चितता प्रदान गर्दै वित्तीय सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सघाउ पुऱ्याउनु हो। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको माध्यमबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सार्वजनिक कोषको निगरानीकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्दै नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न सघाउ पुऱ्याउँदै आएको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट हुने लेखापरीक्षणबाट सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका हरेक चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत पुग्ने, सरकारको काम, कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्व प्रवर्धन हुने तथा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुगेको छ। सार्वजनिक स्रोत, साधनको परिचालनमा संलग्न हुने पदाधिकारीलाई आफू वा आफू मातहतका कर्मचारीबाट हुने हरेक कारोबार/क्रियाकलापको परीक्षण वा मूल्याङ्कन लेखापरीक्षणबाट हुन्छ भन्ने हेक्का मात्रले पनि प्रचलित कानुन तथा मापदण्ड विपरीत कार्य गर्नबाट सजग गराउँछ। लेखापरीक्षणले आर्थिक कारोबार, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहको सिलसिलामा भएका कमी कमजोरी र सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनमा जिम्मेवार पक्षलाई नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको दृष्टिकोणबाट मूल्याङ्कन गरी सजग गराउँदछ। जसको फलस्वरूप राज्यको स्रोत साधनको अपव्यय, दुरूपयोग, हानि-नोक्सानी, चुहावट रोकथाम एवं स्रोत साधनको उपयोगबाट उच्चतम प्रतिफल प्राप्त गर्न थप सहयोग पुग्दछ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमार्फत औंल्याएका विषयहरूको सम्बोधनबाट सरकारी रकम असुल भई सञ्चित कोषमा जम्मा हुने तथा ऐन, नियम, नीति, संगठनात्मक सुधारको कारणबाट समेत राज्यलाई थप राजस्व प्राप्त हुने गरेको छ। सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता र कार्यदक्षता तथा सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता क्रमशः अभिवृद्धि हुँदै आएको छ। यसरी वित्तीय जवाफदेहिता तथा अनुशासन कायम गर्न लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण योगदान रहेको हुन्छ। INTOSAI बाट जारी लिमा तथा मेक्सिको घोषणा पत्रमा उल्लेख भए अनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको संगठनात्मक तथा कार्यात्मक स्वतन्त्रता, सरकार

तथा व्यवस्थापिकासँगको सम्बन्ध, लेखापरीक्षणको गुणस्तर र लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन एवं त्यसबाट देखिने प्रभाव, आम सञ्चार माध्यमसँगको सम्बन्ध, प्रतिवेदनको विश्वसनीयता जस्ता पक्षहरूमा ध्यान दिन सकेमा वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका र महत्त्व अझ बढ्दै जाने विश्वास गर्न सकिन्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौँ।
- लेखापरीक्षण ऐन २०७५, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौँ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौँ।
- महालेखापरीक्षकको ५९ औँ, ६० औँ र ६१ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौँ।
- https://www.merriam-webster.com
- https://en.wikipedia.org

स्रोत साधनको संरक्षणमा महालेखापरीक्षकको भूमिका र गर्नुपर्ने सुधार

*- तिलकप्रसाद सापकोटा**

सारांश

राज्य सञ्चालनका क्रममा राज्यका जिम्मेवार पदाधिकारी तथा निकायहरूले गर्ने आर्थिक कारोबार देशको सार्वभौम संसदले तोकेबमोजिम सञ्चालन भए नभएको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन गरी कैफियत औंल्याउने उद्देश्यले नेपालको संवैधानिक इतिहासमा हालसम्म जारी भएका सबै संविधानमा व्यवस्था गरिएको अङ्गको रूपमा महालेखापरीक्षक रहेको देखिन्छ, वि.सं. २०१६ असार १५ गते औपचारिक रूपमा स्थापना भई २०२० सालबाट प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरी कार्यारम्भ गरेको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्थापनाको ६५ वर्षमा ६१ वटा वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरेकोमा अधिकांश प्रतिवेदनहरूमा समान कैफियत तथा सुझावहरू समेटिएको देखिन्छ। यसबाट हालसम्म पनि पहिलो प्रतिवेदनले औंल्याएका कैफियत ६१ औं प्रतिवेदनमा पनि यथावत् रहेको देखिँदा महालेखापरीक्षकले दिएका सुझाव कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा भएको देखिँदैन। महालेखापरीक्षकले दिएका सुझाव कार्यान्वयन तथा औंल्याएका बेरुजु यथासमयमा फर्स्यौंट नगर्ने राज्यका जिम्मेवार पदाधिकारी तथा निकायको उदासीनताले आर्थिक अनुशासन तथा विधिको शासन कायम गर्ने कार्यमा चुनौती देखिएको छ। यसर्थ, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा संलग्न सबै निकाय तथा पदाधिकारीहरूले कानुनी व्यवस्थाअनुरूप भूमिका निर्वाह गर्नेतर्फ पहल गरी महालेखापरीक्षकको कार्यबाट सरकारी निकायमा जवाफदेहिता र पारदर्शिता वृद्धि गरी सुशासन, विधिको शासन तथा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न सहयोग पुग्ने गरी कार्यमा थप प्रभावकारिता ल्याउने तथा वार्षिक प्रतिवेदनहरूको अक्षरशः कार्यान्वयन हुने वातावरण निर्माण गर्नुपर्दछ।

भूमिका

सरकारलाई स्वेच्छाचारी हुन नदिई सरकारका कामकारबाहीलाई नागरिकको हितमा केन्द्रित गराउनको लागि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच शक्ति सन्तुलनको सिद्दान्तबमोजिम संवैधानिक व्यवस्थाबाट कार्यको बाँडफाँट गरिएको हुन्छ साथै शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलनको आधुनिक अवधारणाअनुसार कार्यपालिकाको कामलाई थप प्रभावकारी बनाउनको लागि संविधानमा नै गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरी सरकारका कामकारबाहीलाई सहयोगका साथै खबरदारी गर्नको लागि संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। तिनैमध्येको एक संवैधानिक निकाय महालेखापरीक्षक हो, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण अवयवका रूपमा रहेको लेखापरीक्षणको महत्त्वलाई मध्यनजर गरेर वि.सं. २०१६ सालमा महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गरी सरकारी निकाय तथा सरकारको स्वामित्वमा रहेका संस्थाहरूको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुँदै आएको छ।

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

नेपालको सांविधानको भाग २२ मा नेपालमा एक महालेखापरीक्षक हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४१ मा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, सङ्घीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाललगायतका सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता तथा औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। यसको स्वतन्त्रता तथा स्वायत्तता कायम राखी कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउनको लागि नेपालको संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको तथा लेखापरीक्षण ऐन, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावलीलगायतका कानुनबाट यसका कामकारबाहीलाई निर्देशित गरिएको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नेपालको संविधान, लेखापरीक्षण ऐन, कार्यालयको रणनीतिक योजना, प्रचलित ऐन नियम, नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मानदण्ड, लेखापरीक्षकले पालना गर्नुपर्ने आचारसंहिता, वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, क्षेत्रगत लेखापरीक्षण निर्देशिका, वार्षिक लेखापरीक्षण योजना, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र प्रचलनसमेतका आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने गरेको छ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको उद्देश्यअनुरूप वित्तीय, पालना, कार्यमूलक तथा बिशेष किसिमको लेखापरीक्षण गर्ने र सार्वजनिक आम्दानी तथा खर्चको परीक्षण मूल्याङ्कन गरी रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्दछ।

लेखापरीक्षण गर्दा भुक्तानी दिन नहुने रकम भुक्तानी दिएको, बढी भुक्तानी गरेको, घटी रकम असुल गरेको लगायतका रकमलाई असुल गरी राज्यकोषमा आम्दानी गर्न मद्दत गर्ने गरेको छ। यसरी महालेखापरीक्षकले औँल्याउने बेरुजु र दिने सुझावबाट राष्ट्रको स्रोत साधन तथा कोषको संरक्षणमा प्रत्यक्ष रूपमा योगदान गरेको छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गर्ने लेखापरीक्षणको उद्देश्य

सार्वजनिक स्रोतको उपयोग र उपलब्धि मूल्याङ्कन गरी लेखापरीक्षणबाट सुझावसहितको प्रतिवेदन दिने भएकोले मुख्यतः लेखापरीक्षणको उद्देश्य देहायबमोजिम रहेको छः

- सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने,
- सार्वजनिक स्रोतको परिचालनमा मितव्ययिता र कार्यदक्षता कायम गर्ने,
- सार्वजनिक निकायको प्रभावकारिता वृद्धि गर्ने,
- प्रशासनिक, वित्तीय र व्यवस्थापकीय कार्यप्रणालीको स्वच्छता सुनिश्चित एवं सुदृढ तथा सुधार गर्ने,
- प्रचलित कानुनको परिपालनामा सहयोग पुर्याउने,
- स्वविवेकीय कार्य शैलीलाई निरुत्साहित गर्न प्रोत्साहन गर्ने,
- प्रचलित विधि, प्रक्रिया तथा कानुनी व्यवस्थाको कमी, कमजोरी पहिल्याई सुधारका लागि व्यावहारिक सुझाव प्रदान गर्ने,
- राम्रो काम गर्नेलाई पुरस्कृत र खराब काम गर्नेलाई दण्डित गर्न प्रोत्साहित गर्ने।

स्रोतः www.oag.gov.np

महालेखापरीक्षकले सार्वजनिक कोषको संरक्षणको लागि दिइएका सुझाव

महालेखापरीक्षक एउटा संवैधानिक निकायको रूपमा राज्यका निकायहरूले निर्वाह गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकारहरूको प्रयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता तथा औचित्यतको विचार गरी लेखापरीक्षणबाट देखिएका तथ्य तथा बेहोरासहितको प्रतिवेदन दिई आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्दछ। यसले उजार गरेका तथ्यहरूले राष्ट्रिय स्रोत साधनको संरक्षणमा प्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ। महालेखापरीक्षकले निर्वाह गरेको जिम्मेवारीबाट परेको प्रभावलाई गुणात्मक तथा परिमाणात्मक प्रभावको रूपमा छुट्टाएर हेर्न सकिन्छ। नेपालको पहिलो महालेखापरीक्षक चन्द्रबहादुर थापाले आर्थिक वर्ष २०१०।११ देखि २०१८।१९ सम्म विभिन्न सरकारी निकायहरूले गरेको कामकारबाहीको लेखापरीक्षण गरी २०२० सालमा तत्कालीन राजासमक्ष प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरी लेखापरीक्षण कार्यको सुरुवात गरेको हो। स्थापनाकालदेखि हालसम्म ६१ वटा प्रतिवेदन राष्ट्रप्रमुखसमक्ष पेस गरिसकेको छ भने हालसालै आर्थिक वर्ष २०७९।८० को लेखापरीक्षण गरी ६१ औँ वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गरेको छ। यस ६५ वर्षको अवधिको महालेखापरीक्षक कार्यालयको उपलब्धि मूल्याङ्कन गर्नुपर्दा यसले औँल्याएका बेरुजु फर्स्यौंटको अवस्था र दिइएका सुझाव कार्यान्वयनको अवस्थालाई मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने हुन्छ।

प्रथम वार्षिक प्रतिवेदनमा उजागर गरेका विषयहरू

- बजेटमा खर्चभन्दा अस्वभाविक रूपमा बढी अनुमान गरिएको।
- समयमा बुझबुझारत नगर्दा राष्ट्रिय धनको हिनामिना हुन गएको तथा असुल गर्नुपर्ने रकम असुल गर्न नसकिएको।
- प्रचलित कानुनको रीत नपुऱ्याई ठेक्कापट्टा लगाउने गरेको, ठेक्कापट्टा दिन नहुने तथा बाँकीवाला ठेकेदारलाई ठेक्का दिइएको, बाँकीवाला ठेकेदारलाई प्रचलित कानुनअनुसार कारबाही नगरी उन्मुक्ति दिइएको।
- मन्त्रीहरूले चाडबाडको समयमा घरमा जाँदा समेत दैनिक भत्ता लिई जाने गरेको। सवारी सुविधा लिएको भए तापनि भ्रमणमा जाँदा इन्धन लिएको।
- मन्त्रीहरूले विदेश जाँदा एक पटक लुगा भत्ता पाउनुपर्नेमा २ पटक लुगा भत्ता लिएको।
- विदेशमा अध्ययन गर्न जाँदा अध्ययन बिदामा जानुपर्नेमा काजमा गएको र एक पटक मात्र अध्ययनमा जान पाउनेमा बढी पटक जाने गरेकोबाट राष्ट्रिय धनको बरबाद भइरहेको।
- सुविधा नपाउने पदाधिकारीलाई बिना बहाल सरकारी भवनमा बस्न दिइएको।
- सरकारी सवारीसाधनको निजी प्रयोगमा लगाइएको, लगबुक नराखेको र राखेकोले पनि रीतपूर्वक नराखेको।
- चाहिनेभन्दा बढी साइकल खरिद गरिएको, वाणिज्य विभागमा बिक्रीका साइकल हुँदाहुँदै बजारबाट महंगोमा साइकल खरिद गरिएको।
- साधारण बजेटबाट तलब खाने गरी नियुक्त भएका पदाधिकारीहरूलाई विकास नियमबमोजिम सुविधा दिइएको।
- विकास समितिसम्बन्धी अधिकृत नियमावली नभएका कारण सरकारले नदिएको नियमबमोजिम अनियमित तरिकाले काम भईरहेको।
- विकासबाट साधारण र साधारणबाट विकासमा रकमान्तर गरी खर्च गर्ने गरेको।

- ❖ वैदेशिक सहायताको स्रेस्ता नराखिएकोले सम्झौताअनुसार प्राप्त हुनुपर्ने सामान वा नगद प्राप्त भए नभएको यकिन गर्न नसकिएको।
- ❖ नियमबमोजिम घटाघट नगराई बेरीतसँग मालसामान खरिद गरिएको।
- ❖ आर्थिक वर्षको अन्त्यमा रहन गएको मौज्दात सर्वसञ्चित कोषमा दाखिला नगरिएको।
- ❖ लिलाम बिक्री गर्न रीत अङ्ग पुगिसकेका मालसामान त्यसै राखेका कारण नोक्सानी बढ्दै गएको।
- ❖ लेखापरीक्षण गर्दा राष्ट्रिय धनको हानि-नोक्सानी भएको वा हुने देखिएकोमा तत्कालै जाहेर गर्नुपर्ने विषयको सम्बन्धमा जाहेर गर्दा बक्सेको निकासा बमोजिम कारबाही नटुङ्गाएको।
- ❖ रीतपूर्वक लगत इस्टिमेट नगरी निर्माण कार्य गर्ने गरेको।
- ❖ सरकारी भवन, सार्वजनिक सडक तथा पुल कल्भर्ट आदिको रेखदेख तथा समयमा मर्मत हुने व्यवस्था नगरेको।
- ❖ लेखापरीक्षणबाट फेला परेका बेरुजुको जनाउ पाएपछि सो बेरुजु पक्काउको कुरा नदर्शाई एकतर्फी बेहोरासम्म समावेश भएको तथा प्रस्ताव पेस गरी श्री ५ को सरकारबाट निर्णय गराउने गरेका।

महालेखापरीक्षकले तत्कालीन राजालाई बुझाएको पहिलो वार्षिक प्रतिवेदनमा सुविधा नपाउनेले सुविधा लिएको, नियमविपरीत बढी सुविधा लिएको, स्रेस्ता नराखिएको, यथार्थपरक बजेट अनुमान नभएको, रकमान्तर गरी खर्च गरेको, समयमा सर्वसञ्चित कोषमा दाखिला नगरेको, सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षणको व्यवस्था नगरिएको, खरिद गर्दा नियम मिचेर गर्ने गरिएको, ठेकेदारलाई कारबाही नगरिएको, समयमा बुझबुझारत गर्ने नगरेको, लिलाम बिक्री नगरेको जस्ता विषयले राष्ट्रिय धनको संरक्षणप्रति सम्बन्धित पदाधिकारीहरूको कमजोरी उजागर गरिएको देखिन्छ।

६१ औं वार्षिक प्रतिवेदनमा उजागर गरेका विषयहरू

महालेखापरीक्षकले मिति २०८१।०२।१३ मा सम्माननीय राष्ट्रपतिलाई बुझाएको आर्थिक वर्ष २०७९।८० को ६१ औं लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औंल्याइएका तथा सुझाव दिइएका विषयहरू यस प्रकार रहेका छन्:

- ❖ सङ्घीय सञ्चित कोषको मौज्दात ऋणात्मक रहेको।
- ❖ आवधिक योजना तथा वार्षिक बजेटले राखेका आर्थिक परिसूचकको लक्ष्य प्राप्त नभएको।
- ❖ राजस्व अनुमान र असुलीबीच तादात्म्यता नभएको।
- ❖ अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको तथ्याङ्कअनुसार राजस्वको अभिलेख फरक परेको।
- ❖ आधार बिना राजस्व छुट दिइएको तथा राजस्व छुटको एकीकृत विवरण संसदमा पेस नगरेको।
- ❖ राजस्व तथा भाखा नाँघेको ऋणको साँवा ब्याज समयमा असुली नगरेको।
- ❖ सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकम समयमा बाँडफाँट नगरेको।
- ❖ जलविद्युत आयोजना तथा क्यासिनोबाट प्राप्त हुनुपर्ने रोयल्टी, ब्याज, जरिबाना तथा थप शुल्क प्राप्त नगरेको।
- ❖ दूरसञ्चार सेवा प्रदायकबाट प्राप्त हुनुपर्ने दूरसञ्चार दस्तुर, जरिबाना, वार्षिक आय गणनामा छुट दस्तुर र युनिफाइड लाइसेन्स दस्तुर असुल नभएको।
- ❖ वैदेशिक सहायतातर्फको प्राविधिक तथा अन्य सहायता वित्तीय विवरणमा समावेश नगरेको।
- ❖ सार्वजनिक ऋणको मात्रा बढ्दै गइरहेको।
- ❖ बजेटमा अनुमान गरिएअनुसार वैदेशिक सहायता प्राप्त नभएको।

- ❖ नेपाल सरकारले विभिन्न संस्थामा गरेको लगानीको प्रतिफल प्राप्त नभएको।
- ❖ नेपाल सरकारले गरेको ऋण लगानीको यथार्थ अद्यावधिक अभिलेख नराखेको।
- ❖ शेयर तथा ऋण लगानीबापतको ब्याज प्राप्त नगरेको।
- ❖ अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले राखेको वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको शोधभर्ना हुन बाँकी रकम मेल नखाएको।
- ❖ बजेटमा व्यवस्था गरिएभन्दा बढी रकम वित्तीय हस्तान्तरण स्वरूप प्रदेश र स्थानीय तहमा प्रदान गरिएको, कतिपय निकायले सङ्घीय सञ्चित कोषमा फिर्ता नगरेको तथा कतिपय निकायले बढी रकम फिर्ता गरेको।
- ❖ बजेट निर्माण वास्तविक र वस्तुपरक नभएका कारण संशोधन गर्ने गरिएको। विनियोजन भएअनुसार खर्च गर्ने नगरिएको।
- ❖ पन्ध्रौं योजनाको चौंथो वर्षको उपलब्धि सन्तोषजनक नभएको।
- ❖ राष्ट्रिय गौरवका आयोजना तथा रूपान्तरणकारी आयोजनाको प्रगति सुस्त देखिएको, संशोधित मध्यमकालीन बजेट अनुमान र लगानीको अद्यावधिक विवरण तयार नगरेको।
- ❖ राष्ट्रिय गौरवका आयोजनामा विनियोजित रकम अन्य आयोजनामा रकमान्तर गरिएको।
- ❖ बर्षान्तमा खर्च तथा भुक्तानी गर्ने परिपाटी बन्द नभएको।
- ❖ नेपाल सरकारले सहजीकरण र नियमन गर्नुपर्ने निकायहरूमा कमजोर नगद प्रवाह योजनाका कारण बैङ्क खातामा नै निस्क्रिय नगद रहेको।
- ❖ बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको कमजोर नियमन रहेकोले अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी बढेको। बैङ्कहरूले सहुलियतपूर्ण कर्जा, सोको लागि प्रदान गरेको ब्याज अनुदानलगायतका खर्च खुल्ने विवरण तयार नगरेको।
- ❖ कर्मचारी सञ्चय कोषले नेपाल सरकारको जमानीमा नेपाल वायुसेवा निगमलाई दिएको ऋणको सम्पूर्ण रकमको जमानत नेपाल सरकारबाट प्राप्त नगरेको।
- ❖ निकासी पैठारीसँग सम्बन्धित विभिन्न निकायले भन्सारको एउटै विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध हुनुपर्नेमा नभएको।
- ❖ विभिन्न विश्वविद्यालयहरूको जग्गा अतिक्रमण भएकोमा सोको संरक्षण हुन नसकेको।
- ❖ नेपाल ट्रष्टको नाममा ल्याउनुपर्ने जग्गा नल्याएको।
- ❖ वन तथा संरक्षित क्षेत्र र स्वर्गद्वारी मन्दिरको जग्गा अतिक्रमण भएको।
- ❖ अस्पतालहरूले सर्वसुलभ र छिटोछरितो रूपमा सेवा प्रवाह नगरेको।
- ❖ वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन स्वीकृत नगरी ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने एवं विविध कारणले स्विकृतीमा समेत ढिलाइ हुँदा परामर्शसेवा र निर्माण कार्यको समय र लागत बढ्ने गरेको।
- ❖ सङ्घीयता कार्यान्वयन प्रभावकारी नभएको।
- ❖ सरकारका नियमनकारी निकायको कार्य सन्तोषजनक नरहेको।

महालेखापरीक्षकको कार्यबाट परेको प्रभाव

महालेखापरीक्षकले बुझाएको प्रथम प्रतिवेदन र पछिल्लो ६१ औं प्रतिवेदन हेर्दा दुबै प्रतिवेदनले एकै प्रकृतिका तथ्य औंल्याएको तथा सुझाव दिएको देखिन्छ। सबैजसो प्रतिवेदनमा नियमविपरीत खर्च गरेको, यथार्थपरक बजेट निर्माण नगरेको, रकमान्तर गरी खर्च गरेको, लक्ष्यअनुसार प्रगति नभएको,

उठाउनुपर्ने राजस्व कम उठाएको, नियम विपरीत राजस्व छुट दिएको, वित्तीय विवरण यथार्थपरक नभएको, सबै आम्दानी खर्च वित्तीय विवरणमा नसमेटिएको, सार्वजनिक खरिद गर्दा खरिद नियम कानुनको पालना नगरेको, आवश्यक नभएका सामान खरिद गरी मौज्दातमा राखेको, वैदेशिक सहायतालाई बजेटमा समावेश नगरेको, समयमा शोधभर्ना नलिएको, सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण, उपयोग र अभिलेख प्रभावकारी नभएको, नियमविपरीत सुविधा लिएको, सार्वजनिक कोषमा अनावश्यक व्ययभार पारेको जस्ता समान किसिमका बेहोराहरू औँल्याइएको देखिन्छ। २०२० साल र २०८१ सालमा समान प्रकृतिका सुझावहरू दिइरहनु परेको, बर्षेनि बेरुजुको मात्रा बढ्दै गईरहेको, समयमा बेरुजु सम्परीक्षण तथा फरफारक नभएको अवस्थाले महालेखापरीक्षकले बुझाउने गरेको वार्षिक प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अवस्था कमजोर रहेको देखिन्छ। प्रतिवेदन कार्यान्वयन अवस्था फितलो भएतापनि महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदन स्वरूप राज्यको समग्र काम कारबाही, सेवा प्रवाह, विकास निर्माणलगायत सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका विविध पक्षमा परेको सकारात्मक प्रभाव देहायअनुसार रहेका देखिन्छन्:

- राज्यकोषमा भार पर्ने कारोबार गर्ने जिम्मेवार व्यक्ति तथा कर्मचारीहरूसँगबाट राज्यकोषबाट गुमिसकेको रकम असुल गरी पुनः राज्यकोषमा फिर्ता ल्याउन महालेखापरीक्षकको कार्यालयले उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गरेको छ। विगत ५ वर्षमा मात्र महालेखापरीक्षकको कार्यालयले रु.४२ अर्ब ६२ करोड असुल गरी राज्यकोषमा दाखिला गराएको देखिन्छ।

(रकम रु. करोडमा)

क्र.सं.	आर्थिक वर्ष	लेखापरीक्षण अङ्क	जम्मा बेरुजु अङ्क	कुल असुली रकम
१	२०७५।७६	५१७१६४	१३३००	७४८
२	२०७६।७७	५३२७९१	१०४३८	६१६
३	२०७७।७८	७५३३०९	११५०५	४२०
४	२०७८।७९	७१३८१६	११९७७	२६१
५	२०७९।८०	७८८१६०	९५६०	२२१७
	जम्मा	**३३०५२४०**	**५६७८०**	**४२६२**

- शासन सञ्चालनका क्रममा जिम्मेवार प्रशासनिक तथा राजनितिक पदाधिकारीहरूले राज्यकोषबाट गरेका अर्बौं घोटालाका घटनाहरू जस्तैः कर फस्यौंट आयोगले दिएको नियमविपरीत कर छुट, एनसेलको पुँजीगत लाभकर छलि, वाइडबडी खरिद जस्ता कार्यहरूको उजागर गरी राज्यको कोषमा परेको अर्बौं रुपैयाँको छलिबापतको रकम असुल भएको तथा अझै असुल हुन बाँकी रहेको।
- विभिन्न क्षेत्रका नीति, ऐन, कानुन निर्माण तथा परिमार्जन भई नियमनको दायरामा आएको।
- राज्यका विभिन्न निकायको लक्ष्य, उद्देश्यअनुरूप सङ्गठन संरचना निर्माण तथा अद्यावधिक तथा सोहीअनुसार पदपूर्ति गर्न सुझाव दिएअनुसार आंशिक सुधार भएको।
- वैदेशिक सहायताको अधिकांश रकम बजेट तथा ट्रेजरीमार्फत प्रयोगमा आउन थालेको।
- अनावश्यक रकमान्तर तथा स्रोतान्तर गरी जथाभावी खर्च गर्ने प्रवृत्तिमा कमी आएको।
- सार्वजनिक खरिद नियम, कानुन कार्मायान्वयनमा सुधार भएको।
- लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदनमा एकरूपकता आउन सुरुवात भएको।
- लेखा राख्ने फारामको ढाँचामा सामयिक सुधार भएको।
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा कानुनमै व्यवस्था भई क्रमिक रूपमा सुधार हुँदै आएको।
- नियमविपरीत सुविधा लिने प्रवृत्तिमा कमी आएको।

- ❖ विकास निर्माणको गुणस्तरमा सुधार हुँदै गएको।
- ❖ अबण्डा बजेट राखी जथाभावी खर्च गर्ने परिपाटीमा कमी आएको।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गर्ने अन्तिम लेखापरीक्षणको कार्यबाट सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा वित्तीय अनुशासन कायम गर्न, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा एकरूपता कायम गरी सामयिक सुधार गर्न, सार्वजनिक निकाय तथा पदाधिकारीमा नैतिकता, इमान्दारिता, जवाफदेहिताको प्रवर्धन गरी पारदर्शिता कायम गर्न, सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययी प्रयोग तथा संरक्षण गर्न, सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन, विकास निर्माणको गती तथा गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न तथा समग्रमा शासन सञ्चालनमा सुशासन कायम गरी जनताको सर्वोपरी हित कायम गर्नको लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहेको छ।

प्रभावकारिता बढाउनको लागि गर्नुपर्ने कार्यहरू

सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्रमा सरकारको कार्यको आर्थिक कारोबार तथा वित्तीय परीक्षण गर्ने निकाय भएकाले यसको कार्यले सरकारको कार्यको प्रभावकारितामा वृद्धि गर्ने, थप पारदर्शिता कायम गर्ने, सरकारी संयन्त्रको विश्वसनीयता कायम गर्ने, सार्वजनिक सेवामा जनआस्था वृद्धि गर्ने, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा आवश्यकीय सुधार गर्ने, सार्वजनिक प्रशासनमा हुने गरेका कानुन विपरीतका कार्यहरू पत्ता लगाउने, भ्रष्टाचार विरुद्ध लड्ने लगायतका उद्देश्य पूरा गरी बृहत्तर रूपमा सुशासन, विधिको शासन, सामाजिक न्याय तथा राज्यको बृहत् अर्थशास्त्रीय विकासमा समेत प्रयत्क्ष भूमिका निर्वाह गर्नको लागि कार्यमा थप प्रभावकारिता वृद्धि गर्नुपर्ने तथा देहायका विषयमा थप सुधारको खाँचो देखिन्छः

- **महालेखापरीक्षक कार्यालयको संस्थागत सुधारः** महालेखापरीक्षक कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीमा मनोबल र उत्प्रेणा बढाउनको लागि कम्तीमा अन्य सरकारी निकाय सरहको भौतिक सेवा सुविधा, अतिरिक्त समय कार्य गरेबापत भत्ता, कार्यसम्पादनमा आधारीत प्रोत्साहन कार्यक्रम, लेखापरीक्षणको काममा खटिइ जाँदा होटल बास, खाना तथा पारवहनको लागि पर्याप्त हुने गरी दैनिक तथा भ्रमण भत्ताको व्यवस्था हुनुपर्दछ। राज्यका प्रत्येक निकायले गरेका कामकारबाहीको लेखाजोखा गर्नुपर्ने, गल्ती, जालसाझी र छलकपट उजागर गर्नुपर्ने जस्तो जटिल कामको लागि कर्मचारीहरूलाई निरन्तर रूपमा तालिम तथा प्रशिक्षण सञ्चालन गरी दक्षता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ साथै कर्मचारीले पालन गर्नुपर्ने आचरण तथा आचारसंहिता पालनालाई कडाईका साथ कार्यान्वयन गरी समग्र लेखापरीक्षण कार्यको गुणस्तर अभिवृद्धि गरी नागरिक तथा लेखापरीक्षण गराउने निकायको नजरमा उच्च नैतिकता तथा आचरण कायम भएको संस्थाको रूपमा छवि विकास गराउनुपर्ने देखिन्छ।
- **जिम्मेवार पदाधिकारीको क्षमता विकासः** राज्य सञ्चालनमा काम गर्ने सार्वजनिक निकायमा कार्यरत जिम्मेवार कार्यालय प्रमुख, लेखाका कर्मचारीहरूलाई लेखा राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने तथा समग्रमा वित्तीय व्यवस्थापन कार्यमा सहयोग पुग्ने गरी तालिम प्रशिक्षण तथा क्षमता विकासका कार्यक्रम सञ्चालन गरी स्रोत साधनको प्राप्ती, उपयोग, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन कार्यमा प्रभावकारिता बढाउनको लागि कार्य गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- **सुझावको वर्गीकरण गरी कार्यान्वयनः** महालेखापरीक्षकले वार्षिक प्रतिवेदन मार्फत राज्यका जिम्मेवार पदाधिकारीलाई दिने महत्त्वपूर्ण सुझावहरूलाई वर्गीकरण गरी तत्काल गर्नुपर्ने, अल्पकालमा गर्नुपर्ने र

दीर्घकालमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी सुझाव दिने र त्यसको कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्नुपर्दछ।

- **विभिन्न निकायका सफ्टवेयरलाई एकीकृत गर्नेः** विभिन्न निकायहरूले फरक-फरक रूपमा सञ्चालनमा ल्याएका सफ्टवेयरहरू मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS), प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (PLMBIS), एकल खाताकोष प्रणाली (TSA), वैदेशिक सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (AMIS), ऋण व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (DOMS) लगायतका सूचना प्रणालीमा आधारीत सफ्टवेयरहरूलाई महालेखापरीक्षकको कार्यालयले प्रयोगमा ल्याएको नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) सँग आबद्धता गरी सूचना आदानप्रदानमा समन्वय र सहकार्य हुने व्यवस्था गरी सबै आर्थिक सूचना तथा विवरणहरू एकैसाथ पाउन सक्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- **लेखापरीक्षण बक्यौता नियन्त्रणः** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३६ मा लेखापरीक्षकले तोकेको म्यादभित्र सोधिएको प्रश्नको जवाफ, लेखा तथा आर्थिक विवरण उपलब्ध गराउनुपर्ने र नदिएमा त्यसबाट देखिने बेरुजु तथा कैफियतप्रति सम्बन्धित पदाधिकारी जिम्मेवार हुनुपर्ने व्यवस्था छ। आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा मात्र ७ वटा स्थानीय तहसहित विभिन्न संस्था तथा निकायहरूले लेखापरीक्षकलाई स्रेस्ता, कागजात तथा विवरण पेस नगरेका कारण लेखापरीक्षण हुन नसकी बक्यौताको रूपमा रहेका छन्, केही निकायमा वर्षौंदेखि लेखापरीक्षण हुन नसकी बक्यौताको रूपमा रहेका छन्। यसरी समयमा लेखापरीक्षण नहुँदा कारोबार सम्बन्धित कागजात हराउने, नासिने र कारोबारको अवस्था पहिचान गर्न कठिनाइ हुन सक्ने भएको हुँदा लेखापरीक्षण भएर देखिने बेरुजु र कैफियतभन्दा लेखापरीक्षण नगराएर बक्यौता रहने कार्य गम्भीर लापरबाही, अनुशासनहीनता तथा आर्थिक विचलन हुने भएकोले यस्ता निकायका सम्बन्धित पदाधिकारीलाई जिम्मेवार बनाई बक्यौता नरहने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- **बेरुजुको जिम्मेवार व्यक्ति किटान गर्नेः** प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन तथा प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन निर्देशिकाले प्रतिनिधि सभा सदस्य तथा प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचनमा सहभागि हुनको लागि "कुनै पनि सरकारी निकायलाई कुनै नगदी वा जिन्सी बुझाउन बाँकी नरहेको, सरकारी पेस्की, बेरुजु तिर्न बुझाउन बाँकी नरहेको" भनी स्वघोषणा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेकोले राजनीतिक पदको निर्वाचनमा भाग लिने व्यक्तिहरू बेरुजुप्रति केही हदसम्म संवेदनशील रहेको देखिन्छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा बेहोरा औंल्याउँदा नै कैफियत वा बेरुजुको लागि कारोबारमा संलग्न व्यक्ति तथा सो कारोबारको लागि सुपरिवेक्षणमा जिम्मेवार व्यक्तिसमेत किटान गरी प्रतिवेदन जारी गर्ने र सोको अभिलेख सम्बन्धित कर्मचारीको वैयक्तिक विवरणमा रहने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। कर्मचारी तथा पदाधिकारी सरुवा, बढुवा हुँदा, तालिम, पुरस्कार तथा अध्ययनमा मनोनयन गर्दा र सेवा निवृत्त भई सुविधा प्राप्त गर्दाका बखत अनिवार्य रूपमा निजको नाममा बेरुजु नरहेको पत्र (Audit Clearance Certificate) आवश्यक पर्ने व्यवस्था गरी बेरुजु आउनै नदिने र आए तापनि समयमा नै फरफारक गर्ने परिपाटीको विकास गर्नेतर्फ पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- **लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा एकरूपता कायम गर्नेः** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण सञ्चालन गर्दा लेखापरीक्षणका विभिन्न मार्गदर्शन, निर्देशिका, लेखापरीक्षण योजनालाई आधार मान्ने गरेतापनि एकै प्रकृतिको कारोबार, उस्तै प्रकृतिका निकायमा व्यक्तिपिच्छे फरक-फरक बेहोरा देखिने, कानुनको फरक-फरक व्याख्या गर्ने गर्दा लेखापरीक्षण गराउने निकायहरूले बारम्बार गुनासो गर्ने तथा प्रश्न उठाउने

गरेको देखिन्छ। लेखापरीक्षण गर्दा पालन गर्नुपर्ने आचारसंहिताको कडाईका साथ कार्यान्वयन गर्ने गराउने, लेखापरीक्षण योजना, बेरुजु वर्गीकरण निर्देशिकालगायतका कुराहरूको अक्षरशः पालना गर्ने व्यवस्था गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, औंल्याउने बेरुजु तथा कैफियतमा एकरूपकता कायम गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयप्रतिको भरोसा र विश्वास अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ।

- **बेरुजु लगत तथा फर्स्यौंट अभिलेखः** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३८ मा सम्बन्धित कार्यालय र केन्द्रीयस्तरका निकायले बेरुजुको अभिलेख राख्नुपर्ने व्यवस्था गरेको भए तापनि सरकारी निर्णयबाट समय-समयमा गाभिने, खारेज हुने निकायको बेरुजु कुन निकायमा कसरी हस्तान्तरण गरी अभिलेख राख्ने भन्ने स्पष्ट व्यवस्था भएको देखिँदैन। तसर्थ ऐनले गरेको व्यवस्थाबमोजिमका निकायले अभिलेख राखे नराखेको नियमित अनुगमन गर्ने तथा आफूले पनि सबै निकायको अभिलेख अद्यावधिक गरी राख्नेतर्फ नेपाल सरकार र महालेखापरीक्षकको कार्यालयको गम्भीर ध्यानाकर्षण हुनुपर्दछ।

- **सार्वजनिक लेखा समितिको सक्रियता बढाउनेः** महालेखापरीक्षकले राष्ट्रपतिमार्फत सङ्घीय संसदमा पेस हुने वार्षिक प्रतिवेदनका सम्बन्धमा सार्वजनिक लेखा समितिले छलफल गरी कार्यान्वयनमा लग्नुपर्नेमा ५३ औं वार्षिक प्रतिवेदनपछिका वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल टुङ्गिएको भेटिँदैन। यसबाट सार्वजनिक प्रशासनका विविध क्षेत्रमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, आर्थिक अनुशासन कायम गर्नमा अवरोध भएको देखिन्छ। तसर्थ, सार्वजनिक लेखा समितिलाई भौतिक साधन स्रोत सम्पन्न बनाई, दक्ष जनशक्तिको पर्याप्त व्यवस्था गरी कार्यतालिका बनाएर निर्धारित समयमा गहन छलफल तथा विमर्श गरी निर्देशन दिने र दिएका निर्देशनको कार्यान्वयन भए नभएको नियमित अनुगमन गर्ने कार्यमा सक्रियता बढाउन पहल गर्नुपर्दछ।

- **कानुनी अस्पष्टता हटाउने तथा बाझिएका कानुनको संशोधन गर्नेः** लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ तथा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ बिच तादात्म्यता नदेखिँदा सम्परीक्षण गर्ने निकाय कुन हो भन्ने विवादले सार्वजनिक लेखा समितिले दिएको निर्देशनका आधारमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुँदै आएको सङ्घीय कार्यालय तथा निकायहरूको बेरुजु सम्परीक्षण सम्बन्धी कार्य रोकिएको अवस्था छ। तसर्थ कानुनमा एकरूपता कायम गरी सम्परीक्षण गर्ने निकाय स्पष्ट रूपमा किटान गरी कार्य सुचारु गर्नुपर्दछ। त्यस्तै राजनीतिक पदाधिकारीलाई लेखापरीक्षण गराउने तथा त्यसको फरफारक गर्ने स्पष्ट जिम्मेवारी नभएका कारण खास गरी स्थानीय तहहरूका राजनैतिक पदाधिकारीलाई जिम्मेवार बनाउन सकिएको देखिँदैन। तसर्थ, यस सम्बन्धी स्पष्ट कानुनी व्यवस्था गरी राज्यका सबै पदाधिकारी तथा कर्मचारीलाई आफूले गरेको कामकारबाहीका सम्बन्धमा आर्थिक अनुशासनका दृष्टिमा जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।

- **लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समितिको क्रियाशीलता बढाउनेः** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३२ मा लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा निजले तोकेको व्यक्तिको संयोजकत्वमा लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति गठन हुने व्यवस्था छ। सो समितिले आफ्नो कार्यालय, निकाय र मातहतका कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू दक्षतापूर्ण एवं मितव्ययी रूपमा सम्पादन गरी नतिजा उन्मुख गराउने, वित्तीय जोखिम न्युनिकरण गर्ने, वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने तथा लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु फर्स्यौंट गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ तथा प्रभावकारी बनाउन आवश्यक कार्य गर्ने व्यवस्था रहेको छ। तर व्यवहारमा

त्यस्तो समिति गठन भई प्रभावकारी रूपमा कार्य भएको देखिँदैन। समितिलाई सक्रिय बनाई बेरुजु फर्स्यौंट तथा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

- **बेरुजु फर्स्यौंट समिति गठन गर्नेः** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ मा सार्वजनिक लेखा समितिको सदस्यको संयोजकत्वमा एक बेरुजु फर्स्यौंट समिति गठन हुने र बेरुजु फर्स्यौंटको कार्य गर्ने व्यवस्था छ। तर यो समिति ऐन जारी भएपछि हालसम्म पनि गठन नभएकोले आशातीत रूपमा बेरुजु फर्स्यौंट हुन सकेको छैन। ऐनले व्यवस्था गरेबमोजिम समिति गठन गरी बेरुजु फर्स्यौंटको कार्यलाई थप तीव्रता दिनुपर्दछ।
- **अन्य निकायसँग सहकार्य तथा सम्बन्ध कायम गर्नेः** महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गर्ने लेखापरीक्षणको कार्यसँग सम्बन्धित अन्य निकाय जस्तैः नेपाल सरकारका मुख्यसचिव, लेखा उत्तरदायी अधिकृत, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयलगायतका पदाधिकारी तथा निकायहरूसँग सहकार्य र सहयोग आदन प्रदान गरी लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने तर्फ अग्रसर हुन जरुरी छ। त्यस्तै अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलगायतका अन्य नियमनकारी निकायहहरूसँग सहकार्य गरी सूचना तथा सहयोग आदानप्रदान गर्ने व्यवस्था गरी सबै निकायको काममा सहजता ल्याउनुपर्दछ।

सर्वोच्च अदालतले हालसालै महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा असुल गर्नुपर्ने भनी औंल्याएको बेरुजुका विरुद्धमा परेको एक रिटमा सुनुवाई गर्दै (०८०-WF-०००३, उत्प्रेषण) "महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षणपश्चात् जारी गरिएका रायसहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन वा वार्षिक प्रतिवेदन नीतिगत सिफारिस (Policy Recommandation) वा परामर्श (Consultation) को रूपमा हुने नभई आर्थिक कारोबार, अर्थ अनुशासन वा वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्नका लागि अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने प्रकृतिको हुने देखिन्छ। महालेखापरीक्षक आर्थिक सुशासन, पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व कायम गराउने निकाय भएकाले यसको रायलाई सम्बन्धित कार्यालयको लागि बाध्यात्मक प्रकृतिको रहेको मान्नुपर्ने देखिन्छ।" भनी फैसला गरेको देखिन्छ। यस अनुरूप पनि आफ्नो कामको प्रभावकारिता बढाउनको लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नै अग्रसरता बढाई प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ।

महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनबाट परेका प्रभाव तथा असर

बेरुजुको परिमाण प्रत्येक वर्ष बढ्दै गईरहेको, दिइएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्नेतर्फ राज्यका जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारीहरू उदाशिन देखिएको स्थितिमा महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनबाट परेका प्रभाव तथा असरलाई यस प्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- सर्वसाधारण नागरिकमाझ सरकारी निकाय तथा कर्मचारीप्रतिको साख गिर्ने तथा भरोशा हराउँदै गएको देखिन्छ साथै सम्पूर्ण बेरुजुलाई भ्रष्ट्राचारको रूपमा लिने भाष्य निर्माण भएको छ। यस प्रकारको धारणामा सुधार ल्याउनुपर्ने देखिन्छ।
- विकास साझेदारमाझ विश्वासमा कमि आएका कारण सहयोग रकम कम हुने, समयमा शोधभर्ना प्राप्त गर्न कठिनाइ हुने तथा सहयोग रकम परिचालनमा सरकारी पदाधिकारी तथा निकायप्रति भरोसा कम हुँदै गएको देखिन्छ।
- बेरुजु बढ्दै जाने र सोको फरफारकको लागि पुनः सरकारी स्रोत साधनको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ।

- बेरुजुका कारण अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र जस्ता निकायहरूमा गुनासा तथा उजुरीको संख्यामा बढोत्तरी भएका कारण ती निकायको कार्यबोझ बढ्न गएको देखिन्छ।
- बेरुजु आउने र नआउने, समयमा सम्परीक्षण गराउने र नगराउने कर्मचारीबीच फरक व्यवहार नभएका कारण बेरुजुलाई हल्का रूपमा लिने प्रवृत्ति बढिरहेको र यसबाट अन्ततोगत्वा भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा वृद्धि हुने देखिन्छ।
- राज्यका जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारीहरूमा दण्डहीनता, आर्थिक अनुशासनहीनता, स्रोतको चुहावट तथा जिम्मेवारीपनामा कमी आएकोले बेरुजु बढ्दै गएको देखिन्छ।

उपसंहार

राज्यका जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारीले जनताको लागि सेवा प्रवाह गर्दा, विकास निर्माणका कार्य सञ्चालन गर्दा तथा राज्य सञ्चालनका अन्य कार्य गर्दा राज्यकोषको प्रयोग गरी गर्नुपर्दछ। सिमित स्रोतसाधनको प्रयोग गरी उच्चतम प्रतिफल प्राप्त हुने गरी कार्य गरे नगरेको, लक्षित वर्गले प्रतिफल प्राप्त गरे नगरेको, कामको औचित्य पुष्टि भए/नभएको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक कोषको रखवारी गर्ने र आवश्यक सुझाव दिई नागरिकप्रतिको आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्ने काम महालेखापरीक्षकको कार्यालयले गर्दै आइरहेको छ। सार्वजनिक निकायमा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व तथा जिम्मेवारीपना बढाउनको लागि नियमित लेखापरीक्षण गरी सङ्घीय निकायतर्फको प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने र राष्ट्रपतिमार्फत सङ्घीय संसदमा टेबुल भई संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुने, प्रदेश कार्यालयहरूको प्रतिवेदन प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेस भई सम्बन्धित प्रदेश सभामार्फत प्रदेशका सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुने तथा स्थानीयस्तरको प्रतिवेदन सम्बन्धित स्थानीय प्रमुखसमक्ष पेस भई स्थानीय लेखा समिति तथा सभामा छलफल हुने व्यवस्था गरिएको छ। यसबाट राज्यका निकाय तथा पदाधिकारीले गरेको कामकारबाहीको जानकारी जनताका प्रतिनिधिसमक्ष पेस गरी सार्वजनिक उतरदायित्व बढोत्तरीमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहेको छ। तर लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरूको अक्षरशः कार्यान्वयन नभएको कारण सार्वजनिक स्रोत साधनको समुचित उपयोग र संरक्षणमा असर पर्न सक्ने र समग्रमा राज्यका जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारीमा जिम्मेवारी र जवाफदेहितामा कमी आउन सक्ने र नागरिकको राज्यप्रतिको विश्वास र भरोसा टुटी राज्य असफल हुन सक्ने खतरा पनि रहेकोले महालेखापरीक्षकको कार्यालयको काममा थप प्रभावकारिता वृद्धि गर्नुपर्ने र प्रतिवेदनको कडाइका साथ कार्यान्वयन हुने गरी संयन्त्र विकास गरिनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, नेपाल कानुन आयोग
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७, नेपाल कानुन आयोग
- महालेखापरीक्षकको विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- नेपालमा लेखापरीक्षण र बेरुजु फर्स्यौंटको स्थिति अध्ययन प्रतिवेदन, राष्ट्रिय योजना आयोग

- डोटेल, रामुप्रसाद, सार्वजनिक लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धि, लेखापरीक्षण पत्रिका, अङ्क ८५, पौष २०७४
- पराजुली, मोहन कुमार, जनहितमा लेखापरीक्षणको भूमिका, लेखापरीक्षण पत्रिका, अङ्क ९२, असार २०७८
- प्रतिनिधिसभा तथा प्रदेशसभा सदस्य निर्वाचन निर्देशिका, २०७९, तेस्रो संसोधन समेत, https://election.gov.np/admin/public//storage/%E0%A4%A8%E0%A5%80%E0%A4%A4%E0%A4%BF
- Independence Handout, Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs), www.intosai.org
- www.oag.gov.np
- https://supremecourt.gov.np/court/public/media/२०२४_०५/१d५९७१c३dटटe४b४e५ef२ce४eea९३a०३५.pdf

स्थानीय तहको आन्तरिक आयः सन्दर्भ नदीजन्य पदार्थको रोयल्टी



*- कृष्ण प्रसाद खनाल**

पृष्ठभूमि

सङ्घीय शासन प्रणालीमा सार्वजनिक स्रोत साधनको विभिन्न तहहरूकोबीचमा समुचित बाँडफाँटको व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ। नेपालको संविधानले नेपाललाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसहितको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक मुलुकको रूपमा रूपान्तरित गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनको लागि स्रोत साधनको वितरण तीनवटै तहमा गरिएको देखिन्छ। स्वशासन र साझा शासनको आधारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई कार्य जिम्मेवारी निर्दिष्ट गरिएको छ। एकल कर प्रशासन र साझा करका विषय समेत तोकिएको छ। यसैको सन्दर्भमा प्राकृतिक स्रोत साधनको बाँडफाँट र प्रयोगको सन्दर्भमा स्थानीय तहलाई नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्री को लागि जिम्मेवार बनाएको देखिन्छ। सङ्घले मापदण्ड बनाउने, प्रदेशले करको दर तोक्ने र स्थानीय तहले सङ्कलन गर्ने गरी नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्रीसम्बन्धीको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यद्यपि नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्रीको प्रभावकारी रूपमा ठेक्का व्यवस्थापन गरी आत्मनिर्भर स्थानीय तहमा रूपान्तरित हुने तथा विकास मानव र वातावरण बीचमा सन्तुलन कायम गर्ने कार्य पछिल्लो दिनहरूमा चुनौतिपूर्ण देखिएको छ।

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

१. **नेपालको संविधानः** नेपालको संविधानको धारा २३२ मा राज्य शक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बीचमा सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्वको सिद्धान्तको आधारमा सञ्चालन गर्ने उल्लेख छ। संविधानले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको रूपमा उल्लेख गरेको छ। धारा ५७ (५) बमोजिम यस्तो साझा अधिकारको उपयोग नेपालको संविधान, सङ्घीय कानुन, प्रदेश कानुन र गाउँसभा वा नगरसभाले बनाएको कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा ५९(१) ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकार भित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक वजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार दिएको छ। त्यस्तै सोही धाराको उपधारा (२) मा सङ्घले साझा अधिकारको सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा ६० ले राजस्व स्रोतको समन्यायिक र सन्तुलित वितरण हुने सुनिश्चितताको व्यवस्था गरेको छ।

२. **ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन् बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७** - विकास निर्माण कार्यमा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवालगायतका नदीजन्य तथा खानीजन्य पदार्थको अभाव हुन नदिई सहज

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

आपूर्ति गर्न, यस्ता निर्माण सामाग्रीको अनियन्त्रित दोहनलाई निरुत्साहित गरी दिगो उपयोग गर्न र यस क्षेत्रबाट प्राप्त हुने राजस्व सङ्कलनलाई व्यवस्थित गर्नको लागि नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदबाट यो मापदण्ड तयार गरी जारी गरेको देखिन्छ। यो मापदण्डले यस क्षेत्रमा निम्नानुसारको मुख्य व्यवस्था गरेको छः

- संक्षिप्त वातावरणीय अध्ययन, प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने,
- उत्खनन् र सङ्कलनसम्बन्धी कार्ययोजना तयार गरी गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट स्वीकृत गर्ने,
- वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदनहरूलाई अधिकार प्राप्त निकाय वा अधिकारीबाट स्वीकृत गराउनुपर्ने र प्रत्येक वर्ष प्राविधिकबाट सोको बारेमा यकिन गर्नुपर्ने,
- गाउँसभा वा नगरसभाद्वारा स्वीकृत दरमा उत्खनन् सङ्कलनको अनुमति र बिक्रीको लागि ठेक्का व्यवस्था मिलाउनको लागि स्वीकृति लिनुपर्ने,
- नदीजन्य पदार्थ ओसार पसार गर्ने मार्ग र घाटगद्दीको यकिन गर्नुपर्ने,
- घनावस्ती र वनक्षेत्रको दुई किलोमिटर, राजमार्गको पाँचसय मिटर दूरी भित्रको नदी, सडक पुल तथा झोलुङ्गे पुलको एक किलोमिटर तलसम्म र पाँचसय मिटर माथिसम्मको नदीजन्य पदार्थ उत्खनन् र सङ्कलन गर्न नपाइने सम्बन्धीको व्यवस्था,
- सम्बन्धित जिल्लाको जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुखको संयोजकत्वमा नदीजन्य तथा खानीजन्य पदार्थ जिल्ला अनुगमन समितिको व्यवस्था,
- जिल्ला अनुगमन समितिको कार्यक्षेत्र तथा नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् लागत, गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई तिरेको बिक्री वा शुल्क बापतको रकम, बजारको दूरी र निश्चित मुनाफासमेतको आधारमा बजार मूल्य निर्धारण गर्न सक्ने व्यवस्था,
- मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्तावालासँग ठेक्का बन्दोबस्त गर्ने र मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्घीय सञ्चित कोषमा र बाँकी राजस्व रकम ६० प्रतिशत सम्बन्धित स्थानीय तहले र ४० प्रतिशत रकम सम्बन्धित प्रदेशको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने विषय,
- वन तथा चुरेक्षेत्रसम्बन्धी व्यवस्थाः सामान्य अवस्थामा उत्खनन् तथा सङ्कलन नहुने,
- यस सम्बन्धमा जिल्ला अनुगमन समितिले आवश्यक कार्यविधि बनाई लागु गर्न सक्ने विषय।

यसरी उल्लिखित मापदण्डले नेपाल सरकारले नदिजन्य पदार्थको सङ्कलन र बिक्री सम्बन्धीको विषयमा यसभन्दा अगाडि गरेका निर्णय र परिपत्रहरूलाई खारेज गरे तापनि सम्पूर्ण विषय नसमेटिँदा ठेक्का व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकेको छैन।

३. **वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७** - विकास, वातावरण र मानव समुदायको बीचमा समुचित सन्तुलन कायम गरी विकासका गतिविधिहरू तथा मानवीय क्रियाकलापहरू सञ्चालन हुनुपर्ने कुरालाई वातावरण संरक्षण ऐन तथा नियमावलीले व्यवस्थित गरेको छ। यसको व्यवस्थालाई केलाउँदा स्थानीय तहहरूले नदीजन्य पदार्थको आय ठेक्कासम्बन्धीको व्यवस्थापन गर्नको लागि दैनिक १०० घनमिटरभन्दा कम सङ्कलन हुने भएमा संक्षिप्त वातावरणीय अध्ययन गर्ने, दैनिक १०० देखि ३०० घनमिटर उत्खनन् हुने अवस्थामा प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण गर्नुपर्ने तथा दैनिक ३०० घनमिटरभन्दा बढी उत्खनन् हुने भएमा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै संक्षिप्त वातावरणीय अध्ययन र प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण प्रदेश कानुनले तोके

बमोजिमको निकाय सम्बधित स्थानीय तहको कार्यपालिकाको सिफारिसमा सभाले स्वीकृत गर्ने तथा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धित प्रदेशको उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्रालयको सिफारिसमा प्रदेश सरकारले स्वीकृत गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

४. **स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४** - स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ को उपदफा २घ बमोजिम ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो, काठ, दाउरा, जराजुरी, स्लेट, खरिढुङ्गा आदि प्राकृतिक एवं खानीजन्य वस्तुको बिक्री तथा निकासी शुल्क दस्तुर सङ्कलन गर्ने अधिकार स्थानीय तहलाई दिएको देखिन्छ। सोही ऐनको दफा ६२क बमोजिम स्थानीय तहले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो, काठ, दाउरा, जराजुरी, स्लेट, खरीढुङ्गा आदि प्राकृतिक वस्तुको बिक्री तथा निकासी शुल्क दस्तुर सङ्कलनबापत प्राप्त गरेको रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै सोही ऐनको दफा ६२ख बमोजिम सामुदायिक वन उपभोक्ता समितिले वन पैदावार बिक्री तथा उपयोगसम्बन्धी आफ्नो वार्षिक कार्ययोजना बनाई गाउँपालिका तथा नगरपालिकाबाट स्वीकृत गर्ने तथा वन पैदावारको बिक्रीबापत प्राप्त हुने रकमको १० प्रतिशत रकम सम्बन्धित गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

५. **सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४** - साबिकमा स्थानीय निकाय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४ ले स्थानीय तहको आन्तरिक आय सम्बन्धिको ठेक्का व्यवस्थापनको सम्बन्धमा आवश्यक पर्याप्त व्यवस्था गरेको थियो। हाल यो कानुन निष्क्रिय रहेको तथा रकम तथा ठेक्का बन्दोबस्त ऐन, २०२० ले पनि आन्तरिक आयको सम्बन्धमा पर्याप्त व्यवस्था नगरेकोले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ को व्यवस्थालाई टेकेर स्थानीय तहको आन्तरिक आयको ठेक्का बन्दोबस्त गर्ने गरेको देखिन्छ। तथापि खरिद कानुन आयसम्बन्धी ठेक्का व्यवस्थापनमा प्रयोग गर्न पर्याप्त आधार प्रदान गरेको देखिँदैन।

६. **ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रादेशिक कार्यविधि-** सम्बन्धित प्रदेश सरकारले यस सम्बन्धिको कार्यविधि बनाई ठेक्का व्यवस्थापन र राजस्व जम्मा गर्ने प्रक्रियालाई थप व्यवस्थित बनाउने प्रयास गरेको देखिन्छ। नदीजन्य पदार्थ उत्खनन, सङ्कलन र बिक्री कार्यको लागि वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने र सोको स्विकृति गर्नुपर्ने, घाटगद्दीको प्रयोग गर्नुपर्ने, प्रदेश आर्थिक ऐनले तोकेको दररेटको प्रयोग गर्नुपर्ने, निरन्तर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने लगायतका व्यवस्थाहरू रहेका छन्। जस्तै सुदूरपश्चिम प्रदेशको नदीजन्य पदार्थ व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७५ रहेको छ। यो कार्यविधिमा रहेको रकम जम्मा गर्ने व्यवस्थाअन्तर्गत सम्झौंताको बखत कर रकम सबै र कबोल अङ्कको ५० प्रतिशत रकम बुझाउनुपर्ने र बाँकीको सम्झौंताको समयावधिसम्म कायम रहेको नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट मान्यता प्राप्त वाणिज्य बैङ्कको बैङ्क जमानत राख्नुपर्ने व्यवस्था रहेको थियो। ठेकेदार कम्पनीलाई रकम दाखिलामा सहज बनाउने गरी ठेक्का सम्झैता गर्दा कबोल अङ्कको सबै कर रकम र अन्य रकमको २० प्रतिशत मात्र बुझाएर बाँकी ८० प्रतिशतको नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट मान्यता प्राप्त वाणिज्य बैङ्कको सम्झौंताको समयावधि बराबरको समय रहेको बैङ्क जमानत राखी रकम जम्मा गर्ने किस्ताको समयावधि तोक्न सक्ने व्यवस्थासहित सो कार्यविधिमा मिति २०८०।८।८ मा संशोधन भएको देखिन्छ। यस्तो प्रकारको कार्यविधिहरू अन्य प्रदेशहरूमा तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा लगेको पाइन्छ।

७. **अन्य कानुनी व्यवस्थाहरू** –सम्बन्धित प्रदेशको सन्दर्भ आर्थिक वर्षको आर्थिक ऐन तथा नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्री सम्बन्धिको सङ्घीय तथा प्रादेशिक मापदण्डहरू, सङ्घीय तथा प्रादेशिक सरकारका विभिन्न समयका परिपत्र तथा निर्णयहरूले समेत नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्रीसम्बन्धी को कार्यलाई व्यवस्थित गरेका छन्। यद्यपि, सीमानामा रहेका नदीहरूको नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्री सम्बन्धीको ठेक्का प्रक्रियामा पालिकाहरूको बीचमा विभिन्न प्रकारका विवादहरूसमेत रहेको पाइन्छ।

संस्थागत व्यवस्था

सीमित स्रोतसाधनको परिचालनबाट असीमित आवश्यकताको परिपूर्ति गर्नुपर्ने अवस्थामा सङ्घीयताको व्यवस्थापनसँगै प्राकृतिक स्रोत साधन माथिको पहुँचमा चाप परेको छ। स्थानीय तहको प्रमुख स्रोतको रूपमा नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्रीबाट प्राप्त आयलाई लिएको देखिन्छ। यससम्बन्धी कार्यमा निम्नानुसारका संस्थागत व्यवस्था रहेको देखिन्छः

१. **सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय** – सङ्घीय मापदण्ड तयार गरी लागु गर्ने,
२. **वन तथा वातावरण मन्त्रालय** – वातावरणीय मूल्याङ्कनहरूको मापदण्ड तयार गर्ने,
३. **संसदीय व्यवस्था तथा कानुन मन्त्रालय** – आवश्यक कानुनी व्यवस्था गर्ने,
४. **प्रदेशअन्तर्गत**

- **मुख्य मन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय** - अनुगमनको मापदण्ड तथा अन्य आवश्यक कुराहरू,
- **उद्योग पर्यटन वन तथा वातावरण मन्त्रालय** - वातावरणीय मूल्याङ्कन प्रतिवेदनहरू स्वीकृतिको आधार तयार गर्ने तथा स्वीकृत गर्ने,
- **आन्तरिक मामिला तथा कानुन मन्त्रालय** - आवश्यक प्रादेशिक कानुनहरू तयार गर्ने।

५. **स्थानीय तहअन्तर्गत**

- **गाउँ तथा नगर सभा** – नीतिगत व्यवस्था तथा विधिको तय गर्ने,
- **स्थानीय तहको कार्यपालिका**– ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने, राजस्व सङ्कलन गर्ने,
- **स्रोत अनुमान समिति** –स्रोतको आकलन गर्दा राजस्वको दायरा बढ्ने गरी गर्ने,
- **राजस्व शाखा लगायतका सम्बन्धित अन्य शाखा** - राजस्वको सङ्कलन प्रभावकारी रूपमा गर्ने।

६. **निगरानी निकायहरू**

- **सङ्घीय संसद तथा संसदीय समितिहरू** – सार्वजनिक सरोकारका विषयहरूमा छलफल गर्ने। जस्तै बेरुजुको सन्दर्भमा सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल र निर्णय गर्ने।
- **प्रादेशिक संसद** – प्रदेश महत्त्वका विषयहरूमा छलफल गर्ने। प्रदेश सरकारको बेरुजुको सन्दर्भमा प्रदेश सार्वजनिक लेखा समितिमा बेरुजुको छलफल गर्ने।
- **संवैधानिक निकायहरू**– संवैधानिक निकायहरूले पनि आ-आफ्नो क्षेत्रबाट नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्रीको ठेक्का व्यवस्थापनलगायतका विषयहरूमा निगरानी राख्ने काम गर्दछन्। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अन्तिम लेखापरीक्षणमा कारोबारको परीक्षण गरी आर्थिक अनियमितता तथा प्रक्रियागत जटिलताको विषयमा उजागर गरी सुधारका लागि

सुझावहरू दिने काम गर्दछ। त्यस्तै, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले आर्थिक अनियमितता तथा भ्रष्ट्राचार सम्बन्धमा आवश्यक अनुसन्धान छानविन गरी मुद्दा दायर गर्ने तथा सोको बार्षिक प्रतिवेदन दिने काम गर्दछ।

- **सर्वोच्च उच्च र जिल्ला अदालतहरू** – न्यायिक निष्पादन गरी न्यायको प्रत्याभुति कायम गर्ने।
- **विश्व विद्यालयहरू तथा अनुसन्धान केन्द्रहरू**- सम्बन्धित क्षेत्रको ज्ञानको दायरा बढाइदिने, स्वदेशी परामर्शदाताको उपलब्धता वृद्धि गर्ने, क्षमता विकास गर्ने।

७. अन्य संस्थागत व्यवस्थाहरू

- नागरिक समाज
- पत्रकार जगत
- राजनितिक दलहरू र तिनका भातृ सङ्गठनहरू लगायतले आ-आफ्नो उद्देश्य अनुरूप कार्य गर्ने।

कार्यगत प्रयासहरू

आन्तरिक क्षमता बढाई राजस्वको दायरा बढाई आत्मनिर्भर हुनु सबै पालिकाको उद्देश्य हो। यसै सन्दर्भमा स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्र रहेका नदीहरूबाट नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्रीको लागि वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने, सोको स्वीकृत गर्ने, ठेक्का आव्हान गर्नेलगायतका कामहरू गरेको देखिन्छ। ठेक्का लाग्न नसकेको अवस्थामा अमानतबाट पनि नदीजन्य पदार्थको बिक्री गरी आम्दानी गर्ने गरेको पाइन्छ। अनुगमन गरे तापनि सोको प्रतिवेदनलाई व्यवस्थित रूपमा राख्ने तथा प्राविधिकबाट प्रत्येक वर्ष परिमाणको बारेमा यकिन गर्ने काम हुन सकेको देखिँदैन। अनाधिकृत रूपमा नदीजन्य पदार्थको सङ्कलन गर्नेलाई कारबाही पनि गर्ने गरेको पाइन्छ। यद्यपि, ठेक्का व्यवस्थापनमा विभिन्न खालका व्यवहारिक त्रुटिहरू रहने गरेका तथा अमानतबाट राजस्व उठाउँदा पनि समयमा राजस्व दाखिला नहुने, परिमाणमा थपघट हुन सक्नेलगायतका आर्थिक अनियमितता हुने गरेको छ।

मुल मुद्दा

सङ्घीयताको व्यवस्थापनसँगै प्राकृतिक स्रोत साधनको बाँडफाँट तथा प्रयोगको सन्दर्भमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई जिम्मेवारी दिएको देखिन्छ। अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४ तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत ऐन, २०७५ लगायतका कानुनमा प्रत्येक स्थानीय तहले उठाएको राजस्व रकम निश्चित मापदण्डको आधारमा बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले भने स्थानीय तहले उठाएको राजस्व आफ्नै सञ्चित कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसरी सार्वजनिक स्रोतको परिचालन उपयोग तथा सोबाट आर्जित रकमको बाँडफाँट तथा ठेक्का व्यवस्थापनमा देखिएको कानुनी तथा नीतिगत अष्पटता एकातिर छ भने एकीकृत रूपमा मानक र मापदण्डको निर्माण नहुँदा ठेक्का व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकेको छैन। सार्वजनिक स्रोतको अत्याधिक दोहनले वातावरण विनाश भई मानव विकास र पर्यावरणको बीचमा सन्तुलन कायम हुन सकेको छैन। ठेक्का व्यवस्थापन तथा अमानतबाट नदीजन्य पदार्थको व्यवस्थापन गर्दा आर्थिक अनियमितता तथा भ्रष्ट्राचारजन्य क्रियाकलाप बढ्दै गएको देखिन्छ।

प्रवृत्ति

- कानुनी अष्पष्टताः ठेक्का प्रक्रियामा,

- नीतिगत अन्योलताः आम्दानीको बाँडफाँटमा,
- अन्तरपालिका द्वन्द्वः सीमानामा रहेका नदीहरूबाट नदीजन्य पदार्थहरूको ठेक्का व्यवस्थापनमा,
- मापदण्ड निर्माण तथा अनुगमनमाः सम्बन्धितको चासो र इच्छाशक्ति कमजोर रहेको,
- निजीक्षेत्रः प्राकृतिक स्रोत साधन अत्याधिक दोहन गरेको,
- राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वः कमिशनमुखी चरित्र हावी Political Clientelism हावी रहेको,
- अमानतमा खटिने कर्मचारीः द्रव्यमुखी सोचको शिकार भएका,
- नियमनकारी निकायहरूः वास्तविक कामभन्दा डर त्रास बढी देखाइदिने, भयवित बनाउने।

उल्लिखित प्रवृत्तिको कारणले पालिकाहरूको नदीजन्य पदार्थको ठेक्का व्यवस्थापन प्रभावकारी नभएको प्रष्ट हुन्छ। ठेक्का सम्झौता गर्न सफल पालिकाहरूमा पनि व्यवहारगत र आचरणगत त्रुटिका कारण संलग्न पदाधिकारीहरू तथा कर्मचारीहरूलाई कारबाही भएको तथा ठेकेदार कम्पनीलाई कालोसूचीमा राखेको अवस्थासमेत देखिन्छ। यसले कमजोर आय ठेक्का व्यवस्थापनलाई संकेत गरेको छ।

विद्यमान व्यवस्थाको खाडल विश्लेषणः

सार्वजनिक खरिद कानुनबमोजिम निर्माण कार्यको लागत अनुमान तयार गर्दा निर्माण व्यवसायीको लागि १५ प्रतिशत ओभरहेड राख्ने प्रचलन छ तर आन्तरिक आय ठेक्कामा यस्तो ओभरहेड राख्ने गरिँदैन। ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन्, बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ को दफा १० ले जिल्ला अनुगमन समितिलाई नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् लागत, गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई तिरेको बिक्री वा शुल्कबापतको रकम, बजारको दूरी र निश्चित मुनाफासमेतको आधारमा बजार मूल्य निर्धारण गर्न सक्ने अधिकार दिए तापनि सोको अभ्यास भएको पाइँदैन। यसरी विद्यामान अभ्यासले ठेकेदारलाई मुनाफा दिने गरी बजार मूल्यको निर्धारण गरेको पाइँदैन। नाफामुखी निजी क्षेत्रलाई मुनाफा बेगर वा ओभरहेड बेगर नै नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्रीको लागि जिम्मेवारी दिनु र जिम्मेवारी लिनुले बढी परिमाण उत्खनन् हुने तर्फ संकेत गर्दछ। अर्को तर्फ सम्झौता बमोजिम किस्ता रकम समयमा नै नउठ्नु, बैङ्क जमानतको समायावधि समाप्त हुनु, चेक बाउन्स हुनुलगायतका व्यावहारिक तथा सो कार्यमा प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्षरूपमा संलग्न हुने पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको आचरणगत समस्याहरू विद्यमान छन्। वहुआयमिक रूपमा स्रोतको दोहन, आर्थिक अनियमितता, कानुनी अस्पष्टता र नीतिगत अन्योलता तथा पदाधिकारी, कर्मचारी र ठेकेदार कम्पनीको समग्र आचरण तथा मनोवृत्ति पालिकाहरूको राजस्व सङ्कलनको उद्देश्य पूरा नहुनुका मुख्य रूपमा जिम्मेवार मानिन्छन्।

मुख्य कारण विश्लेषण

- कानुनी छिद्र, व्यवहारिक रूपमा कर छल्ने र नाफा कमाउन खोज्ने प्रवृत्ति
- कर्मचारी, निजी क्षेत्र र बिचौलियाको बीचमा Nexus हुने
- कि बढी परिमाणमा उत्खनन् हुने, कि ठेक्काको सर्तहरूको पूर्ण रूपमा पालना नहुने प्रवृत्ति
- कानुनी अष्पटता र नीतिगत अन्यौलता तथा स्थानीय तहको उच्च राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वको मनोवृत्ति, व्यवहार, संस्कार र आचरण र कमजोर नियमन प्रणाली नै समस्या सिर्जना हुनुको मूल कारण हो।

विद्यमान समस्याहरू

१. **स्थानीय तहमा राजस्वको ठेक्का व्यवस्थापन को कानुनी अस्पष्टताः** स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्पष्ट रूपमा राजस्वको ठेक्का व्यवस्थापनको विषयमा नबोलेको साबिकको स्थानीय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४ समेत निष्क्रिय रहेको अवस्था छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ ले समेत आन्तरिक आय ठेक्काको बारेमा समेत स्पष्ट व्यवस्था नरहेको अवस्था छ। सङ्घीय सरकार प्रदेश सरकारले बनाएको मापदण्ड तथा कार्यविधि एवं प्रदेश आर्थिक ऐन र स्थानीय आर्थिक ऐनबमोजिम आन्तरिक आय ठेक्का व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यस सम्बन्धमा भएका थप बेहोराहरू निम्न छन्:

- IEE, EIA लाई अनिवार्य रूपमा लागु नगरिएको,
- EIA गर्नुपर्ने कामलाई IEE बाट नै गरिएको,
- वातावरणीय प्रभावले दिगोरूपमा उत्खनन् र सङ्कलन गर्न सकिने भनी सिफारिस गरेभन्दा बढी परिमाणमा ठेक्का लगाएको,
- प्रदेश आर्थिक ऐनले तोकेभन्दा न्यून दरमा ठेक्का लगाएको,
- प्राप्त आम्दानीलाई प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गरेको/नगरेको,
- मूल्य अभिवृद्धि कर रकम असुल नगरेको र सङ्घीय सञ्चितकोषमा जम्मा नगरेको,
- अमानतमा काम गर्दा रसिदको दुरूपयोगसमेत भएको,
- प्रभावकारी अनुगमन र नियमन नभएको,
- उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्री भएको परिमाण सहितको अनुगमन प्रतिवेदन नभएको।

२. **प्राकृतिक स्रोत साधन नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्रीको रोयल्टीको बाँडफाँट** - सुदूरपश्चिम प्रदेश आर्थिक ऐन, २०७९ को दफा ८ को ३ मा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्रीबापतको रोयल्टीको ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ भने स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ को उपदफा २ को खण्ड घ(६) बमोजिम सम्बन्धित स्थानीय तहलाई ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो, काठ, दाउरा, जराजुरी, स्लेट, खरीढुङ्गा आदि प्राकृतिक वस्तुको बिक्री तथा निकासी शुल्क दस्तुर सङ्कलन सम्बन्धिको अधिकार दिएको छ। त्यस्तै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६२क बमोजिम स्थानीय तहले ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो, काठ, दाउरा, जराजुरी, स्लेट, खरीढुङ्गा आदि प्राकृतिक वस्तुको बिक्री तथा निकासी शुल्क दस्तुर सङ्कलनबापत प्राप्त गरेको रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यसरी कानुनी दुविधा रहँदा कतिपय पालिकाले प्राप्त रकमलाई आफ्नो सञ्चित कोषमा जम्मा गरी खर्च गर्ने गरेका छन् भने कतिपय पालिकाले यो रोयल्टीबापत प्राप्त गरेको रकमको ४० प्रतिशत रकम प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गरेको देखिन्छ। यसमा कानुनी स्पष्टता र कार्यान्वयनमा एकरूपता कायम हुन सकेको देखिँदैन।

३. **वन पैदावरको बिक्री**- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६२ख बमोजिम सामुदायिक वन उपभोक्ता समितिले वन पैदावार बिक्री तथा उपयोग सम्बन्धि आफ्नो वार्षिक कार्ययोजना बनाई गाउँपालिका तथा नगरपालिकाबाट स्वीकृत गर्ने तथा वन पैदावारको बिक्री बापत प्राप्त हुने रकमको

१० प्रतिशत रकम सम्बन्धित गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। अधिकांश पालिकाहरूले यस्तो प्रकारको आम्दानी गर्न सकेको देखिँदैन। जस्तै सुदूरपश्चिम प्रदेशअन्तर्गत रहेका पालिकाहरूमा हालसम्म यस्तो प्रकारको आम्दानी प्राप्त भएको देखिएन।

४. **अन्य समस्याहरू -** स्पष्ट कानुनको अभाव रहेकोः- सार्वजनिक खरिद कानुनले प्राकृतिक स्रोतसाधनको रोयल्टीको विषयलाई सम्बोधन गरेको छैन।

- विभिन्न मापदण्ड तथा कार्यविधिहरूमा समेत नदीजन्य पदार्थको आन्तरिक आय ठेक्का व्यवस्थापनमा रकम जम्मा गर्ने सन्दर्भमा एकरूपता देखिँदैन। जस्तै साबिकको स्थानीय निकाय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४ मा सकेसम्म एकमुष्ठ सबै रकम जम्मा गर्नुपर्ने अन्यथा सम्झौता हुँदाका बखत कर रकम सबै र कबोल रकमको ४० प्रतिशत रकम सम्झौता गर्दाको बखतमा जम्मा गरी बाँकी रकम बराबरको सम्झौताको समयावधिसम्म मान्य अवधि रहेको बैङ्क जमानत आवश्यक पर्ने व्यवस्था रहेको। ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन् बिक्री तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ ले रकम जम्मा गर्ने सन्दर्भमा स्पष्ट व्यवस्था नगरेको तर पट्टा पुर्जीमा किस्ता दाखिला गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको। प्रादेशिक कार्यविधिहरूले समेत स्पष्ट र एकरूपता कायम हुने गरी रकम दाखिला गर्ने समयावधिको बारेमा व्यवस्था नगरेको,
- IEE/EIA प्रतिवेदनको कमजोर विश्वसनियताः प्रतिवेदन तयार गर्ने जनशक्तिको योग्यता र क्षमतालाई बेवास्ता गरिएको,
- ठेक्काको न्यूनतम कबोल अंक निर्धारण गर्दा सम्बन्धित प्रदेशको सम्बन्धित वर्षको विनियोजन ऐनले तोकेको दरलाई आधार लिने गरिएको सो अंक स्थानीय तहको दररेटसँग नमिलेको,
- यो एक प्रकारको बिक्री हो, खरिद मूल्य र बिक्री मूल्यको फरक नै बिक्रेताको नाफा हो। तर यस प्रकारको ठेक्कामा परिमाणमा पनि थपघट गर्न नपाइने र दररेट पनि तोकिएको प्रयोग गर्नुपर्दछ। यसरी हेर्दा यो ठेक्का सकार गर्नु भनेको कि परिमाणमा फेरबदल गर्नु, कि मूल्य अभिवद्धि कर नतिर्नु, कि त रेटमा फरक पारेर नाफा आर्जन गर्नेतर्फ ठेकेदार कम्पनीको ध्यान गएको देखिन्छ। यसर्थ व्यावसायिक, नाफामुखी र उद्यमशील निजी क्षेत्रलाई अपारदर्शी क्रियाकलाप गर्नको लागि दिइने लाइसेन्स जस्तो भएको छ ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको उत्खनन् र बिक्रीको विषय,
- कमजोर नियमनले भ्रष्टाचार बढ्ने र प्रभावकारी नियमन हुँदा ठेक्का नै नलाग्ने अवस्था सिर्जना भएको,
- Oversight Agencies को दृष्टिकोण पनि स्पष्ट हुन सकेको देखिँदैन। ठेक्का नलागे कार्यदक्षतामा प्रश्न उठाउने तथा ठेक्का लागे भ्रष्टाचार भएकै हुनुपर्दछ भन्ने भाष्य निर्माण भएको।

स्थानीय तहहरूको बिचमा उत्पन्न हुन सक्ने विवाद र समाधानको उदाहरण

सङ्घीयताको व्यवस्थापन सँगै विभिन्न स्थानीय तहहरूमा साँध सीमानाको विवाद बल्झेको देखिन्छ। कतिपय स्थानीय तहहरूको बीचमा भएको विवादहरू अदालतसम्म पुग्ने गरेका छन् भने कतिपय स्थानीय तहहरूको बीचमा उत्पन्न विवाद सम्बन्धित स्थानीय तहहरूमा रहेको राजनीतिक तथा प्रशासनिक उच्च

नेतृत्वको पहलकदमीले सहजरूपमा समाधानसमेत भएको देखिन्छ। यस्तै सहजरूपमा विवादको समाधान भएको सन्दर्भको रूपमा सुदूरपश्चिम प्रदेशअन्तर्गतको कञ्चनपुर जिल्लाको महाकाली नदीको नदीजन्य पदार्थको उत्खनन सङ्कलन र बिक्री कार्यको ठेक्कालाई लिन सकिन्छ।

महाकाली नदीबाट नदीजन्य पदार्थको उत्खनन्, बिक्री सम्बन्धीको ठेक्का

नेपालको सुदूरपश्चिम प्रदेशमा रहेको यस महाकाली नदी अपी हिमालबाट उत्पति भएको छ। समय समयमा सीमा विवादले नेपाल र भारतको राजनीतिमा ठूलो हलचल ल्याउने भू-भागहरू लिम्पियाधुरा, लिपुलेक, टनकपुर बाँध, शारदा ब्यारेजलगायतका भू-भागहरू यसै नदीको किनारामा अवस्थित ठाउँहरू हुन्।

कञ्चनपुर जिल्लामा शारदा ब्यारेजभन्दा केही तल गएपछि भीमदत्त नगरपालिका र दोधारा चाँदनी नगरपालिकाहरूको बीचमा सीमाको रूपमा महाकाली नदी रहेको छ।

साबिकमा जिल्ला विकास समितिले महाकाली नदीको ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवालगायतको दहत्तर बहत्तरको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने र ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने गर्दथ्यो। नेपालको संविधानले नेपाललाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहयुक्त सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक मुलुकको रूपमा रूपान्तरण गरेको छ। संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम एकल र साझा अधिकारसहित सङ्घीय एकाइहरूको बीचमा सुमधुर, सहकार्यात्मक र परिपूरक सम्बन्ध कायम गरेको छ। यद्यपि स्रोत साधनको परिचालनमा कानुनी अष्पटता रहेको तथा स्रोत माथि आफ्नो मात्रै अधिकार हुनुपर्दछ भन्ने सोचको विकास हुँदै गएकोले सङ्घीय एकाइहरूको बीचमा रहेका असन्तुष्टिहरू सतहमा छताछुल्ल भएका छन्।

ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन् बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ को दफा ४ को उपदफा २ बमोजिम नदीजन्य पदार्थको सङ्कलन र उत्खनन् गरिने क्षेत्र दुई वा दुईभन्दा बढी गाउँपालिका वा नगरपालिकाको कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने अवस्थामा संयुक्त समिति बनाई सङ्कलन, उत्खनन् र बिक्रीको व्यवस्था मिलाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यद्यपि, भीमदत्त नगरपालिका र दोधार चाँदनी नगरपालिकाको बीचमा महाकाली नदीमा रहेको ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवालगायतको दहत्तर बहत्तरको उत्खनन् र बिक्रीसम्बन्धीको ठेक्काको लागि एक आपसमा विवादहरू उत्पन्न भएको देखिन्छ।

उल्लिखित विवादको समाधान गरी ठेक्का व्यवस्थापन गर्नका लागि यी दुबै पालिकाहरूको पटक-पटक बैठक सम्पन्न भएको देखिन्छ। मिति २०७९।३।१२ को यी दुबै पालिकाको संयुक्त बैठकबाट यस नदीबाट प्राप्त हुने नदीजन्य पदार्थको ठेक्काको लागि साझेदारी गरी अगाडि बढ्ने सहमति भएको थियो। सो मितिमा भएको यी दुई पालिकाहरूको सम्झौताबमोजिम ठेक्काको प्रक्रिया भीमदत्त नगरपालिकाले गर्ने, बोलपत्र मूल्याङ्कनलगायतमा दोधारा चाँदनी नगरपालिकाको प्रतिनिधित्व गराउने तथा दोधारा चाँदनी नगरपालिकाको प्रतिनिधित्वमा सम्झौता गर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै ठेक्काबाट प्राप्त आम्दानीको ५ प्रतिशत रकम ठेक्का व्यवस्थापनका लागि कट्टी गर्ने सो रकम भीमदत्त नगरपालिकाले खर्च गर्ने तथा बाँकी ठेक्का रकमलाई शतप्रतिशत मानी सोको ३८ प्रतिशत रकम दोधारा चाँदनी नगरपालिकालाई दिने र बाँकी ६२ प्रतिशत भीमदत्त नगरपालिकाले राख्ने व्यवस्था गरिएको थियो।

स्रोतसाधनको परिचालन र व्यवस्थापनको सन्दर्भमा स्थानीयतहरूबीच उत्पन्न हुने विवादको सन्दर्भमा यो सम्झौतालाई अनुकरणीय अभ्यास मान्न सकिन्छ। यद्यपि यो सम्झौतामा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनको विषय र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको व्यवस्था प्रर्याप्त देखिँदैन।

उल्लिखित समस्याहरूको उपजको कारण आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा भीमदत्त नगरपालिकाले ठेक्का लगाउन सकेको देखिँदैन। यद्यपि यही ठेक्का व्यवस्थापनमा भएको नीतिगत तथा व्यवहारगत त्रुटिका कारण कर्मचारी तथा पदाधिकारीहरू निलम्बित भएको अवस्था समेत छ। दोधारा चाँदनी नगरपालिकाले लगाएको ठेक्का समेत विवाद रहित नरहेको कुरा सम्बन्धित पालिकाबाट जानकारी प्राप्त भएको छ।

समितिहरू बन्ने र तोडिने नेपालको सार्वजनिक व्यवस्थापनको तितो यथार्थ बनिसकेको देखिन्छ। विभिन्न चरणमा विवादहरू, छलफल र अन्तरक्रिया पश्चात् मिति २०७९।११।१५ गते सोमबारको दिन भीमदत्त नगरपालिकाका नगर प्रमुखको अध्यक्षतामा बसेको भीमदत्त नगरपालिका र दोधारा चाँदनी नगरपालिकाको संयुक्त बैठकले आर्थिक वर्ष २०८०।८१ बाट लागु भई आर्थिक वर्ष २०८३।८४ सम्म कायम रहने गरी महाकाली नदीबाट नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्री को लागि ठेक्का लगाउने विषयमा सहमति कायम गरेको देखिन्छ। उक्त सहमतिअनुसार महाकाली नदीको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गर्ने तथा ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने कार्यको जिम्मेवारी भीमदत्त नगरपालिकालाई दिएको देखिन्छ। त्यस्तै ठेक्का रकमको १० प्रतिशतले हुने रकम महाकाली नदीको वातावरणीय अध्ययन, अनुसन्धान, अनुगम, झोलुङ्गे पुल मर्मत तथा व्यवस्थापनको कार्यमा खर्च गरिने भनिएको छ। यसरी यो १० प्रतिशत रकम कसले खर्च गर्ने भनी स्पष्ट नगरिए तापनि खर्चको प्रकृतिअनुसार भीमदत्त नगरपालिकाले खर्च गर्ने स्पष्ट देखिन्छ। यद्यपि यो खर्चको ब्रेकडाउन तयार गरेको भए कार्यान्वयनमा सहजता कायम हुने देखिन्छ। १० प्रतिशत कट्टी गरे पश्चात् बाँकी रहेको रकमलाई शतप्रतिशत मानी भीमदत्त नगरपालिकालाई ५४ प्रतिशत र दोधारा चाँदनी नगरपालिकालाई ४६ प्रतिशत रकम छुट्याइएको छ।

विगतबाट सिक्दै र निखारिँदै तथा सुधार गर्दै जाने हाम्रो परम्परागत सिकाई प्रणाली हो। महाकाली नदीको नदीजन्य पदार्थको व्यवस्थापन सम्बन्धमा उत्पन्न विवादको समाधान स्वरूप कट्टी रकमबाट झोलुङ्गे पुल मर्मत गर्नेसम्मको कुरा राखिएको छ भने अर्को तर्फ यस नदीमा रहेका भौतिक संरचनाहरूको निर्माण तथा मर्मत सम्भारको लागि प्रदेश तथा सङ्घीय सरकारसँग थप बजेट व्यवस्था गर्नका लागि संयुक्त पहल गर्ने भनिएको छ। यसले गर्दा ठेक्का व्यवस्थापनबाट उठेको १० प्रतिशत रकमलाई वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने (IEE र EIA) र बैठक भत्ता लगायतका काममा खर्च हुने सुनिश्चित जस्तै देखिन्छ। सहमति, सम्झौता तथा नयाँ कानुनको मस्यौदामा यस्ता खालका कानुनी छिद्रहरू रहने भएकाले सजगतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नु जरुरी छ।

उल्लिखित सहमतिको निर्णय नं. २ मा महाकाली नदीसँग सम्बन्धित विषयमा भीमदत्त नगरपालिका, दोधारा चाँदनी नगरपालिका तथा अन्य सबै सरोकारवाला पक्षहरूसँग समन्वय, सहकार्य तथा सहजीकरण गर्न दुबै नगरपालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, नगर प्रवक्ता, राजस्व शाखा प्रमुख, प्राविधिक एक एक र महाकाली नदीसँग जोडिएका वडाका वडा अध्यक्षहरू रहने गरी कार्यदत गठन गर्ने व्यवस्था उल्लिखित छ।

यसरी भीमदत्त नगरपालिका र दोधारा चाँदनी नगरपालिकाको संयुक्त प्रयासबाट दोस्रो पटकको प्रयाशमा ठेक्का व्यवस्थापनको लागि सहमति कायम भएको देखिन्छ। यसप्रकारको सहमतिका कारण प्रशासकिय खर्चमा (IEE र EIA खर्च ठेक्का व्यवस्थापन खर्चमा) कटौती हुने, दुबै पालिकको ठेक्का व्यवस्थापनमा सहजता आउने आशा गर्न सकिन्छ। राजनीतिक नेतृत्वसहितको प्राविधिक संयन्त्र तयार गरी निरन्तर अनुगमन तथा आवधिक मूल्याङ्कन गर्ने, प्रतिवेदन लिने, अभिलेखिकरण गर्ने र कार्यान्वयनमा लैजान

आवश्यक छ। उल्लिखित कार्यदलमा यस मिडिया र उपभोक्ता नागरिक समेतको संलग्नता कायम गरी त्यसको सक्रियता बढाउन आजको आवश्यकत्ता हो।

सबै प्रकारका परिवर्तन, सहमति, सम्झौताले नविन आशा तथा चुनौती र समस्याहरूलाई निम्त्याएको हुन्छ। बुद्धिमत्तापूर्वक, सजगतापूर्वक, समुचित, समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्व कायम गर्दै स्रोतको परिचालन र व्यवस्थापन गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ।

स्थानीय तहको आन्तरिक आयको लेखापरीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरुः

- सम्बन्धित स्थानीय तहको आफ्नो अधिकार क्षेत्र तथा कार्यक्षेत्र वा सिमांकनको विषय विवादित रहे/नरहेको,
- स्थानीय तहले आन्तरिक आयको दायरा फराकिलो बनाउनको लागि राजस्व परामर्श समिति तथा स्रोत अनुमान समितिको परिचालन तथा राजस्व संभाव्यताको अध्ययन गरे/नगरेको,
- राजस्व सम्बन्धिको प्रणालीको विकास गरी सूचना प्रविधि विभाग तथा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट स्वीकृति लिए/नलिएको,
- नदीजन्य पदार्थको उत्खनन् सङ्कलन र बिक्रीसम्बन्धीको परिमाण यकिन गर्नको लागि सम्बन्धित नदीको र घाटगद्दीको वातावरणीय मूल्याङ्कन गरे/नगरेको,
- वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ बमोजिम वातावरणीय अध्ययन भए नभएको तथा कानुनबमोजिम सोको स्वीकृत भए/नभएको,
- सङ्घीय सरकारको मापदण्ड, प्रदेश आर्थिक ऐनलाई आधार मानी सम्बन्धित आर्थिक वर्षको लागि न्यूनतम कबोल अङ्क निर्धारण गरे/नगरेको,
- टेण्डरसम्बन्धीका सम्पूर्ण कागजातहरू तयारी र स्वीकृति भए/नभएको,
- प्रतिस्पर्धालाई सीमित नगर्ने गरी सार्वजनिक रूपमा सूचना प्रकाशन गरे/नगरेको,
- आन्तरिक आयको ठेक्का प्रक्रियामा संलग्न हुनेले नियमपुर्वकका कागजातहरू पेस गरे नगरेको, जस्तै बिडबण्ड पेस गरे नगरेको, दररेट पुर्णरूपमा भरे नभरेको, मूल्याङ्कन समितिको बैठकको माइन्युट प्रमाणित भए/नभएको आदि,
- सबैभन्दा धेरै कबोल गर्नेलाई ठेक्का सकार गर्न आउने सूचना दिए/नदिएको,
- सबैभन्दा बढी कबोल गर्नेको बोलपत्र स्वीकृति गरी पट्टा पुर्जी तयार गरे/नगरेको,
- आन्तरिक आयको पट्टा पुर्जीमा भुक्तानीको विधि तरिका र किस्ता रकम तथा बैङ्क कार्यसम्पादन जमानतको विषय उल्लेख भए/नभएको,
- वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन बमोजिमको घाटगद्दीको व्यवस्था र प्रत्येक घाटगद्दीबाट दैनिक रूपमा उत्खनन् हुन सक्ने परिमाण यकिन गरे वा नगरेको,
- सम्झौताको समयावधिभन्दा अगाडि वा पछाडि उत्खनन् नहुने सुनिश्चितता भए/नभएको,
- सूचकसहितको अनुगमनको व्यवस्था भए/नभएको,
- सम्झौताबमोजिमको आन्तरिक आयको किस्ता समयमै बुझाए/नबुझाएको,
- जिल्ला अनुगमन समितिबाट अनुगमन भए/नभएको तथा अनुगमन प्रतिवेदन संलग्न राखे/नराखेको,
- वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदनले तोकेबमोजिमको परिमाणको लागि ठेक्का लागे नलागेको, ठेक्का अवधिमा सोभन्दा बढी उत्खनन् भए/नभएको सुनिश्चितता हुने प्राविधिक अनुगमन प्रतिवेदन संलग्न रहे नरहेको।

सुधारका लागि सुझावहरू

- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको उत्खनन् र बिक्री सम्बन्धी स्पष्ट नीति, ऐन, नियमावली, निर्देशिका र कार्यविधि सहितको कानुनी व्यवस्था गर्ने,
- विद्यामान स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, वन ऐन, २०७६, वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ र वातावरण संरक्षण नियमावली, २०७७ को बाझिएका प्रावधानहरूमा कानुनी सामञ्जस्यता र तादाम्यता कायम गर्ने, जस्तै IEE/EIA को प्रतिवेदनलाई कार्यान्वयन गर्न वन ऐनले रोकेको अवस्था छ।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको प्राकृतिक स्रोत साधनसम्बन्धी अधिकार यकिन हुन नसक्नु।
- निजी क्षेत्र स्वभावैले नाफामुखी, उद्यमशील र व्यावसायिक चरित्रको हुन्छ। त्यसका लागि खरिद मूल्य र बिक्री मूल्यको बीचमा कतिसम्म फरक पार्न सकिन्छ त्यो स्पष्ट गर्ने। जतिमा किन्यो त्यति नै दरमा त्यतिनै परिमाणको बिक्री गर भन्नु व्यावसायिक निजी क्षेत्र माथिको प्रहार हो।
- स्थानीय तहका प्राविधिक जनशक्तिको क्षमता विकास गरी परिमाण स्पष्ट गर्ने र बिक्री गर्ने कार्यमा नियमन गर्न दक्ष बनाउने,
- राजनीतिक नेतृत्वसहितको संयुक्त अनुगमन संयन्त्र र सूचकहरूको विकास गर्ने,
- अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत जनशक्तिको यस सम्बन्धमा विज्ञता आवश्यक देखिन्छ त्यसतर्फ ध्यान दिने,
- घाटगद्दीको स्पष्ट सीमाङ्कन र परिमाणको बारेमा स्पष्ट रेखाङ्कन गर्न सक्ने क्षमता स्थानीय तहको प्राविधिक कर्मचारीमा विकास गर्ने,
- स्थानीय विनियोजन ऐन र प्रदेश सरकारको विनियोजन ऐनमा यससम्बन्धीको दररेटमा एकरूपता ल्याउने,
- सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय र आन्तरिक राजस्व कार्यालयले मूल्य अभिवृद्धि कर दाखिला भए/नभएको यकिन गरी उक्त कर दाखिला हुने सुनिश्चितताको लागि पहल गर्ने,
- सम्झौताबमोजिम काम नगर्ने व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई कानुनबमोजिम कारबाही गर्ने,
- सङ्घीय मापदण्डबमोजिमको अनुसूचीको प्रयोग गरी नियमित प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था गर्ने।

<u>ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको ठेक्का व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी गराउन कसले के गर्ने त ?</u>

<u>सरकारका तर्फबाट</u>

- कानुनको निर्माण गर्ने,
- प्रभावकारी नियमनको व्यवस्था गर्ने।

<u>ठेक्का लगाउने कार्यालयले</u>

- निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्ताको खरिद मूल्य र बिक्री मूल्यको निश्चितता गर्ने,
- बिड बण्ड भर्दा या त Overhead दिने वा निश्चित प्रतिशतसम्म दर रेटमा परिवर्तन गर्न पाउने कुराको व्यवस्था गर्ने,
- निश्चित नाफा गर्ने सुनिश्चतता सहितको प्रभावकारी नियमन,
- ढुवानीको मार्ग र घाटगद्दीको सुनिश्चतता,

- उत्खनन् गर्न सकिने परिमाण र बिक्री गर्ने निश्चित दररेट।

<u>निर्माण व्यवसायी/आपूर्तिकर्ताले</u>

- आफ्नो क्षमता हेरी टेण्डरमा भाग लिने,
- मिलेमतो नगर्ने,
- कार्यालय/पालिकासँग सम्झौता गर्ने,
- सम्झौताबमोजिमका कार्यालयलाई बुझाउनुपर्ने रकम समयमै बुझाउने,
- सरकारलाई बुझाउनुपर्ने मूल्य अभिवृद्धि करलगायतका करहरू समयमै बुझाउने,
- व्यावसायिक स्वच्छता र व्यापारिक इमान्दारिता कायम गर्ने,
- सामाजिक व्यावसायिक उत्तरदायित्व (CSR) निर्वाह गर्ने,
- इमान्दार, नैतिक, प्रतिस्पर्धी, व्यावसायिक र जवाफदेही बन्ने।

<u>नदीजन्य तथा खानीजन्य पदार्थ जिल्ला अनुगमन समिति</u>

- प्रत्येक पालिकाले वातावरणीय मूल्याङ्कन गरे नगरेको हेर्ने,
- प्रत्येक वर्षको भाद्र महिनाभित्र प्राविधिकको सहयोगमा उत्खनन् र सङ्कलन गर्न सकिने,
- नदीजन्य पदार्थको परिमाण यकिन गरे नगरेको हेर्ने,
- लागत अनुमान वा न्यूनतम कबोल अङ्क निर्धारणको आधार अध्ययन गर्ने,
- नदीजन्य पदार्थको सङ्कलनको कार्ययोजना र घाटगद्दी र मार्गको यकिन गरे नगरेको यकिन गर्ने,
- अन्तर पालिका र अन्तर जिल्ला समन्वय र सहकार्यको वातावरण तयार गर्ने,
- आवश्यक कारबाहीको लागि सिफारिस गर्ने।

<u>गैरसरकारी क्षेत्र/नागरिक समाज/पत्रकार जगत</u>

- जनचेतना अभिवृद्धि गर्ने,
- सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सरकार र निजी क्षेत्रसँग आवश्यक समन्वय र सहकार्य गर्ने,
- खोजपत्रकारिता र नागरिक दबाबमूलक कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नागरिक संलग्नताको लागि पहरेदारी गर्ने,
- सामाजिक पुँजीलाई राष्ट्रिय हित विकास र सुशासन अभिवृद्धिमा परिचालन गर्ने।

निष्कर्ष

सार्वजनिक स्रोतको परिचालन गर्दा बहुआयामिक विकास, मानव र पर्यावरणको बीचमा सन्तुलन कायम गर्नुपर्दछ। यो दिगो विकास तथा समकालीन विश्वको मूल एजेण्डा पनि हो। स्रोतको परिचालन र व्यवस्थापनमा समावेशीता र न्यायिकता कायम गर्नुपर्दछ। स्पष्ट मार्जिनसहितको मापदण्डको आधारमा ठेक्का बन्दोबस्त गर्ने र सूचकको आधारमा नियमित अनुगमन र आवाधिक रूपमा मूल्याङ्कन गरी नियमन कार्यलाई थप प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ। प्रभावकारी ठेक्का व्यवस्थापन गरी आर्जित आयको माध्यमबाट समावेशी, वातावरणमैत्री, गुणस्तरीय र दिगो विकास गर्नेतर्फ ध्यान दिनु जरुरी देखिन्छ। स्थानीय तहको क्षमता विकास गर्दै ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको उत्खनन्, सङ्कलन र बिक्री तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गरी सन्तुलित, वातावरणमैत्री, समावेशी, गुणस्तरीय दिगो विकासमा प्रभावकारिता ल्याउनु आजको आवश्यकता हो।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४
- वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७
- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन् बिक्री तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी मापदण्ड, २०७७
- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा उत्खनन् बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रादेशिक मापदण्ड तथा कार्यविधिहरू
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- नेपाल सरकारबाट समयसमयमा भएका परिपत्रहरू तथा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले दिएका निर्देशनहरू
- भीमदत्त नगरपालिका र दोधारा चाँदनी नगरपालिका कञ्चनपुरबाट प्राप्त विवरणहरू

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनको पछिल्लो एक दशक

- विधान अर्याल[*]

पृष्ठभूमि

विश्वमा आधुनिक राज्य व्यवस्थाको सुरुवातसँगै राज्य सञ्चालनको लागि राज्यकोषको आवश्यकता भयो। राज्यको आन्तरिक प्रशासन सञ्चालन गर्न, बाह्य युद्ध तथा आक्रमणबाट मुलुकलाई जोगाउन र सीमाना विस्तार गर्न राज्यले अनिवार्य रूपमा खर्च गर्नुपर्ने अवस्था देखियो। राज्यले खर्च जुटाउन उपलब्धताका आधारमा विभिन्न आयका स्रोत पहिचान गरी आय आर्जन गर्न थाल्यो। यस क्रममा राज्यले जनतासँग रकम उठाई राज्यकोष वा ढुकुटीको बन्दोबस्त गर्न लाग्यो। नागरिकले राज्यलाई आफ्नो आम्दानीको केही अंश दिनुपर्ने भयो। राज्यको भूमिकामा भएको बढोत्तरीसँगै नागरिकलाई नियमित, आकस्मिक र विकासात्मक सेवा प्रदान गरी लोककल्याणकारी क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्न ठूलो आकारको राज्य कोषको आवश्यकता भयो। राज्यका आयस्रोतलाई बढाउन तथा समाजमा आयको पुनर्वितरण गरी समतामूलक राज्यको स्थापना गर्न विभिन्न प्रकारका प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष कर लगाउने कार्य प्रारम्भ भएको देखिन्छ। मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क सरकारले लगाएका प्रमुख अप्रत्यक्ष कर हुन्।

मूल्य अभिवृद्धि करको अवधारणा

मूल्य अभिवृद्धि करको अवधारणा सन् १९१९ मा जर्मनीका डा. विल्हेम भोन साइमेन्सले प्रस्तुत गरेका हुन्। डा. विल्हेम भोन साइमेन्सले यस करलाई Veredelte Umsatzsteurem नामाकरण गरेका थिए। सन् १९२१ मा थोमस एस एड्मसले अमेरिकामा तत्कालीन अवस्थामा लागेको आय करको प्रतिस्थापन गरी व्यवसायिक करको रूपमा लागु गर्न सुझाव दिएका थिए। तर त्यसबेला यससम्बन्धी विभिन्न अध्ययन भएको भए तापनि तत्काल लागु हुन भने सकेन। लामो समयको अन्तराल पछि विश्वमा सर्वप्रथम सन् १९५४ मा यो कर फ्रान्सले लागु गरेको थियो। यो करका बारेमा सकरात्मक सोचाईको विकास हुँदै गएपछि आइभरिकोस्टले सन् १९६० मा मूल्य अभिवृद्धि कर लागु गऱ्यो र उसले यो कर लागु गर्ने दोस्रो देशको रूपमा आफूलाई उभ्याउन सफल भयो। सन् २०२३ जुनसम्म आईपुग्दा मूल्य अभिवृद्धि कर वा वस्तु तथा सेवासम्बन्धी कर (VAT or GST) कार्यान्वयन गर्ने देशको संख्या १७५ भन्दा बढी भइसकेको देखिन्छ। तर विश्वको महाशक्ति राष्ट्र अमेरिकाले भने यो कर हालसम्म लागु गरेको छैन। सिङ्गापुरले भविष्यमा राजस्वको बढी आवश्यकता परेको बेलामा यस करलाई प्रभावकारी रूपमा लागु गर्न सकियोस भन्ने हिसाबले सुरुमा करदातालाई अभ्यस्त गराउन शून्यदरबाट यो करको सुरुवात गरेको थियो। युरोपेली आर्थिक समुदायको सदस्य बन्नको लागि यो कर लगाउनै पर्ने अनिवार्य शर्त राखिएको छ र सबै युरोपियन युनियनमा आबद्ध राष्ट्रहरूले यो कर लागु गरेका छन्। दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग सङ्गठन सार्कका मुलुकहरूमध्ये सर्वप्रथम मूल्य अभिवृद्धि कर लागु गर्ने पहिलो मुलुक पाकिस्तान हो जसले सन् १९९० मा

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

यो कर प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याएको थियो। त्यसपछि क्रमशः बंगलादेशले सन् १९९१, नेपालले सन् १९९७, श्रीलंकाले सन् १९९८, भारतले सन् २००३ र माल्दिभ्सले सन् २०११ मा मूल्य अभिवृद्धि कर प्रणाली लागु गरेका थिए। सार्क मुलुक मध्ये भुटान र अफगानिस्तानले हालसम्म यो कर लागु गरेका छैनन्। यद्यपि भारतले सन् २०१७ जुलाई १ देखि जी. एस. टी. लागु गरेको छ। भारतमा मूल्य अभिवृद्धि कर लागु गर्दा राज्य सरकारलेमात्र उठाउने गरेकोमा जी. एस. टी. लागु भएपछि केन्द्र सरकारले केन्द्रीय जी. एस. टी. र राज्य सरकारले राज्य जी. एस. टी. का रूपमा कर उठाई कराधार बढाएको देखिन्छ।

उत्पादनदेखि उपभोगसम्मको विभिन्न चरणमा वृद्धि हुने मूल्यमा लाग्ने कर नै मूल्य अभिवृद्धि कर हो। यो वस्तु तथा सेवाको उपभोगमा लाग्ने अप्रत्यक्ष कर हो। कर प्रयोजनको लागि मूल्य अभिवृद्धि कर भनेको मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएको व्यक्तिले खरिद गरेका वस्तु तथा सेवाको खरिद मूल्य तथा निजले बिक्री गरेका वस्तु वा सेवाको बिक्री मूल्यबीचको भिन्नता हो। कुनै उत्पादकले वस्तु उत्पादनका लागि आवश्यक कच्चा पदार्थ, सहायक कच्चा पदार्थ, माध्यमिक पदार्थ, मेसिनरी आदि पैठारी गरेर वा स्थानीय बजारमा खरिद गरी तयारी सामानमा परिणत गरेपश्चात् मूल्य अभिवृद्धि गरेर बिक्री गर्दछ र सोही मूल्यमा कर असुल गरी दाखिला गर्दछ। त्यसै गरी डिलर, थोक वा खुद्रा बिक्रेताले कुनै वस्तु अन्य व्यक्तिबाट खरिद गरेर त्यसको खरिद मूल्य एवं त्यससँग सम्बन्धित अन्य खर्चहरू र मुनाफासमेतको हिसाब गरेर बिक्री मूल्य कायम गरी सोही मूल्यमा कर असुल गरी दाखिला गर्नुपर्दछ। मूल्य अभिवृद्धि कर लागु गरेका प्राय सबै मुलुकहरूले कर कट्टीको अवधारणालाई आत्मसात गरी व्यवहारमा प्रयोगमा ल्याएका छन्। करकट्टीको अवधारणाअनुसार मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएको व्यक्तिले खरिद वा पैठारीमा तिरेको मूल्य अभिवृद्धि करबाट (Input tax) बिक्रीमा असुल गरेको कर (Output tax) घटाएर बाँकी रहेको रकम मूल्य अभिवृद्धि करका रूपमा सरकारलाई बुझाउनु पर्दछ।

नेपालसहित अधिकांश मुलुकमा मूल्य अभिवृद्धि करको कार्यान्वयन गन्तव्य सिद्धान्तमा (Destination Principle) आधारित हुने भएकोले यो उपभोगमा लाग्ने कर हो। पैठारी गरिएका वस्तु तथा सेवामा मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्छ। निर्यातमा मूल्य अभिवृद्धि कर शून्य दरमा लाग्छ भने मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने आन्तरिक उत्पादनका वस्तु तथा सेवामा कर लाग्ने भएकोले आन्तरिक उत्पादन तथा खपतको परिमाणले आन्तरिक मूल्य अभिवृद्धि करको परिचालनमा भूमिका खेल्दछ।

मूल्य अभिवृद्धि करलाई तटस्थ (Neutral), सक्षम (Efficient) तथा राजस्व उत्पादक करका रूपमा लिईन्छ। मूल्य अभिवृद्धि कर लागु गर्ने सबै मुलुकले पुँजीगत तथा गैरपुँजीगत वस्तुबीच विभेद नगरी कर लाग्ने कारोबारसँग सम्बन्धित पुँजीगत तथा गैरपुँजीगत सबै वस्तुमा तिरेको करलाई कट्टी गर्न पाउने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसले गर्दा कर माथि कर (Tax Cascading) नलाग्ने, लगानीमा करको भार नपर्ने र करको रकममाथि करदाताले मुनाफा प्रतिशत लगाउन नपर्ने भएकोले औद्योगिक वा व्यापारिक लागत कम भई कर प्रणाली आर्थिक दृष्टिकोणले सक्षम र तटस्थ हुन्छ। यस करअन्तर्गत एक तहमा कर छलेमा वा कम तिरेमा पछिल्लो तहमा कर कट्टी गर्न नपाइने वा कर कट्टी गर्ने रकम कम हुने हुँदा राजस्व सङ्कलनमा खास फरक पर्दैन। यसलाई मूल्यवृद्धि करको Catchup-Effect भनिन्छ। त्यसै गरी वस्तुको अधिक बीजकीकरण गर्दा बिक्रेताले बढी कर तिर्नुपर्ने र न्यून बीजकीकरण गर्दा क्रेताले बढी कर तिर्नुपर्ने हुनाले अधिक वा न्यून बीजकीकरणलाई मूल्य अभिवृद्धि करले निरुत्साहित गर्दछ। यसरी बिक्रेता तथा क्रेताबीच मूल्य निर्धारणमा परस्पर विपरीत स्वार्थ लुकेको कारणले गर्दा कारोबारको यथार्थ मूल्य निर्धारण गर्नमा एकले अर्को पक्षलाई स्वतः निगरानी (Self Polishing) गर्दछन् भन्ने मान्यता यसमा रहेको छ।

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि करको कार्यान्वयन

नेपालमा तत्कालीन अवस्थामा वस्तु तथा सेवामा लगाइएका बिक्री कर, होटल कर, ठेक्का कर र मनोरञ्जन करलाई प्रतिस्थापित गर्दै एकल आधुनिक करको रूपमा मूल्य अभिवृद्धि कर लगाइएको छ। सरकारले बढ्दो सार्वजनिक खर्चलाई धान्न राजस्वका स्रोतहरू जुटाउने क्रममा परम्परागत कर प्रणाली र कर प्रशासनलाई आधुनिक कर प्रशासन तथा कर प्रणालीमा रूपान्तरण गर्नुपर्ने आवश्यकताको अनुभूतिपछि यससम्बन्धी व्यापक बहस तथा छलफल गरेर आधुनिक करको रूपमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयनमा आएको हो। नेपालको इतिहासमा नै अन्य कुनै किसिमका कर लागु गर्दा यति धेरै छलफल बहस गरिएको थिएन। मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ सालमा तर्जुमा भई २०५४ साल मङ्सिर १ गतेदेखि लागु गरियो। यो कर लागु भएको पनि २६ वर्ष पुगिसकेको छ। यस अवधिमा आन्तरिक राजस्वको दायरा विस्तार भई कर सङ्कलनमा उल्लेखनीय वृद्धि भएको छ। यो कर प्रशासनका लागि हाल विभागअन्तर्गत आन्तरिक राजस्व कार्यालयहरू ४३ र ठूला करदाता कार्यालय १, मध्यमस्तरीय करदाता कार्यालय १, करदाता सेवा कार्यालय ३९ क्रियाशील रहेका छन्।

मूल्य अभिवृद्धि करको दर

मूल्य अभिवृद्धि करलाई एउटा आधुनिक, वैज्ञानिक कर प्रणालीका रूपमा लिएको र यसको कार्यान्वयन गरेका मुलुकहरूमा करको दरमा भने भिन्नता पाइन्छ। विश्वमा सबैभन्दा बढी दरमा मूल्य अभिवृद्धि कर लगाउने देश हंगेरी हो जहाँ यसको दर २७ प्रतिशत रहेको छ। त्यसै गरी स्वीडेन, क्रोसिया, डेनमार्क जस्ता मुलुकमा २५ प्रतिशतका दरमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन गरेको देखिन्छ। त्यसै गरी मूल्य अभिवृद्धि करलाई एकल तथा बहुल दरमा लागु गर्ने मुलुकहरूसमेत उल्लेख्य संख्यामा रहेका छन्। नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर २०५४ साल मङ्सिरमा प्रारम्भ गर्दा मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने वस्तु तथा सेवामा शून्य र दश प्रतिशतका दरले लगाइएकोमा आर्थिक अध्यादेश, २०६१ को माघपश्चात् यसमा वृद्धि गरी शून्य र तेह्र प्रतिशतका दरले लगाई हालसम्म निरन्तरता प्रदान गरेको छ।

नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर परिचालन

मूल्य अभिवृद्धि कर राजस्वको एक महत्त्वपूर्ण स्रोत हो। मूल्य अभिवृद्धि करको कारणले मुलुकले आन्तरिक राजस्वको माध्यमबाट बजेटमा उल्लिखित सम्पूर्ण खर्च धान्न नसक्ने भए तापनि प्रशासनिक खर्चको ठूलो हिस्सा जुटाउन सहयोग पुगेको देखिन्छ। मुलुक सङ्घीयतामा गएपछि सरकारको नियमित प्रशासनिक खर्चमा भएको वृद्धिलाई धान्नको लागि नयाँ करका क्षेत्रहरू पहिल्याउने र साविकको कर प्रशासनमा गुणात्मक ढङ्गबाट सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ। राजस्व परिचालनमा मेरुदण्डको रूपमा ग्रहण गरिएको मूल्य अभिवृद्धि कर परिचालनको पछिल्लो एक दशकको तथ्याङ्कको विश्लेषणका आधारमा सहयोग पुगेको पनि देखिन्छ। विगत १० वर्षको मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन स्थिति लेखाजोखा गर्दा आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा रु.१ खर्ब ३ अर्ब ५ करोड लक्ष्य निर्धारण भएकोमा रु.१ खर्ब ९६ करोड असुल भएको छ। सो मध्ये पैठारीतर्फ ७० अर्ब २१ करोड लक्ष्य रहेकोमा रु.६६ अर्ब ५७ करोड अर्थात् आयात लक्ष्यको ९५ प्रतिशत तथा आन्तरिक तर्फ रु. ३२ अर्ब ८४ करोड लक्ष्य रहेकोमा रु.३४ अर्ब ६६ करोड असुल भएको छ। आन्तरिक लक्ष्यको तुलनामा १०५ प्रतिशत प्रगति भएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७०।७१ देखि २०७९।८० सम्मको कुल मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन स्थिति हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा बाहेक सबै आर्थिक वर्षमा वृद्धि हुँदै गएको अवस्था रहेको छ। एक दशकको मूल्य अभिवृद्धि करको संरचनात्मक

पक्षलाई विश्लेषण गर्दा आन्तरिक मूल्य अभिवृद्धि करको पैठारी मूल्य अभिवृद्धि करसँगको हिस्सा न्यूनतम ३३ देखि ४३ प्रतिशतसम्म रहेको देखिन्छ। यसै गरी आर्थिक वर्ष २०७०।७१ देखि २०७९।८० सम्मको अवधिमा कुल राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि करको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा सबैभन्दा कम २०.९२ प्रतिशत रहेको छ भने आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा सबैभन्दा बढी ३०.५९ प्रतिशत रहेको छ। यसले मूल्य अभिवृद्धि करको परिचालन कुल राजस्वसँगको अनुपातमा न्यून रहेको देखाउँछ किनकि मूल्य अभिवृद्धि करको कार्यान्वयन साविकका ४ वटा महत्त्वपूर्ण करको विस्थापन गरी लगाइएको हो।

मूल्य अभिवृद्धि कर आन्तरिक र पैठारी सङ्कलन अनुपात, विगत १० वर्षको मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन र कुल राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि करको हिस्सा देहाय अनुसार रहेको छ।

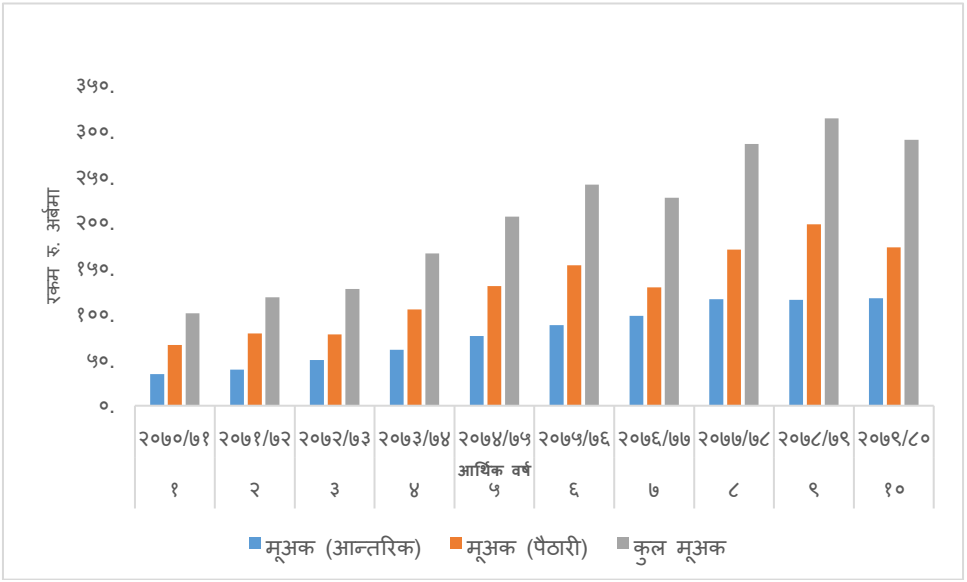
मूल्य अभिवृद्धि करको संरचनागत विवरण

(रु. अर्बमा)

क्र.सं.	आर्थिक वर्ष	मूअक (आन्तरिक)	मूअक (पैठारी)	कुल मूअक	आन्तरिक तथा पैठारी मूअक अनुपात	कुल राजस्वमा मूअक (प्रतिशतमा)
१	२०७०।७१	३४.४०	६६.५७	१००.९७	३४:६६	२०.९२
२	२०७१।७२	३९.५५	७८.९४	११८.४९	३३:६७	२९.२०
३	२०७२।७३	४९.८२	७७.९४	१२७.७६	३९:६१	२६.५२
४	२०७३।७४	६१.१२	१०५.३४	१६६.४६	३७:६३	२७.३३
५	२०७४।७५	७६.२२	१३०.६४	२०६.८६	३७:६३	२८.२५
६	२०७५।७६	८८.१९	१५३.७१	२४१.९०	३६:६४	२८.१४
७	२०७६।७७	९८.१४	१२९.४	२२७.५४	४३:५७	२८.२२
८	२०७७।७८	११६.४३	१७०.६३	२८६.०६	४१:५९	३०.५९
९	२०७८।७९	११५.८६	१९८.४४	३१४.३०	३७:६३	२९.४२
१०	२०७९।८०	११७.५४	१७३.०६	२९०.६०	४०:६०	३०.३६

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग

यसलाई तलको रेखाचित्रद्वारा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।



कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग मूल्य अभिवृद्धि कर परिचालनको स्थिति

आर्थिक वर्ष २०७०।७१ देखि २०७९।८० सम्मको कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग मूल्य अभिवृद्धि करको अनुपात आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा न्यूनतम ५.२० प्रतिशत र आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा अधिकतम ६.८८ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा कुल गार्हस्थ उत्पादन १९ खर्ब ४१ अर्ब ७३ करोड रुपैयाँ रहेको छ भने मूल्य अभिवृद्धि कर १ खर्ब ९७ करोड रुपैयाँ सङ्कलन भएको छ जुन गार्हस्थ उत्पादनको ५.२ प्रतिशत हुन आउँछ। यो १० वर्षको अवधिमा निरपेक्ष रूपमा हेर्दा मूल्य अभिवृद्धि करको सङ्कलन बढेको देखिए पनि कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा भने त्यसरी बढ्न सकेको देखिएन।

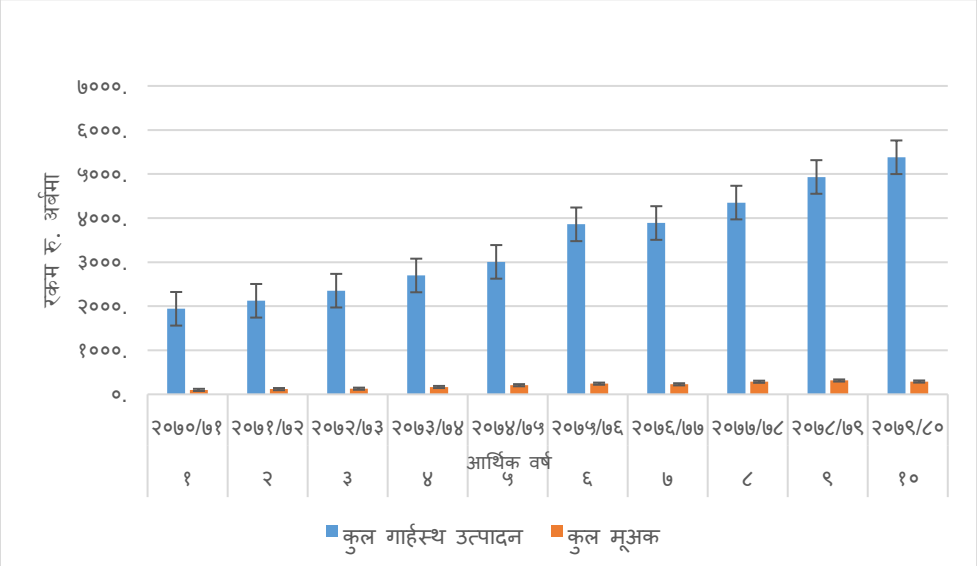
कुल गार्हस्थ उत्पादन तथा कुल मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन स्थिति

(रु. अर्बमा)

क्र.सं.	आर्थिक वर्ष	कुल गार्हस्थ उत्पादन	कुल मूल्य अभिवृद्धि कर	कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग मूल्य अभिवृद्धि कर अनुपात
१	२०७०।७१	१९४१.७३	१००.९७	५.२
२	२०७१।७२	२१२३.४७	११८.४९	५.५८
३	२०७२।७३	२३५२.८५	१२७.७६	५.४३
४	२०७३।७४	२६९७.८९	१६६.४६	६.१७
५	२०७४।७५	३००६.६८	२०६.८६	६.८८
६	२०७५।७६	३८५८.९३	२४१.९०	६.२२
७	२०७६।७७	३८८८.७०	२२७.५४	५.७२
८	२०७७।७८	४३५२.५५	२८६.०६	६.६१
९	२०७८।७९	४९३३.७०	३१४.३०	६.४८
१०	२०७९।८०	५३८१.३४	२९०.६०	५.३२

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग

यसलाई रेखाचित्रद्वारा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।



मूल्य अभिवृद्धि कर विवरणको स्थिति

मूल्य अभिवृद्धि कर लेखामा आधारित कर प्रणाली हो। यसको प्रभावकारिता मूल्य अभिवृद्धि कर कानुनको परिपालनास्तरमा निर्भर हुन्छ। खासगरी मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने वस्तु तथा सेवाको कारोबार

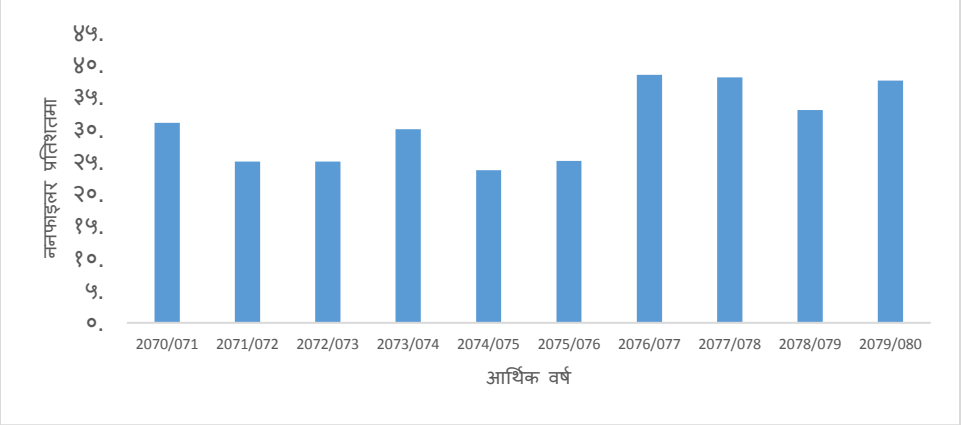
गर्दा दर्ता भएर कारोबार गर्ने, कारोबार गर्दा बिल बीजक लिनेदिने, कारोबारको यथार्थ ढङ्गबाट लेखांकन गर्ने र समयमै कर विवरण बुझाई कर सहभागिता जनाउने गर्नुपर्छ। आर्थिक वर्ष २०७०।७१ देखि २०७९।८० सम्मको करदाताको मूल्य अभिवृद्धि करमा सहभागिता हेर्दा त्यति सन्तोषजनक देखिदैन। यो अवधिमा जम्मा दर्ता भएका करदाता मध्ये मूल्य अभिवृद्धि कर विवरण नबुझाउने करदाताको संख्या सबै भन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा २३.६८ प्रतिशत रहेको देखिन्छ भने सबै भन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा ३८.४६ प्रतिशत रहेको छ। तालिकामा प्रस्तुत १० वर्षको मूल्य अभिवृद्धि कर नबुझाउने अर्थात् मूअक ननफाईलरको संख्या आफैमा अधिक संख्या हो र त्यसमा पनि यसको प्रवृत्ति बढ्दो देखिएको छ। यसबाट करदाताको नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर सहभागिताको अवस्था कमजोर तथा कर प्रशासनको करदाता शिक्षा र अनुगमन प्रणाली कामयावी नभएको देखाउँछ।

मूल्य अभिवृद्धि कर ननफाइलरको संख्या

	२०७०।७१	२०७१।७२	२०७२।७३	२०७३।७४	२०७४।७५	२०७५।७६	२०७६।७७	२०७७।७८	२०७८।७९	२०७९।८०
मूअक ननफाईलर(प्रतिशतमा)	३०.९८	२५	२५	३०	२३.६८	२५.१०	३८.४६	३८.०५	३३	३७.५३

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग

यसलाई रेखाचित्रद्वारा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।



मूल्य अभिवृद्धि कर विवरण बुझाउने कुल करदाता मध्ये खरिदमा तिरेको करभन्दा बिक्रीमा सङ्कलित कर बढी अर्थात् डेबिट रिटर्न भएका करदाताहरूको संख्या यो १० वर्षको अवधिमा सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा १०.९३ प्रतिशत रहेको देखिएको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा २३.१४ प्रतिशत रहेको छ। त्यसै गरी बिक्रीमा सङ्कलित करभन्दा खरिदमा तिरेको कर बढी अर्थात् क्रेडिट रिटर्न भएका करदाताको संख्या यो अवधिमा सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७१।७२ मा ४४.०३ प्रतिशत रहेको देखिएको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा ५८.७७ प्रतिशत रहेको छ।

डेबिट रिटर्न, क्रेडिट रिटर्न तथा शून्य रिटर्न र डेबिट तथा क्रेडिट रकम

विवरण	आर्थिक वर्ष									
	२०७०।७१	२०७१।७२	२०७२ ७३	२०७३।७४	२०७४।७५	२०७५।७६	२०७६।७७	२०७७।७८	२०७८।७९	२०७९।८०
Debit Returns (%)	२७.१४	१८.९८	१३.३०	१३.२५	१४.०६	२५.६	२२.१७	११.२६	१०.९३	११.३१
Credit Returns (%)	४५.४९	४४.०३	५१.११	५१.१४	५१.९७	४५.९	४८.३८	५६.१३	५८.५३	५८.७७
Zero Returns (%)	२७.३७	२५	३५.५८	३५.६१	३३.९७	२८.५	२९.४४	३२.६१	३०.५४	२९.९२
Debit Amounts shown in M3 (billions)	४.७६	३.४०	४४.८	४९.३२	६९.८५	१२.६९	११.२३	१०.१३	१३.०६	१४.१८
Credit Amounts shown in 2066 M3(billions)	३९.०५	१७.७७	२६.४	२९.१६	३८.१९	३९.७४	४२.४०	४०.९७	७०.३५	६९.८५
Ratio of credit Amount to debit amount (Times)	8.20 times	५.२२ times	०.५९ times	०.५९ times	०.५४ times	३.१३ times	३.७७ times	०.४० times	५.३८ Times	४.९२ Times

स्रोतः आन्तरिक राजस्व विभाग

मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएका तर आर्थिक वर्षभित्र कुनै पनि कारोबार नभएका अर्थात् शून्य विवरण बुझाउने करदाताको संख्या यो अवधिमा सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७१/७२ मा २५ प्रतिशत रहेको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७३।७४ मा ३५.६१ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएका करदाताले पेस गरेको विवरणअनुसार यो अवधिमा सरकारलाई बुझाउनुपर्ने कर रकम अर्थात् डेबिट रकम सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७१।७२ मा ३ अर्ब ४० करोड रुपैयाँ रहेको देखिएको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७४।७५ मा ६९ अर्ब ८५ करोड रुपैयाँ रहेको छ। त्यसैगरी करदाताले पेस गरेको विवरणअनुसार सरकारलाई बुझाउनुपर्ने कर रकममा मिलान गर्न बाँकी वा कर फिर्ता हुन सक्ने रकम आर्थिक वर्ष २०७०।७१ देखि २०७९।८० को अध्ययन अवधिमा सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७१।७२ मा १७ अर्ब ७७ करोड रुपैयाँ रहेको देखिएको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा ७० अर्ब ३५ करोड रुपैयाँ रहेको छ। त्यसै गरी डेबिट कर रकम र क्रेडिट कर रकमको अनुपात यो अवधिमा सबैभन्दा कम आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा ०.४० रहेको छ भने सबैभन्दा बढी आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा ८.२ रहेको छ। यसरी मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएका करदातहरूमध्ये कर विवरण पेस नगर्ने, शून्य कर विवरण पेस गर्ने, क्रेडिट कर विवरण पेस गर्ने र डेबिट कर रकमको तुलनामा क्रेडिट कर रकम उच्च रहेको देखियो। यसले करदाताको करमा सहभागितामा कमी, कर कानुनको पालनास्तर कमजोर तथा कर प्रशासनको निगरानी एवं अनुगमन प्रणाली फितलो रहेको देखाउँछ।

नेपालमा सरकारले मूल्य अभिवृद्धि करलाई समग्र कर राजस्वको मेरुदण्डका रूपमा विकास गर्ने अपेक्षासहित कार्यान्वयन गरिएको हो। यसले कारदाताको कारोबारलाई उजागर गरी पारदर्शिता बढाउन भूमिका खेल्नुपर्छ। भन्सार विन्दुमा पैठारी गरिएका वस्तुमा एकपटक मूल्य अभिवृद्धि कर लगाएपछिका कारोबारका प्रत्येक तहमा स्वतः मूल्य अभिवृद्धि कर असुल गर्न व्यवसायीलाई प्रेरित गर्ने तथा आयकर प्रयोजनका लागि व्यवसायीको कारोबार रकम यकिन गर्नमा सहयोग पुऱ्याउने भएकोले कर प्रणालीमा यसलाई महत्त्वपूर्ण करका रूपमा लिएको हो।

मूल्य अभिवृद्धि कर प्रणालीमा सुधारका प्रमुख पक्षहरू

मूल्य अभिवृद्धि करलाई सरल, पारदर्शी, वैज्ञानिक र सूचना प्रविधिमैत्री लेखामा आधारित कर प्रणाली भनिए तापनि नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर करछली र चुहावटको माध्यम बनेको देखिएको छ। आधुनिक कर प्रणालीको महत्त्वपूर्ण कोसेढुङ्गाको रूपमा प्रमाणित भएको मूल्य अभिवृद्धि कर समय सापेक्ष, पारदर्शी, उत्तरदायित्व वहन गर्न सक्ने नैतिकवान कर प्रशासन, कानुनी कर्तव्य र अधिकार वहन गर्ने इमान्दार करदातामा निर्भर रहेको छ। यसलाई स्वयंकर निर्धारण प्रणालीमा आधारित आधुनिक र वैज्ञानिक कर प्रणालीको रूपमा ग्रहण गर्दै अन्य करका कमी कमजोरीसमेत पहिल्याउन सक्ने करको रूपमा अङ्गीकार गरिए तापनि नेपालमा नक्कली बिल बीजकमार्फत कर चुहावटले बेलाबेलामा गम्भीर प्रश्नचिन्ह खडा गरेको छ। नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर दर्तादेखि फिर्तासम्मका विभिन्न चरणहरूमा यो कर कार्यान्वयनमा विभिन्न समस्याहरू रहेका छन्। मूल्य अभिवृद्धि कर प्रणाली कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका सुधार गर्नुपर्ने पक्षहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

- बिल लिने दिने प्रचलनको कमी,
- नक्कली बिल बीजक नियन्त्रणको अभाव,

- वस्तु तथा सेवाको आयातमा न्यून बीजककीरण,
- स्वच्छिक कर सहभागिताको कमी र कमजोर कर कानुनको परिपालनास्तर,
- विवरण समयमा नबुझाउने, शून्य विवरण र क्रेडिट विवरणको संख्या घटाउन असफल देखिनु,
- चुस्त दुरुस्त, खरिद, बिक्री तथा मूल्यअभिवृद्धि कर लेखाको कमी,
- उल्लेखनीय ननफाइलरको संख्या,
- बढ्दो चोरी व्यापार,
- आयातकर्ता व्यवसायीको वास्तविक मौज्दात र देखाएको क्रेडिट रकमवीच सामञ्जस्यताको कमी,
- ठूला व्यावसायिक फर्मको कर निर्धारणमा समस्या,
- अनुसन्धानमूलक कर परीक्षणको अभाव,
- कमजोर अनुगमन तथा निरीक्षण प्रणाली,
- गैरव्यावसायिक व्यक्तिलाई समेत मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्तासम्बन्धी कानुनी व्यवस्था,
- लामो, जटिल, बहुअर्थी र सालबसाली फेरबदल भइरहने कर छुटको लिष्ट,
- गहिरिँदो र घटाउन असफल हुँदै आएको अनौपचारिक अर्थतन्त्र,
- अन्तर निकाय सूचना आदानप्रदान तथा समन्वयको अभाव,
- व्यवसायीहरूको आन्तरिक तथा बाह्य कारोबारको प्रभावकारी नेटवर्किङ तथा सूचना प्रविधिमा आधारित कामयावी निगरानी प्रणालीको अभाव,
- समसामयिक दीर्घकालीन कर नीतिको अभाव।

गर्नुपर्ने सुधारका विषय

करको उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्दै राजस्वमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउने उद्देश्यले नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर कार्यान्वयन भएको २६ वर्ष व्यतीत भइसकेको सन्दर्भमा माथि उल्लिखित सुधारका पक्षहरूलाई समाधान गर्न देहायका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छः

- नेपालको व्यावसायिक र प्रशासनिक पर्यावरण सुहाउँदो खोज तथा अनुसन्धानमा आधारित दीर्घकालीन कर नीतिको तर्जुमा गर्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासलाई आत्मसात गर्दै सूचना प्रविधिको कारणले कारोबारको तौर तरिकामा आएको परिवर्तनअनुरूप कर कानुनमा समसामयिक सुधार गर्ने,
- कर छुटसम्बन्धी व्यवस्थालाई घटाउँदै सालबसाली रूपमा कर छुटमा गरिने ठूलो हेरफेरलाई रोक लगाई कर छुटलाई स्थिर, पारदर्शी र सरल बनाउने,
- मूल्य अभिवृद्धि करको लेखालाई सरल, सबैले बुझ्न सक्ने लेखा मानमा आधारित बनाउने,
- खुला सिमानाको फाइदा उठाएर गरिने चोरी निकासी तथा पैठारीलाई नियन्त्रण गर्ने र न्यून बीजकीकरणको पैठारीलाई रोक लगाउन खरिदको वैकल्पिक व्यवस्था गर्ने,
- करदाताको आवश्यकतामा आधारित करदाता शिक्षा, सूचना प्रविधिमा आधारित करदातालाई सेवा, कारोबारमा आधारित करदाताको वर्गीकरण, एकीकृत सूचना प्रविधिमा आधारित करदाताको अभिलेख नेटवर्किङ तथा कारोबारको निरन्तर अनुगमन प्रणाली क्रियाशील तुल्याउने,

- सूचना प्रमाणमा आधारित अनुसन्धान, जोखिम सूचकमा आधारित गुणस्तरीय कर परीक्षण, कर प्रशासनको दक्षतामा अभिवृद्धि, न्यायिक सिद्धान्तमा आधारित कर निर्धारण र पुनरावलोकन, स्वयंकर निर्धारण प्रणालीमा जोड दिने,
- बिल बीजकको व्यवस्थालाई प्रभावकारी ढङ्गबाट कामयावी बनाउन यसको उल्लङ्घन कर्तालाई ठूलो आर्थिक दण्ड जरिबाना र सूचना दिनेलाई उचित पुरस्कारको निम्ति कानुनी व्यवस्था गर्ने,
- उच्च क्रेडिटमा रहेका आयातकर्ताहरूको मौज्दात स्थितिको अनुगमनमा विशेष जोड दिने,
- बजार अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउन अन्तरनिकाय समन्वयमा जोड,
- गैर व्यवसायीक व्यक्तिलाई करमा दर्ता हुनुपर्ने कानुनी व्यवस्थालाई हटाउने,
- करको दायरा विस्तारमा प्राथमिकता दिई कराधारलाई फराकिलो बनाउने।

निष्कर्ष

कुनै पनि मुलुकले प्रभावकारी ढङ्गबाट आन्तरिक स्रोतको परिचालन गर्न सोसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्था, कानुनी व्यवस्था, प्रशासनिक क्षमता, मुलुकले अवलम्बन गरेको राजनीतिक प्रणाली, आर्थिक तथा सामाजिक अवस्था, बाह्य कारोबार एवं सम्बन्ध र नागरिकको चेतनास्तरमा निर्भर रहेको हुन्छ। नेपालमा लामो समयको राजनीतिक अस्थिरताले गर्दा समसामयिक नीतिगत सुधारले निरन्तरता नपाउने र राजनीतिक नेतृत्वले प्रशासन सुधारलाई उच्च महत्त्व प्रदान गर्न नसक्दा सार्वजनिक प्रशासन अपेक्षित रूपमा सबल, सक्षम र प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। राजस्व परिचालनमा मुलुकको आर्थिक अवस्था तथा अर्थतन्त्रको बनोट एवं संरचना, कानुनी व्यवस्था, कर प्रशासनको क्षमता, करदाता शिक्षाको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। नेपालमा बिक्री कर, होटल कर, मनोरञ्जन कर र ठेक्का कर जस्ता चारवटा करलाई प्रतिस्थापन गरी आधुनिक कर प्रणालीका रूपमा मूल्य अभिवृद्धि करलाई कार्यान्वयन गरेको २६ वर्ष भएको छ। पछिल्लो १० वर्षको मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन अवस्थाको विश्लेषणबाट राज्यले आशातीत रूपमा मूल्य अभिवृद्धि कर परिचालन गर्न सकेको देखिँदैन। मूल्य अभिवृद्धि करका कतिपय सुन्दर पक्षलाई सदुपयोगभन्दा दुरूपयोग गरेको पनि देखिएको छ। मूल्य अभिवृद्धि कर पारदर्शी तथा लेखामा आधारित कर प्रणाली भए तापनि करदाताहरू करको दायरामा नआएको, दायरामा आएका करदाताले पनि मूल्य अभिवृद्धि करको आधारभूत तत्वका रूपमा रहेको बिल बीजक जारी गर्ने र यथार्थ कारोबार देखाउनुपर्ने प्रवृत्तिमा सुधार हुन सकेको देखिँदैन। कर विवरण नै नबुझाउने, शून्य कर विवरण बुझाउने, क्रेडिट कर विवरण बुझाउने करदाताको सङ्ख्या अपेक्षित रूपमा घट्न सकेको देखिएन। यसको फलस्वरूप राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि करको योगदान उल्लेखनीय ढङ्गबाट बढ्न नसकेको र कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा मूल्य अभिवृद्धि करको परिचालन न्यून देखिएको छ। यसको लागि करसम्बन्धी दीर्घकालीन नीतिको तर्जुमा, कर छुटसम्बन्धी व्यवस्थामा नियन्त्रण गरी स्थिर, पारदर्शी र मुलुकको आवश्यकतामा आधारित बनाउने, कराधारलाई फराकिलो बनाई करदाताको कारोबार र मौज्दातलाई सूचना प्रविधिमा आधारित प्रभावकारी अनुगमन व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। अर्थतन्त्रलाई खुला र देख्न सकिने बनाउन घरजग्गा जस्ता व्यवसायलाई अनिवार्य रूपमा दर्ता व्यवस्था गरी नियमन गर्ने, खुला सीमानाको फाइदा उठाई गरिने सबै खाले अवैध कारोबारलाई प्रभावकारी ढङ्गबाट नियन्त्रण गर्नुपर्छ। अन्त्यमा, मौजुदा कर कानुनको परिपालना बढाउँदै निगरानी तथा अनुगमन व्यवस्थामा गुणात्मक सुधार ल्याउन अन्तर निकाय समन्वय र सहकार्यमा सघनता ल्याई कर प्रशासनको क्षमता अभिवृद्धिमा विशेष ध्यान दिनुपर्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्रीहरू</u>

- भट्टराई, ईश्वरी प्रसाद, नेपालको कर प्रणाली
- मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा नियमावली, २०५३
- आयकर ऐन, २०५८
- राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२
- मूल्य अभिवृद्धि कर निर्देशिका, २०६९ (संशोधनसहित)
- वार्षिक प्रतिवेदन, आन्तरिक राजस्व विभाग
- Wikipedia the Encyglopedia- value added tax
- www.ird.gov.np
- www.mof.gov.np

नेपालमा निवृत्तिभरण प्रणाली - एक विश्लेषण

- जानकी भण्डारी[*]

सारांश

सरकारी सेवामा प्रवेश गर्नुको एउटा मुख्य कारणमध्ये एक हो निवृत्तिभरण। अवकाश प्राप्त राष्ट्रसेवकहरूको दैनिक जीवनयापनका लागि आर्थिक सहायताका रूपमा निवृत्तिभरण उपलब्ध गराउनु राज्यको दायित्वको रूपमा रहेको हुन्छ। नेपाल सरकारले पनि सरकारी सेवाबाट अवकाश प्राप्त राष्ट्रसेवक तथा निजका परिवारलाई मासिक रूपमा बैंकिङ्ग प्रणालीमार्फत निवृत्तिभरण उपलब्ध गराउँदै आएको छ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीको सेवा निवृत्त जीवनलाई आर्थिक रूपले सक्षम, सबल र सहज बनाउन एकातिर निवृत्तिभरण अनिवार्य छ भने अर्कोतिर निवृत्तिभरण व्यवस्थापनका लागि हुने खर्चको रकम पनि बढ्दो क्रममा छ। यसबाट जनताले तिरेको करको ज्यादातर हिस्सा पुँजी विकासको कार्यक्रममा लगाउनुको सट्टामा निवृत्तिभरण व्यवस्थापनामा खर्च हुँदै आएको छ। यसरी नै निवृत्तभरकको संख्या बढ्दै जाने हो भने आउने दशकमा कुल जनसङ्ख्याको निकै ठूलो हिस्सा निवृत्तभरक हुनेछ र राज्यले थेग्न मुश्किल पर्ने देखिन्छ।

परिचय तथा परिभाषा

- निवृत्तिभरण भन्नासाथ राष्ट्रसेवक कर्मचारीले जीवनको उत्पादनशील समयलाई राष्ट्रसेवामा समर्पण गरी सेवा निवृत्त भएपछि निज र निजका परिवारको जीविकोपार्जनबापत दिईने नियमित मासिक रकम भन्ने बुझिन्छ।
- कुनै पनि संगठित संस्थामा कार्यरत कर्मचारीहरू आफ्नो सेवाबाट सेवानिवृत्त भएपछि निज स्वयं वा निजका आश्रितहरूलाई निरन्तर रूपमा उपलब्ध गराइने आर्थिक सुविधा वा सहुलियतलाई निवृत्तिभरण भनेर बुझिन्छ।
- कर्मचारी वा कामदारले आफ्नो जीवनको ऊर्जाशील समयमा गरेको योगदानको कदरस्वरूप सेवानिवृत्त भएपछि उनीहरूको जीवन निर्वाहका लागि निवृत्तिभरणको सुविधा दिने प्रचलनको सुरु भएको पाइन्छ।
- नेपालमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयअन्तर्गत रहेको निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालय, त्रिपुरेश्वरले निवृत्तिभरण व्यवस्थापनको सम्पूर्ण जिम्मेवारी पूरा गर्दै एकीकृत निवृत्तिभरण व्यवस्थापन सूचना प्रणाली प्रयोगमा ल्याएको छ।
- यसरी सेवाबाट अवकाश प्राप्त कर्मचारीले प्राप्त गर्ने रकम सम्बन्धित सेवाग्राहीलाई के कसरी कुन माध्यम र तरिकाबाट उपलब्ध गराउँदा सहज र सजिलो हुन्छ भन्ने कुराको व्यवस्थापन गर्ने कार्यलाई निवृत्तिभरण भुक्तानी व्यवस्थापन भन्ने बुझिन्छ।

---

[*] निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

नेपालमा निवृत्तिभरणको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

- निवृत्तिभरणको सुरुवात सबैभन्दा पहिले सन् १८८३ मा बिस्मार्कका पालामा जर्मनीबाट (विविकिपिडियामा उल्लेख) भएको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री श्री ३ चन्द्र शम्शेरले प्रथम विश्वयुद्धमा नेपालबाट बेलायती सेनामा खटिई अंगभंग भई फर्किएका सैनिकलाई वार्षिक खान्गीको रूपमा निश्चित रकम दिने व्यवस्थाबाट सुरुवात गरेको देखिन्छ।
- वि.सं. १९९१ मा सैनिक द्रव्यकोषको स्थापना पश्चात् तत्कालीन प्रधानमन्त्री श्री ३ जुद्ध शम्शेरले वि.सं.१९९८ भाद्र १७ गते आफ्नो जन्मदिनको भाषणबाट सैनिक सेवामा रहेका जवानहरूले तलबको पाँच खण्डको एक खण्ड जीवनभर निवृत्तिभरण पाउने व्यवस्थाको घोषणा गरेका थिए।
- निजामती कर्मचारीतर्फ भने वि.सं. १९९९ मार्ग १४ देखि २५ वर्ष सेवा अवधि पूरा गरी अवकाश प्राप्त गरेका कर्मचारीलाई ६ खण्डको १ खण्ड निवृत्तिभरण दिने व्यवस्था भएको पाइन्छ।
- त्यस बखत निवृत्तिभरण रकम मालपोत कार्यालयहरूबाट वितरण गर्ने गरेको देखिन्छ। वि.सं. २०३३ सालदेखि मात्र कौषीतोषाखाना कार्यालयको भुक्तानी आदेशबमोजिम नेपाल राष्ट्र बैङ्क, राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क र नेपाल बैङ्क लिमिटेडका बैंकिङ्ग कार्यालयहरूमार्फत निवृत्तिभरण भुक्तानी हुन थालेको इतिहास छ।
- साविकको कौषीतोषाखानाको नाम परिवर्तत गरी हाल निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयको रूपमा परिणत गरिएको छ।
- नेपालमा निवृत्तिभरण व्यवस्थापनसम्बन्धी सम्पूर्ण कार्यहरू जस्तै निवृत्तिभरण रकम भुक्तानी व्यवस्थापन गर्ने, बैङ्क तोक्ने र बैङ्क परिवर्तन गर्ने, बहालवाला कर्मचारीको तलब वृद्धि हुँदा वृद्धि हुने निवृत्तिभरण रकम भुक्तानी व्यवस्थापन गर्ने आदि निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयले गर्दै आएको छ।
- निवृत्तिभरण अधिकार पत्र दिने, सुरु रकम किटान गर्ने, इच्छाइएको व्यक्ति प्रमाणित गर्ने, ६० वर्षे, ७५ वर्षे, ८५ वर्षे औषधि उपचार खर्चबापतको सुविधा थप गर्ने, निवृत्तिभरण अधिकार पत्र संशोधन गर्ने सम्पूर्ण कार्यहरू निजामती किताबखानाले गर्दै आएको छ।
- यसका साथै निवृत्तिभरणसम्बन्धी तोकिएको केही कार्यहरू गर्न जिल्लास्थित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूलाई निजामती किताबखाना तथा निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयले अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ।
- नेपालमा सैनिक सेवाबाट अवकाश प्राप्त कर्मचारीहरूबाट सुरु गरिएको निवृत्तिभरण सुविधाको दायरा फराकिलो भई हाल सैनिक, निजामती, प्रहरी र शिक्षक सेवाका अवकाश प्राप्त कर्मचारी तथा निजका परिवारलाई परम्परागत निवृत्तिभरण प्रणालीअनुसार दिइँदै आएको छ।
- हाल निवृत्तिभरण कोष ऐन,२०७५ कार्यान्वयनमा रही २०७६ साल श्रावण १ भन्दापछि नियुक्ति भएका राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको व्यवस्था गरिएको छ।

निवृत्तिभरण सम्बन्धमा रहेका विद्यमान नीति, नियम र प्रचलनहरू

- निवृत्तिभरण प्राप्त गर्न निजामती कर्मचारीहरू, सामुदायिक विद्यालयका शिक्षकहरू, नेपाली सेना र नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल तथा राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागका कर्मचारीहरूको लागि सेवा अवधि छुट्टाछुट्टै व्यवस्था गरिएको छ। यससम्बन्धी केही ऐनहरू निम्नानुसार रहेका छन्:
    - ✓ निजामती सेवा ऐन, २०४९
    - ✓ निजामती सेवा नियमावली, २०५०
    - ✓ सैनिक सेवा नियमावली, २०६९
    - ✓ बजेट दिग्दर्शन
    - ✓ निवृत्तिभरण कोष ऐन, २०७५
    - ✓ निवृत्तिभरण कोष नियमावली, २०७६
    - ✓ निवृत्तिभरण भुक्तानी व्यवस्थापन कार्यविधि, (२०७०)
    - ✓ निवृत्तिभरण व्यवस्थापन दिग्दर्शन, (२०७२)
- निवृत्तिभरणसम्बन्धी विभिन्न कानुनमा रहेका व्यवस्थाहरू निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।
    - ✓ बीस वर्ष वा सोभन्दा बढी समयसम्म सरकारी सेवा गरेको निजामती कर्मचारी तथा सामुदायिक विद्यालयका शिक्षकहरू,
    - ✓ सोह्र वर्षदेखि बीस वर्ष वा सोभन्दा बढी समयसम्म सरकारी सेवा गरेको नेपाली सेना र नेपाल प्रहरी,
    - ✓ तर, भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बरखास्त गरिएको कर्मचारीले निवृत्तिभरण पाउने छैन।
    - ✓ सरकारी सेवा पाउने वा सो सेवामा बहाल रहने उद्देश्यले नागरिकता वा उमेर वा योग्यता ढाँटेको प्रमाणित हुन आएमा त्यस्तो कर्मचारीलाई निवृत्तिभरण दिइने छैन।
    - ✓ पन्ध्र वर्ष सेवा अवधि पूरा गरेको कुनै निजामती कर्मचारीको मृत्यु भएमा निजको सेवा अवधिमा बढीमा पाँच वर्ष अवधि थप गरी निजको परिवारलाई निवृत्तिभरण वा उपदान जुन लिन चाहन्छ सो रोजेर लिन दिइनेछ।
- निवृत्तिभरणको रकम निम्नानुसारको सूत्र प्रयोग गरि निकाल्ने गरिन्छ।
    - ✓ जम्मा सेवा वर्ष x आखिरी तलबको रकम/५० तर नेपाल प्रहरी तथा शसस्त्र प्रहरीको ४० ले भाग गर्ने गरिन्छ।
    - ✓ बहालवाला कर्मचारीको तलब वृद्धि हुँदा तलबको सुरु अंकमा जति वृद्धि भएको छ त्यसको दुई तिहाई रकम समान पदका निवृत्त कर्मचारीहरूको निवृत्तिभरण रकममा पनि थप गरिन्छ।
    - ✓ कुनै कर्मचारीको सेवामा छँदै वा निवृत्तिभरण पाउन थालेको सात वर्ष नपुग्दै मृत्यु भएमा निजको पति वा पत्नीलाई सात वर्षसम्म निजले पाउनुपर्ने रकम बराबर मासिक निवृत्तिभरण पाउनेछन् भने सात वर्ष अवधि व्यतीत भइसकेपछि जीवनभर निजले पाउने निवृत्तिभरणको

आधा रकम पाउनेछ। तर त्यस्तो विधुर पति वा बिधवा पत्नीले अर्को विवाह गरेमा निजले त्यस्तो निवृत्तिभरण सुविधा पाउने छैन।

- ✓ सरकारी सेवामा रही काम गरेका कुनै कर्मचारी हराई बेपता भई तोकिएको अवधिसम्म मरे बाँचेको पत्ता नलागेमा त्यस्तो कर्मचारीले पाउने निवृत्तिभरणको रकम निजको परिवारलाई दिइनेछ। निवृत्तिभरण लिन पाउने व्यक्ति निवृत्तिभरण लिन नपाउँदै बेपत्ता भएमा सात वर्षसम्म र निवृत्तिभरण पाउन थालेपछि बेपत्ता भएमा सात वर्ष पुग्न बाँकी अवधिसम्म निजको परिवारलाई निवृत्तिभरणको पूरै रकम र सो अवधिपछि पति वा पत्नीलाई आजीवन निवृत्तिभरणको आधा रकम पारिवारिक निवृत्तिभरण दिइनेछ।
- ✓ नेपाल सरकारले खटाएको कार्यसम्पादन गर्ने सिलसिलामा द्वन्द्वको कारणले कुनै कर्मचारीको मृत्यु भएमा त्यस्तो कर्मचारीको पदावधि बीस वर्षभन्दा कम रहेछ भने बाँकी अवधि थप गरी निजको पति वा पत्नीलाई आजीवन निवृत्तिभरण दिइनेछ।
- ✓ ७५ वर्षभन्दा माथिका निवृत्तभरकहरूलाई मासिक निवृत्तिभरण रकमको थप १० प्रतिशत उपचार भत्ताको रूपमा पनि उपलव्ध गराइन्छ भने ८५ वर्षभन्दा माथिको लागि थप १० प्रतिशत उपलव्ध गराइन्छ।

निवृत्तिभरण सम्बन्धमा समस्या समाधानार्थ गरिएका प्रयासहरू

वि.सं.१९९१मा सैनिक द्रव्यकोषको स्थापना वि.स.१९९८ मा सैनिक सेवाबाट सुरु भएको निवृत्तिभरण सुविधा निजामती सेवातर्फ भने वि.सं.१९९९ मार्ग १४ देखि सुरु भएको पाइन्छ। निवृत्तीभरण व्यवस्थापन कार्यलाई समय सापेक्ष सुधार र परिमार्जन गर्न गरिएका मुख्य-मुख्य प्रयासहरू बुँदागत रूपमा यस प्रकार छन्:

- ❖ मालपोत कार्यालयहरूबाट वितरण गर्ने गरिएको निवृत्तिभरण रकम वि.सं. २०३३ सालदेखि कौषीतोषाखाना कार्यालयको भुक्तानी बमोजिम नेपाल राष्ट्र बैङ्क, राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क र नेपाल बैङ्क लिमिटेडमार्फत वितरण गर्ने गरिएको छ।
- ❖ साविकको कौशीतोषाखानालाई निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयको नाम परिवर्तन गरी निवृत्तिभरण व्यवस्थापनसम्बन्धी सम्पूर्ण कार्यहरू एकीकृत रूपमा सञ्चालन गरिएको छ।
- ❖ निवृत्तिभरणसम्बन्धी तोकिएको केही कार्यहरू गर्न जिल्लास्थित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ।
- ❖ देशभरी रहेका सेवा निवृत्त राष्ट्रसेवकहरूलाई निवृत्तिभरण रकम वितरणलाई सहज र प्रभावकारी बनाउन २५० भन्दा बढी बैंकिङ्ग शाखाहरूमार्फत मासिक रूपमा वितरण गरिँदै आएको छ।
- ❖ निवृत्तभरकहरूको अभिलेख व्यवस्थापन प्रणालीमा सूचना प्रविधिको प्रयोगमार्फत व्यवस्थित गर्ने कार्य निजामती किताबखाना तथा निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयले गरेको छ।
- ❖ नेपालमा योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको सुरुवात गर्नका लागि सर्वप्रथम पूर्वसभासद् विनयध्वज चन्दको अध्यक्षतामा गठित सरकारी बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च संरचना आयोगले सिफारिस गरेको थियो।

- उक्त सिफारिसबमोजिम निजामती सेवा ऐनको दोस्रो संशोधनमार्फत निजामती कर्मचारीहरूमा योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको सुरुवात गरिएको पनि थियो।
- यसका लागि निजामती सेवा ऐनको दफा ३९ ख. मा "नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मितिभन्दा पछि नियुक्त हुने निजामती कर्मचारीलाई उपदान तथा निवृत्तिभरण दिने प्रयोजनका लागि नेपाल सरकारले छुट्टै उपदान तथा निवृत्तिभरण कोष खडा गर्नेछ र त्यस्ता कर्मचारीहरूको मासिक तलबबाट दश प्रतिशतका दरले रकम कट्टी गरी सो रकममा नेपाल सरकारले मासिक तलबको दश प्रतिशत बराबरको रकम थप गरी हुन आउने रकम सो कोषमा जम्मा गरिदिनेछ" भन्ने उल्लेख गरिएको छ।
- ऐनमा उल्लिखित उक्त व्यवस्था अनुसार वि.सं. २०६२ पछि नियुक्त भएका निजामती कर्मचारीबाट उनीहरूको तलबको दश प्रतिशत रकम कट्टा गरी त्यसमा सरकारले सोही बराबरको रकम थप गरी नागरिक लगानी कोषमा रकम जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको थियो। तर यसको सुरुवातको केही समयपछि नै अदालतको आदेशबाट यो व्यवस्था निष्क्रिय भएपछि जम्मा भएको रकमसमेत सम्बन्धित कर्मचारीहरूलाई फिर्ता दिनु परेको थियो।
- विभिन्न प्रतिवेदनहरूले सिफारिस गर्दा समेत योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको प्रयोग हुन नसकेको सन्दर्भमा सरकारको आ.व. २०७५।७६ को वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटमा समेत यस सम्बन्धी व्यवस्थालाई पुनः जोड दिइएको पाइन्छ।
- वि.सं.२०७५ साल साउन १ गतेदेखि नियुक्त हुने सबै राष्ट्र सेवकहरूका लागि योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण योजना अनिवार्य रूपमा लागु गरिने छ। यस पश्चात् निवृत्तिभरण कोष ऐन, २०७५ कार्यान्वयनमा रही २०७६ साल श्रावण १ भन्दा पछि नियुक्ति भएका राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको व्यवस्था गरिएको छ।
- यसको कार्यान्वयनको व्यवस्थाको लागि कर्मचारी सञ्चयकोषलाई दिइएको छ।

निवृत्तिभरण व्यवस्थापन प्रणालीमा रहेका समस्याहरू

- निवृत्तिभरणसम्बन्धी सरकारको दीर्घकालीन नीति नहुनु, निवृत्तिभरणसम्बन्धी नीति पटक-पटक परिवर्तन हुनु।
- निवृत्तरणसम्बन्धी तथ्याङ्क अद्यावधिक नहुँदा मृत्यु भएका निवृत्तभरकलाई समेत भुक्तान हुनु।
- समयमै योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणाली लागु हुन नसक्नु, योगदानमा आधारित निवृत्तिभरणमा कर्मचारीको विरोध रहिरहनु।
- निवृत्तिभरण कोष ऐन,२०७५ मा भएका व्यवस्थाअनुसार निवृत्तिभरण कोषको संस्थागत व्यवस्था हुन नसक्नु।
- नेपालीको औसत आयु बढे तापनि कर्मचारीको सेवा निवृत्त हुने उमेर नबढाउनु।
- निवृत्तिरण प्राप्त गर्ने कर्मचारीको अनिवार्य अवकाशको उमेरमा समानता नहुनु।
- यस्ता प्रकारका खर्च बढ्दा देशको समग्र आर्थिक विकासमा पार्ने नकारात्मक प्रभावका बारेमा विश्लेषण नगरिनु।

- ❖ सेवाबाट निवृत्त कर्मचारीले दोहोरो सुविधा पाउनु र सेवा निवृत्त कर्मचारीले दोहोरो सुविधा पाउन नहुने भन्ने सम्बन्धी कानुनको अभाव हुनु।
- ❖ सङ्घीयता कार्यान्वयन र त्यसपछिको प्रशासनिक सङ्घीयताले स्थानीय तह तथा प्रदेश सरकारका राष्ट्रसेवक कर्मचारीको निवृत्तिभरणसम्बन्धी व्यवस्था अन्योलमा रहनु।
- ❖ समयमै सङ्घीय निजामती सेवा ऐन आउन नसक्नाले प्रदेश तथा स्थानीय राष्ट्रसेवक ऐन आउन नसक्नु, प्रशासनिक सङ्घीयता कार्यान्वयनमा जटिलता थपिदै जानु।

निवृत्तिभरण व्यवस्थापन प्रणालीमा रहेका समस्या समाधानका सुझाव

निवृत्तिभरण भुक्तानीका लागि राज्यले ठूलो रकम खर्च गर्नुपर्ने वर्तमान अवस्था तथा राज्यको चालु दायित्वलाई समेत राजस्वले धान्न नसकी कर्मचारीलाई आन्तरिक ऋणमार्फत तलब भत्ता भुक्तान गर्नुपरेको वर्तमान अवस्थामा निवृत्तिभरणमा भएको बढ्दो भारको समस्यालाई समाधानको लागि अब ढिलो नगरी समाधानको लागि सोच्नुपर्ने देखिन्छ। समस्या समाधानको लागि निम्नानुसारका सुझावहरू प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

- ❖ सरकारले निवृत्तिभरण व्यवस्थापनसम्बन्धी स्पष्ट दीर्घकालीन नीति तयार गरि लागु गर्ने।
- ❖ योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीमा कर्मचारीको ६ प्रतिशत कट्टा गर्ने र राज्यले ६ प्रतिशत थप गर्ने व्यवस्थामा थप सुधार गरी योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणालीको प्रभावकारी रूपमा लागु गर्ने।
- ❖ निवृत्तिभरण कोषको सङ्गठन स्थापना गर्ने र कोषलाई एक स्वायत्त र अधिकार सम्पन्न बनाउने।
- ❖ निवृत्तिभरण कोषमा निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रका कर्मचारीलाई पनि समेटी कोषमा जम्मा हुने रकमलाई बढी प्रतिफल दिने प्राथमिकता प्राप्त एवं कम जोखिमयुक्त क्षेत्रमा लगानी गरी कोषमा योगदान गर्ने कर्मचारीहरूलाई अधिकतम सुविधा दिने।
- ❖ एकीकृत निवृत्तिभरण व्यवस्थापन प्रणालीलाई थप परिमार्जन गरि सङ्घीयता अनुकूल हुने गरी सुधार गर्ने।
- ❖ निवृत्त भएका कर्मचारीले एकै समयमा दुई वटा सुविधाको लाभ लिने व्यवस्थामा सुधार गर्ने।
- ❖ सङ्घीय निजामती सेवा ऐन छिटो जारी गरी कर्मचारीको अवकाशको उमेरमा परिमार्जन गरी उमेरको हद बढाउने।
- ❖ कर्मचारीको अनिवार्य अवकाशको उमेर भुक्तानी भएपछि मात्र निवृत्तिभरण पाउने व्यवस्था मिलाउने।
- ❖ सबै किसिमको कर्मचारीको अनिवार्य अवकाशको उमेरमा समानता कायम गर्ने।

निष्कर्ष

निवृत्तिभरण सुविधा लिने निवृत्तभरकहरूको संख्यामा दिन प्रतिदिन वृद्धि भइरहेको र सूचना प्रविधिमा भएको विकासलाई मध्यनजर गरी निवृत्तिभरण व्यवस्थापन प्रणालीलाई समय सापेक्ष सुधार गरी भुक्तानी प्रणालीलाई सहज र सुविधायुक्त बनाउन तथा अभिलेख प्रणालीलाई व्यवस्थापन गर्न निवृत्तिभरण व्यवस्थापन कार्यालयले गरेका प्रयासहरू महत्त्वपूर्ण रहेको मान्नुपर्छ। यद्यपि देश सङ्घीय संरचनामा परिणत भई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी समयोजन प्रक्रिया भइरहँदा प्रदेश र स्थानीय तहमा पर्ने कर्मचारीहरूको

निवृत्तिभरण व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्न राजधानीमै आउनुपर्ने अहिलेको व्यवस्थामा परिवर्तन गरी सङ्घीय संरचना सुहाउँदो निवृत्तिभरण व्यवस्थापन प्रणालीको अवलम्बन गर्नु उपयुक्त देखिन्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्रीहरू</u>

- निजामती सेवा ऐन, २०४९
- निजामती सेवा नियमावली, २०५०
- सैनिक सेवा नियमावली, २०६९
- बजेट दिग्दर्शन
- निवृत्तिभरण कोष ऐन, २०७५
- निवृत्तिभरण कोष नियमावली, २०७६
- निवृत्तीभरण भुक्तानी व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७०
- निवृत्तिभरण व्यवस्थापन दिग्दर्शन, २०७२
- घिमिरे, विष्णु. (२०७३), योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण प्रणाली र यसको उपयोगिता
- https://www.pension.gov.np/

न्यून राजस्व सङ्कलनः कारण र सुधारका पक्षहरू

*रामबहादुर के.सी.**

विषय प्रवेश

नेपालको संविधानले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास, उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण, असमानताको अन्त्य र शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने आर्थिक उद्देश्य लिएको छ। सोह्रौं योजनाको अवधारणा–पत्रले राजस्वको आधार र दायरा विस्तारसँगै अनुमानयोग्य वित्त प्रणालीको विकास गरी संरचनात्मक रुपान्तरणका क्षेत्र तथा रणनीतिअन्तर्गत समष्टिगत आर्थिक आधारहरूको सबलीकरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। आवधिक योजना, सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, समष्टिगत आर्थिक नीतिहरू संविधानको आर्थिक उद्देश्य हासिल गर्ने सैद्धान्तिक पक्षमा एकाकार रहेका छन। तर, बजारको मागमा शिथिलता छाएको, आर्थिक गतिविधिमा कमी आएको, उपभोग गर्ने युवाशक्ति विदेश पलायन हुँदै गएका, वैदेशिक व्यापारमा गिरावट आएको, सरकारको पुँजीगत खर्चमा ह्रास आएको, न्यून आर्थिक वृद्धि र साँघुरो कर आधार, दिगो राजस्व नीतिको अभाव, वार्षिक आर्थिक ऐनमार्फत परिवर्तन हुने करका दरहरू, समष्टिगत आर्थिक नीतिबाट हुने बहुआयामिक प्रभावहरू, सीमानाकामा अवैध कारोबारमा नियन्त्रण हुन नसक्नु, राजस्व चुहावट, राजस्वको स्रोत तथा संरचना परम्परागत रहेको र नेतृत्वस्तरका कर्मचारी/पदाधिकारीको छिटो-छिटो परिवर्तनले अर्थतन्त्रका क्षेत्रहरूमा सकारात्मक प्रभाव पार्न नसक्दा लक्ष्यबमोजिम राजस्वको सङ्कलन हुन सकेको छैन।

राजस्व सङ्कलनसँग सम्बन्धित नीति तथा सिद्धान्तहरू

राजस्व सङ्कलन गर्ने नीति तर्जुमा गर्दा मुलुकले निश्चित अर्थशास्त्रीय एवं व्यवस्थापकीय सिद्धान्तहरूको आधारबाट तर्जुमा गर्नुपर्दछ। अर्थशास्त्रीय सिद्धान्तहरूको आधारमा रही तर्जुमा गरिएको राजस्व नीति जनताबाट वैधता प्राप्त गर्दछ। नेपाल सरकारले राजस्व नीति तर्जुमा, सञ्चालन, परिचालन र व्यवस्थापन गर्दा निम्न सिद्धान्तहरूको अवलम्बन गरेको छः

(क) **राजस्वको अन्तर्राष्ट्रिय सैद्धान्तिक दृष्टिकोणः** सन् १२१५ को म्याग्नाकार्टाले स्थापित गरेको No Taxation without Representation को मूलभूत मान्यताको आधारमा राजस्वको नीति तर्जुमा हुन्छ। यस सिद्धान्तलाई अधिकांश मुलुकहरूले संवैधानिक आर्थिक कार्य प्रणालीमार्फत संगति कायम गरेको देखिन्छ। नेपालमा पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस सिद्धान्तलाई आत्मसात गरी राजस्व नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन र सञ्चालन गर्ने संवैधानिक प्रत्याभूति गरेको छ।

(ख) **संवैधानिक आर्थिक उद्देश्यको सिद्धान्तः** नेपालको संविधानले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको

* प्रमुख कर अधिकृत, ठूला करदाता कार्यालय, हरिहरभवन, ललितपुर

आर्थिक उद्देश्य लिएको छ। राजस्व नीति तय गर्दा उल्लिखित संवैधानिक आर्थिक उद्देश्य हासिलमा टेवा पुग्ने गरी तयार हुने गरेको छ।

(ग) **राजस्वको विशिष्ट उद्देश्यगत सिद्धान्तः** लोकहितको लागि सरकारले गर्ने चालु तथा पुँजीगत खर्चको जोहो हुने गरी राजस्व स्रोतको प्रत्याभूति गर्नु राजस्वको विशिष्ट उद्देश्य रहेको हुन्छ। जनताहरूको बीचमा समता र समन्याय कायम गर्न, गिनि सूचकाङ्कमा देखिने असमान दूरी न्यून गर्न प्रगतिशील राजस्व नीति अवलम्बन गर्ने गरेको देखिन्छ। साथै, आन्तरिक उद्योगको संरक्षण, निकासी प्रोत्साहन, Horizontal and Vertical equity का लागि स्रोतको उपयोग गर्ने दृष्टिकोणबाट राजस्व नीति तर्जुमा हुने गर्दछ।

(घ) **कार्यक्षेत्रको सिद्धान्तः** सरकारको शासन सञ्चालनको दायित्व पूरा गर्ने सार्वजनिक प्रशासनको परम्परागत तथा आधुनिक अवधारणाअनुसार सरकारको Core Function मा राजस्व सङ्कलन तथा परिचालन गर्ने कार्य रहेको हुन्छ। यसै सिद्धान्तको आधारमा समेत अर्थ मन्त्रालयले राजस्व नीतिको तर्जुमा र परिचालन गर्दै आएका छ। नेपाल सरकार, कार्य विभाजन नियमावलीअनुसार अर्थ मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रमा वित्त र मौद्रिक नीति तर्जुमा गर्ने समेत उल्लेख छ। यही कानुनी आधारबाट अर्थ मन्त्रालय र सोअन्तर्गतका निकायबाट राजस्व नीति परिचालन हुँदै आएको छ। व्यापारिक क्षेत्रमा देखा पर्ने नूतन कारोबार जस्तै डिजिटल कारोबार, सीमाविहीन कारोबारहरूलाई नियमन गर्न आवश्यक कानुनी व्याख्या अद्यावधिक गरी कराधार विस्तार गर्नुपर्ने व्यवस्थालाई यसै सिद्धान्तको आधारमा सम्बोधन गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ।

(ङ) **कर तिर्न सक्ने क्षमताको सिद्धान्त (Ability to Pay Principle):** बहुप्रचलित र सर्वस्वीकार्य यस सिद्धान्तले व्यक्ति तथा निकायको क्षमता र सामर्थ्यको आधारमा कर लगाउनुपर्दछ भन्ने आदर्श आधारको रूपमा यसलाई लिइन्छ। असमान आय हुँदा कर दाखिला गर्ने सामर्थ्यसमेत असमान हुन्छ भन्ने यस सिद्धान्तको प्रमुख ध्येय हो। जुन व्यक्ति, संस्था वा निकायले बढी आय आर्जन गर्दछ, ती व्यक्ति, संस्था र निकायको कर तिर्ने क्षमता पनि बढी हुन्छ भन्ने अवधारणा यस सिद्धान्तको उपज हो। यस सिद्धान्तले न्यून आय भएका व्यक्ति तथा फर्मलाई कर छुट प्रदान गरी राज्यको तर्फबाट सहुलियतसमेत प्रदान गरेको हुन्छ। राजस्व नीति तर्जुमा गर्दा यस सिद्धान्तलाई प्रमुख आधारको रूपमा लिइन्छ। तथापि नेपालमा आयआर्जन थोरै धेरै जति भए पनि करको दायरा (Tax Net) मा राखेको छ।

(च) **फाइदाको सिद्धान्त (Benefit Principle):** कर भुक्तानी वा दाखिलापछि राज्यले नागरिकलाई सफा ऊर्जा, धारामा स्वच्छ पानी, सुरक्षित सडक, विद्यालयमा गुणस्तरीय शिक्षा, अस्पतालमा राम्रो हेरचाह, सार्वजनिक सेवा झन्झटमुक्त तथा होम डेलिभरीलगायतका लोकतन्त्रका लाभहरू उपलब्ध गराेस भन्ने जस्ता फाइदाहरू करदाताले अपेक्षा गरेका हुन्छन्। यी आधारलाई सम्बोधन हुने ध्येय राखी राजस्व नीति तर्जुमा गरिन्छ। यस सिद्धान्तको आधारमा सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर सुधार गरी कर लिँदा नागरिकले समेत सुविधाको अपेक्षा राख्छन् अर्थात् कर तिर्ने व्यक्ति, संस्था, निकायले समेत फाइदा तथा रिवार्डको अपेक्षा गर्दछन्। प्रायसः गैरकर राजस्वको दर र दायरा विस्तार यसै सिद्धान्तबमोजिम तर्जुमा गर्ने गरिन्छ।

(छ) **आडम स्मिथको सिद्धान्त (Adam Smith's Cannon of Taxation):** समन्याय, निश्चितता, सुविधा र मितव्ययिता जस्ता आधारमा रही राजस्व नीति तर्जुमा गर्नुपर्दछ भन्ने आडम स्मिथको मूल सिद्धान्तहरू अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणसँग सम्बन्धित छ। यी सिद्धान्तको अवलम्बनले व्यावसायिक वातावरण निर्माण र करदाताको पक्षबाट अधिक हेरेको देखिन्छ। राजस्व नीति तर्जुमा गर्दा करदाताको कर अनुपालना लागत, कर तिर्ने कार्यालयसम्मको दूरी, कर तथा कर विवरण बुझाउने प्रक्रिया सरल र समता विचार गरी करको दर र दायरा विस्तार गर्नुपर्दछ भन्ने यसको चुरो अभिष्ट हो। हालका दिनमा आडम स्मिथको सिद्धान्त अझ बढी सान्दर्भिक भएको छ। करदाताका अधिकार, करदाताको सम्मान तथा सहजता र करदातामैत्री करप्रशासनको निर्माण यही सिद्धान्तका उपजहरू हुन्।

(ज) **आयकर ऐन, २०५८, मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ का सिद्धान्तहरूः**

(१) **करदाताहरू इमान्दार छन्ः** स्वयं कर निर्धारण प्रणालीको अवलम्बन गरिएको छ। करदाता पहिलो कर अधिकृत हुन्। उनीहरूसँग आफ्नो कारोबारको सम्पूर्ण विवरण रहन्छ। करदाताले कर व्यवहार गर्दा राज्य/सरकारलाई असल व्यावसायीक शासन (Good Corporate Governance) अनुसार समयमै कर विवरण र सोअनुसार कर दाखिला गर्दछन् भन्ने सिद्धान्त उल्लिखित ऐनहरूले अवलम्बन गरेका छन्।

(२) **कर नीतिहरू गतिशिल छन्ः** कर नीति तथा कानुनहरू समयसँगै आवश्यकतानुसार संशोधन तथा परिमार्जन हुन्छन्। आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क ऐनहरू सालबसाली आर्थिक ऐनबाट वार्षिक रूपमा संशोधन तथा पुनरावलोकन हुने गरेका छन्। व्यापार चक्रमा आउने नयाँपन, मालबस्तुमा हुने परिवर्तन, अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरूलाई सम्बोधन गर्न समेत कर कानुनहरू वार्षिक रूपमा संशोधन हुने गरेका छन्।

(३) **राजस्व प्रशासन सक्षम र न्यायिक छः** यदि कुनै व्यक्ति, फर्म वा निकाय तथा करदाताले कर घटी दाखिला गरेमा करदाताको कर व्यवहारको अनुसन्धान तथा परीक्षण, जाँच गरी राजस्व प्रशासनले ब्याज, शुल्क र जरिबानासहित कर कानुनबमोजिम राजस्व असुलउपर अर्थात् राजस्व सङ्कलन गर्दछ। कर निर्धारण गर्दा करदातालाई चित्त नबुझेको खण्डमा प्रशासकीय पुनरावलोकनलगायतका न्यायिक बाटाहरूसमेत खुल्ला रहेका छन्। करदाताले करछली वा चुहावट गरेमा कुनै पनि समयमा कर निर्धारण गर्न सकिने कानुनी आधार रहेको छ।

राजस्वको स्रोत, संरचना र राजस्व सङ्कलनको प्रवृत्ति

नेपालको प्रमुख राजस्वको स्रोत र संरचनामा मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क र गैरकर रहेका छन्। आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा मूल्य अभिवृद्धि कर रु.२९० अर्ब ६० करोड, आयकर रु.२४९ अर्ब ५८ करोड, भन्सार महसुल रु.१७३ अर्ब ५० करोड, अन्तःशुल्क रु.१३६ अर्ब २९ करोड सङ्कलन भएको छ। जुन आर्थिक वर्ष २०७७।७८ र २०७८।७९ सँगको तलुनामा सङ्कलित राजस्व अत्यन्त न्यून हो। आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा रु.१० खर्ब ६७ अर्ब राजस्व सङ्कलन भएकोमा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा जम्मा रु.१० खर्ब १० अर्ब राजस्व सङ्कलन भएको छ अर्थात् रु.५७ अर्ब घटी सङ्कलन हुन गएको छ।

सङ्कलित राजस्वको संरचनामा मूल्य अभिवृद्धि करको योगदान २८.७७ प्रतिशत रही कुल गार्हस्थ उत्पादन (GDP) मा ५.३२ प्रतिशतको योगदान गरेको छ। त्यसै गरी आयकरको राजस्वमा योगदान

२४.७१ प्रतिशत भई GDP मा ४.६८ प्रतिशतको योगदान रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा गैरकर राजस्वको योगदान ९.१० प्रतिशत र कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान १.७० प्रतिशत रहेको छ। कर राजस्वको योगदान सो आर्थिक वर्षमा ९०.१० प्रतिशत हुन पुगेको छ। चालु आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा कुल राजस्व स्रोतको सङ्कलन लक्ष्य रु.१४ खर्ब २२ अर्ब ५४ करोड १७ लाख रहेकोमा २०८१ जेष्ठ १ गतेसम्म सङ्कलन भएको राजस्व स्रोत रु.८ खर्ब ३४ अर्ब ४० करोड ९९ लाख भई वार्षिक लक्ष्यको ५८.६६ प्रतिशत राजस्व स्रोत सङ्कलन भएको छ। जेठ र आषाढ महिनाको अवधिमा बाँकी राजस्व स्रोत सङ्कलन लक्ष्य पूरा गर्न बढो चुनौतीपूर्ण हुने देखिन्छ। राजस्वको स्रोत, संरचना र राजस्व सङ्कलनको प्रवृत्ति देहायअनुसार तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छः

राजस्वको स्रोत, संरचना र राजस्व सङ्कलनको प्रवृत्ति

क्र.सं.	राजस्व शीर्षक	आर्थिक वर्ष २०७७।७८	आर्थिक वर्ष २०७८।७९	आर्थिक वर्ष २०७९।८०	कुल गार्हस्थ उत्पादन रु.५३ खर्ब ८१ अर्बसँग तुलना आ.व. २०७९।८०	सङ्कलित १० खर्ब १० अर्बमा राजस्वको शीर्षकगत योगदान	२०८० श्रावणदेखि २०८१ जेठ १ सम्म सङ्कलित राजस्व
१	मूल्य अभिवृद्धि कर	२८२ अर्ब	३१४ अर्ब	२९०.६० अर्ब	५.३२%	२८.७७ %	२४५४८०८ लाख
२	आयकर	२३० अर्ब	२६६ अर्ब	२४९.५८ अर्ब	४.६८%	२४.७१ %	२१७८७१६ लाख
३	भन्सार महसुल	२२३ अर्ब	२४१ अर्ब	१७३.५० अर्ब	३.२२%	१७.१७ %	१६३०९७२ लाख
४	अन्तःशुल्क	१३३ अर्ब	१६६ अर्ब	१३६.२९ अर्ब	२.६८%	१३.४९ %	१२००५४१ लाख
५	गैरकर	६८ अर्ब	८३ अर्ब	९१.५३ अर्ब	१.७० %	९.१० %	८५१७५४ लाख
६	कुल राजस्व	९३८ अर्ब	१०६७ अर्ब	१० खर्ब १० अर्ब			
७	अन्य प्राप्ति						२२३४४० लाख

स्रोतः वार्षिक प्रतिवेदन २०७९।८०, आन्तरिक राजस्व विभाग र अर्थ मन्त्रालय, राजस्व व्यवस्थापन महाशाखा

राजस्व स्रोत र सार्वजनिक ऋणबीचमा रहेको अन्तरसम्बन्ध

आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा सार्वजनिक ऋण कुल रु.१०४८ अर्ब रहेकोमा ५ वर्षको अवधिमा अर्थात् आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा रु.२२१८ अर्ब पुगेको छ। साथै आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा आन्तरिक ऋण रु.४५३ अर्ब तथा बाह्य ऋण रु.५९४ अर्ब रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा आन्तरिक ऋण रु.११२५ अर्ब तथा बाह्य ऋण रु.१०९३ अर्ब रहेको छ। विगत पाँच वर्षको आन्तरिक तथा बाह्य ऋणको प्रवृत्ति हेर्दा आन्तरिक ऋण बाह्य ऋणभन्दा बढेको छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा हेर्दा पछिल्ला तीन वर्षमा सार्वजनिक ऋणमा नोमिनल स्थिरता रहेको देखिन्छ। साथै, सोह्रौं योजनाले विद्यमान सार्वजनिक ऋणको आकारलाई पाँच वर्षको अवधिमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको ३९ प्रतिशतमा झार्ने लक्ष्य लिएको छ।

लामो समयसम्मको द्वन्द लगत्तै पटक-पटकको संविधान सभाको निर्वाचन, महाभूकम्प पश्चात्को पुनर्निर्माण, मुलुकले अङ्गीकार गरेको सङ्घीय शासन प्रणाली, अनुत्पादक क्षेत्रहरूमा अध्ययन अनुसन्धान विना ऋण लगानी, मुलुक ठप्प पार्ने पर्लयकारी कोभिड-१९ पश्चात्को अर्थतन्त्रको पुनर्स्थापना तथा आन्तरिक उत्पादनभन्दा आयातमा आधारित राजस्वको संरचनालगायतका कारण नेपालको अर्थतन्त्रमा सार्वजनिक ऋण क्रमशः बढिरहेको छ।

सार्वजनिक ऋणको वृद्धिले मुलुकको वित्तीय व्यवस्था दायित्व (Financing Management Liability) वृद्धि हुन्छ। सार्वजनिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब साठी प्रतिशतसम्मको अवस्थालाई सुविधाजनक अवस्था (Comfortable Situation) रहेको मान्ने वैश्विक प्रचलन भए पनि नेपालको विद्यमान आर्थिक परिलक्ष्य (Economic Indicators) रहेको मुलुकमा पचास प्रतिशतभन्दा बढी ऋण हुँदा मुलुक ऋण पासो (Debt Trap) मा पर्ने सम्भावनासमेत रहन्छ। सार्वजनिक ऋण लिने तर रोजगारी सिर्जना, आय आर्जन वृद्धि र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा खर्च नगर्ने वा खर्च गरिएका क्षेत्रबाट समेत आय आर्जन हुन नसक्ने तर सावाँ ब्याज खर्च नियमित भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्था कायम भएमा यसले अर्थतन्त्रमा ठूलो दुर्घटनाको वातावरण बनाउन सक्छ। साथै, पछिल्लो राजस्व सङ्कलनको विवरण र सार्वजनिक ऋणबीचमा सम्बन्ध हेर्ने हो भने सार्वजनिक ऋणको आकार वृद्धि हुँदै जाँदा आन्तरिक राजस्वको स्रोतमा कमी आएको समेत देख्न थालिएको छ। यसका लागि सार्वजनिक ऋणलाई छनोटपूर्ण उपयोग गर्नुपर्ने देखिएको छ। नेपालको अर्थतन्त्रमा सार्वजनिक ऋण देहायअनुसार रहेको छः

पछिल्लो पाँच वर्ष र चालु आ.व.को ९ महिना अवधिमा परिचालन भएको सार्वजनिक ऋण रकम

क्र.सं.	आर्थिक वर्ष	कुल सार्वजनिक ऋण	आन्तरिक ऋण	बाह्य ऋण	जिडिपिसँगको अनुपात
१.	२०७५।७६	१०४८ अर्ब	४५३ अर्ब	५९४ अर्ब	२७.१६ प्रतिशत
२.	२०७६।७७	१४१९ अर्ब	६१३ अर्ब	८०६ अर्ब	३६.२५ प्रतिशत
३.	२०७७।७८	१७२८ अर्ब	८०० अर्ब	९२७ अर्ब	४०.५ प्रतिशत
४.	२०७८।७९	२०११ अर्ब	९८४ अर्ब	१०२७ अर्ब	४१.५ प्रतिशत
५.	२०७९।८०	२२१८ अर्ब	११२५ अर्ब	१०९३ अर्ब	४१.२ प्रतिशत
६.	२०८०।८१ नौं महिना अवधिको	२३८ अर्ब नौं महिना अवधिको थप ऋण परिचालन	१७६ अर्ब नौं महिना अवधिको ऋण परिचालन	६२ अर्ब ९४ करोड नौं महिना अवधिको थप	

स्रोतः अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, मौद्रिक नीतिको तेस्रो त्रैमासिक समीक्षा, नेपाल राष्ट्र बैङ्क

आयात-निर्यात व्यापारको प्रवृत्ति र राजस्व सङ्कलनमा प्रभाव

आर्थिक वर्ष २०७६।७७, २०७७।७८ र २०७८।७९ मा क्रमशः वृद्धि हुँदै गएको निर्यात–आयात व्यापार आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा क्रमशः घटिरहेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा रु.२००.०८ अर्ब निर्यात रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा करिव रु.४३ अर्ब कम भई रु.१५७.१४ अर्बमा सीमित हुन पुगेको छ। चालु आर्थिक वर्षको ९ महिनामा समेत निर्यात रु.११८.९५ अर्ब मात्र रहेको छ। त्यसैगरी, आयाततर्फ आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा रु.१९२०.४५ अर्ब रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा करिव रु.३०८.६७ अर्ब कम भई रु.१६११.७३ अर्बमा पुगेको छ। चालु आर्थिक वर्षको ९ महिनामा समेत आयात रु.११६७.८७ अर्बमा सीमित हुन पुगेको छ।

अर्थतन्त्रको प्रमुख इन्धन निर्यात तथा आयात व्यापार हो। निर्यात-आयात व्यापारमा आएको गिरावटले राज्य/सरकारलाई प्राप्त भइरहेको राजस्व स्रोतमा कमी हुन पुगेको छ। त्यसै गरी, नेपाल राष्ट्र बैङ्क, आर्थिक अनुसन्धान विभागबाट प्रकाशित पछिल्लो देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थितिमा आयात २.८ प्रतिशत, निर्यात ३.७ प्रतिशत र कुल वस्तु व्यापार घाटा २.८ प्रतिशतले घटेको देखाएको छ। आयातमा आधारित नेपालको राजस्व स्रोत र संरचनामा निर्यात-आयात व्यापारमा वृद्धि गर्नुपर्ने देखिएको छ। निर्यात-आयात व्यापारसम्बन्धी विवरण देहायअनुसार प्रस्तुत गरिएको छः

वैदेशिक व्यापारको विद्यमान प्रवृत्ति

वैदेशिक व्यारको सूचकहरू	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९	२०७९/८०	२०८१/०८२चैत्र मसान्तसम्मको
निर्यात	९७.७१	१४१.१२	२००.०३	१५७.१४	११३.९५
आयात	११९६.८०	१५३९.८४	१९२०.४५	१६११.७३	११६७.३७
कुल वैदेशिक व्यापार	१२९४.५१	१६८०.९६	२१२०.४८	१७६८.८७	१२८१.३२
कुल व्यापार घाटा	१०९९.०९	१३९८.७२	१७२०.४२	१४५४.५९	१०५३.४२
आयात निर्यात अनुपात	१२.२५	१०.९१	९.६०	१०.२६	१०.२४
कुल व्यापारमा निर्यातको अंश	७.५५%	८.४०%	९.४३%	८.८८%	८.८९%
कुल व्यापारमा आयातको अंश	९२.४५%	९१.६०%	९०.५७%	९१.१२%	९१.११%

स्रोतः भन्सार विभाग, त्रिपुरेस्वर र माथि प्रस्तुत तथ्याङ्क रु.अर्बमा रहेको छ

राजस्वको स्रोत तथा संरचना निर्माणका आधारहरू

(क) नेपालको संविधान र सोमा उल्लिखित आर्थिक उद्देश्य, निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू,
(ख) आवधिक योजना,
(ग) सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरू,
(घ) बजेटका सिद्धान्त, बजेट वक्तव्य, मौद्रिक नीति, नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट जारी हुने निर्देशन,
(ङ) अन्तर्राष्ट्रिय राजस्व पर्यावरण, परिवेश र असल अभ्यास,
(च) राजस्व परामर्श समितिको सुझाव तथा सिफारिस,
(छ) द्विपक्षीय तथा बुहपक्षीय विकास साझेदारका सुझाव एवं सिफारिसहरू,
(ज) निजी क्षेत्र, नागरिक समाज तथा कर विज्ञका सुझावहरू,
(झ) सार्वजनिक सुझाव सङ्कलन र मेडियामा आएका मामिलाहरू,
(ञ) सर्वोच्च अदालत तथा न्यायिक निकायबाट भएका फैसला एवं आदेशहरू,
(ट) नियमिक निकाय जस्तै CIAA, OAG का निर्देशन तथा वार्षिक प्रतिवेदनहरू,
(ठ) सत्तासिन राजनैतिक दलको घोषणा पत्र, सङ्कल्प पत्र, प्रतिबद्धताहरू।

राजस्वको स्रोत तथा संरचनासम्बन्धी कानुनी व्यवस्था तथा आधारहरू

नेपालको राजस्व नीति, स्रोत तथा संरचना निम्न कानुनका आधारहरूबाट सञ्चालन, परिचालन र व्यवस्थापन गर्ने गरिन्छः

(क) नेपालको संविधान,
(ख) मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ तथा नियमावली, २०५३, मूल्य अभिवृद्धि कर निर्देशिका, २०६९
(ग) आयकर ऐन, २०५८ तथा नियमावली, २०५९, आयकर निर्देशिका, २०६६ (संशोधनसहित४ २०७८)
(घ) भन्सार ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६४, भन्सार सुधार तथा आधुनिकीकरण योजना,
(ङ) अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ तथा नियमावली, २०५९
(च) मदिरा ऐन, २०३१ तथा नियमावली, २०३१
(छ) पञ्चवर्षीय राजस्व सुधारको कार्ययोजना,
(ज) उच्चस्तरीय कर प्रणाली सुधार सुझाव समिति/आयोगका सुझावहरू,
(झ) नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम, सालवसाली आर्थिक ऐन, वार्षिक बजेट वक्तव्यहरू,

(ञ) राजस्व परामर्श समितिको वार्षिक प्रतिवेदन।

राजस्व सङ्कलन लक्ष्यबमोजिम अपेक्षित रूपमा हुन नसक्नुका आधार तथा कारणहरू

राजस्व सङ्कलन अपेक्षित हुन नसक्नुका प्रमुख समस्या तथा कारणहरूलाई देहायअनुसार प्रस्तुत गरिएको छः

(क) नेपालको मौजुदा संविधानको आर्थिक उद्देश्य हासिल गर्ने गरी एकीकृत दीर्घकालिन सोंच, लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति तथा कार्यनीतिसहितको सङ्घीय राजस्व नीति तर्जुमा हुन नसकी नेपाल सरकारले परिचालन गर्न सक्ने राजस्वको सम्भावना (Revenue Potentiality) र राजस्वको खाडल (Revenue Gap) कति छ, आयातमा आधारित राजस्व आन्तरिक आर्थिक क्रियाकलापमा कसरी रूपान्तरण गर्ने भन्ने जस्ता विषयमा आधारसम्मत, वस्तुनिष्ठ र वैज्ञानिक अध्ययन हुन नसक्नु,

(ख) शिक्षा सेवा शुल्क र स्वास्थ्य सेवा करको खारेजी, कोभिड-१९ बाट अर्थतन्त्रमा परेको प्रभाव, मौद्रिक नीतिले दिएका सुविधाहरू जस्तै - तरलता, पुनर्कर्जा र अन्य सुविधा हटाउनु र वित्त नीतिले राजस्व स्रोतमा व्यापक छुट प्रदान गर्नु। साथै, आयात र निर्यात व्यापारमा निरन्तर देखिएको संकुचनबाट कुल वैदेशिक व्यापार घट्दै जानु, घरपरिवार तथा व्यावसायिक क्षेत्रको मागमा कमी, सार्वजनिक वित्तको कमजोर प्रदर्शन र निजी क्षेत्रमा छाएको शिथिलतालगायतबाट अर्थतन्त्रमा उपभोग, बचत, लगानी, उत्पादन र वितरणमा कमी आउनु,

(ग) अर्थतन्त्रको संरचना सेवा प्रधानमा रूपान्तरण हुनु तर कृषि र उद्योग क्षेत्रको योगदान सो अनुपातमा वृद्धि गर्न नसकिनु,

(घ) बाह्य क्षेत्रमा दिगोपना तथा विविधीकरणको कमी, शोधानान्तर असन्तुलन फराकिलो हुनु र पुँजीगत खर्च न्यून हुँदै गएको समयमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा स्थिरताका लागि गरिएको कृत्रिम आयात नियन्त्रणको दूरगामी प्रभाव राजस्व परिचालनमा देखिनु,

(ङ) आयकरतर्फ विवरण र कर दाखिला नगरी ननफाइलर (Non-Filer) भई करदाता बस्नु, मूल्य अभिवृद्धि करतर्फ करदाताले शून्य र अधिक क्रेडिट विवरण पेस गर्नु, राजस्व बक्यौता राखी करदाता व्यवसायबाट पलायन हुनु र करदाताको बेरुजु फर्स्यौट तथा सम्परीक्षण हुन नसक्नु,

(च) न्यून बीजकीकरण नियन्त्रण र राजस्व परिपालनामा सुधार हुन नसक्नु, अनौपचारिक अर्थतन्त्रको दायरा थप विस्तार हुँदै गई ४९.५ प्रतिशतको हाराहारिमा पुग्न्,

(छ) राजस्व व्यवस्थापनमा शोध, खोज, अध्ययन, अनुसन्धान र विकासमा उच्च प्राथमिकता दिन नसक्नु र फाटफुट अध्ययन हुँदा दिइएको प्रतिवेदनको सिफारिस र सुझावअनुसार राजस्व नीति र संरचनामा सुधार, परिमार्जन र कार्यान्वयन पक्षमा बेवास्ता हुनु जस्तै उच्चस्तरीय कर प्रणाली सुधार सुझाव आयोगको प्रतिवेदनका सुझाव कार्यान्वयन नहुनु, राजस्व बोर्ड गठन हुन नसक्नु र स्थापना भएका संस्थासमेत खारेज गरिनु,

(ज) निरन्तर करदाता शिक्षा, प्रचार-प्रसार, सघन बजार अनुगमनमार्फत सुशोभ्य र सम्मानित करदाताको चेतनास्तर वृद्धि गर्न नसकिनु र व्यावसायीहरूमा व्यावसायिक नैतिकता तथा सदाचारिता, उत्तरदायित्व र कर उत्प्रेरणाको कमी र राजस्व प्रशासनका जनशक्तिमा सुशासनको कमी हुनु,

(झ) गैरकर राजस्वलाई मुद्रा स्फीति, लागत प्रभावी बनाई सेवा प्रवाह, सुविधा, प्रविधिको उपयोग, समयानुकूल एकीकृत बनाउन नसकिनु, चालु तथा प्रशासनिक खर्चमा औचित्यता र विवेकशीलता (Rationality) पुष्टि हुने गरी न्यून/कमी गर्न नसकिनु र पुँजीगत खर्चको आकार वृद्धि र गुणस्तर सुधार गर्न नसकिनु जस्तैः चालु आर्थिक वर्षको ९ महिनाको अवधिमा पुँजीगत खर्च रु.९७ अर्ब मात्र हुनु।

(ञ) आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्कतर्फको प्रशासकीय पुनरावलोकन तथा न्यायिक निकायमा गएका करदाताको विवादित विषयमा शीघ्र निर्णय गर्न नसक्नु, भन्सार मूल्याङ्कनमा मात्रा, गुणस्तर, ब्राण्ड र उत्पादनको सूक्ष्म सूचना तथ्याङ्कको आधारमा हुने घोषणा यथार्थपरक, कारोबार मूल्य र जोखिममा आधारित मूल्याङ्कन प्रणाली पूर्ण अवलम्बन गर्न नसकिनु,

(ट) भुई मानिसलाई शेयर कारोबारमा आकर्षण गर्ने, स्वस्थ पुँजी बजारको विस्तार गर्ने र बीमा व्यवसाय दूर दराजका स्थानीय तहसम्म पुग्ने गरी राजस्व नीति तर्जुमा गर्न नसकिनु, बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाबाट प्रवाह भएको कर्जा अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी हुन जाँदा राजस्व सङ्कलनको चक्रमा नकारात्मक प्रभाव पर्नु,

(ठ) सरकारी वित्त नीति प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न नसक्दा चालु खर्च २०८० श्रावणदेखि २०८० चैत्र मसान्तसम्मको अवधिमा रु.६४४ अर्ब ३ करोड हुँदा पुँजीगत खर्च रु.९७ अर्ब ३८ करोडमात्र हुनु। साथै, सरकारले निर्माण व्यवसायीको भौतिक पूर्वाधारतर्फको विगत आर्थिक वर्षको खर्च भएको लेखाङ्कित रकम भुक्तानी गर्न नसक्नु। वित्त नीति कार्यान्वयन पक्ष जति कमजोर बन्दै जान्छ त्यति नै राजस्व सङ्कलनमा समेत नकारात्मक प्रभाव पर्न गई राजस्व सङ्कलनमा कमी आउने देखिन्छ,

(ठ) छोटो-छोटो समयमा सङ्घ, प्रदेश सरकारको राजनैतिक परिवर्तन हुँदा नीतिगत स्थिरताको कारण राजस्व सङ्कलनमा कमी आउनु,

(ठ) अर्थतन्त्रमा वैश्विक क्षेत्रको मनोवैज्ञानिक असर व्यावसायिक जगत्मा परी उद्योगपति, व्यापारिक घरानाहरूबाट लगानी व्यवहारमा परिवर्तन गर्दा राजस्व सङ्कलनमा कमी आउनु,

(ड) आयकर तथा भन्सार महसुलका दरहरू दक्षिण एसियामै उच्च हुँदै जानु तथा मूल्य अभिवृद्धि करमा राजनीतिक महत्त्वकाङ्क्षीका साथ मूल्य अभिवृद्धि कर छुटका वस्तु तथा सेवाको दायरा फराकिलो बनाउनु।

राजस्व सङ्कलन लक्ष्यबमोजिम गर्न आगामी दिनमा गर्नुपर्ने सुधारका उपायहरू

लक्ष्य बमोजिम राजस्व सङ्कलन गर्न देहायका उपायहरू प्रस्तुत गरिएको छः

१. नीतिगत तथा कानुनी पक्षमा सुधार गर्नेः

(क) दिगो राजस्व नीति तर्जुमा गरी संविधानमा रहेका एकल र साझा अधिकारका विषयमा राजस्व स्रोतको शीर्षकगत व्याख्या गरी नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गर्ने, नेपाल सरकारले परिचालन गर्न सक्ने राजस्वको सम्भावना र राजस्वको खाडलको अध्ययन गरी आयातमा आधारित राजस्व सङ्कलन हुने संरचनालाई आन्तरिक उत्पादनमा आधारित बनाउन नीतिगत तथा संरचनागत रूपान्तरण गर्ने,

(ख) राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समितिले राजस्व प्रक्षेपण गर्दा माइक्रो फिस्कल मोडलिङ्ग, सिस्टम डाइनामिक मोडेल जस्ता आधुनिक इकोनोमेट्रिक औजार, विधिको प्रयोगगरी यथार्थपरक, वास्तविक वार्षिक राजस्व लक्ष्य निर्धारण गर्ने, हचुवाका भरमा महत्त्वकाङ्क्षी राजस्व लक्ष्य नराख्ने साथै बजेटको आकार निर्धारण वास्तविक खर्च गर्न सकिने गरी तय गर्ने,

(ग) तीन तहका सरकारबीचमा देखिन सक्ने र देखिएका करसम्बन्धी विवादहरू अन्तर सरकारी वित्त परिषद्मा समन्वय, सहकार्य, सहअस्तित्व र पारस्पारिकताको सिद्धान्त बमोजिम आवधिक छलफल गरी अविलम्ब निष्कर्ष र निकास निकाल्ने,

(घ) करसम्बन्धी कानुनहरूको थप सरलीकरण गरी सम्भव भएसम्म आधिकारिक निकायबाट विस्तारै स्थानीय भाषामा रूपान्तरण गरी प्रकाशन र प्रचार-प्रसार गरी करदाताको स्वयं कर सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने,

(ङ) अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई औपचारिकीकरण गर्न निजी क्षेत्र, व्यवसायीसँग सङ्घीय एकाइहरूले समन्वय र सहजीकरण गर्ने,

(च) करको दर दक्षिण एसियालाई मध्यनजर गरी न्यूनतम तोक्ने र दायरा फराकिलो बनाउन पटक-पटक करका दरहरू परिवर्तन नगर्ने, करका दरहरूमा स्थिरता कायम गर्दा निजी क्षेत्रलाई व्यवसायको दिगोपनासम्बन्धी निर्णय लिन सहज हुने र अस्थिर हुँदा व्यवसाय छोड्ने, व्यवसायबाट पलायन हुने क्रम बढ्दै जान्छ। करको दर निर्धारण गर्दा स्वदेशी राजस्व संरक्षण, आयात नियन्त्रण, उत्पादनमूलक सबै प्रकारका उद्योगलाई सदैव प्रोत्साहन, आन्तरिक-बाह्य लगानी आकर्षण, रोजगारी सिर्जना, उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि हुने गरी तय गर्ने,

(छ) सीमाभित्रको मुद्रास्फीति, पर्याप्त विदेशी विनिमय सञ्चिती, न्यून ब्याजदर तथा अधिक तरलता र उच्च सरकारी पदाधिकारीले लगानीको लागि आह्वान गर्दा समेत निजी क्षेत्रको मागमा बढोत्तरी आउन नसक्नुको कारण सम्बन्धमा तत्काल अध्ययन गरी निजी क्षेत्रको मनोबल उचो बनाउने उपाय अवलम्बन गर्ने,

(ज) अर्थतन्त्रमा सङ्कुचन आएको समयमा करको दर केही घटाउने, ब्याजदर घटाउने र सार्वजनिक खर्चको आकार वृद्धि गरी अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन Pilot Project को रूपमा केही समयलाई विस्तारकारी वित्त तथा मौद्रिक नीति अवलम्बन गर्ने,

२. संस्थागत, संरचनागत तथा प्रविधिगत पक्षमा सुधार गर्ने

(क) राजस्व बोर्ड वा राजस्व प्राधिकरण गठन गर्ने, सूचना प्रविधिमा विस्तारै आर्टिफिसियल ईन्टेलिजेन्सको उपयोगका लागि प्राविधिक पक्षमा समयानुकूल सुधार, स्तरोन्नति, संशोधन र क्षमता विस्तार र विकास गरी करदातालाई झन्झटमुक्त, छिटो-छरितो एवं गुनासोरहित सेवा लिन सक्ने व्यवस्था मिलाउने,

(ख) करदाताले कर विवरण दाखिला गरेपश्चात् बक्यौता तथा बेरुजु रहेको अवस्थामा प्रविधिबाट नै स्वचालन रूपमा मोबाइल एसएमएस, ईमेलमार्फत बक्यौता रकमको विषयमा जानकारी दिने र कर दाखिलाको लागि अनुरोध गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

(ग) सार्वजनिक संस्थानहरू, नेपाल सरकारको स्वामित्वमा रहेका बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरूमा संस्थागत सुशासन, व्यावसायिक स्वायत्तता कायम गरी लाभांश कर सङ्कलनमा वृद्धि गर्ने, पुँजीबजारसम्बन्धी नियमन र करका दरहरूमा संशोधन गर्ने,

(घ) सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा कर बेन्च (Tax Bench) को व्यवस्थापन गरी द्रुत सुनुवाई (Fast Track Hearing) को व्यवस्थापन गर्ने र विचाराधीन करसम्बन्धी मुद्दाहरूलाई बढी भन्दा बढी किनारा लगाउने,

(ङ) प्रशासकीय पुनरावलोकनमा वैश्विक रूपमा निजी क्षेत्रको समेत प्रतिनिधित्व रहने प्रचलन बढ्दै गएकोले आन्तरिक राजस्व विभागको प्रशासकीय पुनरावलोकनमा समेत निजी क्षेत्रको प्रतिनिधित्व रहने व्यवस्था गर्न कानुनी तथा संस्थागत संरचना तयार गर्ने,

(च) स्थापित कार्यालयहरूलाई छिटो-छिटो मर्ज नगर्ने। कार्यालय मर्ज गर्दा करदाताको फाइल, अभिलेख तथा प्रमाणहरू जस्तैः प्रशासकीय पुनरावलोकन, न्यायिक पुनरावलोकन, सर्वोच्च अदालतमा रिट क्षेत्राधिकार प्रयोग गरी दर्ताको अभिलेख, म्यानुअल बक्यौता, सम्पत्ति रोक्का, बैङ्क खाता रोक्का र बेरुजुको विषय जस्ता अत्यन्त Sensitive विषयका अभिलेख वा कागज प्रमाणको भण्डारणमा कठिनाइ हुने गरेको व्यवहारमा देखिन्छ।

३. **कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली अनिवार्य लागु गर्नेः** यस प्रणाली अवलम्बन गर्दा जागिरेहरू स्वयं उत्प्रेरित भई कार्य गर्ने, आफैं काम खोज्ने, उच्चस्तरमा जोखिम वहन गर्ने, कार्यालयमा नियमित काम हुने, वास्तवमै गाह्रो नपरेसम्म बिदा नबस्ने, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन नियमित गर्ने, सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता देखिएको विगतको अनुभवलाई हालका दिनमासमेत बहुपयोग र निरन्तरता दिने।

४. **राजस्व प्रशासनको Core Function मा क्षमता र दक्षता वृद्धि गर्ने**

(क) G-20, OECD मुलुकहरूले हालका दिनमा आयकरको सम्बन्धमा GMITR (Global Minimum Inclusive Tax Rate) कायम गर्ने सुझाव दिएका छन्। सो सुझावलाई मध्यनजर गरी नेपालको करको दरमा पुनरावलोकन गर्ने। करका दरहरू उच्च हुँदै जाँदा कर छल्ने योजना बनाउन सक्ने वा करदाता तथा व्यवसायीले आय आर्जनभन्दा बढी आराम (More Leisure than work) को वातावरण खोजी वा सिर्जना गर्न सक्दछन्।

(ख) बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरूले वैश्विक रूपमा कारोबार गर्दा कर योजना (Tax Planning) गर्ने सम्भावना रहेकोले BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), TP (Transfer Pricing) सम्बन्धी व्यवस्थालाई आयकर कानुनमा अद्यावधिक, संशोधन र पुनरावलोकन गर्ने साथै यस सम्बन्धी निर्देशिका तत्कालै जारी गर्ने।

(ग) आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क तर्फ लामो समयदेखि नन्-फाइलर रहेका करदाताहरूलाई नीतिगत, कानुनी मापदण्ड बनाई निष्क्रिय तथा खारेज गर्ने व्यवस्था गर्ने, डिजिटल इकोनोमिलाई सम्बोधन हुने गरी कानुनमा संशोधन र सम्बोधन गर्ने, Digital Service Tax लाई थप सुविधा र सहजीकरण दिई दर्ता गरी करको दायरामा ल्याउने।

(घ) न्यून बीजकीकरण र घोषणा समस्या समाधान गर्न निजी क्षेत्रका प्रतिनिधिहरू, सङ्घ संस्थाहरू, सरोकारवाला पक्ष, नागरिक अगुवाहरूसँग समन्वय र समाधानमा सरकारको प्रतिवद्धतासहित

निरन्तर बैठक बसी कारोबार मूल्यका आधारमा भन्सार मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था र बजारमा सोही आधारमा आधिकारिक बिल बीजक जारी गर्न करदातालाई सचेत बनाउने।

(ङ) सीमानाकामा सरकारी निकायहरूबीचमा समन्वय कायम गरी भन्सार विन्दुभन्दा बाहिरबाट हुने चोरी निकासी पैठारीलाई पूर्ण रूपमा नियन्त्रण गर्ने, ठूला करदाताहरूको कर नक्साङ्कन (Tax Mapping) गर्न वस्तुनिष्ठ, आधारसम्मत र वैज्ञानिक प्रोफाइल तयार गर्ने।

(च) करछली र कर चुहावट गर्ने प्रति निर्मम रूपमा प्रस्तुत हुने, सघन बजार अनुगमनलाई नियमित र निरन्तर गर्ने, कर परीक्षण तथा अनुसन्धानको गुणस्तरमा सुधार गर्ने।

(छ) गैरकर राजस्व सम्बन्धमा लागत, मुद्रास्फीति र सेवा प्रवाह समेतलाई ध्यानमा राखेर वार्षिक लक्ष्य तोकेर सङ्कलन गर्ने।

(ज) राजस्व बक्यौता राख्ने करदाताको प्रोफाइल तयार गरी सङ्कलनका लागि कर कानुनबमोजिम कानुनी प्रक्रिया अगाडि बढाउने।

(झ) विगत लामो समयदेखि बेरुजुको सम्परीक्षणमा बाधा तथा व्यवधान र लामो प्रक्रियाको सुरुवात सिर्जना भएको छ। यसलाई सम्बोधन गर्न प्रक्रियागत सरलीकरणका साथै महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाटै सम्परिक्षण हुने व्यवस्था गर्न आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमावलीमा संशोधन गर्ने।

(ञ) एउटै आधारमा लगाएका विभिन्न सानामसिना कर खारेज गरेर विस्तृत आधार भएका सीमित कर लगाउने र ती करका दरको संख्या सीमित र तह न्यून राखेर कर प्रणालीलाई प्रशासनिक हिसाबले सरल, आर्थिक हिसाबले सक्षम, सामाजिक हिसाबले न्यायिक, सुशासनको हिसाबले पारदर्शी र राजस्व सङ्कलनको हिसाबले लचक तथा उत्पादक बनाइनुपर्छ। यस्तो कर प्रणालीबाट न्यूनतम लागतमा मुलुकको विकासका लागि अधिकतम राजस्व परिचालन गर्न सम्भव हुन्छ।

५. **उच्च संस्कारयुक्त लोकतन्त्रको अभ्यास गर्ने:** लोकतन्त्र संस्कारयुक्त बनाउन यसका संस्था र कानुनहरू बलिया र ती पक्षहरूको कार्यान्वयनमा कठोर प्रतिबद्धता अवलम्बन हुनुपर्दछ। नागरिक सर्वोच्चता स्वीकार गरी करसम्बन्धी विषयमा निर्णय लिँदा अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणमा नागरिकको इच्छा, चाहना, रुचि, भावना र क्षमताको सम्बोधन गरिनुपर्दछ। पारदर्शिता, जवाफदेहिता, पूर्वानुमेयता र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न निर्वाचित र नियुक्त पदाधिकारीहरूले गर्ने सबै कामको जानकारी नागरिकले थाहा पाउनुपर्दछ। सरकारले राजस्वको उपयोग गरिरहेको छ वा राजस्वको उपभोग गरिरहेको छ भन्ने विषयमा जनतालाइ जानकारी दिनुपर्दछ। यसले समग्र शासनप्रतिको सामाजिक दृष्टिकोणमा सकारात्मक प्रभाव र वैधता आर्जनमा सहयोग हुन्छ, नागरिकमा कर उत्प्रेरणा वृद्धि भई राजस्व सङ्कलनमा सहजता हुनेछ।

६. **जनशक्तिको क्षमता विकास र सुशासनका पक्षमा सुधार गर्ने:** उच्च मनोबल र उत्प्रेरणा युक्त, जोखिम बहन गर्ने, नैतिक र सिर्जनशील सक्षम जनशक्ति निर्माणमा जोड दिन राजस्व सेवाको विशिष्टीकरण गर्ने। वार्षिक रूपमा तालिम प्रदान गरी कानुनी तथा प्राविधिक पक्षमा जनशक्तिलाई Competent & Vibrant बनाउने

७. **प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी आकर्षण, व्यापार सहजीकरण पक्षमा सुधार गर्नेः** उच्च आकारमा लगानी आकर्षण गर्न AML/CFT Regime को सिद्धान्त र मान्यताअनुरूप लगानीका लागि एकद्वार प्रणालीलाई अधिकार सम्पन्न बनाई सहज आगमनदेखि बहिर्गमन गर्न प्रक्रियागत सरलीकरण गरिनुपर्दछ। आन्तरिक रूपमा भएको उत्पादन निर्यात गर्न निकासी विभागको गठन गरी सो सम्बन्धी सम्पूर्ण कार्य एकै निकायबाट हुने व्यवस्था गर्ने। यसका लागि कर प्रणाली, लगानीको वातावरण र संस्थागत क्षमता विकास गर्ने,

८. राजस्वसम्बन्धी असल अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू र नीतिहरूलाई मुलुकको विशिष्ट परिवेशअनुसार अवलम्बन गर्ने।

९. राजस्वको विषयमा नियमित शोध, खोज, अध्ययन र अनुसन्धान गरी शासकीय व्यवस्थामा निरन्तर सुधार गर्ने।

१०. राजस्व सङ्कलन तथा राजस्व प्रशासनको क्षमता वृद्धि सम्बन्धमा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट सार्वजनिक हुने वार्षिक प्रतिवेदनका सुझाव तथा सिफारिसलाई अक्षरस कार्यान्वयन गर्ने।

निष्कर्ष

राज्य/सरकारलाई कुनै अपेक्षा विना अनिवार्य रूपमा तिर्नु बुझाउनुपर्ने रकम कर हो। राजस्व सङ्कलनको विषय निरपेक्ष नभई वैस्विक Cross Cutting मामिलासँग समेत सम्बन्धित रहेको छ। महत्त्वकाङ्क्षी राजस्व सङ्कलन गर्न सुधारका योजना पनि महत्त्वकाङ्क्षी नै हुनुपर्दछ। यसका लागि राजस्व नीति तर्जुमा गरी दिगो र स्थिर कर प्रणालीमार्फत FDI, Trade, Tourism प्रवर्धन, निजी क्षेत्रको उत्तरदायी व्यावसायिक उत्प्रेरित लगानीमैत्री वातावरण, अधिक स्वदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित उत्पादनमूलक उद्योगको स्थापना, निकासी व्यापार प्रोत्साहन, युवामा स्टार्टअप (Start-up) र उद्यमशील सोंच हुने गरी फराकिलो आधारसहित न्यून करको दर कायम, मानवपुँजी निर्माणमा लगानी, पुँजीगत खर्चको दक्षता र क्षमतामा विकास र कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणालीको निरन्तरता हुने गरी प्रणाली विकास गर्नुपर्दछ। सीमानाकामा समन्वयात्मक व्यवस्थापन, राजस्व चुहावट नियन्त्रण, निजी क्षेत्रमैत्री नीति र पुँजीबजारमा सुधार गर्न आवश्यक छ। एउटै आधारमा लगाएका विभिन्न सानामसिना कर खारेज गरेर विस्तृत आधार भएका सीमित कर लगाउने र ती करका दरको संख्या सीमित र तह न्यून राखेर कर प्रणालीलाई प्रशासनिक हिसाबले सरल, आर्थिक हिसाबले सक्षम, सामाजिक हिसाबले न्यायिक, सुशासनको हिसाबले पारदर्शी र राजस्व सङ्कलनको हिसाबले लचक तथा उत्पादक बनाइनुपर्छ। यस्तो कर प्रणालीबाट न्यूनतम लागतमा मुलुकको विकासका लागि अधिकतम राजस्व परिचालन गर्न सम्भव हुन्छ। लक्ष्य बमोजिम राजस्व सङ्कलन हुन सकेमा वैदेशिक सहायता तथा सार्वभौम ऋणप्रतिको निर्भरतामा कमी हुनेमात्र नभई पुँजीगत खर्चको स्रोत जोहो हुनगई संवैधानिक आर्थिक उद्देश्य पूरा गर्न समेत मुलुक सक्षम हुनेछ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- सोह्रौं योजनाको आधारपत्र, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।

- सरकारी कोषको संरचना, अवस्था र प्रवृत्ति अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।
- आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को वजेट वक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार।
- आर्थिक बुलेटिन, २०८० श्रावण, अर्थ मन्त्रालय, आन्तरिक राजस्व विभागको वार्षिक प्रतिवेदन, २०८०।
- विदेशी विनिमय दर निर्धारण प्रणाली, अध्ययन प्रतिवेदन, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।
- आर्थिक, वित्तीय र मौद्रिक क्षेत्र सुधारसम्बन्धी सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७९, अर्थ मन्त्रालय।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालय तथा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू।
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७६, कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- राइनर जिटलम्यान, पुँजीवाद भ्रम, वास्तविकता र तथ्य, We Read Publisher, Kathmandu.
- Mohan, Rakesh, Growth with Financial Stability, Central Bank in an Emerging Market, Oxford collected essays.
- Salvatore, Dominik (2003), Microeconomics, Theory and Applications, New York, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard, Public Finance in Theory and Practice, MC Graw-Hill, Kogakusa.
- Mundell ,Robert Alexander, Analysis of Monetary and Fiscal Policy under different Exchange Rate Regime and ptimum Currency Areas, United State Press.
- Bhatta, S.R., A reference Course of Microeconomics Analysis, New Hira Books Enterprises, Kirtipur.
- Paul, R.R., Monetary Economics, Kalyani Publishers, Ludhiana, New Delhi.
- www.imf.org
- www.wb.org.

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको प्रभावकारिता तथा कार्यान्वनमा देखिएका चुनौती र समाधानका उपाय



*- कृष्णमणि पराजुली**

सारांश

अहिले सरकारी खर्च व्यवस्थापनको मूल चुनौती उपयुक्त किसिमले बजेट विनियोजन गर्न नसक्नु हो। महत्वाकाङ्क्षी बजेट निर्माण हुँदा प्रत्येक वर्ष बजेट संशोधन गर्नु परेको छ। राज्यले प्राप्त गर्ने आय र व्ययमा सन्तुलन कायम हुन सकेको छैन। राज्यले ठूलो मात्रामा सामाजिक सुरक्षामा बजेट विनियोजन गर्नु परेको छ। सामाजिक सुरक्षामा आर्थिक दायित्व बढ्दै गएको कारणले गर्दा चालुगत खर्च प्रत्येक वर्ष बढ्दै गएको छ र पुँजीगत खर्च भने घट्दो क्रममा छ। सानो आकारको पुँजीगत बजेट पनि अपेक्षाकृत खर्च हुन नसक्दा यसको कार्यान्वयन निराशाजनक देखिन्छ। विकासको लक्ष्य प्राप्त गर्नको लागि पुँजीगत खर्च बढाउनुपर्नेमा चालुगत खर्च बढ्दै गएको हुँदा आर्थिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा अहिले सरकारी खर्च उल्टो दिशातर्फ उन्मुख भइरहेको छ।

सरकारी खर्चमा चुनौती आउनु भनेको आर्थिक प्रशासन कमजोर हुँदै जानु हो। ऐन कानुन बाहिर गएर खर्च गर्ने प्रवृत्तिको विकासले बेरुजु बढ्दै गएको छ। खर्च गर्न चासो राख्ने तर बेरुजु फर्स्यौंटमा सक्रियता नदेखाउँदा जिम्मेवारी वहन गर्ने कुरामा प्रश्न गर्न सकिने अवस्था सिर्जना भएको छ। वितरणमुखी आर्थिक गतिविधि बढ्दा सरकारी कोषमा चाप पर्नुका साथै राज्यको दायित्व प्रत्येक वर्ष थपिँदै गएको छ।

वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाहरूले पहिले आयोजनाको खाताबाट खर्च गर्ने र पछि दातृ निकायबाट उक्त रकम शोधभर्ना लिनुपर्ने व्यवस्था छ। कतिपय आयोजनाहरूले शोधभर्ना लिनुपर्ने रकम माग नगर्दा नेपाल सरकारको खातामा असर पर्न गएको छ। कमजोर खर्च व्यवस्थापनको कारणले गर्दा ठूलो रकम आउन बाँकी छ। यस प्रकारको सरकारी खर्च प्रणालीले बजेट कार्यान्वयनमा चुनौती ल्याएको अवस्था छ।

सरकारी खर्चमा प्रभावकारिता ल्याउनको लागि नेपालको आर्थिक प्रशासनमा धेरै कुरा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। हचुवा किसिमको बजेट तर्जुमा गरिनु, कानुन मिचेर खर्च गरिनु, अनियमित आर्थिक क्रियाकलापले प्रश्रय पाउनु, बेरुजु फर्स्यौंट नगरिनु, तोकिएको समयमा प्रतिवेदन नगरिनु, जिन्सी लेखालाई उपेक्षा गरिनु, बजेट खर्च गर्ने अख्तियारी पाएपछि जसरी खर्च गरे पनि हुन्छ भन्ने प्रवृत्तिको विकास हुनुजस्ता पक्ष सरकारी खर्च कार्यान्वयनमा रहेका चुनौती हुन्। यी चुनौतीहरूलाई सुधार गरेर सीमित साधन स्रोतको अधिकतम प्रयोगबाट लक्षित उपलब्धि हासिल गर्नु नै आजको आवश्यकता हो।

* पूर्व उपसचिव, नेपाल सरकार

पृष्ठभूमि

कोभिड-१९ पश्चात् विश्व अर्थतन्त्र खस्किँदै गएको अवस्था छ र अहिलेसम्म लयमा आउन सकिरहेको छैन। नेपाल भूपरिवेष्ठित एवं परनिर्भर अर्थतन्त्र भएको कारणले गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय तहमा भएका आर्थिक घटनाहरूको प्रत्यक्ष असर अर्थतन्त्रमा परेको छ। यस कारणले गर्दा अहिले नेपालको अर्थतन्त्र कमजोर हुँदै गएको अवस्था हो। अर्थतन्त्रमा शिथिलता आउँदा यसको असर हरेक क्षेत्रमा परेको छ। अर्थतन्त्र खस्कँदै जानुमा केही हदसम्म अन्तर्राष्ट्रिय असर परेको भए पनि मुख्य कारण आन्तरिक नै हुन्।

अहिले अर्थतन्त्रमा चौतर्फी दबाब भएको देखिन्छ किनभने अर्थतन्त्रका सबै सूचकाङ्कहरू नकारात्मक देखिन्छन्। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा आर्थिक वृद्धिको लक्ष्य ६ प्रतिशत राखिएकोमा यो लक्ष्य प्राप्त हुने सम्भावना देखिँदैन। हालै अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले नेपालको आर्थिक वृद्धि ३.१ प्रतिशत हुने प्रक्षेपण गरेको छ। जेठ १३, २०८१ मा सार्वजनिक भएको आर्थिक सर्वेक्षण-२०८०।८१ अनुसार आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को आर्थिक वृद्धिदर ३.८७ प्रतिशत रहने अनुमान छ।

नेपालको अर्थतन्त्रमा बाह्य क्षेत्रको योगदान महत्त्वपूर्ण रहेको छ। बाह्य क्षेत्र भन्नासाथ सामान्य अर्थमा विप्रेषण बुझिन्छ। विप्रेषणबाट प्राप्त हुने विदेशी मुद्राको सञ्चिति सकारात्मक हुँदै आएको छ। करिब ५४ खर्बको आर्थिक संरचना भएको देशमा मासिक १ खर्बभन्दा बढी विप्रेषणबाट प्राप्त हुने गरेको छ। अहिलेको अवस्थामा पनि १४ महिनासम्मको आयात धान्न सक्ने विदेशी मुद्रा सञ्चिति भएको आँकडाले देखाएको छ। तर, महत्त्वपूर्ण कुरा के छ भने यसरी प्राप्त भएको रकमलाई हामीले सही ढङ्गबाट लगानी गर्न सकेका छैनौं। विप्रेषणको ६८ प्रतिशत उपभोगमा नै खर्च भएको देखिन्छ भने बाँकी ३२ प्रतिशत पनि उपयुक्त किसिमबाट लगानी भएको छैन। विप्रेषणको योगदानलाई उपेक्षा गर्न नसकिए पनि यसको सही प्रयोग भने गर्न सकिएको छैन। अर्को कुरा विप्रेषण कहिले पनि स्थायी हुन सक्दैन र यो उत्पादन पनि होइन। त्यसकारण कुल गार्हस्थ उत्पादनमा विप्रेषणलाई गणना गरिएको हुँदैन। राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यसको योगदानलाई अस्थायी रूपमा लिन सकिए पनि स्थायी रूपमा भने लिनु हुँदैन किनभने यसको प्रकृति नै अस्थायी हुने गर्दछ।

अहिले सरकारी राजस्व, अनुदान, ऋण, पुँजीगत खर्च, चालुगत खर्च, कर्जाको ब्याजदर, आन्तरिक उत्पादन, बढ्दै गएको आयात, मुद्रा स्फीति, मूल्य वृद्धिजस्ता अर्थतन्त्रका अवयवहरू कमजोर बन्दै गएका छन् र यिनीहरूको सुधार नगरी अर्थतन्त्रले लय लिन सक्ने अवस्था देखिँदैन। विप्रेषणमा सुधार हुँदैमा अर्थतन्त्र सबल भएको मान्न सकिँदैन। विदेशी मुलुकले रोजगार नीतिमा परिवर्तन ल्याउनासाथ त्यसको असर नेपाललाई परिहाल्छ। त्यसकारण विप्रेषणभन्दा स्थायी र दिगो आम्दानीको स्रोत हुनेतर्फ आर्थिक गतिविधि सञ्चालन गरिनुपर्दछ। त्यो भनेको आन्तरिक उत्पादन नै हो। आन्तरिक उत्पादनले अर्थतन्त्रका सूचकहरूलाई सकारात्मक बनाउँदै लगेको हुन्छ र अन्ततोगत्वा देशको अर्थतन्त्र सुदृढ हुन सक्दछ। शोधनान्तर स्थिति अनुकूल र चालुखाता बचतमा हुँदैमा पनि अर्थतन्त्रको अवस्था ठीक छ भन्न सकिँदैन। तर पनि विदेशी मुद्रा सञ्चितिमा यसको भूमिका भने रहेको हुन्छ।

नेपालको अर्थतन्त्र मूलतः सरकारी र निजी क्षेत्रको संरचनाबाट निर्माण भएको छ। सरकारी क्षेत्र भन्दा निजी क्षेत्रको हिस्सा धेरै छ। जसमा निजी क्षेत्रको योगदान ८० प्रतिशतभन्दा बढी रहेको छ भने सरकारी क्षेत्रको २० प्रतिशतमात्र छ। यस अवस्थामा निजी क्षेत्रमा सुधार नगरी समग्र देशको अर्थतन्त्रमा सुधार आउन सक्दैन। उत्पादन, वितरण र उपभोगमा सुधार आउन सक्यो भने मात्र अर्थतन्त्र बलियो हुने हो। अहिले अर्थतन्त्रका यी अवयवहरू समस्याग्रस्त अवस्थामा छन्। देशमा सञ्चालन भएका उद्योगधन्दा

कलकारखानाहरूले गति लिन सकिरहेका छैनन्। सञ्चालनमा आएका उद्योगहरू पनि पूर्ण क्षमतामा आउन सकेका छैनन्। अहिले न त नयाँ उद्योग प्रवेश गराउन सकिएको छ न त पुराना उद्योगलाई नै लयमा फर्काउन सकिएको छ। अहिले औद्योगिक वातावरण सन्तोषजनक हुन नसकेको अवस्था छ।

माथिको प्रकरणले के देखाउँछ भने अहिले देशको अर्थतन्त्रका सबै सूचकहरू नकारात्मक छन् र यसमा सुधारको आवश्यकता देखिन्छ। सुधारको मुख्य भूमिका सरकारको नै हुन्छ। सरकारले बजेट, आर्थिक नीति, मौद्रिक नीति र समय-समयमा जारी गरिएका आदेश, परिपत्र, सूचना आदिबाट देशको अर्थतन्त्रलाई पुनः लयमा फर्काउनुपर्दछ। निजी क्षेत्र शिथिल भएको अवस्थामा सरकारी क्षेत्रको भूमिका बढी महत्त्वपूर्ण हुन्छ।

अहिले बैङ्क तथा वित्तीय संस्थामा अधिक तरलता जम्मा भएको छ। बजारमा वस्तुको माग बढ्न नसकेको हुनाले कर्जा प्रवाह हुन सकिरहेको छैन। आर्थिक क्रियाकलाप सञ्चालन हुन नसकेको हुँदा उद्योगी व्यवसायीहरूले कर्जा लिन चाहेका छैनन् र भएका उद्योगहरू पनि पूर्ण क्षमतामा सञ्चालन हुन सकेका छैनन्।

सरकारी क्षेत्रको अवस्था पनि सन्तोषजनक देखिँदैन। निर्माण व्यवसायीहरूले आफूले गरेको कामको रकम पाउन नसकेको भन्ने गुनासाहरू आइनै रहेका छन्। सरकारी ढुकुटीबाट रकम प्रवाह नभएपछि आर्थिक गतिविधि निस्प्रवाही भएका देखिन्छन्। यसको अर्थ जनताको हातमा पैसा पुग्दैन। पैसा नपुगेपछि मागमा कमी आउँछ। माग नै नभएपछि क्रमिक रूपले उत्पादन र रोजगारी घट्दै गएको हुन्छ। जसबाट अर्थतन्त्रमा मन्दी आउँछ। अहिले यही अवस्था देखिएको छ।

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन

कुनै पनि सङ्गठन सञ्चालन गर्न वित्तीय साधनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। पैसा भएन भने सङ्गठनले आफ्ना कार्य अघि बढाउन सक्दैन। शरीरको लागि जसरी रक्त सञ्चारको आवश्यकता हुन्छ त्यसै गरी सङ्गठनमा वित्तको आवश्यकता पर्दछ। राज्य एउटा बृहत् सङ्गठन हो। यसका विभिन्न अङ्गहरू हुन्छन्। तिनीहरूको सञ्चालनको लागि वित्त एक आधारभूत आवश्यकता हो। अरु अवयवहरू भए पनि वित्तको अभावमा सङ्गठनले पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्न सक्दैन। कुनै पनि सङ्गठनका कर्मचारीलाई पैसा नदिने हो भने काम गर्दै गर्दैनन्। कुनै वस्तु खरिद गर्दा पनि पैसा नै चाहिन्छ। कुनै उपकरण खरिद गर्न पनि पैसा आवश्यक हुन्छ। ज्याला, भाडाजस्ता कुराको लागि पनि पैसाकै आवश्यकता पर्ने हुन्छ। यसरी कुनै पनि सङ्गठनका विभिन्न अङ्गहरूलाई सञ्चालन गर्ने पहिलो साधन भनेको नै पैसा हो। त्यसकारण यसको व्यवस्थापन उपयुक्त किसिमले गर्नुपर्दछ। अन्यथा सङ्गठनका लक्ष्य हासिल गर्न सकिँदैन।

व्यक्ति, परिवार, निकाय वा संस्थाको लागि जसरी पैसा नभई हुँदैन। त्यसै गरी सरकारले पनि आफ्ना कामहरू सञ्चालन गर्न पैसा नभइकन गर्न सक्दैन र यसको व्यवस्थापन गर्न सहज भने हुँदैन। किनभने सरकारसँग सीमित वित्तीय साधन स्रोत हुन्छ तर सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य र सेवा भने असीमित हुन्छन्। थोरै साधनबाट धेरैभन्दा धेरै आवश्यकता पूर्ति गर्नुपर्ने हुँदा सरकारी खर्च व्यवस्थापन गर्न समस्या परेकै हुन्छ।

सरकारसँग स्रोत/साधनको सीमितता हुने भएकोले व्यवस्थापकीय कौशलबाट आवश्यकता र साधनबीच सन्तुलन कायम गर्नुपर्दछ। सरकारसँग मनग्गे वित्तीय साधन/स्रोत नभएको कारणले गर्दा यसको व्यवस्थापनमा सधै चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने हुन आउँछ। त्यसकारण सरकारले गर्नुपर्ने कामहरूको

प्राथमिकीकरण गरिएको हुन्छ। साधन कम र सम्पादन गर्नुपर्ने काम धेरै भएको हुनाले कार्यक्रमहरूको प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ। थोरै साधन/स्रोतको प्रयोग गरेर पूर्व निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्नको लागि प्रयोगमा ल्याइने उपाय नै उपयुक्त वित्त व्यवस्थापन हो। त्यसकारण यसलाई महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा लिइएको हुन्छ।

साधन र आवश्यकताबीच सन्तुलन गर्नुको मुख्य उद्देश्य उपलब्ध स्रोतको बढीभन्दा बढी उपयोग गर्नु हो। सरकारी खर्च अधिकतम सदुपयोग हुन सक्यो भने वित्तीय साधन स्रोतको समस्या पनि आउँदैन। त्यसकारण आफूसँग भएका साधन स्रोतलाई प्रभावकारी रूपले सञ्चालन गर्न सक्नु नै बुद्धिमत्ता हुन आउँछ।

सार्वजनिक खर्चको व्यवस्थापनको प्रारम्भ बजेट तर्जुमादेखि नै हुन्छ। वित्तीय साधन स्रोतको व्यवस्थापनको माध्यम बजेट हो। सरकारसँग सीमित वित्त हुन्छ। गर्नु पर्ने धेरै काम र त्यसको लागि आवश्यक पर्ने साधन कम हुने भएकोले सरकारलाई सधैं समस्या आउने हुन्छ। यस अवस्थामा सरकारले कामको प्राथमिकता निर्धारण गरी सीमित साधन स्रोतबाट उच्चतम प्रतिफल हासिल हुने गरी खर्चलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

अहिलेको अवस्थामा कुनै पनि मुलुक वित्तीय साधन स्रोतमा आत्मनिर्भर हुन सक्दैन। आफूसँग हुँदाहुँदै पनि अरुको सहयोग लिएको हुन्छ। किनभने सबै देशलाई तीव्र रूपले विकास गर्नु परेको छ। केही समयको लागि अरुसँग ऋण तथा अनुदान लिएर भए पनि जनताका आवश्यकता पूरा गर्ने सरकारको कर्तव्य हुन्छ। विकसित मुलुकहरूले पनि अरुसँग ऋण लिएर विकास गरेका हुन्छन्। त्यसकारण ऋण लिँदैमा डराउनुपर्दैन। लिएको ऋणलाई उत्पादनशील क्षेत्रमा लगानी गर्नुपर्दछ। यस्तो गर्न सकियो भने ऋणबाट फाइदा लिन सक्दछ।

सरकारले खर्च गर्ने भनेको नै बजेटको माध्यमबाट हो। बजेटलाई सर्वोच्च व्यवस्थापिका-संसदले स्वीकृत गरेको हुन्छ। सरकारले जथाभावी बजेट खर्च गर्न पाउँदैन। खर्च गर्दा ऐन कानुनको परिधिभित्र रहेर खर्च गर्नुपर्दछ र खर्चको प्रभावकारिता पनि हुनुपर्दछ। खर्च गर्दैमा लक्ष्य हासिल हुँदैन। न्यूनतम साधन प्रयोग गरेर पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल गरेर खर्चमा प्रभावकारिता ल्याउनुपर्दछ।

सरकारी खर्चलाई व्यवस्थित बनाउने सम्बन्धमा नेपालको संविधानमा नै उल्लेख भएको देखिन्छ। कानुनबमोजिम बाहेक कुनै कर लगाइने र उठाइने छैन भनी लेखिएको छ। त्यस्तै कानुनबमोजिम बाहेक नेपाल सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिइने छैन भन्ने उल्लेख भएकोले सरकारी आम्दानीलाई बढी व्यवस्थित बनाइएको पाइन्छ। प्राप्त रकमलाई पनि सङ्घीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यसले के देखाउँछ भने सरकारले आय गर्दा निर्धारित प्रक्रिया अपनाउनुपर्ने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ।

सरकारले आम्दानी र खर्च गर्दा दुवै अवस्थामा संसदको स्वीकृति लिनुपर्दछ। यसको लागि प्रत्येक आर्थिक वर्षको अनुमानित आय-व्यय विवरण जेठ १५ गते संसदमा प्रस्तुत गर्नुपर्दछ र संसदले पारित गरेपछि मात्र सरकारले आम्दानी तथा खर्च गर्न सक्दछ। कानुनबेगर खर्च गर्न पाउँदैन। संसदमा आय-व्ययको विवरण पेस गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको लागि छुट्याइएको खर्चको रकम र त्यसबाट प्राप्त भएको उपलब्धिको विवरण पनि साथै पेस गर्नुपर्ने व्यवस्थाले सरकारले गर्ने आम्दानी र खर्चलाई बढी व्यवस्थित गरेको देखिन्छ। त्यसै गरी पूरक अनुमान, पेस्की खर्च, उधारो खर्च तथा सङ्घीय आकस्मिक कोषको व्यवस्थापन बारेमा संविधानमा नै उल्लेख भएकोले सरकारले बजेट अनुमान तथा खर्च गर्दा संविधानका

प्रावधानहरूलाई अनिवार्य रूपमा पालना गर्नुपर्दछ। सङ्घीय ऐनबमोजिम विनियोजित रकम एक शीर्षकबाट अर्को शीर्षकमा रकमान्तर गर्ने बारे पनि निश्चित आधारहरू उल्लेख भएका छन्।

सरकारी आम्दानी र खर्चलाई कसरी व्यवस्थापन गर्नेबारे संविधानमा विभिन्न प्रावधान राखिएका छन्। किनभने बजेट नै जनताका आवश्यकता र अपेक्षा पूर्ति गर्ने उपयुक्त माध्यम हो। बजेटलाई एउटा आर्थिक दस्तावेजको रूपमा मात्र लिइएको हुँदैन र यसलाई राजनीति दस्तावेजको रूपमा पनि लिइएको हुन्छ। निर्वाचनको समयमा विभिन्न राजनीति दलहरूले गर्ने कामहरू घोषणापत्रहरूमा उल्लेख गरिएका हुन्छन्। ती प्रतिबद्धताहरू पछि आफू सरकारमा पुगेको अवस्थामा बजेटमा समावेश गरेर कार्यक्रम सञ्चालन गरेका हुन्छन् र जनताका अपेक्षा पूरा गरेका हुन्छन्। यो एक प्रकारको प्रजातान्त्रिक प्रणाली हो। यस्तो संवैधानिक व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि सरकारी खर्चको प्रभावकारी व्यवस्थापन हुन सकिरहेको छैन र लेखापरीणबाट थुप्रै आर्थिक अनियमितता औंल्याइएका देखिन्छन्।

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनका समस्या तथा चुनौती

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा नेपालको आर्थिक प्रशासनमा विभिन्न कमी कमजोरी पाइन्छन्। कमी कमजोरीलाई सुधार गर्न नसकिएको हुनाले अनियमित गतिविधिहरू बढ्दै गएका छन्। आर्थिक प्रशासनअन्तर्गत मूलतः बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, मूल्याङ्कनजस्ता क्षेत्रहरू पर्दछन्। यी क्षेत्रहरू नै उपेक्षित भएका देखिन्छन्। अहिले सबैको चासो र रुचिको क्षेत्र भनेको बजेट कार्यान्वयन हो। यही क्षेत्रमा धेरै चुनौती छन् र यही क्षेत्रमा सुधारको आवश्यकता देखिएको छ।

जनताका अपेक्षा परिपूर्ति गर्ने सम्बन्धमा सरकारी खर्चको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। सरकारले जनताबाट कर असुल्ने काम गर्दछ र त्यही करबाट विकास निर्माण कार्य र सेवा सुविधा उपलब्ध गराएको हुन्छ। यसरी जनताको लागि काम गरिरहँदा प्रभावकारी किसिमबाट खर्च हुन नसकेमा सरकारको आलोचना हुने गर्दछ। सरकारले के कसरी खर्च गरेको छ भन्नेबारे सार्वभौम जनतालाई जानकारी गराउने कानुनी व्यवस्था रहेको छ। स्वतन्त्र लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय रहेको छ। महालेखापरीक्षकको नियुक्तिको व्यवस्था पनि संविधानले नै गरेको छ। महालेखापरीक्षक संवैधानिक अङ्ग भएको हुँदा यसले दिएको सुझाव पालना गर्न सरकार कानुनी रूपले बाध्यकारी नभए पनि नैतिक रूपले भने जिम्मेवार हुन्छ।

नेपालको बजेट संरचना नै त्रुटिपूर्ण हुँदै आएको देखिन्छ। सुदृढ अर्थतन्त्रको लागि पुँजीगत बजेटको ठूलो योगदान हुन्छ। तर, पुँजीगत बजेटभन्दा पनि चालुगत बजेट धेरै विनियोजन गर्ने प्रणालीको विकास भएको छ। चालु आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेट अध्ययन गर्दा पनि यो कुरा पुष्टि हुन आउँछ। कुल १७ खर्ब ५१ अर्बको बजेटमा पुँजीगततर्फ ३ खर्ब २ अर्ब मात्र विनियोजित गरिएको छ भने चालुगततर्फ ११ खर्ब ४२ अर्ब विनियोजित गरिएको छ। त्यस्तै गरी वित्त व्यवस्थापनतर्फ ३ खर्ब ७ अर्ब विनियोजन भएको छ। यसरी पुँजीगत खर्चभन्दा चालुगत खर्च र वित्त व्यवस्थापनमा विनियोजित बजेट धेरै हुनु भनेको अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट राम्रो मानिँदैन। त्यसकारण बजेट संरचनामै सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसप्रकारको बजेट संरचनाले अर्थतन्त्रमा प्रतिकूल प्रभाव पारेको हुन्छ। न्यून पुँजीगत बजेटले जनताका अपेक्षा पूरा गर्न सकिदैन। अतः बजेट तर्जुमाको चरणदेखि नै सुधार गर्नुपर्दछ।

चालु आर्थिक वर्षकै कुरा गर्दा १२ खर्ब ४९ अर्ब राजस्वबाट प्राप्त हुने अनुमान छ। अहिलेसम्म ९ महिनाको अवधिमा ७ खर्ब ५८ अर्बमात्र असुली भएको छ। त्यसैगरी ४९ अर्ब वैदेशिक अनुदानको

अनुमान भएकोमा २ अर्ब ७५ करोडमात्र प्राप्त भएको अवस्था छ। यसले के देखाउँछ भने हाम्रो बजेट व्यवस्थापनमा धेरै कमी कमजोरी रहेका छन्। गलत किसिमबाट बजेट विनियोजन गरिँदा कुनै कार्यालयमा रकमको अभाव भएको देखिन्छ भने कतै खर्च हुन नसकेर निष्क्रिय रहेको अवस्था पनि देखिन्छ। बजेट व्यवस्थापन प्रभावकारी हुनसकेको अवस्थामा मात्र सरकारी खर्च प्रभावकारी हुने हो। बजेटको सन्तुलन मिलाउनको लागिमात्र हचुवा किसिमले बजेट विनियोजन गर्ने प्रणालीको अन्त्य गरिनुपर्दछ।

महत्वाकाङ्क्षी बजेट निर्माणको कारणले गर्दा चालु आर्थिक वर्षको १७५१ अर्बको बजेटलाई १५३० अर्बमा झारिएको छ। राजस्व, अनुदान, ऋण सबैमा बजेट घटाउनुलाई राम्रो मान्न सकिँदैन। सुरुमा महत्वाकाङ्क्षी बजेट निर्माण गर्ने र पछि स्रोतको अभाव भएपछि घटाउने गर्दा न त बजेट न त खर्च नै प्रभावकारी हुन सक्दछ। दातृ निकायहरूसँग अनुदान तथा ऋण सम्झौता नै नगरी बजेट विनियोजन गरिने र आयोजना कार्यान्वयनको अवस्थामा बजेटको अभाव हुँदा सरकारी खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनमा चुनौती देखिएका छन्। सम्झौता भएपछि मात्र विदेशी सहयोग रकमलाई बजेटमा समावेश गरिनु पर्दछ।

खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन चालुगत तथा पुँजीगत बजेटको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ। चालुगत खर्च कम गर्न र पुँजीगत खर्च बढाउन सकियो भने सरकारी खर्चको उपयोगितामा बृद्धि हुन जान्छ। चालुगत खर्चले दायित्व सिर्जना गर्दछ भने पुँजीगत खर्चले उत्पादन तथा रोजगारी वृद्धि गरेको हुन्छ। तर, अहिले सरकारी खर्च प्रणाली चालु खर्च उन्मुख भएकोले विकास निर्माण कार्य तथा जनतालाई दिनुपर्ने सेवा सुविधामा असर पर्न गएको छ। यो चुनौतीको समाधान गर्न पुँजीगत कार्यक्रममा लगानी वृद्धि गरेर सरकारी खर्चमा प्रभावकारिता ल्याउन सकिने हुन्छ।

सरकारी खर्चको व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनको अर्को चुनौती विनियोजित बजेट जसरी भए पनि खर्च गर्नुपर्दछ भन्ने प्रवृत्ति विकास हुनु हो। त्यसमा पनि चालुगत बजेट सबै खर्च भएको हुन्छ भने पुँजीगत बजेट खर्च जहिले पनि निराशाजनक नै देखिन्छ। चालुगत बजेट खर्चको लागि कार्यक्रम स्वीकृत गराउनु नपर्ने भएको कारणले जसरी भए पनि खर्च गर्नुपर्दछ भन्ने धारणाले प्रश्रय पाउँदै आएको छ। अनुत्पादक खर्चमा नियन्त्रण गर्दै पुँजीगत खर्च बढाउन सकियो भने सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिता बढ्न सक्दछ।

चुनौती तथा समस्या समाधानका उपाय

सरकारी खर्च गर्ने प्रणालीमा सुधारको आवश्यकता देखिन्छ। एक आर्थिक वर्षको लागि खर्च गर्न विनियोजित बजेट १० महिनासम्म खर्च नगर्ने र अन्तिम दुई महिनामा खर्च गर्दा खर्चमा प्रभावकारिता आउन नसक्ने नै हुन्छ। अर्कोतर्फ छोटो समयमा खर्च गर्दा कामको गुणस्तरमा कमी आउने र आर्थिक अनियमितता बढ्ने हुन्छ। त्यसकारण खरिद योजनाबमोजिम खर्च गर्ने प्रणालीको विकास गर्न सकियो भने सरकारी खर्च व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन सकिन्छ।

यथार्थतामा आधारित बजेट निर्माण हुन नसक्दा खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन सक्दैन। त्यसकारण बजेटमा सन्तुलन मिलाउन तथा खर्चको आवश्यकता पूर्ति गर्न रकमान्तर गर्नुपर्दछ। तर, अनावश्यक रूपमा गरिने रकमान्तर तथा स्रोतान्तरले खर्चमा प्रतिकूल प्रभाव पार्न पनि सक्दछ। यसको समस्या समाधान गर्न बजेट तर्जुमाकै चरणमा यथार्थ बजेट तर्जुमा गर्ने र सकभर रकमान्तर तथा स्रोतान्तर गर्ने परिपाटीलाई निरुत्साहित गर्नुपर्दछ। यसबाट सरकारी खर्चमा देखिएको बजेट व्यवस्थापनको समस्या समाधान हुन सक्दछ।

लगानी भएअनुसार सरकारी खर्चले प्रतिफल दिन नसकिरहेको अहिलेको अवस्था हो। कतिपय ठूला आयोजनाहरूको समय र लागत बढ्दै गएको देखिन्छ। लामो समयसम्म सम्पन्न नहुँदा समय र वित्तीय साधन स्रोतको अधिकतम लाभ मिल्नेगरी उपलब्धि प्राप्त हुन सकिरहेको छैन। यस्ता कुरामा सुधार गर्न सकियो भने सरकारी खर्चले राम्रो उपलब्धि दिन सक्ने हुन्छ।

ठूला-ठूला आयोजना समयमा सम्पन्न हुन नसक्दा आर्थिक अनियमितताका कुराहरू जोडिएर आउने गरेका छन्। आयोजना कार्यान्वयनको चरणमा अत्यधिक हस्तक्षेपले पनि सरकारी खर्चमा प्रतिकूल प्रभाव पर्न गएको छ। विकास आयोजनाहरू भ्रष्टाचारमुक्त हुन सकेका छैनन्। अनियमित कार्यहरू बढ्दै गएका कुरा महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले पनि औंल्याएको देखिन्छ। अतः सरकारी खर्चलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउनको लागि आर्थिक अनियमितता हुनै नदिने गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गरिनुपर्दछ। मलेपले औंल्याएका बेरुजुहरूलाई तोकिएको समयभित्र फर्स्यौंट गर्न सकिएको अवस्थामा सरकारी खर्चको प्रभावकारिता बढ्ने हुन्छ।

सरकारी खर्चसँग विकास निर्माण कार्य जोडिएका हुन्छन्। अहिले विकास निर्माणका कार्यहरूले गति लिन नसकिरहेको अवस्था छ। मूलतः बजेटको अभाव, आयोजना प्रमुखलगायत कर्मचारीहरूको छिटो-छिटो सरुवा, विभिन्न निकाय तथा सरकारबीच समन्वयको अभाव, अनावश्यक रूपमा हस्तक्षेप जस्ता कुराले पनि सरकारी खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनमा चुनौती रहेको अवस्था छ। यी कुराहरूमा सुधार गरी सरकारी खर्चलाई उपलब्धिमूलक बनाउनु आजको आवश्यकता हो।

व्यवस्थापकीय कमजोरीका कारणले पनि सरकारी खर्च प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन। अहिले दातृ निकायहरूबाट ठूलो रकम शोधभर्ना लिनुपर्ने रहेको छ। शोधभर्ना नआएको कारणले गर्दा सरकारी कोषमा दबाब सिर्जना भएको कारणले गर्दा सरकारलाई खर्च व्यवस्थापन गर्न चुनौती देखिएको छ। त्यसकारण सम्बन्धित निकायले समयमा नै शोधभर्ना लिई सरकारी खर्च व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ। यसरी सामान्य कुरामा पनि सुधार हुन नसकेको कारणबाट सरकारी खर्चले अपेक्षित उपलब्धि दिन नसकिरहेको अवस्था छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनको सन्दर्भमा मूलतः वित्तीय साधन स्रोतको व्यवस्थापकीय पक्ष र खर्चमा सुधारका कुरा आउँछन्। यी दुई पक्षलाई व्यवस्थित गर्न सकियो भने सीमित साधन स्रोतको अधिकतम उपयोगबाट सरकारी खर्चको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि हुन्छ। यद्यपि अहिले सरकारी खर्चमा धेरै समस्या रहेका देखिन्छन्। अनावश्यक रूपमा खर्च बढ्दै गएको छ र खर्चको प्रभावकारिता भने निराशाजनक देखिएको छ।

कार्यालयहरूमा आवश्यकता भन्दा बढी मालसामान खरिद गर्ने, खरिद गरिएका मालसामान प्रयोगमा नल्याउने र तिनीहरूको मर्मत सम्भार नगर्नाले पनि जिन्सी सामान अव्यवस्थित भएको अवस्था छ। व्यक्तिगत प्रयोगमा आउने मालसामान खरिद गर्ने एक प्रकारको परम्परा नै बसिसकेको छ। कुनै पनि सरकारी कार्यालयमा नयाँ-नयाँ सवारीसाधन खरिद गर्दा अनावश्यक रूपमा सरकारी कोषमा दबाब पर्न गएको छ। मर्मत सम्भार गरेर प्रयोगमा ल्याउनुपर्दछ। जथाभावी सामान खरिदमा नियन्त्रण गरेर सरकारी खर्चलाई मितव्ययी बनाउनुपर्दछ।

अहिले एकातिर वित्तीय साधन स्रोतको अभाव देखिएको छ भने अर्कोतर्फ भएको स्रोतको पनि बुद्धिमत्तापूर्वक परिचालन गर्न नसकिएको अवस्था छ। विकासको लागि योगदान गर्ने भनेको पुँजीगत बजेट हो तर यही बजेट खर्च हुन सकेको छैन। चालुगत खर्च उच्च रूपमा वृद्धि हुँदै जाने र पुँजीगत खर्चको गति न्यून भएकोले सरकारी खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन उपलब्धिमूलक हुन सकिरहेको छैन। त्यसकारण सरकारी खर्चलाई प्रभावकारी बनाउन पुँजीगत खर्च बढाउनुपर्दछ र बढ्दै गइरहेको चालुगत खर्चलाई नियन्त्रण गर्नुपर्दछ। तर, पुँजीगत खर्च बढाउँदैमा सरकारी खर्च व्यवस्थित हुने भने होइन। कहाँ र कसरी खर्च भएको छ भन्ने कुराले खर्चको उपादेयता दर्शाउँछ। अहिले विकास आयोजनाहरूमा बढ्दै गएको अनियमित कार्यले गर्दा कतिपय आयोजनाहरू लागतजन्य र समयजन्य देखिएका छन्। सरकारी खर्च सम्बन्धमा लेखापरीक्षणबाट औँल्याइएका बेरुजुहरू फर्स्यौंट नगरिएको हुनाले पनि आर्थिक अनियमित कार्यहरू बढ्दै गएको देखिन्छ। अनियमितता गर्ने उपर कारबाही गरी आर्थिक प्रशासनमा सुधार ल्याउनुपर्दछ।

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या स्पष्ट छन् र समाधानका उपाय पनि स्पष्ट छन्। यद्यपि सुधार हुन सकेको छैन। सीमित साधन र स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोग गरेर सरकारी खर्चलाई उपलब्धिमूलक बनाउनु अहिलेको आवश्यकता हो।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान
- मलेपको वार्षिक प्रतिवेदन
- लेखापरीक्षण पत्रिका
- राजस्व पत्रिका
- अर्थ मन्त्रालयको वेब साइट
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको वेब साइट

नेपालमा आन्तरिक ऋण परिचालनसम्बन्धी व्यवस्था तथा उपयोगको अवस्था

*- भिमप्रसाद रिजाल**

पृष्ठभूमि

सरकारलाई बजेट निर्माण गर्दा स्रोतको अभाव परिपूर्ति गर्नका लागि आन्तरिक वा बाह्य रूपमा उठाउने ऋण नै सार्वजनिक ऋण हो। सरकारले सार्वजनिक ऋण आन्तरिक र बाह्य ऋणको रूपमा स्रोत अभाव पूर्ति गर्ने गरी उठाउने गर्दछ। नेपालको संविधानले सार्वजनिक ऋण कानुनबमोजिम बाहेक तीनै तहका सरकारले उठाउन नपाइने व्यवस्था गरेका छन्। नेपालको सार्वजनिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादन रु.५७ खर्ब ४ अर्बको तुलनामा ४१.८६ प्रतिशत अर्थात् रु.२३ खर्ब ८८ अर्ब २६ करोड (२०८० फाल्गुण मसान्तसम्म) पुगेको छ। सोमध्ये आन्तरिक ऋण रु.११ खर्ब ८५ अर्ब अर्थात् ४९.६ प्रतिशत र बाह्य ऋण रु.१२ खर्ब ३ अर्ब अर्थात् ५०.४ प्रतिशत पुगेको छ। आन्तरिक ऋण सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा उठाउन सक्ने कानुनी व्यवस्था भए तापनि सङ्घीय सरकारले मात्र आन्तरिक ऋण उठाउने गरेको छ। नेपाल सरकारले उठाउने आन्तरिक ऋण परिचालनको अवस्था तथा ऋणको उपयोगको वर्तमान अवस्थाको विश्लेषण गरी आन्तरिक ऋण परिचालन सम्बन्धमा गर्नुपर्ने सुधारहरूलाई यस लेखमा उजागर गरिएको छ।

सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनका सम्बन्धमा गरिएका व्यवस्थाहरू

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

क) संविधान

- नेपालको संविधान, २०७२ को धारा ५९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयका कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट निर्माण गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र सोको कार्यान्वयन गर्न सक्ने अधिकार दिएको तथा सङ्घीय कानुनबमोजिम बाहेक सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले सार्वजनिक ऋण उठाउन नपाइने व्यवस्था गरेको छ। तीनवटै तहका सरकारले घाटा बजेट पेस गर्न सक्ने तथा घाटा पूर्ति गर्नका लागि आन्तरिक ऋण उठाउनसक्ने संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको छ। धारा २५१ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण उठाउन पाइने व्यवस्था गरेको छ।
- कानुनबमोजिम बाहेक सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले सार्वजनीक ऋण लिन नपाइने संवैधानिक व्यवस्था,

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

- गाउँ सभा र नगरसभाले घाटा बजेट पेस गर्नुपर्ने भएमा सङ्घीय कानुन र प्रदेश कानुनबमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत उल्लेख गर्नुपर्ने,

ख) अन्तर सरकार वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

- ऐनको दफा १४ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसको सीमाभित्र रहेर आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने तर प्रदेश र स्थानीय तहले नेपाल सरकारको स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।
- प्रदेश वा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिन नेपाल सरकारको सहमति माग गर्दा ऋण लिन खोजिएको योजना, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल र उपलब्धी, ऋण भुक्तानी योजना तथा ऋण दिने संस्थाको विवरणसहितको प्रस्ताव अर्थ मन्त्रालयमा पेस गर्ने र उक्त प्रस्ताव कार्यान्वयन गर्न योग्य रहेमा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आन्तरिक ऋण उठाउन अनुमति दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ।
- प्रशासनिक खर्च बेहोर्न घाटा बजेट पेस गर्न नपाइने व्यवस्थाले सार्वजनिक ऋणलिई प्रशासनिक र चालु प्रकृतिको खर्च गर्न नपाइने ऐनले स्पष्ट व्यवस्था गरेको।

ग) सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७९

- ऐनको दफा ६ मा नेपाल सरकार वा नेपाल सरकारको सहमतिमा प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृति स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आवश्यक परिमाणमा एकैपटक वा पटक पटक गरी कुनै एक वा बढी प्रकारको ऋणपत्र निष्कासन गरी प्रचिलित कानुनको अधीनमा रही आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। ऋणको उपयोग, व्यवस्थापन तथा अभिलेखन गर्ने लगायका कार्यको व्यवस्था सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको स्थापना र काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ।

घ) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

- ऐनको दफा १८ ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसअनुसार लिने ऋण उत्पादनसिल रोजगारमूलक क्षेत्रमा मात्र प्रयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। आन्तरिक ऋणबाट चालु प्रकृतिका कार्यमा खर्च गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ

संरचनागत व्यवस्थाहरू

क) सङ्घीय संसद - जसले आन्तरिक ऋणसम्बन्धी सरकारले पेस गरेको बजेटलाई स्वीकृत गर्ने तथा संसदीय समितिबाट सरकारलाई निर्देशन दिने

ख) नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय - बजेटको स्रोत अभावलाई पूर्ति गर्नका लागि आन्तरिक ऋण उठाउने तथा परिचालन गर्ने, बजेट निर्माण गर्ने तथा सोको कार्यान्वयन गर्ने

ग) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग - सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आन्तरिक ऋण लिन पाउने सीमा निर्धारण गरी सिफारिस गर्ने

घ) सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय - सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयले सार्वजनिक ऋणको अवस्थामा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने र नेपाल सरकारलाई सुझाव दिने ऋणको लेखाङ्कन गर्ने, लेखापरीक्षण गर्ने साँवा ब्याज भुक्तानी गर्ने र ऋणपत्रको खरिद बिक्री गर्नेलगायतका कार्य गर्दछ।

नेपालको आन्तरिक ऋण परिचालन सम्बन्धी विगतको अभ्यास र प्रवृत्ती विश्लेषण

नेपालले २०३१।३२ देखि अनुमानित कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५ प्रतिशतको सीमाभित्र रहेर आन्तरिक ऋण परिचालन गर्दै आएको देखिन्छ। सङ्घीयता कार्यान्वयन हुनु अगाडि नेपाल सरकारले राजस्व वृद्धि, आर्थिक वृद्धि, मूल्य वृद्धि र बजेट खर्चको अनुमानित विवरणका आधारमा आन्तरिक ऋण परिचालन गर्दै आए तापनि अधिकांश वर्षमा अनुमान बमोजिम आर्थिक उपलब्धी हासिल हुन सकेको देखिँदैन। नेपालमा २०७१।७२ पश्चात् आन्तरिक ऋण ६ गुणाले बढेको तर बाह्य ऋण ३ गुणाले बढेको देखिन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले दिएको सीमाभित्र नै रहेर नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण उठाउने गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को लागि नेपाल सरकारलाई आयोगले आन्तरिक ऋणको सीमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५ प्रतिशतको सीमा तोकेकोमा नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण रु.३ खर्ब ३० अर्ब उठाउने लक्ष्य लिएको छ। जुन कुल गार्हस्थ उत्पादन रु.५७ खर्ब ४ अर्बको ५.७८% प्रतिशत हुन आउँदछ। यसरी आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को लागि नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋणसम्बन्धी आयोगले दिएको सीमा नाघेको देखिन्छ।

आन्तरिक ऋण परिचालनको अवस्था र प्रवृत्ति

आर्थिक वर्ष	कु.गा.उ. रु. करोडमा	आन्तरिक ऋण रकम रु. करोडमा				कु. गा. उ. को प्रतिशतमा		
		लक्ष्य	कुल परिचालन	साँवा ब्याज र कमिसन भुक्तानी	खुद परिचालन	लक्ष्य	कुल परिचालन	खुद परिचालन
२०७५।७६	३४६४३२	१७२००	९६३८.२	५०५२.२५	४५८५.९५	४.९६	२.७८	१.३२
२०७६।७७	३७६७०४	१९५००	१९४९०.२९	५४७९.९५	१४०१०.३४	५.१८	५.१७	३.७२
२०७७।७८	४२६६३२	२२५००	२२४००.९१	६५४६.९१	१५८५४.००	५.२७	५.२५	३.७२
२०७८।७९	४८५१६२	२५०००	२३१८४.५५	८५०३.८७	१४६८०.६८	५.१५	४.७८	३.०३
२०७९।८०	५३८१३३	२५६००	२५५९९.७७	१७९७२.५५	७६२७.२२	४.७६	४.७६	१.४२
२०८०।८१	५७०४८४	२४०००	१९१००	१४६६५	४४३५	५.००		

स्रोतः (अर्थ मन्त्रालय र सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय)
आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बैशाख समान्तसम्मको मात्र

विगत ५ वर्षको आन्तरिक ऋण परिचालनको अवस्था हेर्दा कुल आन्तरिक ऋण परिचालनको अवस्था बढे तापनि अधिकांश हिस्सा आन्तरिक ऋणको साँवा फिर्ता, ब्याज र कमिसन भुक्तानीमा प्रयोग भएकोले खुद आन्तरिक ऋण परिचालन न्यून रहेको छ। विगत ५ वर्षको अवधिमा खुद आन्तरिक ऋण परिचालन अधिकतम ३.७२ प्रतिशतसम्म तथा न्यूनतम १.३२ प्रतिशतसम्म मात्र रहेको छ। नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा कुल तिर्न बाँकी सार्वजनिक ऋणको हिस्सा निरन्तर बढिरहेको छ। २०८०।८१ को वैशाख मसान्तसम्म कुल सार्वजनिक ऋण रू २३ खर्ब ९७ अर्ब अर्थात् कुल गार्हस्थ उत्पादनको ४२.०२ प्रतिशत पुगेको छ। यस्तो रकम २०७७।७८ मा ४०.७२ प्रतिशत मात्र रहेको थियो।

कुल तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण र वार्षिक ऋण परिचालनको अवस्था

आर्थिक वर्ष	रकम रु. अर्बमा		कु.गा.उ. को प्रतिशतमा		रा. प्रा. स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस
	कुल तिर्न बाँकि	कुल गार्हस्थ उ	कुल तिर्न बाँकि आन्तरिक ऋण	परिचालित आन्तरिक ऋण	
२०७७।७८	८०२.९४	४२६६	१८.८२	५.२५	५.५
२०७८।७९	९८७.४५	४८५१	२०.३५	४.७५	५.५
२०७९।८०	११२९.१०	५३८१	२०.९८	४.७६	५.५
२०८०।८१	११८४.४८	५३८१	२२.०१	३.०३	५.०

स्रोतः अर्थ मन्त्रालय आर्थिक सर्वेक्षण र सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय

नेपाल सरकारले विगत ४ वर्षमा उठाएको आन्तरिक ऋणको अवस्था विश्लेषण गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसअनुसार नै आन्तरिक ऋण परिचालन गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा आन्तरिक ऋण रु.८ खर्ब २ अर्ब रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को वैशाख मसान्तसम्म रु.११ खर्ब ८४ अर्ब अर्थात् ४८ प्रतिशतले आन्तरिक ऋण बढेको देखिन्छ। नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण उठाउदा अल्पकालीन आन्तरिक ऋणका उपकरणहरू जस्तो ट्रेजरी बिल्सको निष्कासन निरन्तर बढ्दो क्रममा देखिन्छ। दीर्घकालीन उपकरणहरू जस्तो विकास ऋणपत्र, नागरिक बचतपत्र, वैदेशिक रोजगार बचतपत्रलगायतबाट आन्तरिक ऋण उठाउने क्रम घट्दो क्रममा देखिन्छ। यसबाट सरकारले चालु प्रकृतिका कार्यहरूमा आन्तरिक ऋणको समेत उपयोग गर्ने गरेको देखिन्छ।

सरकारले आन्तरिक ऋण उठाउने लक्ष्यअनुसार उठाए तापनि सोको अधिकांश रकम साँवा, ब्याज र कमिसन भुक्तानीमा नै खर्च हुने गरेको देखिन्छ। २०७९।८० मा आन्तरिक ऋण सेवा खर्च मात्र रु.६४ अर्ब ८५ करोड पुगेको छ। यस्तो खर्च प्रत्येक वर्ष बढ्दै गइरेहकोले आन्तरिक राजस्वबाट आन्तरिक ऋण सेवा खर्च धान्न सक्ने सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ।

कुल आन्तरिक ऋण परिचालनको संरचनागत अवस्था र साँवा फिर्ताको अवस्था (रु. करोडमा)

विवरण	ऋण परिचालन र साँवा फिर्ताको अवस्था					
	२०७७।७८	साँवा फिर्ता	२०७८।७९	साँवा फिर्ता	२०७९।८०	साँवा फिर्ता
ट्रेजरी बिल्स	९०००	२५६२.६६	१०३९१.६६	२९००	१५३६१	५०३०.२५
विकास ऋणपत्र	१३०००	६००	१२४५०	१८००	१००००	६४००
राष्ट्रिय बचतपत्र	०	०	०	०	०	०
नागरिक बचतपत्र	३९५.३९	५००	२८२.९८	२८.५७	२३६.१३	७५.११
वैदेशिक रोजगार बचतपत्र	५.५२२	२७.४५	५.६६८	५.२१	२.६४	४.१२
कुल आन्तरिक ऋण तथा भुक्तानी	**२२४००.९१**	**३६९०.१**	**२३१३०.३१**	**४७३३.८०**	**२५५९९.८०**	**११५०९.५०**
दीर्घकालीन उपकरण	५९.८२%	३१%	५५.०७%	३९%	४०.००%	५६%
अल्पकालीन उपकरण	४०.१८%	६९%	४४.९३%	६१%	६०%	४४%

स्रोतः अर्थ मन्त्रालय आर्थिक सर्वेक्षण र सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय

आन्तरिक ऋण परिचालनमा दीर्घकालीन उपकरणको उपयोग घट्दै गएको र अल्पकालीन उपकरणको प्रयोग बढ्दै गएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा दीर्घकालीन उपकरणमार्फत ५९.८२ प्रतिशत आन्तरिक ऋण परिचालन गरेको र अल्पकालीन उपकरण मार्फत ४०.१८ प्रतिशत रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा नै दीर्घकालीन उपकरणबाट ४० प्रतिशत र अल्पकालीन उपकरणबाट ६० प्रतिशत आन्तरिक ऋण परिचालन गरेको देखिन्छ। यसरी सरकारले आन्तरिक ऋण

उठाउँदा दीर्घकालीनभन्दा अल्पकालीन उपकरणलाई बढी प्रयोग गरेको देखिन्छ। जसका कारण सरकारले साँवा फिर्ता रकमसमेत प्रत्येक वर्ष बढ्दै गएको देखिन्छ।

नगर विकास कोषबाट परिचालित आन्तरिक ऋण

स्थानीय तहको पूर्वाधारमा ऋण प्रवाह गर्ने प्रयोजनका लागि नेपाल सरकारले गठन गरेको नगर विकास कोषलगायतका विशिष्टीकृत संस्थाले स्थानीय तहको सिफारिसमा स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासमा ऋण लगानी गरेको देखिन्छ। शहरी पूर्वाधार, खानेपानी आयोजना, यातायात पूर्वाधारलगायतका क्षेत्रमा नगर विकास कोषले स्थानीय तहको सिफारिसबमोजिम आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा रु.१० अर्ब ८० करोड ९२ लाख लगानी गरेकोमा उठ्न बाँकी रु.९ अर्ब ५ करोड १ लाख रहेको दखिन्छ। साथै यस्तो लगानी आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को फाल्गुण मसान्तसम्म रु.१२ अर्ब २३ करोड ४ लाख लगानी गरेकोमा उठ्न बाँकी रु.१० अर्ब ५६ करोड १ लाख रहेको छ। यसरी स्थानीय तहको सिफारिसले नगर विकास कोषबाट आन्तरिक ऋण परिचालन गरेको भए तापनि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिमको सीमाभित्र लागु गरिएको देखिँदैन।

राजस्व, चालु खर्च र आन्तरिक ऋणको साँवा ब्याज भुक्तानीको अवस्थाः

नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०७८।७९ र २०७९।८० (महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका अनुसार) मा क्रमशः राजस्व परिचालन रु.९ खर्ब ८६ अर्ब ७८ करोड र रु.८ खर्ब ८७ अर्ब ३६ करोड गरेको देखिन्छ। सोही आर्थिक वर्षमा चालु खर्च क्रमशः रु.९ खर्ब ३७ अर्ब ६८ करोड र रु.९ खर्ब ८७ अर्ब ३२ करोड गरेकोले राजस्व परिचालनभन्दा चालु खर्च आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा रु.४९ अर्ब ९ करोड कम र आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा रु.९९ अर्ब ९६ करोड बढी देखिन्छ। यसरी राजस्व परिचालनभन्दा चालु खर्च नै बढी रहेको अवस्थामा आन्तरिक ऋण परिचालनको साँवा, ब्याज र कमिसन तिर्नसमेत आन्तरिक ऋण लिनुपरेको अवस्था देखिन्छ। सोही आर्थिक वर्षमा आन्तरिक ऋणको साँवा फिर्ता र ब्याज तथा कमिसनबापत क्रमशः रु.८४ अर्ब ९० करोड र रु.१ खर्ब ७९ अर्ब ९५ करोड भुक्तानी गरेकोमा चालु आर्थिक वर्षको फाल्गुण मसान्तसम्म आन्तरिक ऋणको साँवा रु.१ खर्ब २ अर्ब ९७ करोड तथा ब्याज र कमिसन रु.४३ अर्ब ८० करोड (आर्थिक सर्वेक्षण २०८१ अनुरूप) भुक्तानी गरेको देखिन्छ। चालु खर्चको वृद्धिको अनुपातमा राजस्व सङ्कलनको वृद्धिदर न्यून रहेको देखिन्छ। सङ्घीय सरकारको राजस्व आम्दानी भन्दा आन्तरिक ऋणको वित्तीय व्यवस्थापन खर्च र चालु खर्चको योगफल बढी रहेकोले सरकारले चालु खर्चमा उचित तवरले मितव्ययिता अपनाउनुका साथै राजस्वको दायरा विस्तार र चुहावट नियन्त्रण गरी राजस्व सङ्कलनमा उल्लेख्य वृद्धि गर्नुपर्ने देखिन्छ।

आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को लागि आन्तरिक ऋणको सीमा

संविधानमा नै सङ्घ प्रदेश र स्थानीय सरकारले आन्तरिक ऋण परिचालन गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिमको सीमा भित्र रही सार्वजनिक ऋण परिचालन गर्नुपर्ने व्यवस्थाअनुसार आयोगले आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को लागि नेपाल सरकारलाई अनुमानित कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण परिचालन गर्न सक्ने गरी सिफारिस गरेको छ। साथै प्रदेश र स्थानीय तहको लागि राजस्व बाँडफाँटको रकम र सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहको आन्तरिक आम्दानीको कुल योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण परिचालन गर्न सक्ने गरी सिफारिस

गरेको छ। आयोगको सिफारिसअनुसार नै नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋणको सीमाभित्र रही ऋण परिचालन गर्ने गरेकोमा आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को लागि २०८१ जेठ १५ गते सङ्घीय संसदमा पेस गरेको बजेटमा आन्तरिक ऋण रु.३ खर्ब ३० अर्ब परिचालन गर्ने अनुमान पेस गरेकोले अनुमानित कुल गार्हस्थ उत्पादन रु.५७ खर्ब ४ अर्बको तुलनामा आयोगले तोकेको सीमाभन्दा बढी नै आन्तरिक ऋण परिचालनको अनुमान पेस गरेको देखिन्छ। यसबाट निजी क्षेत्रको लगानीयोग्य रकम कम हुदैं जाने तथा बजारमा तरलताको अभाव हुने अवस्था सिर्जना हुने देखिन्छ।

आन्तरिक ऋण परिचालनका सम्बन्धमा रहेका समस्याहरू

- सार्वजनिक ऋण परिचालनसम्बन्धी स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था नहुनु,
- आन्तरिक तथा बाह्य ऋणको योग वार्षिक बजेट्भन्दा बढी हुँदै जानु तथा सरकारले वित्तीय व्यवस्थामा पुँजीगत बजेटभन्दा बढी छुट्याउनुपर्ने अवस्था सिर्जना हुनु,
- आन्तरिक ऋण परिचालन गर्दा लागत लाभ विश्लेषण (Cost Benefit Analysis), आन्तरिक प्रतिफल दर (Internal Rate of Return-IRR) तथा खुद वर्तमान मूल्य (Net Present value-NPV) उपयुक्त देखिएका आयोजनामा आन्तरिक ऋण परिचालन गर्नुपर्नेमा उपयोग र प्रतिफलसम्बन्धी विश्लेषण नगरि आन्तरिक ऋण परिचालन गरिनु,
- सार्वजनिक ऋणको साँवा ब्याज तथा कमिसन शुल्कलगायतमा ऋणको ठूलो अंश परिचालन गर्नुपर्ने अवस्थाले खुद ऋण परिचालन न्यून हुँदै जानु,
- आन्तरिक ऋण परिचालन गर्न राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, रूपान्तरणकारी आयोजना, पहिलो प्राथमिकता प्राप्त आयोजना तथा सम्वन्धित आयोजनाबाट नै ऋण र ब्याज तिर्न सक्ने आयोजना छनौट गरी त्यस्ता आयोजनाको लागि मात्र आन्तरिक ऋण उठाउने व्यवस्था कार्यान्वयन नहुनु,
- स्थानीय तहहरूको सिफारिसमा नगर विकास कोषबाट समेत आन्तरिक ऋण लिइ रहेको अवस्थामा आयोगको सिफारिसभित्र रहने गरी नगर विकास कोषबाट लिएको ऋणलाई समेत आयोगको सीमाभित्र मापन नगरिनु,
- सार्वजनिक ऋणबाट सञ्चालन हुने आयोजनाको पूर्व तयारी सम्भाव्यता अध्ययन तथा साइट क्लियर नगरी आयोजना सञ्चालन गर्नु जसले समयमै आयोजना सम्पन्न नहुनु,
- आन्तरिक ऋणलाई पुँजीगत खर्चमा मात्र परिचालन नगरिनु ऋण परिचालन क्षमता कमजोर रहनु
- ऋण उपयोग गर्ने आयोजनाको प्रतिफलबाट नै ऋण तिर्ने व्यवस्था नहुनु,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले दिएको सीमाभन्दा बढी आन्तरिक ऋण उठाउने लक्ष्य निर्धारण गरिनु,
- Debt Trap मा पर्दै जानु (पुँजीगत बजेटभन्दा ऋण तिर्न व्यवस्था गरिएको बजेट बढी हुँदै जानु)
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयले नेपाल सरकार प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारले परिचालन गरेको आन्तरिक ऋण र समग्र सार्वजनिक ऋणको एकीकृत विद्युतीय सूचना व्यवस्थापन लेखाङ्कन र प्रतिवेदन प्रणालीको व्यवस्था मिलाउन नसक्नु।

आन्तरिक ऋण परिचालन सम्बन्धमा गर्नुपर्ने सुधारहरूः

- ऋण परिचालनसम्बन्धी स्पष्ट नीति तर्जुमा गरी नीतिअनुसार आन्तरिक ऋण परिचालन गर्नुपर्ने,
- पुँजी निर्माण हुने खालका आयोजनामा मात्र ऋण परिचालन गर्नुपर्ने,

- आन्तरिक ऋण रकमको ठूलो हिस्सा साँवा ब्याज र कमिसन भुक्तानीमा खर्च हुने हुदाँ उक्त रकम भुक्तानी आन्तरिक आम्दानीबाट नै बेहोर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- आन्तरिक ऋणबाट साधारण प्रकृति र प्रशासनिक खर्चमा खर्च गर्न नहुने,
- सार्वजनिक ऋणको छनोटपूर्ण रूपमा उपयोग गर्नुपर्ने,
- राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा मात्र ऋण उपयोग गर्नुपर्ने,
- आयोजनाको छनोट गर्दा प्रतिफल युक्त आयोजनामा मात्र लगानी गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक ऋणलाई अनुत्पादन क्षेत्र, प्रतिफलविहीन क्षेत्रमा लगानी गर्ने कार्यमा नियन्त्रण गर्नुपर्ने,
- राजनीतिक नेतृत्वमा सार्वजनिक ऋणको सम्बन्धमा समान विचार कायम गर्नुपर्ने,
- आयोजनाको प्रतिफलबाट नै सार्वजनिक ऋण तिर्ने गरी सम्झौता गर्नुपर्ने,
- ऋण उपयोग र परिचालन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने,
- मौद्रिक नीति र सार्वजनिक ऋणबीच समन्वय कायम गर्नुपर्ने,
- आन्तरिक ऋण परिचालनलाई भविष्यको राजस्व वर्तमानमा खर्च गरे सरह मानिने भएकोले आन्तरिक आम्दानीबाट आन्तरिक ऋणको साँवा ब्याज भुक्तानी गर्ने सुनिश्चित भएर मात्र ऋण परिचालन गर्नुपर्ने,
- तीनवटै तहका सरकारबाट राजस्व र व्ययको अनुमान सभामा पेस गर्दा हरेक आर्थिक वर्षको अन्तिमसम्मको आन्तरिक ऋण परिचालन अनुमान र वास्तविक रकमको विवरण तथा क्षेत्रगत आयोजनागत शीर्षकगत र स्रोतगत रूपमा खुलाई विवरण राख्नुपर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- आन्तरिक ऋणको अल्पकालीन उपकरण प्रयोग गरी ऋण उठाउदा बजारमा ब्याजदर न्यून भएको समयमा मात्र उपयोग गर्ने अन्य अवस्थामा दीर्घकालीन उपकरणको प्रयोग गर्ने सुनिश्चितता गर्नुपर्ने,
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको क्षमता विस्तार गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको आन्तरिक ऋण तथा समग्र ऋणको एकीकृत विद्युतीय सूचना व्यवस्थापन लेखाङ्कन र प्रतिवेदन प्रणालीको व्यवस्था गर्ने तथा त्यस्ता प्रणालीमा आयोगको समेत पहुँच हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- नेपाल राष्ट बैङ्कले तीनैतहका सरकारलाई उपलब्ध गराएको तर एकवर्षमा फरफारक हुन नसकेको अधिविकर्ष (Overdraft Loan) स्थानीय शहरी पूर्वाधार क्षेत्रमा ऋण प्रवाह गर्ने प्रयोजनका लागि स्थापना भएका नगरविकास कोषलगायतका अन्य विशिष्टीकृत संस्थाबाट प्रवाह हुने ऋणलाई आयोगको सीमाभित्र नै हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

सरकारको घाटा बजेट पूर्ति गर्ने प्रमुख स्रोतको रूपमा सार्वजनिक ऋण रहेको छ। सरकारले आन्तरिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब ५ प्रतिशतको हाराहारिमा उठाउने गरेको भएतापनि आन्तरिक ऋणको ठूलो हिस्सा साँवा र ब्याज तथा कमिसनको भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ। आन्तरिक ऋण परिचालनको स्पष्ट नीति तर्जुमा गरी प्रतिफल प्राप्त हुने आयोजनामा मात्र खर्च गर्ने गरी आन्तरिक ऋण लिने तथा ऋणको साँवा, ब्याज र कमिसन आन्तरिक राजस्वबाट परिपूर्ति गर्ने गरी राजस्वको दायरासमेत विस्तार गर्नुपर्दछ। सरकारले आन्तरिक ऋणलाई बजेट तथा कार्यक्रमगत रूपमा बजेटमा समावेश गर्ने तथा आन्तरिक ऋणको उपलब्धि र प्रतिफलको मूल्याङ्कनको प्रणाली विकास गर्न सकेमा ऋणको उपादेयता बढ्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, २०७२
- आर्थिक सर्वेक्षणहरू नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७९
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सार्वजनिक ऋणको सीमासम्बन्धी प्रतिवेदनहरू
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- नगर विकास कोषको वेबसाइट

सार्वजनिक निजी साझेदारी (Public Private Partnership)



*- ललिता ढुङ्गाना**

सन्दर्भ सुरुवात

सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरणमा सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको अर्थपूर्ण सहभागिता विस्तार गर्ने कार्य नै सार्वजनिक निजी साझेदारी हो। सार्वजनिक निजी साझेदारी अवधारणाको विकास सन् १९८० को दशकमा बेलायतबाट भएको हो। पुँजीवाद र समाजवादका सकारात्मक पक्षहरूलाई समेटेर तयार गरिएको आर्थिक विकासको वैकल्पिक नीतिको रूपमा यस अवधारणाको विकास भएको हो।

सरकारसँग भएका कानुनी शक्ति, निजी क्षेत्रसँग भएको पुँजी, प्रविधि, अनुभव एवं व्यवस्थापकीय दक्षता तथा गैरसरकारी क्षेत्रसँग भएको सामाजिक पुँजी परिचालन गर्ने शक्तिको संयोजन गरी विकास र सेवा प्रवाहमा गुणात्मक नतिजा कायम गर्ने प्रक्रियालाई सार्वजनिक निजी साझेदारी भनिन्छ। परियोजनाको सफल कार्यान्वयन गर्न सरकारले बजेट विनियोजन, निर्माण कार्य, जनशक्ति व्यवस्थापन, सञ्चालन र परियोजनाका जोखिमहरू व्यवस्थापनलगायतका कामहरूमा दक्षता हासिल गर्न निजी क्षेत्रसँग जोखिम र लाभको उपयुक्त बाँडफाँट गरी परियोजनासँग सम्बन्धित विभिन्न आयाममा गर्ने सम्झौता सार्वजनिक निजी साझेदारी हो।

सार्वजनिक निजी साझेदारीमार्फत सार्वजनिक सेवा व्यवस्थापन, सुधार एवं अर्थतन्त्रको सुदृढीकरणमा योगदान पुऱ्याउन सार्वजनिक, निजी र नागरिक समाजका पात्रहरूबीच साझेदारी गरिन्छ। साझेदारीले आर्थिक सामाजिक रूपान्तरणलाई सहज गर्दै सरकार र सरकार बाहिरका पात्रहरूबीच औपचारिक सम्झौता गरी साझेदार पक्षहरू नागरिक सेवाको डिजाइन, निर्माण, सञ्चालन, मर्मत सम्भार तथा वित्त व्यवस्थामा जोखिम विभाजनका साथै उच्च प्रतिफलका लागि समेत हिस्सेदार हुने गर्दछन्। साझेदारीबाट सार्वजनिक क्षेत्रको वैधता, विश्वसनीयता, जवाफदेहिता तथा निजी क्षेत्रको नतिजामुखी संस्कार, कार्यकुशलता, व्यावसायिकता र व्यवस्थापकीय क्षमताको प्रभावकारी संयोजन हुँदा यसले धेरै समस्याहरूको एउटै सरल समाधानको मार्ग प्रशस्त गर्दछ।

सार्वजनिक निजी साझेदारीमा सरकारले निजी क्षेत्रबाट मुख्यतः परियोजनाको लागि आवश्यक स्रोत साधनको सुनिश्चितता गर्ने, नयाँ प्रविधिको प्रयोग गरी लागत कम गर्ने, प्रभावकारी रूपमा मानव शक्ति व्यवस्थापन गर्ने तथा परियोजनाको व्यवस्थित सञ्चालन गर्ने जस्ता काममा प्रभावकारी भूमिकाको अपेक्षा गरेको हुन्छ। ठूला परियोजनामा गरेको लगानी उठाई नाफा प्राप्त गर्न समय लाग्ने र उच्च जोखिमको सम्भावनासमेत रहन सक्ने हुनाले व्यवसायिक जोखिम कम गर्ने मुख्य उद्देश्यसहित निजी क्षेत्र सरकारसँग सम्झौता गरी परियोजनामा सहभागी हुन आउँदछन। त्यसैले सार्वजनिक र निजी क्षेत्रमा रहेका फरक-फरक

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

क्षमतालाई उपयोग गरी परियोजना निर्माण र सञ्चालन गर्ने विकास मोडलको रूपमा सार्वजनिक निजी साझेदारीको अवधारणामा संसारभरका धेरै देशका ठूला पूर्वाधार संरचनाहरू निर्माण गरिएका छन्।

सार्वजनिक निजी साझेदारीको उद्देश्य

- निजी क्षेत्रको पुँजी, प्राविधिक सीप, व्यावसायिकता तथा उद्यमशीलताको उपयोग गर्न,
- जोखिमको विभाजन र प्रतिफल बाँडफाँट गर्न,
- सामाजिक पुँजी निर्माणमार्फत दिगो विकासका लागि आधार तयार गर्न,
- स्थानीय सम्भावनाको उपयोग र नवीनतम प्रविधिको विकास गर्न,
- सेवा सुविधा लागतमा कमिलाई मूल्य स्थिरता कायम साथ प्रतिस्पर्धामा वृद्धि गर्न,
- निजी क्षेत्र संलग्न हुनसक्ने कार्यमा सरकारी संलग्नता घटाई सार्वजनिक सेवा सुनिश्चित गर्न,
- निजी, स्वदेशी तथा वैदेशिक लगानीलाई पूर्वाधार निर्माण, सामाजिक तथा आर्थिक विकासका क्षेत्रमा प्रवर्धन गर्न,
- सार्वजनिक क्षेत्रको सामाजिक प्रतिष्ठा र निजी क्षेत्रको व्यावसायिक दक्षता वृद्धि गर्न।

सार्वजनिक निजी साझेदारीको विशेषता

- सरकार र निजी क्षेत्रबीच लाभ र जोखिम बाँडफाँटको आधारमा विभिन्न किसिमका साझेदारी मोडलहरू विकास भएका,
- सार्वजनिक सेवा सुविधा प्रदान गर्न सरकारी र निजी क्षेत्रको प्रबन्ध गरिएको,
- ठूला स्तरका सरकारी आयोजनाहरू जस्तै सडक, पुल, अस्पताल आदि निश्चित समयको लागि पूर्ण वा आंशिक निजी लगानीबाट निर्माण गरिने,
- निजी क्षेत्रको क्षमता, प्रविधि र नवप्रवर्तनकारी भूमिकामार्फत मितव्ययिता कायम गर्दै बजेटको अभाव हुन नदिई तोकिएको समयमा सम्पन्न गर्न सकिने,
- सार्वजनिक क्षेत्रले नीति निर्माण, कानुनी सुधार, सकारात्मक वातावरण निर्माण तथा आवश्यक व्यवस्थापकिय कार्य गर्ने,
- प्रतिस्पर्धात्मक रूपमा निजी क्षेत्रको छनौट हुने र कार्यसम्पादनको आधारमा भुक्तानी हुने।

PPP Models

समान्यतया Build- Operate-Transfer (BOT) and similar arrangements अन्तर्गतः

- Build-Operate-Transfer (BOT)
- Build- Own -Operate (BOO)
- Build-Own-Operate - Transfer(BOOT)
- Build- Operate -Lease –Transfer(BOLT)
- Design- Build- Operate-Transfer(DBFOT)
- Lease-Develop_Operate(LDO)
- Operate- Maintain -Transfer(OMT) आदि
- **परम्परागत मोडल Build-Operate-Transfer (BOT)**
    - निजी साझेदार
    - निजी क्षेत्रकै लगानी र निर्माण गर्ने तथा मर्मत गर्ने जिम्मेवारी हुने

- सार्वजनिक क्षेत्रलाई निश्चित समयपछि हस्तान्तरण हुने

- **Build- Own -Operate (BOO)**
  - स्वामित्व निजी क्षेत्र संगै रहने
  - दुबै पक्षको सहमतिको आधारमा सार्वजनिक क्षेत्रले वस्तु र सेवा खरिद गर्ने
- **Build-Own-Operate Transfer (BOOT)**
  - निश्चित समयका लागि स्वामित्व निजी क्षेत्रसंगै रहने
  - तत्पश्चात हस्तान्तरण गरिने
- **Build- Operate -Lease –Transfer (BOLT)**
  - स्वामित्व ग्रहण गरी लिजमा प्रयोग गर्ने
  - सरकारले निजी क्षेत्रलाई निर्माणमा सहुलियत दिने
  - लिज समाप्त भए पश्चात् हस्तान्तरण गर्ने
- **Design- Build- Finance - Operate-Transfer(DBFOT)**
  - निजी क्षेत्रले Design ,Construction,Finance र Operation को सम्पूर्ण जिम्मा लिने
  - निश्चित समयपश्चात् हस्तान्तरण हुने
- **Lease-Develop_Operate (LDO)**
  - स्वामित्व सरकारको हुने,
  - लिजमा निजी क्षेत्रले सम्झौता गरी सञ्चालन गर्ने,
- **Operate- Maintain -Transfer(OMT)**
  - निजी क्षेत्रले Design, Construction,Finance, Operation र Maintenance को सम्पूर्ण जिम्मा लिने र कार्य समाप्त भएपछि हस्तान्तरण हुने।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीसम्बन्धी भएका व्यवस्थाहरू

१. संविधानः

- संविधानको धारा ५० को उपधारा ३ ले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने तथा प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गर्दै शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुने व्यवस्था रहेको।
- संविधानको धारा ५१(घ)१ अनुसार सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकासमार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने राज्यको अर्थ उद्योग र वाणिज्य नीति रहने कुरा उल्लेख गरेको।

२. आवधिक योजना

- नेपालमा आठौं योजनाको प्रारम्भदेखि नै सार्वजनिक निजी साझेदारीको अवधारणा आर्थिक विकास बहसको मूलधारमा आएको,
- चालु पन्ध्रौं योजनामा सार्वजनिक निजी साझेदारीको लगानी अभिवृद्धि गरी थप स्रोत एवं व्यवस्थापकीय सीप परिचालन गर्ने लक्ष्यका साथै सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई प्रोत्साहन गरी पूर्वाधार र सेवाका क्षेत्रमा सार्वजनिक निजी साझेदारी अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य रहेको।

३. सार्वजनिक - निजी साझेदारी नीति, २०७२

- सार्वजनिक निजी साझेदारी नीति, २०७२ ले सार्वजनिक पूर्वाधार तथा सेवाहरूको विकास, पुन निर्माण तथा सञ्चालनको क्षेत्रमा आवश्यक पुँजी, साधन एवं स्रोतहरू निजी क्षेत्रबाट परिपूर्ति गर्न निजी लगानी आकर्षण हुने वातावरण सिर्जना गर्ने र मुलुकको लागि आवश्यक गुणस्तरयुक्त सार्वजनिक पूर्वाधार सेवाहरू उपलब्ध गराउन निजी क्षेत्रमा रहेको व्यावसायिकता, कार्यकुशलता, उद्यमशीलता एवं प्राविधिक दक्षताको उपयोग गर्ने उद्देश्य लिएको छ।

४. सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन,२०७५ र सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी नियमावली , २०७७

- सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५ ले सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय र लगानीकर्ताबीच स्रोत वा प्रतिफल बाँडफाँट तथा जोखिम बेहोर्ने गरी आपसी सहकार्यमा पूर्वाधार संरचना निर्माण, सञ्चालन, पुनः स्थापना वा सार्वजनिक सेवाप्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन स्रोत जुटाई आवश्यक प्रबन्धसहित आयोजना कार्यान्वयन गर्ने मोडलका रूपमा व्याख्या गरेको देखिन्छ। ऐनले अधिकार सम्पन्न लगानी बोर्ड र सो बोर्ड अन्तर्गत एउटा सार्वजनिक निजी साझेदारी कोष रहने व्यवस्था गरेको छ।
- सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी ऐनमा सार्वजनिक निजी साझेदारीका परियोजनाको कार्यान्वयन देहायका निकायबाट हुने व्यवस्था छः

  क) सङ्घीय कानुनबमोजिम स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रका परियोजना भए सम्बन्धित स्थानीय तह,

  ख) सङ्घीय कानुनबमोजिम प्रदेश तहको कार्यक्षेत्रका परियोजना भए सम्बन्धित प्रदेश सरकार,

  ग) प्रचलित सङ्घीय कानुनबमोजिम सङ्घको अधिकार क्षेत्रमा परेका परियोजनामध्ये ६ अर्ब रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएका जलविद्युतलगायतका ऊर्जा परियोजना बाहेकको अन्य परियोजना वा दुई सय मेगावाट क्षमतासम्मको जलविद्युतलगायतका ऊर्जा परियोजना भए नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायबाट सम्पन्न हुने,

  घ) छ अर्ब रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएका जलविद्युतलगायतका ऊर्जा परियोजना बाहेकको अन्य परियोजना वा २०० मेगावाट क्षमताभन्दा बढीको जलविद्युतलगायतका ऊर्जा परियोजना भए लगानी बोर्डबाट सम्पन्न हुने।

- सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी ऐनअनुसार सार्वजनिक निजी साझेदारीबाट परियोजना कार्यान्वयन गर्दा देखाएको कुनै तरिका अपनाउन सकिनेछः
  - निर्माण तथा हस्तान्तरण
  - निर्माण सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - निर्माण स्वामित्वकरण सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - निर्माण हस्तान्तरण तथा सञ्चालन
  - लिज सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - लिज निर्माण सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - विकास सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - व्यवस्थापन सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - पुनर्स्थापना सञ्चालन तथा हस्तान्तरण
  - यस्तै अन्य कुनै तरिका
- सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी नियमावली, २०७७ ले लगानीलाई प्रभावकारी बनाउन पदाधिकारी तथा बोर्डको संरचनासम्बन्धी व्यवस्था, परियोजना सम्झौता र कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था एवं लगानीकर्तालाई प्रदान गरिने सुविधा, प्रोत्साहन र संरक्षणलगायतका विषयलाई थप स्पष्ट पारेको छ।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीको वर्तमान अवस्था/प्रयोग

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीका आयोजनाहरू मूलतः जलविद्युतको विकास र केही हदसम्म यातायात पूर्वाधार निर्माण र सेवा विस्तारमा केन्द्रित छन्। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले गरेको एक अध्ययनले नेपालमा १२ ठूला आकारका सार्वजनिक निजी साझेदारी आयोजना कार्यान्वयनमा गई र १ अर्ब १८ करोड अमेरिकी डलर लगानी भएको जनाएको छ।

नेपालमा सर्वप्रथम सन् २००२ मा संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रमको सहयोगमा शहरी वातावरणका लागि सार्वजनिक निजी साझेदारी आयोजना सुरु भएको थियो। यो आयोजनाले स्थानीय र राष्ट्रिय तहमा पनि सार्वजनिक निजी साझेदारीको सम्भावनाबारे सचेतना जगाउने काम गर्यो। साथमा सार्वजनिक निजी साझेदारीमार्फत शहरी सेवा प्रदायकका लागि संयुक्त लगानी संरचना निर्माण र क्षमता विकास, नीति एवं कानुन बनाउने आवश्यकता पहिचान गर्न पनि सघायो। त्यस्तै प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद् तथा नेपाल उद्योग वाणिज्य महासङ्घ मिलेर ९ वटा व्यवसाय प्रशिक्षण विद्यालय स्थापना गरेका छन्। जलविद्युत क्षेत्रमा लगानी भएका आयोजनामा चिलिमे, खिम्ती, माथिल्लो तामाकोशी आदि छन्। यसमध्ये चिलिमेलाई सबैभन्दा सफल र अग्रणी आयोजना मानिएको छ। सन् १९९५ मा नेपाल विद्युत प्राधिकरणको ५१ प्रतिशत र निजी क्षेत्र र सर्वसाधारणको ४९ प्रतिशत सहभागितामा लगानी जुटाइएको थियो। यसलाई अक्सर सार्वजनिक निजी र जनताको साझेदारी पनि भन्ने गरिएको छ। त्यस्तै भारतीय सीमानाबाट अमलेखगन्जसम्म पाइपलाइन निर्माण, काठमाडौं उपत्यकामा वायु प्रणालीबाट २० मेघावाट विद्युत उत्पादन गर्ने परियोजना निर्माण भएका र हुने चरणमा रहेका छन्। नेपाल पर्यटन बोर्ड,

काठमाडौं उपत्यका खानेपानी लिमिटेड, काठमाडौं उपत्यकाको फोहर व्यस्थापन परियोजना हाम्रा सार्वजनिक निजी साझेदारीका सफल उदाहरण हुन्।

नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीसम्बन्धी समस्याहरू

- सार्वजनिक निजी साझेदारी सम्बन्धमा ऋण प्राप्त गर्ने मोडालिटी कस्तो हुने भन्ने अन्योल रहेको,
- सार्वजनिक निजी साझेदारीमा लगानी संरचना कस्तो हुनु पर्दछ सो सम्बन्धमा अस्पष्टता रहेको,
- सङ्घीय प्रणालीअनुरूप सार्वजनिक निजी साझेदारीमा गरिने लगानीमा स्थानीय तहको भूमिका र योगदानको, विषयमा नीतिले मार्गदर्शन गर्न तथा स्पष्ट दिशा दिन नसकेको,
- जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन प्रक्रियामा जटिलता,
- बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाबाट आवश्यक पुँजी जुटाउन नसक्नु, आदि

सार्वजनिक निजी साझेदारी के हो स्पष्ट परिभाषा नभएकाले व्यक्ति व्यक्तिको बुझाइ फरक फरक रहेको पाइन्छ। प्रचलित विभिन्न ऐनमा सार्वजनिक निजी साझेदारीसम्बन्धी व्यवस्था छरिएर रहेको छ। सार्वजनिक निजी साझेदारीका परियोजनामा वित्तीय संस्थाले लगानी गर्ने आधार स्पष्ट रूपमा विकास भएको छैन। साझेदारीमा प्रवेश, कार्य संलग्नता तथा बर्हिगमनको व्यवस्था (अधिकार, सुविधा र कर्तव्य) स्पष्ट रहेको पाइँदैन। साझेदारको भूमिका, दायित्व र नाफा नोक्सानीको बाँडफाँट अस्पष्ट हुँदा नीतिको सफल कार्यान्वयन हुन सकेको देखिँदैन। सार्वजनिक निजी साझेदारीमा लगानी संरचना कस्तो हुनुपर्ने अस्पष्ट रहेको छ। संयुक्त लगानीको लागि ऋण प्राप्त गर्ने मोडालिटी वा प्रक्रिया कस्तो हुने स्पष्ट हुन सकेको देखिँदैन। नेपालमा सङ्गठित निजी क्षेत्रको कमी छ। विदेशी लगानी र सार्वजनिक निजी साझेदारीबीचको सम्बन्ध अस्पष्ट अर्थात् आर्थिक ऐनले सार्वजनिक निजी साझेदारीलाई सम्बोधन गर्न सकेको छैन। सङ्घीय प्रणाली अनुरूप सार्वजनिक निजी साझेदारीको अवधारणामा बृहत् छलफल भई स्पष्ट दिशा लिन नसकेको कारण स्थानीय तहमा सार्वजनिक निजी साझेदारीमा काम हुन सकेको छैन।

चुनौतीहरू

- सुरक्षित लगानीको प्रत्याभूति र विश्वसनीय वातावरण तयार गर्नु,
- निजी क्षेत्रको स्रोत, साधन, श्रम, सीप, प्रविधि, क्षमता ज्ञानको अधिकतम उपयोगको वातावरण तयार गर्न,
- विश्वसनीय संस्थागत संयन्त्र निर्माण गर्न,
- न्यून लागतमा उच्च प्रतिफल प्राप्त गर्न,
- राजनीतिक तथा कानुनी रूपमा आउने बाधा हटाउनु,
- पारदर्शिता कायम गर्नु,
- जोखिम बाँडफाँट तथा व्यवस्थापनको उचित औजार निर्माण गर्नु,
- प्रभावकारी अनुगमन मूल्याङ्कन व्यवस्था गर्नु।

जोखिमहरू

- अपेक्षित प्रतिफल प्राप्त गर्न नसकिने अवस्था सृजना हुनु,
- जग्गा प्राप्ति निर्माणस्थल व्यवस्थापन हुन नसक्ने,
- स्थानीय अवरोध,

- राजनीतिक अस्थिरता/निर्णयमा समन्वय नहुनु,
- स्रोत साधनको पर्याप्त परिचालनमा अवरोध,
- बजार छनोट उचित रूपमा हुन नसक्ने,
- समयमा भौतिक पूर्वाधार निर्माण नहुने,
- लागत अनुमान वास्तविक र यथार्थ हुन नसक्ने,
- प्रभावकारी सञ्चार तथा वार्तामा अवरोध,
- तोकिएको समय र लागतमा सम्पन्न गर्न नसकिने।

सार्वजनिक निजी साझेदारीमा परियोजनाहरूको विकास आवश्यकता पहिचान गरी परियोजना विश्लेषणबाट सुरु हुन्छ। सरकारले परियोजनाको पहिचान गरेपछि त्यो परियोजना किन आवश्यक छ र यो सार्वजनिक निजी साझेदारी मोडलमा नै कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किन हो भन्ने औचित्य पुष्टि गर्नुपर्छ। परियोजनाको सम्भाव्यतालाई प्राविधिक, आर्थिक तथा व्यवसायिक र वातावरणीय दृष्टिकोणबाट यसको सान्दर्भिकता, व्यावहारिकता र लाभ लागत विश्लेषण गरेर हेर्नुपर्दछ। परियोजनाले लगानीकर्तालाई लगानीको उचित प्रतिफल (भ्यालु अफ मनी) दिन सक्ने कुराको पनि सुनिश्चिता हुनु जरुरी छ। किनभने बजारमा भएका अन्य लगानीका अवसरबाट आउने प्रतिफल परियोजनाको प्रतिफलभन्दा कम हुँदै गएमा परियोजनाले लगानी जुटाउन नसकेर परियोजनाको कार्यान्वयनमा जटिल समस्या उत्पन्न हुन जान्छ। परियोजनाको आम्दानी तथा आवश्यकता प्रयोगकर्ताको क्षमताले परिपूर्ति गर्न सक्छ वा सरकारले वा दुबै पक्षले भन्ने आकलन गरिनु आवश्यक छ। साथै आर्थिक जोखिम र लाभ बाँडफाँट स्पष्ट हुनुपर्दछ।

परियोजनासँग सम्बन्धित सम्पूर्ण जोखिमहरूको रजिष्ट्रर गर्ने काम महत्त्वपूर्ण हुन आउँछ। उत्पादनको माग र व्यवसायसँग सम्बन्धित जोखिम, परियोजना निर्माण, सञ्चालन र बजेट विनियोजन सम्बन्धी जोखिमहरू महत्त्वपूर्ण जोखिम हुन्। नेपालको सन्दर्भमा राजनीतिकरणले हुने जोखिम, कानुनी प्रक्रिया र आर्थिक जोखिम परियोजनालाई प्रभाव पार्न सक्ने महत्त्वपूर्ण जोखिम रहेका छन्। जोखिमको प्राथमिकरण र दुई क्षेत्रविच गरिने जोखिम विभाजन सार्वजनिक निजी सहकारीको महत्त्वपूर्ण पाटो हो। जोखिमको बाँडफाँट गर्दा सार्वजनिक र निजी क्षेत्रले राम्रो सँग व्यवस्थापन गर्न सक्ने जोखिम पहिचान गर्नु पर्दछ।

भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार

- पर्याप्त गृहकार्यसहित सार्वजनिक निजी साझेदारीका आयोजनाको बैङ्क निर्माण गर्ने,
- आर्थिक तथा सामाजिक लाभ लागत विश्लेषण गरी सरकारी निकाय, निजी क्षेत्र तथा साझेदारीमार्फत सम्पन्न गरिने आयोजनालाई छुट्याउने,
- सरकार र निजी क्षेत्रको सक्षमताका आधारमा जोखिम तथा लाभ लागत बाँडफाँट गर्ने,
- साझेदारी गर्ने पक्षबीच परिपूरकताको सम्बन्ध विकास गर्ने,
- निजी लगानीकर्ताको सुरक्षा, मुनाफा तथा लगानी फिर्ता सुनिश्चित हुने गरी सरकारको प्रत्याभूतिको प्रबन्ध मिलाउने,
- लगानीकर्तालाई प्रतिकूल असर नपर्ने गरी नीति तथा कानुनको स्थायित्वको प्रत्याभूति दिने,
- तीन तहका सरकारबीच उचित सहकार्य गर्ने,
- विप्रेषणबाट प्राप्त रकम लगानीमा आकर्षित गर्ने।

निष्कर्ष

सङ्घीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनमा जनताका अपेक्षा बढेको, जनताका अपेक्षा पूरा गर्न निर्वाचित जनप्रतिनधिहरू हरतरहले उद्दत रहेको र देशले विकास र समृदिको नीति लिएको आजको घडीमा स्रोत साधनको बढी आवश्यक हुनु स्वभाविक हो। तर राज्यसँग स्रोत साधन पर्याप्त छैन। सार्वजनिक क्षेत्रमा रहेको स्रोतको अभाव, निजीकरणबाट अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन नसकेको वर्तमान अवस्थामा ठूला लगानीमा रहने अवसर उपयोग गर्न र जोखिम बाँड्न कम लागतमा जनतालाई उच्चतम सेवा प्रवाह गर्न घाटा बजेटलाई सीमाभित्र राख्न तथा पूर्वाधार निर्माण तथा सञ्चालन र सेवा प्रवाहमा सहजिम्मेवारी सहकार्य र सहस्वामित्व कायम गर्न सार्वजनिक निजी साझेदारी नीतिलाई विकास रणनीतिका रूपमा अगाडि बढाउनु आवश्यक छ। त्यस्तै नेपालले सन् २०३० सम्ममा मध्यम आम्दानी भएको मुलुकको रूपमा आफूलाई उभ्याउन र गरिबी बेरोजगारीलगायतका विषयहरूको दिगो समाधान खोज्न पूर्वाधार विकासमा लगानी बढाउनुको विकल्प छैन। यसका लागि ठूला परियोजनाहरूको पहिचान, विकास, निर्माण तथा सञ्चालन गर्ने उपयुक्त विकल्पको रूपमा सार्वजनिक निजी साझेदारी मोडललाई परिमार्जनसहित स्थानीय जनताको पनि सहभागिता सुनिश्चित गरी यस्ता परियोजनालाई सार्वजनिक महत्त्वको विषयको रूपमा सरोकारवालाहरूसँग व्यापक छलफल गरेर वर्तमान सङ्घीय संरचना सुहाउँदो सार्वजनिक निजी साझेदारी मोडलको रूपमा अगाडि बढाइनुपर्ने आवश्यकता अपरिहार्य हुन गएको छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति
- चालु पन्ध्रौ आवधिक योजना
- सार्वजनिक - निजी साझेदारी तथा लगानी ऐन, २०७५
- राष्ट्रिय योजना आयोग
- प्रशासन र व्यवस्थापन, भुपेन्द्र पाण्डेय
- नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारीको प्रयोग, लक्ष्मीविलास कोइराला, राष्ट्रिय दैनिक राजधानी
- प्रशासन र व्यवस्थापन, देवराज जोशी
- नेपालमा सार्वजनिक निजी साझेदारी अनुभव र आयामहरू, डा. अच्युत वाग्ले
- लेखापरीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अङ्क, महालेखापरीक्षकको कार्यालय
- विभिन्न अध्ययन प्रतिवेदनहरू

महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा शाखा कार्यालयको आवश्यकता र चुनौती



*- दीपक राज आचार्य**

सारांश

वि.सं.२०१६ मा महालेखापरीक्षकको व्यवस्थासँगै वि.सं. २०१९ मा क्षेत्रीय कार्यालय स्थापना गर्ने अवधारणा अगाडि आएपछि २०२० माघ १ देखि कार्य सञ्चालन गर्ने गरी अञ्चल तथा जिल्लाहरूमा कार्यालयहरू खोलिए। कार्यालय सञ्चालन तथा लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनमा कठिनाइका कारण सबै कार्यालय बन्द गरी केन्द्रबाटै सबै काम हुने व्यवस्था कायम गरियो। पुनः क्षेत्रीय अफिसहरू विराटनगर, वीरगन्ज, बुटवल र नेपालगन्जमा वि. सं. २०२९ मा खोलिए पनि पुनः बन्द भए। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ लागु भएपछि उक्त ऐनको दफा १८(१) अनुसार महालेखापरीक्षक आफैले सम्पादन गर्नसक्ने कामका लागि आवश्यकताअनुसार सङ्घ र प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था छ। समयमै गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्न, लेखापरीक्षणको नतिजा सम्प्रेषण र सरोकारपक्षसंगको सम्बन्ध सुदृढ गर्ने परिप्रेक्ष्यमा प्रदेश सरकारको अवधारणाअनुसार प्रदेश कार्यालय स्थापना भएमा महालेखापरीक्षक कार्यालयले आफ्नो भूमिका प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न गर्न सक्ने अनुमान गर्न सकिन्छ। प्रादेशिक कार्यालयको स्थापनाको लागि मुलुक आर्थिक रूपले पनि सक्षम हुनुपर्दछ भने कार्यालयको संरचनागत भौतिक पूर्वाधार, सक्षम व्यवस्थापन, कर्मचारीको दक्षता अभिवृद्धि, गुणस्तरीय प्रतिवेदन तयारी एवं समयानुकूल सूचना प्रविधिमा आधारित लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई समयानुकूल कार्यान्वयन गरी पेपरलेस पद्धति, आर्थिक सबलता हुनु जरुरी हुन्छ।

पृष्ठभूमि

लेखा र लेखापरीक्षण दुवैको इतिहास उत्तिकै पुरानो देखिन्छ। प्राचीनकालदेखि नै ग्रिस, रोम, मेसोपोटामिया जस्ता मुलुकहरूमा लेखा राखी लेखापरीक्षण गर्ने गरेको इतिहास भेटिन्छन्। कौटिल्यको अर्थशास्त्र, हिन्दुहरूको पवित्र ग्रन्थ बेदलगायतमा लेखापरीक्षणसम्बन्धी व्याख्या भेटिन्छन्।

सुरुवातमा सरकारी ढुकुटीको परीक्षणसँग सम्बन्धित रहेको लेखापरीक्षण व्यवसायिक कारोबारको बिस्तारसँगै अठारौँ शताब्दीको औद्योगिक क्रान्तिपश्चात् व्यावसायिक क्षेत्रमा समेत गरिन थालियो। नेपालमा प्राचीनकालदेखि नै लेखापरीक्षणका अनौपचारिक अभ्यासहरू गरिँदै आएको भए पनि नेपालको एकीकरण पश्चात् तत्कालीन राजा पृथ्वीनारायण शाहले सरकारी तवरबाट वि.सं. १८२८ वैशाख ६ देखि राज्यको हिसाबकिताब केन्द्रीय रूपमा जाँच गर्न बही बुझाउने अड्डाको रूपमा कुमारीचोक अड्डाको स्थापना गरेपछि मात्र व्यवस्थित रूपमा लेखापरीक्षण सुरु भएको हो।

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

वि.सं. २००४ मा प्रधान जाँचकी अड्डाको स्थापना भई लेखापरीक्षणको कार्य सुरु भएकोमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी पश्चात् वि.सं.२०१६ आषाढ १५ मा प्रथम महालेखापरीक्षकको रूपमा वृ.ज. चन्द्रबहादुर थापा र तत्कालीन अर्थ सचिव नीरराज राजभण्डारीलाई विशिष्ट श्रेणीको कर्मचारीको रूपमा नियुक्त गरिए पश्चात् वि.सं. २०१८ देखि लेखापरीक्षण कार्य सुरु गरी वि.सं.२०२० मा महालेखापरीक्षकको पहिलो प्रतिवेदन जारी भएको थियो।

नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४ को भाग ६, धारा ६२ मा प्रधान न्यायलयको न्यायाधीश सरह हुने गरी एक प्रधान जाँचकीको व्यवस्था भएपश्चात् सरकारी लेखापरीक्षणले संवैधानिक हैसियत प्राप्त गरेको हो। नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को धारा ६० र नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ भाग ८, धारा ६१ ले समेत कार्य क्षेत्र सहितको महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गऱ्यो।

नेपालको संविधान, २०१९ को धारा ७५ ले सरकारको स्वामित्व रहेको संगठित संस्थासहित सबै सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षण गर्न सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश सरह हुने गरी महालेखापरीक्षकको व्यवस्था भयो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले महालेखापरीक्षकसम्बन्धी व्यवस्थामा विगतका संविधानमा उल्लेख भएका बेहोरामा खासै परिवर्तन नगरे पनि नेपालको संविधान, २०७२ को भाग २२ को धारा २४० र २४१ मा विगतका संविधानभन्दा थप कार्यक्षेत्र सहितको महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गरेको छ।

परिचय

कुनै पनि संस्था, निकाय कार्यालयको आर्थिक कारोबारको लेखासँग सम्वन्धित कागजातहरूको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक रूपमा गरिने परीक्षण नै लेखापरीक्षण हो। संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार २०१६ सालमा स्थापना भएको महालेखापरीक्षकको कार्यालय नेपालको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था हो। नेपालको संविधान, २०७२ र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखापरीक्षकलाई सबै संवैधानिक निकाय एवं सबै सरकारी कार्यालय र अदालतको लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। यसैगरी नेपाल सरकारको पूर्ण स्वामित्व भएका संगठित संस्थाहरूको लेखापरीक्षण कार्यालयबाट समेत गर्ने गरिएको छ। यसका अतिरिक्त संस्थासम्बन्धी विशेष ऐन तथा कार्यकारी निर्णयले गठित समिति, प्रतिष्ठान, विश्वविद्यालय, स्थानीय निकायलगायतको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्नुपर्ने गरी तोकिएकोमा कार्यालयबाट लेखापरीक्षण गर्ने गरिएको छ। कार्यालयबाट वित्तीय, कार्यमूलक र सूचना प्रविधिलगायतका विषयमा पनि लेखापरीक्षण गर्दै आएको छ। महालेखापरीक्षकले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमार्फत उक्त प्रतिवेदन व्यवस्थापिका संसदसमक्ष पेस गरेपछि व्यवस्थापिका संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा प्रतिवेदनमाथि छलफल हुने गरेको छ।

हालै स्वीकृत सङ्गठन संरचना अनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा शासकीय व्यवस्था, पूर्वाधार विकास, अर्थ राजस्व र आर्थिक तथा सामाजिक सेवा लेखापरीक्षण हेर्ने गरी उप महालेखापरीक्षक (राजपत्राङ्कित विशिष्ट श्रेणी) को नेतृत्वमा ४ लेखापरीक्षण विभाग, नायब महालेखापरीक्षक (राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी) को नेतृत्वमा ७ प्रदेशसहित १८ लेखापरीक्षण महानिर्देशनालय र निर्देशक (राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणी) को नेतृत्वमा ३७ वटा निर्देशनालयहरू रहेका छन्। निर्देशनालयको कार्यसम्पादनका लागि निर्देशकको माताहतमा कार्यबोझअनुसार लेखापरीक्षण अधिकारी (राजपत्राङ्कित तृतीय श्रेणी) देखि कार्यालय सहयोगी (श्रेणीविहीन) सम्मका कर्मचारी रहेका छन्। प्रदेश एवं स्थानीय तहको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने जिम्मवारी

समेतलाई मध्यनजर गरी नेपाल सरकारबाट मिति २०७८ भाद्र ३ मा ६४३ जना कर्मचारीको दरबन्दी स्वीकृत भएको छ। कार्यालयको प्रमुख पदाधिकारीको रूपमा महालेखापरीक्षक रहने व्यवस्था छ भने नीतिगत विषयमा महालेखापरीक्षकलाई राय सुझाव प्रदान गर्न उप-महालेखापरीक्षकको अध्यक्षतामा केन्द्रीय समन्वय समिति (Central Co-ordination Committee) रहेको छ। यसले लेखापरीक्षण कार्यको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसमेत गर्दछ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा विगतको प्रदेश कार्यालय वा एकाइ कार्यालय

लेखापरीक्षण कार्यको थालनी शुरुमा अर्थात् आर्थिक वर्ष २०१८।१९ र २०१९।२० मा केन्द्रबाटै सञ्चालित हुने गरेको थियो। लेखापरीक्षणका क्षेत्रहरू क्रमिक रूपमा विस्तृत हुँदै गए पनि विभागीय सङ्गठनको अपर्याप्ततले गर्दा र अधिराज्यभर लेखापरीक्षण क्षेत्रको अवधि तथा तरिका नतोकिएको कारणले केन्द्रबाटै लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने स्थिति थियो। जुनबखत अधिराज्यभर क्षेत्रहरू तोकिने काम पूरा भयो त्यसबखत महालेखापरीक्षकको विभागका क्षेत्रीय कार्यालयहरू खोलिएका थिएनन्।

वि.सं. २०१९ आषाढ २५ मा आर्थिक वर्ष २०१९।२० को लेखापरीक्षणका लागि झापा, विराटनगर, ईलाम, धनकुटा, उदयपुर, पूर्व ४ नम्बर, पूर्व ३ नम्बर, पश्चिम २ नम्बर, दाङ, गुल्मी, शिवराज, महोत्तरी, पूर्व २ नम्बर, पाल्हीमाझ खण्ड, प्युठान, सल्यान र सप्तरी जिल्लाहरू तोकिए। श्री ५ महेन्द्रबाट वि.स. २०१८ बैशाख १ गते १४ अञ्चल ७५ जिल्लामा विभाजन भयो। अञ्चल तथा जिल्ला विभाजन भएपछि आर्थिक वर्ष २०२०।२१ देखि लेखापरीक्षणको निमित्त भेरी, कर्णाली, सेती र महाकाली अञ्चलहरूका सबै जिल्लाहरूमा लेखापरीक्षण क्षेत्र र अवधि २०२० जेष्ठ ६ मा तोकियो। आर्थिक वर्ष २०२०।२१ देखि अधिराज्यभरको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको क्षेत्रभित्र पर्न आयो।

वि.स. २०२० माघ १ देखि कार्य सञ्चालन गर्ने गरी निम्न अञ्चल तथा जिल्लाहरूमा प्रथम पटक यस विभागका कार्यालयहरू खोलिए। अञ्चल स्तरीय कार्यालयहरूलाई सञ्चालक अफिस तथा जिल्ला स्तरीय कार्यालयहरूलाई क्षेत्रीय अफिसको नामाकरण गरियो। एउटा सञ्चालक अफिसअन्तर्गत विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयहरू र एउटा क्षेत्रीय अफिसअन्तर्गत विभिन्न जिल्लाहरू पर्न गएका थिए।

कार्यालयको नाम	कार्यक्षेत्र	सदरमुकाम
१. पूर्वाञ्चल लेखापरीक्षण		
शाखा	सञ्चालक अफिस	जनकपुर
क) क्षेत्रीय अफिस	नारायणी अञ्चलको निमित्त	वीरगन्ज
ख) क्षेत्रीय अफिस	जनकपुर अञ्चलको निमित्त	जनकपुर
ग) क्षेत्रीय अफिस	सगरमाथा अञ्चलको निमित्त	राजविराज
घ) क्षेत्रीय अफिस	कोशी र मेची अञ्चलको निमित्त	विराटनगर
२. पश्चिमाञ्चल लेखा		
परीक्षण शाखा	सञ्चालक अफिस	नेपालगन्ज
क) क्षेत्रीय अफिस	गण्डकी अञ्चलको निमित्त	पोखरा
ख) क्षेत्रीय अफि	लुम्बिनी अञ्चलको निमित्त	भैरहवा
ग) क्षेत्रीय अफिस	राप्ती र धवलागिरी अञ्चलको निमित्त	दाङ

कार्यालयको नाम	कार्यक्षेत्र	सदरमुकाम
घ) क्षेत्रीय अफिस	भेरी र कर्णाली अञ्चलको निमित्त	नेपालगन्ज
ङ) क्षेत्रीय अफिस	सेती र महाकाली अञ्चलको निमित्त	कैलाली
३.मध्यमाञ्चल लेखा		
परीक्षण शाखा	सञ्चालक तथा क्षेत्रीय अफिस	काठमाडौं

यसरी विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयको क्षेत्रीय विभाजन गरी सञ्चालक अफिसको प्रमुख लेखापरीक्षण निर्देशक र क्षेत्रीय अफिसको प्रमुख लेखापरीक्षण अधिकारी कायम गरियो। पूर्वाञ्चल लेखापरीक्षण शाखा, सञ्चालक अफिसको कार्यालय जनकपुरबाट विराटनगर सारी धवलागिरी अञ्चलको निमित्त क्षेत्रीय अफिस दाङ तोकिए तापनि पहिलो क्षेत्रीय अफिस पोखराअन्तर्गत सारियो र सेती महाकाली अञ्चलको क्षेत्रीय कार्यालयको सदरमुकाम कैलालीबाट डडेल्धुरा सारिएको थियो। यो परिवर्तन यातायात, भौगोलिक क्षेत्र र सुविधाका आधारमा गर्नु परेको थियो। यी कार्यालयहरूले २ वर्ष ३ महिना जति मात्र क्षेत्रमा कार्य सञ्चालन गरे। त्यसपछि ती सबै कार्यालयहरू क्रमशः खारेज गरिए। २०२३ वैशाख १ गतेदेखि सम्पूर्ण लेखापरीक्षण कार्य पुनः केन्द्रीकरण हुन गयो। यसरी केन्द्रकरण गर्नुमा एउटा प्रमुख कारण खर्चसम्बन्धी कार्यविधि नियम २०१६ नै देखियो। उक्त नियमावलीले मन्त्रालयका सचिवहरूलाई दामकामप्रतिको मुख्य जिम्मेवारी दिइएको अर्थात् सिद्धान्ततः चिफ एकाउण्टिङ्ग अफिसर मानेपछि लेखा विवरण प्रमाणित गर्ने, त्यसको हिसाब जँचाउने काम टुङ्ग्याउन नमिल्ने आधारलाई स्वीकार गरेको स्पष्ट हुन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण तत्कालीन स्थितिमा मन्त्रालय विभागअन्तर्गत रहने र त्यहाँबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण नटुङ्ग्याई अन्तिम लेखापरीक्षण टुङ्ग्याउन मिल्ने पनि सम्भवतः सिद्धान्तले मिल्ने भएन। क्षेत्रमा नै आन्तरिक लेखापरीक्षण हुनुपर्ने व्यवस्था त्यस बखत थिएन। आन्तरिक लेखापरीक्षण गरेपछि मात्र अन्तिम लेखापरीक्षणका लागि लेखा ग्राह्य हुने व्यवस्था गरिएबाट लेखापरीक्षणलाई केन्द्रीकरण गर्नुपऱ्यो।

विस्तारै विस्तारै तत्कालीन सरकार (श्री ५ को सरकार) को खर्चका कलमहरू पनि बढ्दै गए। वार्षिक बजेट सालैपिच्छे निकै ठूलो अङ्कमा बढ्दै गयो। यसको फलस्वरूप विकास आयोजनाहरू सालसालै बढ्दै गए। त्यसलाई दृष्टिगत गरी २०२९ वैशाख १ गते पुनः क्षेत्रीय अफिसहरू विराटनगर, वीरगन्ज, बुटवल र नेपालगन्जमा खोलिए, तर त्यो व्यवस्था प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन नसकी खारेज गरियो। पहिलो पल्ट स्थापना गरिएका कार्यालयहरू जसरी र जुन स्थितिमा खारेज गर्नुपऱ्यो, तिनीहरूको सैद्धान्तिक आधारको परिवर्तन गरिने वि.सं.२०२३ पछिको ६ वर्षभित्र प्रयास हुन सकेन। वास्तवमा लेखा व्यवस्था, आन्तरिक लेखापरीक्षणको व्यवस्था, चिफ एकाउण्टिङ्ग अफिसरको जिम्मेवारी र त्यसको अधिकार प्रत्यायोजन आदिमा कुनै परिवर्तन भएन। यही कारणले पुनः दोस्रो पटक खोलिएको कार्यालयहरू पनि बन्द गर्नुपर्ने स्थिति आयो।

वर्तमान अवस्थामा प्रदेश कार्यालयको आवश्यकता

वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधान मार्फत नेपालको शासकीय प्रणाली एकात्मकबाट सङ्घीयतातर्फ रुपान्तरण भएको छ। संविधानअनुसार १ सङ्घ, ७ प्रदेश, ७७ जिल्ला र ७५३ स्थानीय तहबाट शासकीय प्रणाली सञ्चालन हुने गरी कार्यक्षेत्र तोकिएको छ।

नेपालको संविधान र प्रचलित कानुनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसमेतको लेखापरीक्षण गर्न र प्रदेशस्तरसम्म कार्यालय स्थापना गर्ने प्रयोजनका लागि व्यवस्थापन सर्वेक्षण तथा नयाँ सङ्गठन संरचना नेपाल

सरकार (मन्त्रिपरिषद्) बाट मिति २०७५ आषाढ ३२ गते स्वीकृत भई यस कार्यालयबाट लेखापरीक्षण कार्य भइरहेको छ।

लेखापरीक्षण ऐन,२०७५ को दफा १८(१) अनुसार महालेखापरीक्षक आफैंले सम्पादन गर्नसक्ने कामका लागि आवश्यकताअनुसार सङ्घ र प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था छ। दफा १८(२) अनुसार स्थापना भएको कार्यालय र खटिएका कर्मचारीले महालेखापरीक्षकको निर्देशनअनुसार कार्य गर्न सक्ने व्यवस्था छ। दफा १८(३) अनुसार संगठनात्मक संरचना र कर्मचारी दरबन्दी महालेखापरीक्षकको सिफारिसमा नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ।

सङ्घीयताको मूल मर्म भनेको शासन प्रणाली जनताको नजिक पुऱ्याई उनीहरूलाई शासन प्रणालीमा संलग्नता गराइनु पनि हो। जुनसुकै शासकीय प्रणालीमा कर्मचारीतन्त्रबाटै कार्य सम्पादन हुने तथ्य सर्वस्वीकार्य रही आएको छ। यस्ता कर्मचारीहरू जनउत्तरदायी, पारदर्शी, निष्पक्ष, राजनैतिकरूपले तटस्थ र पदीय दायित्व निर्वाह गर्न सक्षम हुनैपर्ने सर्वव्यापी मान्यता रही आएको छ। वि.स. २०१८ सालदेखि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले केन्द्रीकृत रूपबाट नै लेखापरीक्षण गर्ने सिद्धान्त र निश्चित परीक्षण विधिका आधारमा सार्वजनिक सेवाका लागि भएको खर्चको परीक्षण गर्दै आएको छ। वर्तमान संविधानले मुलुकको शासन प्रणालीलाई सङ्घीय ढाँचामा लैजाने अठोट गरेसँगै महालेखापरीक्षकको केन्द्रीय कार्यालय र प्रदेश कार्यालय गरी दुई किसिमबाट निकायहरूको व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिएको छ।

नेपालको संविधान, २०७२ को परिकल्पनाबमोजिम सङ्घीय संरचनाअन्तर्गत सरकारी आर्थिक कारोबारलाई पारदर्शी र जवाफदेहीपूर्ण बनाउन नयाँ ढङ्गबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयको पुनर्संरचना गर्नुपर्ने देखिएको छ। कार्यालयले सरोकारवालाहरूसँगको सम्बन्ध सुमधुर बनाउने, लेखा तथा लेखापरीक्षणका विविध पक्षमा छलफल गरी सुधारका क्षेत्र पहिचान गर्न, सार्वजनिक लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजका संस्थाहरूसँगको सहकार्यलाई अझ उपलब्धिमुलक र प्रभावकारी बनाई आगामी दिनमा आर्थिक अनियमितता, बेरुजु उपर कारबाही र असुल फस्यौंटसमेतको कार्यका लागि जनचेतना, सार्वजनिक वहस पैरवीसमेत गर्नुपर्ने देखिएको छ।

विगतमा जनशक्ति नपुग भएको अवस्थामा चाटर्ड एकाउन्टेन्ट तथा दर्तावाल लेखापरीक्षकलाई समेत सहायककोरूपमा परिचालन गरी लेखापरीक्षण कार्य सम्पन्न गर्ने गरिएको भए पनि लेखापरीक्षणको कार्य कार्यालयले अपेक्षाअनुसार पूर्णरूपमा प्राप्त गर्न नसकेको स्थिति थियो। जोखिम विश्लेषणको आधारमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने प्रक्रिया चालु रहे पनि सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहका सम्पूर्ण कार्यालयहरूको लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन नसक्नुमा सबै जनशक्ति केन्द्रमा नै रहेकोले समेत हो कि भन्ने प्रश्न उठने गरेको छ।

अन्ततः देशमा नजिकबाट सेवा प्रवाह दिने लहरसँगै महालेखापरीक्षकले प्रदेश कार्यालयको अवधारणा अगाडि ल्याउनुपर्ने अवस्था आएको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई संवैधानिक निकायको रूपमा रहने गरी संविधानमा नै महालेखापरीक्षकको व्यवस्था, काम, कर्तव्य, सेवाको सुरक्षा र पदमुक्तिका निश्चित आधारसम्बन्धी विस्तृत व्यवस्थासहित कार्य सम्पादनमा स्वतन्त्रता दिइएको छ। कार्यसम्पादनका लागि दबाब, भय, त्रास, लोभ, प्रभाव र तनावबाट मुक्त हुनुपर्ने पक्ष महत्त्वपूर्ण हो। यस्ता प्रावधानले महालेखापरीक्षकलाई स्वतन्त्र, स्वच्छ एवं निष्पक्ष बनाउन यथेष्ट भूमिका रहन्छ। लेखापरीक्षण गरेर प्रतिवेदन दिनुमात्र नभई सोबाट देखिएको अनियमितता, असुल उपर र प्रमाण नपुगेको बेरुजु सम्बन्धमा सम्परीक्षण गर्न गराउन सहज हुनुपर्दछ। समयमै गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्न लेखापरीक्षणको नतिजा

सम्प्रेषण र सरोकारपक्षसँगको सम्बन्ध सुदृढ गर्न सक्नुपर्दछ। यस परिप्रेक्ष्यमा वर्तमान संवैधानिक व्यवस्थालाई हेर्दा प्रदेश कार्यालय स्थापना गर्न सकेमा आफ्नो भूमिका प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न गर्न सकिने देखिन्छ।

प्रदेश कार्यालय स्थापनामा चुनौती

लामो अनुभवसँगै केन्द्र (काठमाण्डौमा) नै रहेर यस कार्यालयले कायम गरेको विश्वसनीयता र निष्पक्षतालाई कायम राख्नेतर्फ प्रादेशिक संरचनावाट हुने सेवा प्रवाहमा समेत छलफलहरू हुन थालेका छन्। महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई विकेन्द्रीकरण गर्ने उद्देश्यले वि.सं. २०२० मा जिल्ला र अञ्चलमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय स्थापना भए पनि विविध कारणले कार्यान्वयन हुन नसकेपछि खारेज गरियो। लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित कानुनी तथा नीतिगत पक्षमा सुधार गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक लेखापरीक्षण नियमावली, लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीको सेवा शर्तसम्बन्धी नियमावली र लेखापरीक्षण सेवाका कर्मचारीको पुरस्कारसम्बन्धी कार्यविधि तयारीलगायतका कार्य हालसम्म सम्पन्न भएको छैन। अन्ततः लेखापरीक्षणको गुणस्तर सुधार, स्वच्छता र निष्पक्षताका मूल्य मान्यता आत्मसात् गर्ने गरी प्रदेशस्तरको संरचनालाई संस्थागत गर्ने दिशामा अग्रसर रही सङ्घीयता अनुकूल कार्यसम्पादनतर्फ सहजता अपनाउनुपर्ने देखिन्छ। प्रदेश कार्यालय स्थापनामा देखिएका मुख्य चुनौतीहरू निम्नानुसार छन्:

१. **उपयुक्त पूर्वाधारः** प्रदेश कार्यालयको संगठनात्मक स्वरूपसमेत निर्माण भइसकेको हालको अवस्थामा प्रदेश कार्यालयबाट सम्पादन हुने कार्यपद्धतिलाई विश्वसनीयता बनाउन सुरु अवस्थाबाट उपयुक्त पूर्वाधार सुनिश्चित गर्नुपर्ने देखिन्छ। आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त आम्दानी चालु खर्चमै सकिँदा पूर्वाधार विकास र निर्माण कार्यमा रकम अभाव हुने गरेको छ। यसले गर्दा विकास र निर्माण कार्यका लागि वैदेशिकदातामा भर पर्नुपर्ने देशको वर्तमान स्थिति छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको लागि भौतिक पूर्वाधार निर्माण भई नसकेकोले घर बहालमा लिएर कार्यालय सञ्चालन गर्नुपर्ने अवस्था छ। उपयुक्त पूर्वाधार निर्माण बेगर प्रदेश कार्यालय स्थापना गरेमा कर्मचारीबाट गरिने कार्यसम्पादन प्रभावकारीरूपले नभई गुणस्तरीय प्रतिवेदन प्राप्त हुन नसक्ने जोखिम रहन्छ।

२. **प्रदेश कार्यालयस्थलः** भौगोलिक किसिमले पनि सानो १,४७,५१६ ब.कि.मि. मात्र क्षेत्रफल र वि.सं. २०७८ को जनगणना अनुसार २,९१,९२,४८० जनसंख्या रहेको छ। सरकारी कार्यालय, संगठित संस्था, संस्थान, समितिको आम्दानी तथा खर्चको लेखापरीक्षण यस कार्यालयबाट गर्ने गरिन्छ। सङ्घीय पद्धति अनुसरण गरे लगतै महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई प्रदेशतहमा विस्तार गर्नु अघि महालेखापरीक्षकको प्रदेश कार्यालय प्रदेश राजधानी रहेकै स्थान वा फरक ठाउमा स्थापना गर्ने विषयमा निर्क्योल गरी कार्यालय स्थापना गर्नुपर्दछ। सङ्घीयता निर्माणसँगै नेपाल सरकारले गठन गरेको विज्ञ सम्मिलित समितिले प्रदेशको भौतिक पूर्वाधार, यातायात, प्रशासकीय सुगमता, भौगोलिक केन्द्र ऐतिहासिक महत्त्व र सुरक्षाको दृष्टिलाई आधार लिई शहरी विकास मन्त्रालयको सुझाव अनुसार सात प्रदेशको राजधानी क्रमशः विराटनगर, जनकपुर, हेटौँडा, पोखरा, बुटवल, सुर्खेत र धनगढी रहेका छन्। यस कार्यालयले प्रदेश र स्थानीयतहसम्म लेखापरीक्षण कार्यका साथै लेखापरीक्षण पश्चात्को क्रियाकलापमा समेत सेवा दिनुपर्ने हुन्छ। प्रदेश कार्यालयको कार्यक्षेत्र कति रहने, केन्द्र कहा रहने सो विषयमा पनि सोच विचार गरेर प्रादेशिक कार्यालय सम्बन्धमा निर्णय गरिनुपर्ने हुन्छ।

३. **कर्मचारीको मनोबलः** कार्यालयको संरचना र व्यवस्थापनलाई सक्षम तुल्याउन पेशागत विकासको माध्यमबाट कर्मचारीको दक्षता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ र कर्मचारीको मनोवल उच्च राख्नुपर्दछ। कर्मचारी एक धारिलो हतियार हो यसलाई जसरी चलायो त्यसरी नै काटिन्छ। मिलाएर चलाउन जान्नुपर्दछ। कर्मचारीलाई क्षमता विकास र तालिमका कार्यक्रमका साथमा मनोबल बढाउने व्यवस्था सहित सम्भव भएसम्म पायक पर्ने गरी खटाउने व्यवस्था हुनुपर्दछ। अन्यथा एकातर्फ अनुभवी कर्मचारीले स्वेच्छिक अवकाश लिने र नयाँ कर्मचारी सेवामा भित्र्याउनुपर्ने अवस्थासमेत आउन सक्ने देखिन्छ। नयाँ कर्मचारीबाट गरिएको कार्यवाट गुणस्तरीय प्रतिफल प्राप्त नहुन सक्छ। कार्यालयले गुणस्तरीय प्रतिवेदन तयार गर्न भागीरथ प्रयास गर्नुपर्ने र कार्यालयको छविमासमेत प्रश्न चिन्ह लाग्न सक्ने हुन जान्छ। सङ्घीय नेपालको सपना पूरा गर्ने र सेवाग्राहीलाई नजिकबाट सेवा दिने भनेका साना तहका कर्मचारी नै हुन। यस्ता कर्मचारीको उच्च मनोबल विना प्रदेशमा रहेर गरेको कार्य सफल हुन नसक्ने भएकोले सो विषयमा पनि सोच विचार गरेर निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ।

४. **आर्थिक सवलताः** सार्वजनिक निकायमा भएको आम्दानी तथा खर्चको लेखापरीक्षण गर्न नेपालको संविधानले महालेखापरीक्षकको कार्यालयको व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा सङ्घीयता आइसकेको छ तर पनि सङ्घीयताको प्रयोग नेपालका लागि नौलो हो। नयाँ कार्यालय स्थापना गर्नका लागि पहिलो केही वर्ष आर्थिक रूपले खर्चिलो हुन जाने र खटिने कर्मचारीको सेवा सुविधामा विचार पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ। सङ्घीयताको कार्यान्वयनका क्रममा कार्यालय विस्तार गर्नका लागि मुलुक आर्थिकरूपले पनि सक्षम हुनै पर्दछ। प्रदेश प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गरेर मात्र हुँदैन। स्थापना गरिएको कार्यालयले आफ्नो कार्य सहज ढङ्गले सञ्चालन गर्ने क्षमता पनि राख्नुपर्दछ। ऐनले व्यवस्था गरेअनुरूप सात प्रदेशको सञ्चालनका लागि भौतिक पूर्वाधार जुटाउन पनि ठूलो धनराशि र समय लाग्ने देखिन्छ। वि.स.२०५२ देखि २०६२ सम्मको माओवादी द्वन्द्व, त्यसपछि सङ्घीयता कार्यान्वयन, २०७२ सालको महाभूकम्पको भौतिक क्षतिको पुनर्निर्माण कार्य समाप्त नहुँदै २०७६ सालको कोरोना भाइरसको कारणले देशको अर्थतन्त्रमा गम्भीर असर परेको अवस्था छ। आर्थिक रूपमा सबल नभएको कारण भौतिक पूर्वाधार निर्माण र निर्माणपछि सञ्चालनमा पनि चुनौती हुन सक्ने अवस्था रहन्छ।

५. **सेवा प्रवाहः** लेखापरीक्षणमा खटिने कर्मचारीलाई विभिन्न बाहनामा आवश्यक कागजात समयमा नै तोकिएअनुसार उपलव्ध नगराई लेखापरीक्षण गराउने र आर्थिक प्रलोभनमा पार्न खोज्ने जस्ता प्रवृत्ति सुनिने गरेका छन्। आफ्नो पदीय जिम्मेवारी र आचरणको बेवास्ता गरी कानुनी आधार मिची काम गर्ने, पर्याप्त कागजात एवं प्रमाण नभई रुजु गर्ने, गराउने तथा अनियमित कार्यमा नजरअन्दाज एवं सहानुभूति राख्नेजस्ता कार्यहरू गर्न प्रोत्साहित हुन सक्ने चुनौती देखिएको छ। राजनीतिक नेतृत्वसमेतको मिलेमतोमा कर्मचारीले गरेको अनियमित खर्च र गैरबजेटरी खर्चलाई प्रोत्साहन दिने, खर्चलाई सार्वजनिक एवं पारदर्शी नगराउने कर्मचारीसँग मिलिभगत गरी भ्रष्टाचारजन्य एवं अनियमित कार्यको कागजात एवं विवरण गायब गर्न सक्ने वा नक्कली कागजात तयार गर्न सक्ने देखिन्छ। लेखापरीक्षण स्वच्छ र प्रभावकारी हुन नसकेको हिजोका गुनासाहरू हालसम्म पनि कायमै रहेको अवस्थामा आउँदा दिनहरूमा झन मौलाउने देखिन्छ। सेवाग्राहीको नजिकमा रहेर काम गर्नुपर्ने अवस्थाले आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्थामा पनि महालेखापरीक्षकको प्रादेशिक कार्यलयले समेत उक्त चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ।

६. **सूचना प्रविधिः** सूचना र सञ्चार प्रविधिमा भएको तिब्र विकासले गर्दा आधुनिक विश्व नै एक गाउँ (Global Village) मा रुपान्तरण भएको छ। सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको प्रयोगमार्फत प्राप्त हुने अन्य लाभका अतिरिक्त, यो प्रविधिको प्रयोगबाट सुशासनको प्रत्याभूत गर्नुका साथै बढी पारदर्शी एवं प्रभावकारिताको लागि यथेष्ट प्रविधिको निर्माण गर्न सक्नुपर्दछ। सरकारको प्रशासन अहिले परम्परागत कागजातमा आधारित छ। सूचना प्रविधिको प्रयोगमार्फत 'पेपरलेस को परिकल्पना गरिए पनि सरकारी कार्यालयमा काम गर्ने अधिकांश पुराना जनशक्तिलाई रूपान्तरण गर्नु एउटा चुनौती छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको संस्थागत सुदृढीकरण आयोजना, २०७५ अन्तर्गत सूचना प्रविधिमा आधारित विद्युतीय लेखापरीक्षण प्रणालि (NAMS) २०७८ मङ्सिर १ देखि कार्यान्वयनमा आएको छ। आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को लेखापरीक्षणमा ३३ जिल्ला म्यानुअल सिस्टमबाट पहिलो चरणमा र अन्य जिल्लाहरू यसै प्रणालीबाट गरी सबै कार्यालयमा लागु भइसकेको छ। अवका दिनमा सूचना प्रविधिमा आधारित रहेर लेखापरीक्षण कार्यलाई पूर्ण रूपमा सूचना प्रविधि (पेपरलेस) पद्धति अवलम्बन गरेर जानुपर्ने अवस्था रहेकोले सूचना प्रविधिमा आधारित विद्युतीय लेखापरीक्षण प्रणाली पूर्णरूपमा कार्यान्वयन पश्चात्मात्र प्रदेश कार्यालयको विकल्प खोजिनुपर्दछ।

निष्कर्ष

संवैधानिक एवं अन्य कानुनी व्यवस्थामा भएको अधिकार, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वलाई नजरअन्दाज गरी निहित स्वार्थका आधारमा अनियमित कार्य गर्ने, गराउने कार्य सार्वजनिक अपराध हो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सरोकारवालाहरूसँगको नजिकमा बसेर कार्य गर्न, लेखा तथा लेखापरीक्षणका विविध पक्षमा छलफल गरी सुधारका क्षेत्र पहिचान गर्न, सार्वजनिक लेखापरीक्षणमा नागरिक समाजका लगायतका संस्थाहरूसँगको सहकार्यलाई अझ उपलब्धिमूलक र प्रभावकारी बनाई आगामी दिनमा आर्थिक अनियमितता, बेरुजुउपर कारबाही र असुल फस्यौंट समेतको कार्यका लागि नजिकबाट जनचेतना, सार्वजनिक बहस पैरवी गर्नुपर्ने देखिएको छ। सार्वजनिक खर्चको अनियमितता नियन्त्रण गर्ने कामलाई परिवर्तित सन्दर्भ अनुरूप सक्रिय गराउनका लागि निकायगत पुरानो कार्यविधि, ढाँचा, पद्धतिका साथै कर्मचारीको परम्परागत सोच र प्रवृत्तिमा परिवर्तन गराई लेखापरीक्षण पद्धतिलाई समयअनुसार परिमार्जन गर्नुपर्दछ। प्रदेश कार्यालय खोल्नुपर्ने समयको माग हो तर विगतको ईतिहासले प्रदेश कार्यालय सफल भएको पाइँदैन। लेखापरीक्षणको कार्य स्वच्छ, प्रभावकारी र गुणस्तरीय हुन नसक्दा भ्रष्टाचार छिप्दै जाने साथै भ्रष्टाचारीको मनोबल बढी अनियमित खर्च बढ्दै जाने खतरा देखिएको छ। यस कार्यालयबाट गरिने कार्य स्वच्छ, प्रभावकारी र गुणस्तरीय पेपरलेस बनाउनुको साथै भौतिक पूर्वाधार निर्माण र आर्थिक रूपले सवल भएपछि उक्त बाटो अवलम्वन गर्नुपर्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालका संविधानहरू
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- लेखापरीक्षणसँग सम्वन्धित कानुन, नीति, रणनीति र सिद्धान्तहरू
- नेपालमा लेखापरीक्षण व्यवस्था एक परिचय (रजत जयन्ती, आषाढ १५, २०४१)
- महालेखापरीक्षकको तीन वर्षको अवधिमा सम्पादित कार्य (आ.व.२०७७।७८-२०७९।८०) प्रगति विवरण
- विभिन्न समयमा प्रकाशित लेख समाचारहरू

नेपालको सन्दर्भमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासनः अवधारणा, अभ्यास र सवालहरू

- कृष्ण चन्द्र तामाङ लामा[*]

सारांश

नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणालीको सुरुवात वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भए पश्चात् भएको हो। संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार सङ्घीयताको व्यावहारिक अभ्यास प्रारम्भ भएको केवल एक दशक पनि भएको छैन। हाल सङ्घीय शासन प्रणालीअन्तर्गत निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको दोस्रो कार्यकाल जारी रहेको छ। सङ्घीय शासन प्रणालीका प्रमुख आयामहरू राजनीतिक सङ्घीयता, प्रशासनिक सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयता हुन्। राजनीतिक सङ्घीयता सङ्घीय एकाइहरूबीच राजनीतिक अधिकारको बाँडफाँट तथा उपराष्ट्रिय (प्रदेश र स्थानीय) तहको स्वायत्तता र स्वशासनसँग सम्बन्धित छ। प्रशासनिक सङ्घीयता चाहीं राजनीतिक अधिकार तथा निर्णयहरूको व्यावहारिक कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने शासकीय संयन्त्र र प्रशासनिक संरचनालाई सङ्घीयताको मर्मअनुरूप व्यवस्थापन गर्ने अवधारणा हो। वित्तीय सङ्घीयताले संविधान र कानुनअनुसार सङ्घीय एकाइहरूबीच खर्चको जिम्मेवारी तथा आर्थिक अधिकारहरूको बाँडफाँट गर्ने विषयलाई जनाउँदछ। वित्तीय सङ्घीयता सङ्घीय शासन प्रणालीको अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण र जटिल आयामको रूपमा रहेको सन्दर्भमा नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको व्यवहारिक पाटोलाई विश्लेषण गर्दै त्यसले स्थानीय स्वाशासनमा पार्न सक्ने प्रभावलाई यस लेखको मुख्य विषयवस्तु बनाइएको छ। सङ्घीयतालाई संस्थागत गरी बलियो बनाउन सङ्घीय एकाइको रूपमा जनताको सबैभन्दा नजिकमा रहेर सेवा प्रवाहमा संलग्न रहने स्थानीय सरकारको स्वायत्तता र स्थानीय स्वशासनलाई होसियारीपूर्वक प्रवर्धन गर्नु अति आवश्यक छ। नेपालमा सङ्घीय सरकारको तुलनामा प्रदेश र स्थानीय सरकारको राजस्व क्षमता कमजोर रहेको छ। त्यसकारण स्थानीय सरकारसँग आफ्नो खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक वित्तीय स्रोतको कमी हुन नदिन राष्ट्रिय वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित हुने प्रणाली विकास गर्नु जरुरी छ। स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी कुशल रूपमा पूरा गर्न यसको राजस्व परिचालन तथा वित्त व्यवस्थापन गर्न सक्ने संस्थागत क्षमताको अभिवृद्धि पनि त्यतिकै महत्त्वपूर्ण रहेको छ। त्यसै गरी सङ्घीयताको मर्म अनुरूप अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँट प्रणालीलाई प्रभावकारी, पूर्वानुमानयोग्य, पारदर्शी र न्यायोचित बनाउनुको विकल्प छैन। सङ्घीय एकाइहरू बीचको समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गरी वित्तीय सङ्घीयतालाई मजबुत बनाउन राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद् जस्ता राजनीतिक संयन्त्रको प्रभावकारी भूमिका अपेक्षित छ। साथै संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिकालाई सबल, विश्वसनीय र प्रभावकारी बनाउनु जरुरी देखिन्छ।

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

वित्तीय सङ्घीयताको अवधारणा

सङ्घीयतालाई सबल बनाउन संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरेका अधिकारको उचित प्रयोग गर्दै समृद्ध नेपालको निर्माण र लोकतन्त्रको सुदृढीकरण गरी नागरिकलाई गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्नु अति आवश्यक छ। यसको लागि सङ्घीय एकाइहरूबीच वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण गर्ने प्रणाली आवश्यक पर्दछ। यसैलाई हामी वित्तीय सङ्घीयता भनेर बुझ्न सक्छौं। वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासन सङ्घीयताको अवधारणासँग जोडिएको महत्त्वपूर्ण अर्थराजनीतिक पाटो हो। संविधानले तोकेको कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न सङ्घीय एकाइहरूलाई आर्थिक स्रोतको आवश्यकता पर्दछ। सङ्घीय शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा खर्चको जिम्मेवारी, राजस्वको अधिकार तथा सार्वजनिक ऋण सम्बन्धमा विभिन्न तहका सङ्घीय एकाइहरूको बीचमा अधिकारको बाँडफाँट गर्ने विषय वित्तीय सङ्घीयताअन्तर्गत पर्दछ।

"वित्तीय सङ्घीयता भन्नाले सङ्घीय राजनीतिक प्रणाली अवलम्बन गर्ने मुलुकमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू बीचको सम्बन्धलाई बुझाउने एक आर्थिक ढाँचा हो जुन यी सरकारहरू बीचको खर्च र कर अधिकारको विभाजनमा केन्द्रित हुन्छ।"

- डा. राजन खनाल र ताराप्रसाद खरेल, सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन र चुनौती, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका - २०७९।

सङ्घीयताको मर्मअनुरूप सङ्घीय एकाइहरूलाई तोकिएका कार्य जिम्मेवारी सम्पादन गर्न आवश्यक वित्तीय स्रोतको प्रवन्ध गर्ने परिपाटी नै वित्तीय सङ्घीयता हो। वित्तीय सङ्घीयताले तहगत सरकारका राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक अधिकारको प्रयोग र कार्य जिम्मेवारी सम्पादन गर्नको लागि आवश्यक वित्तीय स्रोतको व्यवस्था र त्यसको प्रयोग गर्ने प्रणालीको सैद्धान्तिक, संवैधानिक, कानुनी र राजनीतिक व्यवस्था र प्रक्रियालाई बुझाउँछ। यसमा सामान्यतया कार्य/खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्वको अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण, राजस्व बाँडफाँट, सार्वजनिक ऋण सम्बन्धी व्यवस्था, सार्वजनिक खर्च गर्ने व्यवस्था र त्यसका प्रक्रियाहरू समेटिएका हुन्छन्।

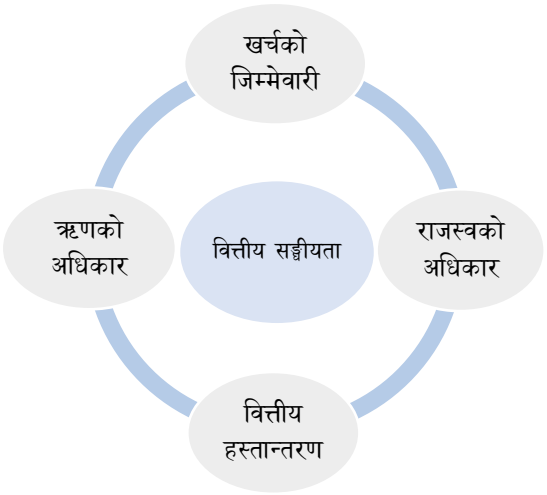
यसरी राजस्व सङ्कलन र खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी कुन-कुन कार्यहरू राज्य व्यवस्थाको कुन-कुन तहबाट गर्दा राजनीतिक र प्रशासनिक हिसाबले सहज र प्रभावकारी हुन्छ भन्ने विषय वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। वित्तीय सङ्घीयतामा कुन किसिमको कर कुन तहको सरकारले लगाउने र कुन-कुन शीर्षक अन्तर्गतका राजस्वहरू के कसरी कुन-कुन तहमा बाँडफाँट गर्ने भन्ने विषय पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसैगरी आन्तरिक र बाह्य स्रोतबाट सार्वजनिक ऋण परिचालन सम्बन्धमा कुन तहको सरकारलाई के कस्तो अधिकार रहने भन्ने सवाल पनि वित्तीय सङ्घीयताको अध्ययनको विषय हो। विभिन्न तहका सरकारहरू बीचमा राजस्वको बाँडफाँट कसरी गर्ने भन्ने विषय अत्यन्तै पेचिलो मुद्दा हो।

सङ्घीय एकाइहरूको खर्चको आवश्यकतासँग राजस्वको अधिकारको सामन्जस्य कायम हुनु आवश्यक छ। यदि कुनै सङ्घीय एकाइलाई खर्चको आवश्यकता अनुसार राजस्व सङ्कलन गर्ने अधिकार दिइएको छैन भने त्यहाँ एक किसिमको वित्तीय अन्तर देखिन सक्छ। त्यसरी देखिन सक्ने वित्तीय अन्तरलाई समायोजन गर्न सङ्घीय एकाइहरू बीच राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण के कसरी हुने वा गर्ने भन्ने विषय पनि वित्तीय सङ्घीयताअन्तर्गत पर्दछ।

सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि वित्तीय सङ्घीयता निकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। राजनीतिक अधिकार र आर्थिक अधिकारको बाँडफाँटबीच सन्तुलन कायम हुन नसकेमा सङ्घीय प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सक्दैन। साथै यसबाट सङ्घीय एकाइहरूबीचमा द्वन्द्व पनि निम्तिन सक्छ। वित्तीय सङ्घीयता सही रूपमा कार्यान्वयन नभएमा विभिन्न सङ्घीय एकाइहरूबीच प्राकृतिक स्रोतको प्रयोगमा द्वन्द्व उत्पन्न हुन सक्छ। कतिपय मुलुकमा यस्ता द्वन्द्वले हिंसात्मक रूपसमेत लिएको उदाहरण भेटिन्छ। त्यसकारण सङ्घीयताको मर्मअनुसार आर्थिक अधिकारको व्यवस्थापन गर्ने गरी वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गरेर सङ्घीय एकाइहरूबीच सुमधुर सम्बन्ध कायम गर्दै नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवालाई प्रभावकारी बनाउनु अति आवश्यक छ।

वित्तीय सङ्घीयताका आयामहरू

वित्तीय सङ्घीयताले खर्चको जिम्मेवारी, राजस्वको अधिकार, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋणको अधिकार गरी चारवटा आयामहरूलाई समेटेको हुन्छ। यी आयामहरूका आआफ्नै सैद्धान्तिक, कानुनी र व्यवहारिक आधारहरू हुन्छन्।



चित्रः १ वित्तीय सङ्घीयताका आयामहरू

खर्चको जिम्मेवारी

वित्तीय सङ्घीयताले आधारभूत रूपमा सङ्घीय एकाइहरूको जिम्मेवारी निर्वाह गर्न चाहिने खर्चको आवश्यकता पहिचान र त्यसको लागि आवश्यक स्रोत साधनको व्यवस्था गर्ने कार्यलाई जोड दिन्छ। खर्चको जिम्मेवारीको निर्धारण गर्ने प्रमुख आधार संविधानले सङ्घीय एकाइहरूलाई तोकेको अधिकारहरू नै हुन्।

राजस्वको अधिकार

सङ्घीय एकाइहरूको खर्चको आवश्यकता अनुसार आवश्यक स्रोत साधनको व्यवस्था गर्न सङ्घीय एकाइहरूमा राजस्वको अधिकारको बाँडफाँट गरिएको हुन्छ। कुनै पनि सङ्घीय एकाइको राजस्वको अधिकारले सामान्यतया आफ्नो खर्चको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्नुपर्ने मान्यता राखिन्छ। राजस्वको अधिकार भन्नाले कुन सङ्घीय तहले कुन कर र गैरकर राजस्वबाट वित्तीय स्रोत सङ्कलन गर्ने, करका दर तोक्ने आधार के हुने र कसरी राजस्व परिचालन गर्ने भन्ने विषयहरू पर्दछन्।

वित्तीय हस्तान्तरण

सङ्घीय एकाइहरूको खर्चको जिम्मेवारी र राजस्वको क्षमताबीचको असन्तुलनले सिर्जना हुने वित्तीय अन्तरलाई हटाई संविधानले तोकेका कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न स्रोतको अभाव हुन नदिन सङ्घीय एकाइहरूको बीचमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने प्रणाली निर्धारण गरिएको हुन्छ। वित्तीय हस्तान्तरण वित्तीय सङ्घीयताको अर्को प्रमुख आयाम हो। वित्तीय हस्तान्तरण दुई किसिमबाट गर्ने गरिन्छ; राजस्व स्रोतको बाँडफाँट र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण। नेपालको संविधानको धारा ६०; अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ। वर्तमान संविधान अनुसार चार प्रकारका अनुदान; वित्तीय समानीकरण अनुदान, समपूरक अनुदान, सशर्त अनुदान र विशेष अनुदान मार्फत वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था अपनाइएको छ।

ऋणको अधिकार

तहगत सरकारहरूले राजस्व तथा अन्य स्रोतको परिचालनबाट न्यून हुने वित्तीय स्रोत जुटाउन निश्चित मापदण्ड र सिद्धान्तमा रहेर आवश्यकताअनुसार सार्वजनिक ऋण उठाउने गर्दछन्। कति ऋण लिने भन्ने कुरा राज्यको नीतिमा भर पर्दछ। ऋणको उपयोग गर्दा प्राप्त हुने प्रतिफलको आधारमा विश्लेषण गरी सोही बमोजिम नीति बनाउनुपर्ने हुन्छ। ऋण लिँदा सो ऋण तिर्न सक्ने क्षमताको आँकलन गर्नु ज्यादै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। नेपालको वर्तमान संविधानले पनि सङ्घीय एकाइहरूको सार्वजनिक ऋण लिन सक्ने अधिकार र सीमा सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ।

स्थानीय स्वशासनको अर्थ

कुनै पनि मुलुकमा बस्ने स्थान विशेषका नागरिकहरूले आफ्ना प्रतिनिधिमार्फत आफ्नो क्षेत्रमा आफैं शासन सञ्चालन गर्दछन् भने त्यस प्रकारको व्यवस्थालाई स्थानीय स्वशासन भनिन्छ। भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक रूपमा विविधतायुक्त हाम्रो जस्तो मुलुकमा स्थानीय स्वशासनको अभावमा वास्तविक सङ्घीय लोकतान्त्रिक शासन मीठो कल्पनामा सीमित हुन जान्छ। स्थानीय स्वशासन लोकतान्त्रिक शासनको मर्मलाई साकार पार्ने र स्थानीय जनताको आवश्यकतामा केन्द्रित रहेर शासनको स्थानीयकरण गर्ने उत्तम माध्यम हो। स्थानीय सरकारले स्थानीय बासिन्दाका आवश्यकता र अन्य तोकिएका कर्तव्यहरू पूरा गर्नका लागि आफ्नो क्षेत्राधिकारका विषयमा आवश्यक निर्णय गर्ने र सोको कार्यान्वयन गर्ने स्वायत्तता नै स्थानीय स्वशासन हो। स्थानीय स्वशासनको अवधारणाअनुसार मुलुकको संविधानले दिएको अधिकारको सीमाभित्र रही आफ्नो क्षेत्रमा शासन सञ्चालन, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहको लागि स्थानीय सरकारहरू सार्वभौम र स्वायत्त रहन्छन्।

'इन्साइक्लोपेडिया ब्रिटानिका'ले स्थानीय स्वशासनलाई पूर्ण राज्यको सट्टा आन्तरिक रूपमा सीमित र निश्चित क्षेत्रमा निर्णय लिने र कार्यान्वयन गर्ने अधिकारको रूपमा वर्णन गरेको छ।

संविधानको धारा ५६(२) अनुसार नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था छ। यसरी वर्तमान संविधानले स्थानीय तहलाई पनि सरकारको रूपमा स्वीकार गरेको छ। स्थानीय सरकारहरूको विधायकी, कार्यकारिणी, न्यायिक तथा वित्तीय अधिकारको संवैधानिक सुनिश्चितताबाट स्थानीय स्वशासनलाई प्रवर्धन गर्ने मनसाय राखिएको छ। संविधानको भाग १७ मा स्थानीय कार्यपालिका, भाग १८ मा स्थानीय व्यवस्थापिका र भाग १९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धमा उल्लेख

गरिएको छ। नेपालको सङ्घीयतामा सङ्घीय एकाइहरू सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित रहने कुरा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्ध शीर्षकमा संविधानमै (भाग - २०, धारा २३२) उल्लेख भएको विषय हो। नेपालको वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था अनुसार सङ्घीयताको कार्यान्वयन विषयवस्तु अनुसार साझा शासन र स्वशासनमा आधारित हुने प्रावधान रहेको छ। राज्यशक्तिको बाँडफाँट सम्बन्धमा संविधानको धारा ५७ अनुसार अनुसूची ५ मा सङ्घको अधिकारको सूची, अनुसूची ६ मा प्रदेशको अधिकारको सूची, अनुसूची ७ मा सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूची, अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकारको सूची र अनुसूची ९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको सूची सम्बन्धी व्यवस्था छ। संविधानको अनुसूचीहरूमा उल्लेखित व्यवस्था अनुसार एकल अधिकारको विषयमा सङ्घीय एकाइहरूको स्वशासन र साझा अधिकारको विषयमा साझा शासन हुने मान्यता रहेको छ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासनको अभ्यास

नेपालको संविधानले वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्दै स्थानीय स्वशासनलाई प्रवर्धन गर्न थुप्रै विषयहरूमा संवैधानिक सुनिश्चितता प्रदान गरेको छ। केही संवैधानिक व्यवस्थाहरूको सम्बन्धमा यस अघिको खण्डमा उल्लेख गरिएको छ। मुलुक नयाँ संविधानबमोजिम सङ्घीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमै रहेको सन्दर्भमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी केही महत्त्वपूर्ण प्रयासहरू भएका छन् भने केही विषयमा थप प्रयास जरुरी देखिन्छ। नयाँ संविधान जारी भए पश्चात् मुलुकमा रहेका ७ वटै प्रदेश र ७५३ वटै स्थानीय तहमा नियमित रूपमा दुई पटक आवधिक निर्वाचन सम्पन्न भइसकेका छन्। हाल दोस्रो कार्यकालका लागि निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले स्थानीय तहको नेतृत्व सम्हालिरहेका छन्। स्थानीय स्वशासनको अभ्यासको लागि संविधानले निर्दिष्ट गरेका र स्थानीय आवश्यकताअनुसारको कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न स्थानीय सरकारहरूलाई खर्चको जिम्मेवारीअनुसार वित्तीय स्रोतको जरुरत पर्दछ। संविधानले तीन तहका सरकारहरूको एकल तथा साझा वित्तीय अधिकारहरूको व्यवस्था गरेको छ। तहगत सरकारको वित्तीय अधिकार सम्बन्धी विस्तृत विवरण तालिका १ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिकाः १ तहगत सरकारहरूको वित्तीय अधिकार

सरकारको तह	करका शीर्षकहरू	गैरकरका शीर्षकहरू
सङ्घ/नेपाल सरकार	भन्सार, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहादानी शुल्क, भिसा शुल्क	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिबाना
प्रदेश सरकार	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषि आयमा कर	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिबाना
स्थानीय सरकार	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत)	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिबाना
प्रदेश र स्थानीय सरकारको साझा अधिकार	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारीसाधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिबाना

स्रोतः नेपालको संविधान

सङ्घीयताको सिद्धान्तलाई अनुसरण गरी नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास आरम्भ भएको छ। स्थानीय सरकारको खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक वित्तीय स्रोत व्यवस्थापनको लागि संवैधानिक व्यवस्था अनुसार बनेका विभिन्न निकाय र कानुनहरू क्रियाशील छन्। वित्तीय सङ्घीयतालाई प्रभावकारी बनाउन संवैधानिक व्यवस्था (नेपालको संविधान धारा २५०) अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन भई यसले जिम्मेवारी निर्वाह गर्दै आएको छ। आयोगको कार्य जिम्मेवारीलाई प्रष्ट पार्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सङ्घीय एकाइहरूबीच वित्त हस्तान्तरणका लागि मापदण्ड सहित नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरी वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनलाई थप गति प्रदान गर्दै आएको छ। यस आयोगले मुलुकभित्र उपलब्ध वित्तीय स्रोत र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई नेपालको संविधान र प्रचलित कानुनअनुसार तीन तहका सरकारहरूबीच बाँडफाँट गर्ने आधार र ढाँचा तयार गर्ने, सिफारिस गर्ने, सुझाव दिने तथा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ। तीन तहका सरकारहरूबीच तथा प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण र राजस्व बाँडफाँटका आधार पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको लागि सिफारिस गर्ने काम आयोगले गर्दै आएको छ। यसैगरी सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदानको मात्रा सिफारिस, सशर्त अनुदानका सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार सिफारिस र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन सक्ने सार्वजनिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने जस्ता वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी जिम्मेवारी आयोगको रहेको छ। यसैगरी आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहको बीचमा सवारी साधन करको बाँडफाँटसम्बन्धी सिफारिस पनि गर्दै आएको छ। आयोगले संविधान तथा ऐनबमोजिम वित्तीय सङ्घीयता कार्यन्वयनसम्बन्धी सुझाव वा सिफारिस दिँदा वा ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार लिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

वित्तीय सङ्घीयतालाई व्यवस्थित गर्नका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ लगायतका कानुनहरू कार्यान्वयनमा छन्। प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको दायरा, बाँडफाँट, अनुदानको व्यवस्थापन, वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋण, वित्तीय अनुशासन लगायतका विषयहरूलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न किसिमका कार्यविधिहरूसमेत लागु भएका छन्। विभिन्न तहका सरकारहरूका बीचमा समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद्को कानुनी व्यवस्था रहेको छ। नेपालको संविधानको अनुसूचीले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको खर्च जिम्मेवारी र राजस्वको अधिकारलाई थप स्पष्ट पार्न व्यवस्थापिका संसदले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बनाएको छ। यो ऐन कार्यान्वयनमा आएपछि स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वडाको संख्या निर्धारण ऐन, २०७३ खारेज भएको छ। यस ऐनले नगरपालिकाको वर्गीकरणको लागि आवश्यक शर्त तथा अवस्थाको आधार निर्धारण गरेको छ। गाउँपालिका र नगरपालिकाको अधिकारलाई थप स्पष्ट पारेको छ भने पदाधिकारीहरू अध्यक्ष तथा प्रमुख, उपाध्यक्ष तथा उपप्रमुख, वडा अध्यक्ष, कार्यपालिकाका सदस्यहरू, गाउँ तथा नगर कार्यपालिका र गाउँ तथा नगरसभाको जिम्मेवारी पनि स्पष्टसँग उल्लेख गरेको छ। सभाले आफ्नो कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न नियमावली बनाई कुनै सदस्यको संयोजकत्वमा लेखा समिति, विधायन समिति, सुशासन समिति लगायत आवश्यकता अनुसार अन्य समिति र विशेष समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था पनि यस कानुनले गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ६५ अनुसार प्रत्येक स्थानीय तहमा राजस्व सम्बन्धी परामर्शको लागि उप-

प्रमुख वा उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा एक राजस्व परामर्श समिति रहने व्यवस्था छ। त्यसैगरी ऐनको दफा ६६ मा प्रत्येक स्थानीय तहमा प्राप्त हुन आएको आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुन आएको रकम, अनुदान, ऋण र अन्य आयको प्रक्षेपण तथा सोको सन्तुलित वितरणकोखाका तथा बजेट सीमा निर्धारण गर्न प्रमुख वा अध्यक्षको संयोजकत्वमा एक स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति रहने व्यवस्था छ।

नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न व्यवस्थापिका संसदले अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बनाएको छ। यस ऐनको दफा ३ मा प्रत्येक स्थानीय तहले संविधानको अधीनमा रही स्थानीय कानुन बमोजिम कर तथा गैर कर लगाउन र उठाउन सक्नेछ भनेर उल्लेख गरिएको छ। यस ऐनले नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, गैरकरको दर निर्धारणका आधारहरू, एकल कर प्रशासन, मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कको बाँडफाँट, सवारी साधन करको बाँडफाँट, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट, अनुदानको व्यवस्था (वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान, विशेष अनुदान) का आधार र सिद्धान्तहरूको बारेमा व्यवस्था गरेको छ। यसका अतिरिक्त वैदेशिक सहायता लिने अधिकार, वैदेशिक सहायताको क्षेत्र र प्रयोग, आन्तरिक ऋण, सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन, मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने विषय, आयव्ययको प्रक्षेपण गर्नुपर्ने विषय, राजस्व प्रस्ताव तयार गर्ने विषय, घाटा बजेट पेस गर्न सक्ने विषय, पेस्की खर्च, वित्तीय अनुशासन, अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था जस्ता विषयहरूलाई यस ऐनले समेटेको छ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासन सम्बन्धी सवालहरू

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासनको कार्यान्वयन सम्बन्धमा विभिन्न निकाय, संयन्त्र तथा कानुनहरू क्रियाशील रहेको र सकारात्मक प्रयासहरू जारी रहेको सन्दर्भमा यस विषयमा केही सवालहरू पनि उठेका छन्। यस्ता सवालहरू माथि समालोचनात्मक भएर चर्चा गर्नु जरुरी हुन आउँछ। विद्यमान व्यवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहको तुलनामा सङ्घीय सरकारसँग अधिक वित्तीय अधिकार रहेको छ। अर्कोतिर आफ्नो अधिकार क्षेत्रको आर्थिक विषयमा प्रभावकारी रूपमा राजस्व परिचालन गर्न नसक्दा स्थानीय सरकारहरूको आन्तरिक आय अत्यन्तै न्यून रहेको देखिन्छ। यसबाट स्थानीय सरकारहरूको शासन सञ्चालन, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा नकारात्मक प्रभाव परेको छ। स्थानीय सरकारहरू बजेट निर्माण गर्न आवश्यक वित्तीय स्रोतको लागि सङ्घ र प्रदेशबाट प्राप्त हुने वित्तीय हस्तान्तरणमा अधिक भर परिरहेको अवस्था विद्यमान छ। यसरी स्रोतको लागि परनिर्भर भएको अवस्थामा स्थानीय स्वशासन स्वभाविक रूपमा कमजोर हुन जान्छ। उदाहरणको लागि आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा देशभरका ७५३ वटा स्थानीय सरकारहरूको कुल बजेट खर्चमा खुद आन्तरिक *(अघिल्लो आर्थिक वर्षको मौज्दात र राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त आय बहेकको)* आयको योगदानलाई तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

तालिकाः २ आर्थिक वर्ष २०७९।८० मा स्थानीय सरकारको कुल बजेट खर्च र खुद आन्तरिक आय

विवरण	जम्मा बजेट खर्च *(रु. लाखमा)*	खुद आन्तरिक आय *(रु. लाखमा)*	कुल बजेट खर्चमा खुद आन्तरिक आयको अनुपात	वित्तीय स्रोतको न्यूनता अनुपात
७५३ स्थानीय सरकार	४,५३,८१,७७	२७,८५,२०	६.१४%	९३.८६%

स्रोतः महालेखा परीक्षकको ६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन सारांश, पृष्ठ ४३

माथिको तालिकाअनुसार स्थानीय सरकारहरूको आन्तरिक वित्तीय स्रोत परिचालनको अवस्था अत्यन्त कमजोर रहेको देखिन्छ। जसले गर्दा स्थानीय सरकारहरू आफ्नो खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक वित्तीय स्रोतको लागि सङ्घ र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय हस्तान्तरणामा भर पर्नुको विकल्प नरहेको अवस्था छ।

संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा उपराष्ट्रिय (प्रदेश र स्थानीय) तहका सरकारहरूको स्रोत न्यूनतालाई पूर्ति गर्न सङ्घीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान उपलब्ध गराउँदै आएको छ। नेपालको संविधानको धारा ६० (३) मा प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। पछिल्लो ८ वर्षमा नेपाल (सङ्घ) सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई विनियोजित वित्तीय (विभिन्न अनुदान) हस्तान्तरणको विवरण तलको तालिकामा देखाइएको छ।

तालिकाः ३ नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई विनियोजित वित्तीय हस्तान्तरणको विवरण

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	वित्तीय समानीकरण अनुदान		सशर्त अनुदान		विशेष अनुदान		समपूरक अनुदान	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
२०७४।७५	१,४८,६३,९८	६६.००	७६,४१,४८	३४.००	-	-	-	-
२०७५।७६	८५,२०,७५	४३.५०	१,०९,८४,५६	५६.००	५०,००	०.३०	५०,००	०.३०
२०७६।७७	८९,९४,७०	४१.९०	१,२३,८७,४१	५७.७०	५०,००	०.२०	५०,००	०.२०
२०७७।७८	९०,०५,५०	३४.३०	१,६१,०८,९९	६१.३०	६,८३,२२	२.६०	४,७८,०५	१.८०
२०७८।७९	९४,५५,७८	३३.४०	१,७३,४९,८५	६१.३०	८,३१,०१	२.९०	६,६४,८३	२.३०
२०७९।८०	१,००,२३,१३	३३.४०	१,८३,७२,६३	६१.२०	९,१४,१०	३.००	७,२७,३०	२.४०
२०८०।८१	८७,३५,००	२९.६०	१,९१,८९,००	६५.०४	८,७३,००	२.९६	७,०५,००	२.४०
२०८१।८२	८८,००,००	२८.१७	२,०८,८८,००	६६.८७	८,५०,००	२.७२	७,००,००	२.२४

स्रोतः बजेट वक्तव्यहरू, अर्थ मन्त्रालय

माथिको तालिकाअनुसार सङ्घ सरकारले पछिल्ला वर्षहरूमा स्थानीय तहमा गरेको वित्तीय हस्तान्तरण मध्ये स्थानीय तहले आफ्नो आवश्यकताअनुसार स्वायत्त रूपमा खर्च गर्न सक्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान क्रमशः घट्दै गएको तर निश्चित शर्तहरूको अधीनमा रहेर खर्च गर्नुपर्ने सशर्त अनुदानको हिस्सा बढ्दै गएको देखिन्छ। जसले गर्दा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता र स्वशासनमा प्रतिकूल प्रभाव पर्दै जाने देखिन्छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण र सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस आयोगबाट हुँदै आएको छ। तर विशेष तथा समपूरक अनुदानमा आयोगको भूमिका नरहने परिप्रेक्ष्यमा यसरी हुने अनुदान हस्तान्तरणले स्थानीय सरकारको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको अन्तरलाई कम गर्न सक्छ भन्ने कुरामा विश्वस्त हुन सकिने आधार छैन। कतिपय अवस्थामा स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको जिम्मेवारीमा समेत सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदान हस्तान्तरण हुँदै जानु तथा ती अनुदानको हिस्सा वर्षेनी बढ्दै गई वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा घट्दै जाँदा स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वायत्तता सीमित हुँदै जाने अनुमान गर्न सकिन्छ। साथै सङ्घ सरकारले स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने गरी बजेटमा विनियोजित वित्तीय

समानीकरण अनुदान समयमा निकासा नहुने र आर्थिक वर्षको अन्त्यमा घटेर आउने हुँदा पनि स्थानीय सरकारको कामकारबाहीमा कठिनाइ उत्पन्न भएको स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिको गुनासो रहेको छ। चालु आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा समेत नेपाल सरकार मन्त्री परिषद्ले गत माघ ९ मा राजस्व सङ्कलनको आधारमा अनुदान निकासा गर्ने निर्णय गरेको थियो। सोही निर्णयलाई टेकेर स्थानीय तहलाई अन्तिम किस्ताको वित्तीय समानीकरण अनुदान निकासा गर्दा आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेटमा सम्बन्धित स्थानीय तहको लागि विनियोजित कुल बजेटको ७४.११ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी निकासा दिन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले २०८१ वैशाख १२ गते मुलुकभरका कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरूलाई पत्राचार गरेको छ। यसप्रकार नेपाल सरकारको आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को बजेटअनुसार स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुनुपर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानमा २५.८९ प्रतिशत कटौती हुन जाने देखिन्छ। यसबाट स्थानीय तहको स्वशासन, स्वायत्तता र विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाहमा गम्भीर असर पर्ने भन्दै गाउँपालिका महासङ्घ र नगरपालिका महासङ्घका पदाधिकारीहरूले सङ्घ सरकारको यस निर्णयको विरोध गरेका छन्। सङ्घ सरकारले वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम कटौती गर्ने निर्णयलाई फिर्ता लिई बजेटमा उल्लेख भए अनुसारको रकम स्थानीय तहहरूलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूको भनाइ छ।

संविधान जारी भएपछिको आठ वर्षको अवधिलाई फर्केर हेर्दा, राजनीतिक प्रकृतिका संयन्त्रहरूको कार्य सम्पादन प्रभावकारी देखिएको छैन। अन्तर प्रदेश परिषद्को बैठक नियमित हुन सकेको छैन। राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को बैठक हालसम्म एक पटक मात्र बसेको छ। औपचारिक रूपमा, प्रदेश र स्थानीय तहले सङ्घ सरकार सँग संवाद गर्ने कुनै पनि राजनीतिक संयन्त्र क्रियाशील छैन। अन्य राजनीतिक संयन्त्रहरू पनि अपेक्षाकृत प्रभावकारी हुन सकेका छैनन्। तसर्थ राजनीतिक संयन्त्रहरूको कार्य सम्पादनमा प्रभावकारिता ल्याउँदै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको समन्वय र सहकार्यमा वित्तीय सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयन गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ। केही प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले प्रदेश र स्थानीय तह बीचमा बाँडफाँट हुने राजस्व विभाज्य कोषमा राखी बाँडफाँट गर्ने गरेको पाईँदैन। प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले संविधान प्रदत्त वित्तीय अधिकारको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सकेको देखिँदैन। प्रदेश सरकारको एकल अधिकारको रूपमा रहेको कृषि आयमा कर लगाउने अधिकारको प्रयोग हुन सकेको देखिँदैन। आर्थिक ऐनमा कृषि आयमा करको व्यवस्था गरे तापनि कतिपय प्रदेशले कृषि आयमा लाग्ने करमा छुटको व्यवस्था गरेका छन्। नदीजन्य पदार्थहरू जस्तै ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा आदिको संरक्षण संवर्द्धन, उत्खनन्, बिक्री र वितरणबाट प्राप्त आम्दानीको बाँडफाँट सम्बन्धमा कानुनी द्विविधा भएका कारण प्रदेश र स्थानीय तहका बीचमा विवादहरू सिर्जना भई बहुमूल्य प्राकृतिक स्रोतको दोहन भइरहेको छ। धेरै स्थानीय तहहरूले सम्पत्ति कर, मालपोत/भूमिकर र घरबहाल करहरू असुल गर्न सकेका छैनन्। कतिपय स्थानीय तहहरूमा व्यवसायीहरूको असहयोग तथा स्थानीय राजस्व परामर्श समितिमा प्रभावकारी नेतृत्वको अभावका कारणले व्यवसाय कर पनि असुली हुन सकेको पाइँदैन। यसरी एकातिर स्थानीय तहमा वित्तीय अधिकार कम भयो भनिन्छ भने अर्कातिर प्राप्त अधिकारको सही रूपमा प्रयोग हुन नसक्दा करयोग्य कारोबारहरूलाई समेत करको दायरामा ल्याउन सकिएको छैन। मालपोत कार्यालयहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण नहुँदा स्थानीय तहले मालपोत कर सङ्कलन गर्ने प्रणालीको संस्थागत विकास हुन सकेको छैन। सवारी साधनको अभिलेख व्यवस्थित नभएका कारण सवारी साधन कर राजस्वको बक्यौता यकिन हुन नसक्दा राजस्व चुहावटको प्रवल सम्भावनाहरू रहेका छन्। साना सवारी साधनहरू जस्तै इ-रिक्सा, अटोरिक्सा र टेम्पोहरू कानुन बमोजिम स्थानीय तहमा दर्ता हुनुपर्नेमा दर्ता हुन सकेको छैन। यसबाट पनि स्थानीय सरकारको आन्तरिक राजस्व चुहावट भइरहेको छ।

निष्कर्ष

तीनै तहका सरकारहरूका बीचमा खर्च जिम्मेवारी र राजस्व अधिकारहरू संविधानतः स्पष्ट रूपमा निर्धारण गरिएको छ। संवैधानिक व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्दै वित्तीय सङ्घीयतालाई थप संस्थागत गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले कार्य गर्दै आएको छ। यति हुँदाहुँदै पनि प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारहरू सङ्घीय सरकारको अनुदान र राजस्व बाँडफाँटमा अत्याधिक निर्भर हुनु पर्ने अवस्था रहेको छ। तसर्थ स्थानीय स्वशासन र स्वायत्तताको प्रवर्धन गर्न आगामी दिनमा प्रदेश र स्थानीय तहहरूको खर्चको आवश्यकताको आधारमा राजस्व अधिकारको साथसाथै समुचित वित्तीय हस्तान्तरणको सुनिश्चितता गर्नु अपरिहार्य छ। वित्तीय सङ्घीयतालाई कार्यान्वयन गरी स्थानीय सरकारको राजस्व परिचालन र खर्च गर्ने संस्थागत क्षमता बढाउन सकेमात्र स्थानीय स्वशासनको परिकल्पनालाई वास्तविकतामा रुपान्तरण गर्न सकिन्छ। नेपाल सरकारले केन्द्रीकृत मानसिकतालाई त्यागेर खर्च जिम्मेवारी र राजस्व अधिकारको बाँडफाँटका सम्बन्धमा संविधानमा भएको व्यवस्था अनुसार पर्याप्त वित्तीय स्रोत र साधन सहितको जिम्मेवारीहरू प्रदेश तथा स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्नु आवश्यक छ। संविधानको मर्म अनुरूप राजनीतिक संयन्त्रहरूलाई क्रियाशील बनाई सङ्घीय एकाइहरू बीच समन्वय र सहकार्यको संस्कृतिलाई आत्मसात गर्नुको अर्को विकल्प छैन। संविधान बमोजिम आवश्यक कानुनहरू निर्माण गरी एक अर्काको खर्चको जिम्मेवारी र राजस्वको अधिकार सम्बन्धमा सङ्घीय एकाइहरूबीच साझा बुझाइको विकास गर्न सकेमा यसले वित्तीय सङ्घीयता र स्थानीय स्वशासनमा सकारात्मक प्रभाव पार्नेछ। वित्तीय सङ्घीयतालाई सही अर्थमा कार्यान्वयन गरी स्थानीय स्वशासन प्रवर्धन गर्नको लागि सङ्घ सरकारबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने अनुदानमा निश्चित शर्तहरूको अधीनमा रहेरमात्र खर्च गर्न सकिने सशर्त अनुदानलाई घटाउँदै जानुपर्दछ। यसैगरी स्थानीय सरकारले आफ्नो आवश्यकताअनुसार खर्च गर्न सक्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई क्रमशः बढाउँदै लैजानुपर्ने देखिन्छ। स्थानीय स्वशासन र स्वायत्तता हासिल गर्न वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी र सही अर्थमा कार्यान्वयन पहिलो शर्त हो।

सन्दर्भ सूची

- नेपालको संविधान।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७।
- महालेखापरीक्षकको ६१औँ वार्षिक प्रतिवेदन सारांश, २०८१।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौँ नेपाल, स्मारिका २०७९।
- नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, जावलाखेल, ललितपुर, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र (२०८०), नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणालीः आयाम र अभ्यास।
- बजेट वक्तव्यहरू, अर्थ मन्त्रालय।
- विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनाहरू।

शासनमा सञ्जाल सिद्धान्त र अभ्यास



- माधवकुमार वाग्ले[*]

विषय प्रवेश

संरचना सुधारको साँघुरो दायराबाट राज्यलाई बृहत्तर व्यवस्थापकका रूपमा ग्रहण गरी सत्तरीको दशकमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (NPM) को अवधारणा विकास भयो। नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले सार्वजनिक प्रशासनमा निजी क्षेत्रका असल अभ्यास र पद्धतिलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा भित्र्याउने अपेक्षा राखेको थियो। नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले सम्बोधन नगरेका सार्वजनिक क्षेत्रका समस्याको समाधान र सेवा प्रवाहसम्बन्धी जटिलता (Complexities), अन्तरनिर्भरता (Interdependencies) र गतिशीलता (Dynamics) लाई समेटेर नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा विकास भयो। सञ्जाल सिद्धान्तको सहकार्य, अन्तरसम्बन्ध, नतिजा केन्द्रितजस्ता आयामहरूको अनुसरण गरी नागरिक तहमा मूल्य सिर्जना (Value Creation) गर्नका लागि नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा विकास भएको पाइन्छ।

नयाँ सार्वजनिक शासन

नयाँ सार्वजनिक शासन (NPG) सार्वजनिक प्रशासनको नवीनतम् स्वरूप हो। यसले बजारमुखी अवधारणामा सहभागिता र समावेशीतालाई प्रथमिकता दिँदै सामाजिक समस्याहरूको समाधानका निम्ति सरकार, निजी क्षेत्र र सामाजिक क्षेत्रको सहकार्यमा जोड दिन्छ। यसले प्रजातान्त्रिक सम्बन्धबाट सेवाको सहउत्पादनमा जोडदिन्छ। यसले समग्र शासकीय प्रबन्धमा सञ्जालमा आधारित समाधानका ढाँचालाई अवलम्बन गर्दछ। सहभागिता, सहकार्य, समावेशीलता, सहउत्पादन, प्रजातान्त्रिक सम्बन्ध, सञ्जाल नयाँ सार्वजनिक शासनका आधारभूत मूल्यहरू हुन्।



सञ्जालिकृत शासन

साझा लक्ष्य हासिल गर्न बहुपात्र वा निकायहरूबीचको सम्बन्ध सहकार्य र अन्तरक्रियालाई अत्मसात तथा व्यवस्थापन गरी समग्र शासकीय दक्षता अभिवृद्धि गर्ने अवधारणका रूपमा सञ्जालिकृत शासन (Network Governance) लाई लिइन्छ। एकातर्फ, विभिन्न सरोकारवाला पात्रहरूमा छरिएको ज्ञानको प्रयोग र विकेन्द्रित

[*] शाखा अधिकृत, भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय

तबरले गरिने समस्या समाधानका प्रयत्नले दक्षताको अभिवृद्धि गर्दछ। अर्कोतर्फ, विभिन्न क्षेत्रका साझा समस्या समाधानका लागि गरिने सामूहिक प्रयासबाट प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन्छ।

समाजको तीव्र आधुनिकीकरण र विश्वव्यापीकरणको उच्च दबाबका कारणले अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जालिकृत शासन प्रमुख रूपमा वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ। सञ्जालिकृत शासनमा विश्वास र राजनीतिक उत्तरदायित्वका



माध्यमबाट शासकीय प्रबन्धहरूको परिपालना सुनिश्चित गरिन्छ। स्वनिर्मिति नियम, मापदण्ड र आचारसंहिताद्वारा विस्तारै दिगो हुँदै जान्छ।

सञ्जालिकृत शासन मूलतः अल्पकालीन र दीर्घकालीन जोखिमको अनुमानमा आधारित हुन्छ। सरोकारवाला पात्रहरूको मुख्य उद्देश्य र सञ्जालमा तिनीहरूले पार्ने प्रभावमा आधारित हुन्छ। यसले सामूहिक हीत अभिवृद्धि गर्नका लागि सौदावाजी, प्रक्रियाहरूको एकीकरण, विश्वव्यापी दक्षता अभिवृद्धि र उपभोक्ताको अन्तिम सन्तुष्टि मापन र सुधारका विषयहरू समेट्दछ।

यसका अतिरिक्त, सञ्जालिकृत शासनले आन्तरिक समूहहरूको परिचालन, बाह्य पक्षहरूसँगको साझेदारीलाई स्वीकार गर्दछ। सञ्जालिकृत शासनले सम्पूर्ण व्यवस्थापकीय तहहरूबीच स्थायी सञ्चार र समन्वयको सुनिश्चितताको अपेक्षा गरी सुदृढ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निर्माणमा जोड दिन्छ।

सञ्जालिकृत शासनका आयाम

सञ्जालिकृत शासनका तीन महत्त्वपूर्ण आयामहरू पात्रहरूको शासकीय सञ्जाल, पात्रहरूको अन्तरभिर्भरता एवं जटिलता र शासकीय सञ्जालको व्यवस्थापन हुन्। तसर्थ, नयाँ सार्वजनिक शासनको चर्चा गर्दा सञ्जाल निर्माण, सञ्जाल प्रक्रियाको जटिलता र सञ्जाल व्यवस्थापनको विषयमा चर्चा गर्न आवश्यक हुन्छ।

१. **शासकीय सञ्जाल निर्माण** - व्यवस्थापक वा पात्रहरूबीच सम्बन्ध स्थापित गर्नु सञ्जाल निर्माण गर्नु हो। यसमा पात्रहरू, पक्षहरू वा सरोकारवालाहरूबीच सम्बन्ध स्थापित हुन्छ। अन्तरक्रियाको निम्ति फोरम तयार हुन्छ। सञ्जाल स्थापना गरेर फरक चासो र फरक स्वार्थ भएका सबै सरोकारवाला

पक्षहरूको अन्तरक्रियाबाट समस्या समाधान गरिन्छ। यसरी गरिने समाधान सर्वस्वीकार्य, त्रुटि रहित, सर्वउत्तम भए पनि समाधान प्रक्रिया जटिल हुन्छ।

यसले शासकीय शक्तिलाई सरकार र बजारभन्दा बाहिरका पात्रहरूसम्म विकेन्द्रित गर्दछ। सरकार र बजारभन्दा बाहिरका सङ्गठन वा समुदायले पनि सार्वजनिक सरोकारको व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्या समधानमा सहभागी हुने र निर्णय गर्ने अधिकार प्राप्त गर्दछन्।

२. **सञ्जाल प्रक्रियाको जटिलता** - विगतदेखि नै शासकीय क्रियाकलापहरूमा सञ्जाल निर्माणको प्रयत्न गरिएको भए पनि सञ्जालहरूमा गरिने अन्तरक्रियाको अभ्यास भने सन्तोषजनक पाइएको छैन। सञ्जालको प्रभावकारिताका विषयमा गरिएका अध्ययनहरूले शासकीय सञ्जालहरूमा अन्तरक्रिया प्रक्रियाको पुनर्संरचना अपेक्षा र सिफारिस गरेका छन्।

एउटै विषयमा फरकफरक किसिमका सरोकारवाला पात्रहरू हुन्छन्। फरकफरक सरोकारवाला वा पात्रहरूका स्वार्थ पनि फरकफरक नै हुन्छन्। पात्रहरूको विविधता, फरक चासो र आआफ्ना स्वार्थले अन्तरसम्बन्धित पात्रहरूबीच जटिल अन्तरसम्बन्ध निर्माण हुन्छ। जटिल अन्तर सम्बन्ध र अन्तरक्रियाबाट खोजिने समाधानको बाटो सरल हुँदैन। जटिल अन्तरसम्बन्ध र अन्तरक्रियाको माध्यमबाट समाधानको सुनिश्चितता भए पनि समाधानको स्वरूप भने जटिल किसिमको हुन्छ।



पात्रहरूको स्वायत्त हैसियत र रणनीतिका कारण निर्णय प्रक्रिया जटिल बन्न पुग्दछ। पात्र र व्यवस्थापनको गहिरो सम्बन्ध र सहकार्यविना अपेक्षिता नतिजा हासिल गर्न सकिन्न।

सञ्जालले सरकारलाई विभिन्न तहमा छुट्याउँछ। सरकारी पक्षलाई निजी क्षेत्र र अर्ध निजी क्षेत्र वा गैर सरकारी क्षेत्रसँग जोड्दछ। फलस्वरूप संस्थागत दृष्टिकोणबाट शासकीय सञ्जालीकरण प्रक्रिया जटिल बन्न पुग्दछ।

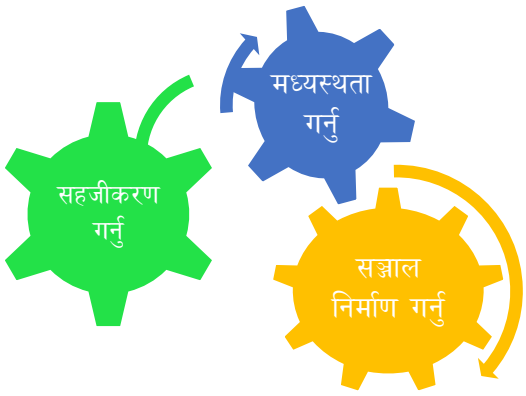
बहुपात्र वा पक्षहरूको अन्तरक्रियाको प्रक्रियाले सार्वजनिक सेवा प्रवाह र समस्या समाधान सरल नभई अधिक समय लाग्ने प्रकृतिको हुन्छ।

सरोकारवाला पात्रहरूले सहकार्यको परिणाम स्वरूप सबैको हीतमा नतिजा प्राप्त गर्दछन्। त्यसका लागि पटकपटक असफल हुने, अत्याधिक समय लाग्ने, वा लगात बढी पर्ने जोखिम रहन्छ। सम्वादहीनताको अवस्था वा सञ्जालको निष्क्रियता जस्ता विषयप्रति सदैव संवेदनशील हुनुपर्दछ।

३. **शासनमा सञ्जाल व्यवस्थापन** - सञ्जाल निर्माण भए पश्चात् सरोकारवाला पात्रहरूबीचको अन्तरक्रिया सुरु गराउने, सहजीकरण गर्ने, एउटा पक्षले अर्को पक्षको चासो र स्वार्थलाई अतिक्रमण गर्नबाट जोगाउने र समाधानको मार्ग पहिल्याउने गर्नु पर्छ जसलाई हामी सञ्जाल व्यवस्थापनका रूपमा

बुझ्दछौं। नयाँ विषयवस्तु र समन्वयका लागि सञ्जालको स्वरूप परिवर्तन गर्नुसम्मका विषय सञ्जाल व्यवस्थापन भित्र पर्दछन्।

सफलता प्राप्तिका लागि परम्परागत व्यावस्थापनका अतिरिक्त सञ्जाल व्यवस्थापन आवश्यक पर्छ। पदसोपानमा आधारित व्यवस्थापकीय साधनहरूको सट्टामा सञ्जाल व्यवस्थापनमा वार्ता सीप, समन्वय, सहकार्य, प्रभावकारी सञ्चारजस्ता सीप आवश्यक हुन्छ।



सञ्जालबाट साँच्चै समस्या समाधान गर्नका निम्ति पात्रहरूमा लगाव र शिघ्र समाधानको भावना हुनु पर्दछ। तसर्थ सञ्जाल व्यवस्थापनको विषय महत्त्वपूर्ण छ। तर, सञ्जाल व्यवस्थापनको कार्य सहज भने छैन।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा सञ्जाल निर्माणमा केही प्रयत्न भएको देखिए पनि सञ्जाल व्यवस्थापनमा नतिजा देखिने गरी प्रयत्न भएको देखिँदैन। सञ्जाल व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन नसक्दा अपेक्षित उपलब्धि हासिल नहुने, अत्याधिक समय लाग्ने, लागत बढी पर्ने जस्ता समस्या देखिन थालेका छन्। संवादहीनताको अवस्था वा अन्तरक्रियाका फोरमहरू नै निष्क्रिय हुने अवस्था आउनु पनि व्यवस्थापकीय कमजोरीका उदाहरण हुन्।

४. **संस्थागत स्वरूप -** अन्तरक्रियाले संस्थागत सम्बन्धहरूको औपचारिक सञ्जाल निर्माण हुन्छ संस्थागत संरचनाको स्वरूपमा पुग्दछ। मूलतः अन्तरक्रिया, शक्ति सन्तुलन, नियमन ढाँचा र विधि निर्धारण हुन्छ। जसले सञ्जालका क्रियाकलापलाई नियमन गर्दै लागत खर्च कटौती र सञ्जालको प्रभावकारिता वृद्धि हुन्छ।

५. **सञ्जालिकृत शासनमा मध्यस्थकर्ता -** सञ्जालिकृत शासनको विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदानका लागि परिचित विद्वानहरू प्रोभान र केनिस (Provan and Kenis) ले मध्यस्थकर्ताका आधारमा सञ्जालीकृत शासनलाई दुई वर्गमा विभाजन गरेका छन्। मध्यस्थकर्ता नभएको अवस्थामा सङ्गठनले विकेन्द्रित रूपमा विभिन्न अन्य सङ्गठनहरूसँग अन्तरक्रिया गर्दछन्। मध्यस्थ कर्ता भएको अवस्थामा, मध्यस्थ कर्तामार्फत सञ्जालभित्रको अन्तरक्रिया सञ्चालन गर्दछन्। यसरी शासन संरचनाले सङ्गठनभित्रको वा अन्तरसंगठनात्मक सञ्जालहरूको कार्यसम्पादन एवं प्रभावकारितामा असर पार्दछ।

निष्कर्ष

सञ्जालिकृत शासनलाई परम्परागत तहगत श्रृङ्खलाको निर्णय प्रक्रियाका कमजोरी सुधार गर्ने विकल्पको रूपमा लिईन्छ। सञ्जालिकृत शासनको सिद्धान्त लोकतन्त्रको सघनता वृद्धि गर्ने विषयसँग सम्बन्धित हुन्छ। सञ्जालिकृत शासन पद्धतिबाट एकातर्फ निर्णय प्रक्रिया जटिल हुने र जटिलताले नतिजा ढिलो हुने सम्भावना हुन्छ भने अर्कोतर्फ साझेदारी र सहभागिताको निर्णयले कार्यान्वयनको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ। कार्यान्वयनमा जटिलता आउने र कार्यान्वयन नै हुन नसक्ने गरी निर्णय हुनुभन्दा ढिलो निर्णय हुनुलाई पनि उपयुक्त मान्नुपर्ने हुन्छ। जटिलताहरू समाधानमा ध्यान दिँदै लोकतन्त्रका आधारभूत मूल्यहरूमा कमी आउन नदिने गरी सञ्जालीकृत शासनको अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. Policy & Politics, 40(4), 587-606.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? 1. Public Management Review, 8(3), 377–387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science, 11*(7), 11-21.

सार्वजनिक खरिदमाः क्याटलग सपिङ्ग खरिद प्रक्रिया

- *उमेश प्रसाद खनाल*[*]

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्यलाई जनाउँछ। सार्वजनिक निकायले कुनै मालसामान, परामर्श सेवा, अन्य सेवा र निर्माण कार्य गर्न वा प्राप्त गर्नको लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा (८) बमोजिम कुनै एक खरिद विधि छनोट गर्नुपर्दछ। यसरी खरिद विधि छनोट गर्दा खरिद योजनामा उल्लेख भएको खरिद विधिमा फरक नपर्ने गरी छनोट गर्नुपर्दछ। खरिद ऐनअनुसार सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा तोकिएबमोजिमको अवस्था र खरिद मूल्यको आधारमा देहायको कुनै एक विधि अपनाई खरिद गर्नुपर्दछः

(क) **मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नुपर्दा**

१. अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी,
२. राष्ट्रियस्तरमा खुला बोलपत्र आह्वान गरी,
३. सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी,
४. सोझै खरिद गरी,
५. उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई,
६. अमानतबाट,
७. एकमुष्ट दर विधिबाट,
८. उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट,
९. सिमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट,
१०. नयाँ लिने पुरानो दिने (वाई व्याक मेथड) खरिद विधिबाट।

(ख) **परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा**

१. प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव माग गरी,
२. सोझै वार्ताबाट।

खरिद कार्यमा प्रतिस्पर्धा सीमित हुने गरी टुक्रा टुक्रा पारी खरिद गर्नु हुँदैन।

सावर्जनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१ख.मा उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) विधिबाट खरिद गरिने खरिदको कार्यविधिसम्बन्धी

[*] लेखापरीक्षण अधीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

व्यवस्था गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६५ को उपदफा (१)ख.को अधिकार प्रयोग गरी उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने कार्यविधि, २०७४ जारी गरेको छ। यो कार्यविधि, २०७४ श्रावण १ गतेदेखि लागु भएको छ।

क्याटलग सपिङ्ग खरिद गर्ने कार्यविधि, २०७४ अनुसार उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा खरिद गर्ने कार्य सम्झनुपर्ने उल्लेख छ। यस विधिबाट हेभी इक्विपमेन्ट मालसामानमा निर्माण कार्य, कलकारखाना तथा अन्य प्रयोजनको लागि प्रयोग हुने ठूला प्रकृतिका इन्जिनियरिङ, यान्त्रिक उपकरणहरू वा अन्य यस्तै प्रकृतिका एक्साभेटर, रोलर, बुल्डोजर, ठूला खालको पावर सप्लाई जस्ता सामानः औजार, मेसिनरी, उपकरणमा सार्वजनिक निकायले आफ्नो कार्य सम्पादनको लागि प्रयोग गर्ने औजार यान्त्रिक सामानहरू वा यस्तै प्रकृतिका प्रिन्टिङ मेसिन ठूला खालका जेनेरेटर, ल्याबमा प्रयोग हुने उपकरणहरू कृषि र वनमा प्रयोग हुने यान्त्रिक सामानहरूलाई जनाउने उल्लेख छ।

<u>खरिद गर्न सकिने मालसामानहरू</u>

क. हेभी इक्विपमेन्ट,
ख. सवारी साधन,
ग. औजार,
घ. मेसिनरी,
ङ. उपकरण,
च. एक्स्-रे वा एम.आर.आई जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने उपचारजन्य यन्त्र वा यस्तै यान्त्रिक सामानहरू।

उल्लिखित सामानहरू खरिद गर्दा प्राविधिक विवरण र लागत अनुमान स्वीकृत गराई बजेटको सीमाभित्र रही खरिद योजनालाई ध्यान दिई खरिद विधि अपनाउनुपर्दछ।

<u>प्रस्तावदाता वा निवेदकसम्बन्धी योग्यताको व्यवस्था</u>

- कुनै मालसामान निर्माण गर्ने कम्पनी वा उत्पादक,
- मालसामान उत्पादक कम्पनी वा मालसामान निर्माण कम्पनीले तोकेको अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेता।

<u>खरिद रकमको सीमा</u>

क्याटलग सपिङ्ग विधि प्रयोग गरी खरिद गर्ने प्रयोजनको लागि देहायअनुसारको रकमको सीमा तोकिएको छ।

- सवारीसाधनको हकमा मूल्य अभिवृद्धि करसहित बढीमा रु.६० लाख,
- हेभी इक्विपमेन्टको हकमा मूल्य अभिवृद्धि करसहित बढीमा रु.६० लाख,
- एक्स-रे, एम.आर.आई. जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने उपचारजन्य यन्त्रको हकमा मूल्य अभिवृद्धि करसहित बढीमा रु.४० लाख,

- औजार, मेसिनरी उपकरण वा यस्तै अन्य यान्त्रिक मालसामानहरूको हकमा मूल्य अभिवृद्धि करसहित बढीमा रु.२५ लाख।

एक आर्थिक वर्षमा एकै पटक वा पटक-पटक गरी तोकिएको सीमाभन्दा बढी रकमको खरिद यस विधिबाट गर्न सकिने छैन।

मालसामान उत्पादन निर्माण गर्ने कम्पनी वा सोको अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताले अवलम्बन गर्नुपर्ने प्रक्रियाहरू

- उत्पादन वा निर्माण गर्ने कम्पनीले उत्पादनको विशेषता, गुणस्तर, थोक बिक्री मूल्य, सुविधा सम्बन्धी कुराहरू वेभसाइट वा ब्रोसर अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक गरिएको हुनुपर्ने,
- सार्वजनिक निकायले सूचना प्रकाशन वा लिखित सूचना प्राप्त गरेपछि तोकिएको समय भित्र कागजातसहित निवेदन वा प्रस्ताव दर्ता गर्नुपर्ने,
- प्राप्त प्रस्तावहरू दर्ता गरी सोको आधारमा सूची तयार गरी आर्थिक प्रस्ताव माग गर्ने र तोकिएको समय अवधिभित्र आर्थिक प्रस्ताव पेस गर्ने,
- प्राप्त आर्थिक प्रस्ताव सार्वजनिक निकायले मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही प्रस्तावदातालाई खरिद सम्झौता गर्न बोलाएको अवस्थामा तोकिएको समय अवधि भित्र सम्झौता गर्ने।

सार्वजनिक निकायले प्रतिस्पर्धाको लागि लिनु पर्ने आधारहरू

- कुनै मालसामान निर्माण वा उत्पादन गर्ने कम्पनीले उत्पादनको विशेषता, गुणस्तर र सुविधाका आधारमा तय गरेको बिक्री मूल्य सम्बन्धित कम्पनीको वेबसाइट वा कागजात (ब्रोसर) मा सार्वजनिक गरेपछि समानस्तरको मालसामान उत्पादन गर्ने कम्पनीले तोकेको थोक मूल्यमा प्रतिस्पर्धा गराउने,
- उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताले तोकिएको मूल्य र सुविधामध्ये मूल्यमा छुट वा सुविधामा थप हुन सक्ने विवरणसहितको आर्थिक प्रस्ताव गरेपछि मूल्यमा पाइने छुट र सुविधामा हुने थप समेतको आधारमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ मा उल्लेख भए बमोजिम मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही प्रस्तावदाता छनोट गर्नुपर्ने।

सार्वजनिक निकायले खरिदको तयारी तथा प्रक्रिया

- क्याटलग सपिङ्ग खरिदमा खरिद गर्न खोजिएको मालसामानको स्पेसिफिकेसन, योजना, नक्सा, डिजाइन वा अन्य आवश्यक विवरण तथा लागत अनुमान तयार गरी सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ५क र नियम १४ अनुसार स्वीकृत गराउनुपर्दछ।
- स्पेसिफिकेसन र लागत अनुमान स्वीकृत भएपछि सम्बन्धित अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेता वा उत्पादन कम्पनीबाट प्रस्ताव माग गर्ने प्रयोजनको लागि खरिदसम्बन्धी कागजात प्रस्ताव तयार गरी सार्वजनिक निकायको प्रमुखले स्वीकृत गर्नुपर्दछ।

मौजुदा सूची तयार गर्ने

- मालसामान उत्पादन गर्ने कम्पनी वा त्यसको अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताहरूको सूची तयार गर्ने प्रयोजनको लागि सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली,

२०६४ बमोजिम मौजुदा सूचीमा समावेश गर्ने वा सूचना प्रकाशन गर्ने वा वेबसाइटमा सूचना प्रकाशन गरी वा सूचनापाटीमा सूचना टाँस गरी अन्य उपयुक्त माध्यमबाट विवरण संकलन गर्दा सूची तयार गर्नुपर्दछ।

- तयार भएको सूची सार्वजनिक निकाय प्रमुखले स्वीकृत गर्नुपर्दछ।

सार्वजनिक निकायले प्रस्ताव माग गर्ने विधि

- सूचीकृत भएका सबै प्रतिस्पर्धी कम्पनी वा अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताहरूबाट सार्वजनिक निकायले सिलवन्दी प्रस्ताव माग गर्नुपर्ने,
- सूचीकृत भएका सम्बन्धित उत्पादक कम्पनी वा अधिकृत बिक्रेतासँग प्रस्ताव माग गर्दा कम्तीमा ७ दिनदेखि १५ दिनसम्मको समयावधि दिई राष्ट्रिय दैनिक पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरी वा लिखित सूचना दिई माग गर्न सकिने,
- लिखित सूचना दिई प्रस्ताव माग गरेको अवस्थामा प्रस्तावदाताले लिखित सूचना प्राप्त गरेको भरपाई कार्यालयमा सुरक्षित राख्नुपर्ने,
- खरिद गरिने सामानको परिमाण खोली उत्पादक वा अधिकृत/ आधिकारिक बिक्रेताबाट तोकिएको मूल्य र सुविधामध्ये मूल्यमा छुट वा सुविधामा थप केही हुन सक्ने भएमा सोको विवरण माग गर्नुपर्ने।

प्रस्ताव दर्ता गर्ने विधि

- मालसामान उत्पादक कम्पनी वा अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताले प्रस्ताव दर्ता गर्ने लिखित सूचना प्राप्त गरेपछि वा राष्ट्रिय दैनिकमा सूचना आह्वान भएपछि सूचना तोकिएको म्यादभित्र यस्तो मालसामान बिक्री गर्न चाहने उत्पादक कम्पनी वा अधिकृत बिक्रेताले उत्पादनको आधिकारिक स्पेसिफिकेसन, गुणस्तर मूल्य र सुविधासहितको विवरण (क्याटलग वा ब्रोसर) संलग्न राखी सम्बन्धित निकायमा शिलवन्दी सहितको प्रस्ताव दर्ता गराउनुपर्नेछ।
- प्राप्त भएका प्रस्तावहरू सार्वजनिक निकायले छुट्टै रजिष्टर खडा गरी मिति र समय जनाई दर्ता गर्नुपर्नेछ।
- दर्ता भएको प्रस्तावको भरपाई सम्बन्धित प्रस्तावदाता/निवेदकलाई दिनुपर्दछ।

प्रस्ताव खोल्ने विधि

- प्राप्त भई दर्ता भएका प्रस्तावहरू समय समाप्त भए लगत्तै सोही दिन प्रस्तावमा उल्लेख भए अनुसार खोल्नुपर्ने,
- प्रस्ताव खोल्ने दिन समयमा मालसामान उत्पादक कम्पनी वा अधिकृत/ आधिकारिक बिक्रेता स्वयंले वा निजले खटाएको प्रतिनिधिले भाग लिन सक्नेछ,
- प्रस्ताव खोलेपछि माइन्युट तयार गरी सहिछाप गराई राख्नुपर्दछ,
- प्रतिनिधिहरू उपस्थित नभएमा पनि प्रस्ताव खोल्न बाधा हुने छैन।

आर्थिक प्रस्तावको मूल्याङ्कन

उत्पादक वा अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताबाट आर्थिक प्रस्ताव प्राप्त भएपछि सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१क को उपनियम ५ बमोजिमको व्यवस्थाको अधीनमा रही नियमपूर्वक

दर्ता हुन आएका आर्थिक प्रस्ताव मूल्यमा पाइने छुट र सुविधामा हुने थपसमेतको आधारमा मूल्याङ्कन गरी न्यूनतम मूल्यांङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही प्रस्तावदाताको छनोट गर्नुपर्दछ।

सम्झौताको सूचना दिनुपर्ने

न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत प्रभावग्राही प्रस्तावदाता छनोट भई सकेपछि प्रस्ताव स्वीकृत भएको ३ दिनभित्र सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित प्रस्तावदातालाई सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११० अनुसार सूचना पाएको ३ दिनभित्र कार्य सम्पादन जमानत पेस गरी सम्झौता गर्नुपर्नेछ।

विविध

क्याटलग सपिङ्ग विधि प्रयोग गरी खरिद गर्न प्रस्ताव पेस गर्ने प्रयोजनको लागि बोलपत्र जमानत राख्नुपर्ने छैन। बहुवर्षीय खरिद सम्झौता गर्नुपर्ने कार्यको लागि क्याटलग सपिङ्ग विधि प्रयोग गरी खरिद गर्न सकिने छैन। तोकिएको सीमा रकममा नबढ्ने गरी एकै पटक वा पटक-पटक गरी मालसामान खरिद गर्न सकिने छ।

क्याटलग सपिङ्ग विधिबाट मालसामान खरिद गर्दा खरिद रकमको सीमा, खरिद प्रक्रियामा नमूना कागजात तयार गर्ने तरिका, खरिद योजनामा खरिद विधि र खरिद प्रक्रियामा तालमेल नहुने जस्ता समस्या रहेको पाइन्छ।

क्याटलग सपिङ्ग खरिद प्रक्रिया अपनाउँदा बजेट निर्माण गर्दा नै मालसामान खरिद गर्दा के कस्ता खरिद विधि अपनाइने हो, समय र तरिकासमेत उल्लेख गरी खरिद योजना बनाउनुपर्दछ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निकायहरूले पनि कार्यालयहरूले अपनाएको खरिद विधिहरूको समय-समयमा अनुगमन गरी देखिएका जटिलता एवं समस्याहरूलाई ध्यानमा राखी तालिम, गोष्ठि, छलफल गरी समस्याको निराकरणको लागि प्रयास गर्नुपर्दछ। खरिद प्रक्रियामा एकरूपता कायम गर्न नमूना कागजात बनाई सबै निकायहरूलाई जानकारी गराउन सकेमा व्यवहारिक रूपमानै देखिएका समस्याहरूको निराकरणको लागि मद्दत पुग्नेछ।

अन्त्यमा,

छोटो समयमा निश्चित मालसामानहरू उचित मूल्यमा खरिद गर्नको लागि क्याटलग सपिङ्ग खरिद प्रक्रिया अबलम्बन गरिन्छ। निश्चित मालसामान उत्पादन गर्ने, निर्माण गर्ने कम्पनी वा सोको अधिकृत/आधिकारिक बिक्रेताले सार्वजनिक गरेको मूल्यमा दिन सक्ने छुट तथा सुविधा उपलब्ध गराई समयमा नै खरिद कार्य सम्पन्न गर्न सकिन्छ। क्याटलग सपिङ्ग विधिको लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट नमूना कागजात तयार नगरेकोले सार्वजनिक निकायले खरिद गर्न लागेको मालसामानको आधारमा क्याटलग सपिङ्ग गर्ने कार्यविधि, २०७४ को अधीनमा रही नमूना कागजात तयार गरी कार्यालय प्रमुखबाट स्वीकृत गराई खरिद कार्य गर्नुपर्दछ। विनियोजित निश्चित बजेटको आधारमा तोकिएको मालसामान समयमा नै गुणस्तरीय र मितव्ययी तरिकाले खरिद गर्न क्याटलग सपिङ्ग प्रक्रिया प्रभावकारी देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने कार्यविधि, २०७४

सङ्घीय शासनप्रणाली अवलम्बनसँगै नेपालमा सरकारी कोष व्यवस्थापन प्रणाली

- गणेश लिम्बु

विषय प्रवेश

विश्वका १९५ देशमध्ये २८ राष्ट्रले सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका छन्। संसारका धेरै देशहरूमा सङ्घीयता अवलम्बन गर्दैगर्दा यसमार्फत विकेन्द्रीकृत विकास, स्रोतसाधनको न्यायोचित वितरण, मुलुकको समृद्धि र जनताको हित परिकल्पना गरिएको थियो भने कतिपय देशहरूले आफ्नो राजनीतिक भूगोल र अखण्डता यथावत् राख्न सङ्घीयता अवलम्बन गरेको पाइन्छ। सङ्घीयताको आधुनिक अवधारणा सन् १७८७ को संविधानले अमेरिकामा महासङ्घीय राज्यबाट सङ्घीय राज्यमा रूपान्तरण भएसँगै आएको हो। यो अधारणा प्राचीन ग्रिस, संयुक्त नेदरल्याण्ड र ब्रिटिस साम्राज्यबाट आएको हो। यो अवधारणामा दुई तहका सरकारहरूको स्वतन्त्रतालाई जोड दिइएको थियो। सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाउने अर्को पुरानो मुलुक स्वीजरल्याण्ड हो। एक राज्यमा दुई वा दुईभन्दा बढी तहको सरकार रहेको राजनीतिक प्रणाली वा शासन व्यवस्थालाई सङ्घीय शासन प्रणाली भनिन्छ। एकात्मक प्रणालीमा पनि तहगत सरकार हुन सक्छन् तर तहगत सरकार केन्द्रीय निकायका वैधानिक संरचना हुन्छन् भने सङ्घीयतामा ती तहहरूको संवैधानिक स्वायत्ता हुन्छ। नेपाल पनि सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्वन गर्ने देश हो।

वित्तीय सङ्घीयताको अवधारणा

फरक फरक राज्यका सरकारहरू सञ्चालनका लागि आवश्यक वित्तीय स्रोतका रूपमा रहेको कर, अनुदान, वैदेशिक सहायता, आन्तरिक तथा बाह्य ऋणहरूको समुचित परिचालन र वितरण नै वित्तीय सङ्घीयता हो। सङ्घीय राज्य प्रणालीमा देशको राजनैतिक प्रशासनिक तथा वित्तीय आयामहरू एक अर्कासँग अन्तरसम्बन्धित र एकअर्काका परिपूरक रहने गर्दछन्। यस्तो व्यवस्थामा विभिन्न तहका सरकार)Vertical line) र उही तहका विभिन्न सरकार)Horizontal line) बीचको आर्थिक स्रोत साधनको परिचालन कसरी हुने भन्ने तथ्यको वित्तीय सङ्घीयताले व्याख्या गर्दछ। राज्यले अपनाउने वित्तीय सङ्घीयता उचित, पारदर्शी, तथ्यपरक र व्यावहारिक हुन सकेन भने सङ्घीय शासन प्रणाली नै अप्ठ्यारोमा पर्न सक्नेतर्फ यस क्षेत्रका विज्ञहरूले सचेत गर्ने गराएको पाइन्छ। आर्थिक स्रोत साधनले कुनै पनि देशको विकासका लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। राज्यले आफूसँग उपलब्ध आर्थिक स्रोत साधनको समुचित र दिगो उपभोगबाट आर्थिक उपलब्धि हासिल गर्नुपर्ने हुन्छ। यसर्थ राज्यले उपलब्ध स्रोत साधनको उपभोग कसरी गर्ने, उक्त लाभबाट परस्पर हित कसरी हासिल गर्ने भन्ने सन्दर्भमा परिस्थितिजन्य हिसाबबाट व्याख्या र विवेचना गरेको पाइन्छ। यस्तो व्याख्या र विवेचनाका लागि विभिन्न देशहरूले अपनाएको आर्थिक व्यवस्था (पुँजीवाद/समाजवाद)

* लेखापरीक्षण अधीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

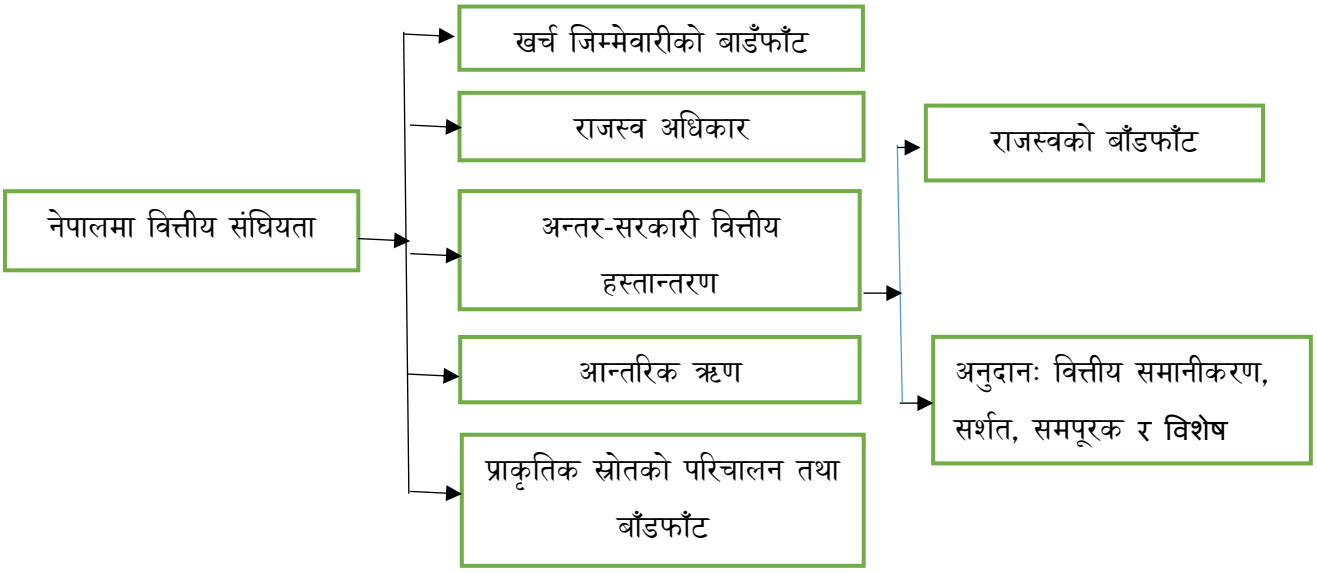
प्रमुख रूपमा रहेको पाइन्छ। पुँजीवादी व्यवस्थाका पक्षधर देशहरूले समेत आर्थिक विकासमा राज्य र बजार दुवैको भूमिका हुने कुरालाई नकार्न सकेका छैनन्।

नेपालको संविधानले सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकासमार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने आर्थिक नीति अवलम्बन गरेको छ। त्यस्तै उपलब्ध साधन स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गर्ने भनेर पनि संविधानमै स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधानले राज्यलाई कल्याणकारी भूमिका समेत दिएको हुँदा राज्यको स्रोत साधनको विवेकसम्मत उपयोग अत्यन्त जरुरी हुन्छ। अद्यापि Political Business Cycle को सिद्धान्तले भने अनुरूप सरकारले वित्तीय नीतिको दुरूपयोग गरी वित्तीय लोकप्रियताका लागि उपयोग गर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ। विभिन्न अध्ययनहरूले यस्तो सम्भावना विकसित देशमा भन्दा विकासोन्मुख मुलुकहरूमा बढी रहेको देखाएका छन्। सरकारले वित्तीय लोकप्रियताका लागि वित्तीय नीति (बजेट) मार्फत ल्याउने कार्यक्रमले वित्तको अनुत्पादनशील प्रयोग बढाउन सक्ने सम्भावना अधिक रहन्छ। यस्तो अभ्यासका कारण मुलुकको वित्तीय सुशासन जोखिम वृद्धि गरी मुलुकको समग्र वित्तीय प्रणालीलाई नै धराशयी बनाउन सक्दछ। पछिल्लो समय वित्तीय सुशासन जोखिमका कारण श्रीलंकाको समग्र वित्तीय प्रणाली धराशायी भएको तथ्य उदाहरणका रूपमा लिन सक्दछौं। सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका संविधानप्रदत्त अधिकारका आधारमा केन्द्र सरकार, प्रादेशिक सरकार र स्थानीय सरकारहरू सार्वजनिक वित्तको उपयोग कति प्रभावकारी रूपमा गर्न सक्दछन् भन्ने तथ्य वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा भर पर्ने देखिन्छ।

वित्तीय सङ्घीयताको सैद्धान्तिक आधार

वित्तीय सङ्घीयताका सम्बन्धमा Kenneth Arrow, Richard Musgrave, Paul Sadweh Samuelson जस्ता अर्थशास्त्रीले सुझाएको पहिलो पुस्ताको सिद्धान्त तथा रूपरेखाहरू महत्त्वपूर्ण रहेका छन्। Paul Sadweh Samuelson ले सन् १९५४ र १९५५ मा सार्वजनिक स्रोत साधनसम्बन्धी महत्त्वपूर्ण लेखहरू प्रकाशन गरेका थिए। Kenneth Arrow ले सन् १९७० मा निजी र सार्वजनिक क्षेत्रको भूमिकाबारे चर्चा गर्दै लेख प्रकाशन गरेका थिए भने Richard Musgrave ले सन् १९५९ मा सार्वजनिक वित्तका सिद्धान्त भन्ने `पुस्तकबाट वित्तीय सङ्घीयतामा राज्यको भूमिकाका सम्बन्धमा रूपरेखा सुझाएका थिए। उनले सुमधुर वित्तीय प्रणालीमा राज्यका तीनवटा भूमिका प्रमुख रहने औंल्याएका थिए। जसमा; पहिलो- बजार अर्थतन्त्र असफल भएमा राज्यले हस्तक्षेप गर्नुपर्ने, दोस्रो- राज्यको आम्दानी (राजस्व/गैरराजस्व) को समतामूलक वितरण हुनुपर्ने र तेस्रो- पूर्ण रोजगारी र स्थिर बजार मूल्य कायम राख्दै बृहत् अर्थतन्त्र)Macro-economy) का सूचकहरू स्थिर राख्नुपर्ने रहेका थिए। Richard Musgrav ले सुझाएका रूपरेखा मुख्यतः किन्यिसियन अर्थशास्त्रबाट प्रभावित रहेको पाइन्छ, जसमा सरकारले अर्थव्यवस्था सुमधुर राख्नका लागि सक्रिय भूमिका खेल्नुपर्ने भन्ने तर्कमा जोड दिइएको थियो। सङ्घीय शासनप्रणालीमा राज्यले सार्वजनिक साधनमा अधिक लगानी गर्नुपर्ने र ती सार्वजनिक साधन तिनको आफ्नो प्रकृतिका कारण बजार अर्थतन्त्रका सिद्धान्तअनुसार चल्न नसक्ने हुँदा राज्यले हस्तक्षेप गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना हुने कारणले सरकारको भूमिका सक्रिय हुने उनको निष्कर्ष रहेको थियो। नेपालको परिवेशमा वित्तीय सङ्घीयताको अवयवहरूमा खर्च जिम्मेवारी बाँडफाँट)Expenditure Assignment), राजस्व अधिकार)Revenue Assignment) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण)Inter-Governmental Fiscal Transfer) र प्रकृतिक स्रोतको परिचालन तथा बाँडफाँटलाई लिइन्छ। वित्तीय सङ्घीयताका अवयवहरूलाई देहायबमोजिम देखाइएको छः

चित्र १ : वित्तीय सङ्घीयताका अवयवहरू



नेपालमा सरकारी कोष व्यवस्थापनको अभ्यास

नेपालको संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई सङ्घीय सञ्चित कोषबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। यसै गरी आयोगलाई प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण सिफारिस गर्ने अधिकार पनि संविधानले दिएको छ। अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको रूपरेखा तयार गर्दा केन्द्रबाट तल्ला तहका सरकारलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने वित्तीय हस्तान्तरण कुल परिमाणको कसरी निर्धारण गर्ने भन्ने विषयमा विभिन्न देशहरूमा आ-आफ्नै अभ्यास रहेका छन्। नेपालको संविधानको धारा ६० मा हरेक प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको कुल परिमाणको सिफारिस गर्ने अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरिएको छ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको माध्यमबाट वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने गर्दछन्। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले आफ्नो प्रदेशमा रहेका स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदानहरू उपलब्ध गराउँछन्। समान्यतया प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको सीमित राजस्व क्षमता, ऋण उठाउन सक्ने क्षमता कम हुने (वा नहुने) तथा यस्ता एकाइहरूमा खर्चको आवश्यकता धेरै हुने हुँदा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा कठिनाइ उत्पन्न हुन सक्ने भएकाले वित्तीय अन्तर कम गर्न सङ्घीय एकाइको भौगोलिक अवस्थिति, जनसङ्ख्या, मानव विकास सूचकाङ्क आदिका आधारमा सन्तुलन ल्याउन, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता र दायित्व पूरा गर्न संविधानतः सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि राजस्व बाँडफाँट, समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ (१) अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रचलित कानुनबमोजिम उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानका

सम्बन्धमा नेपाल सरकार तथा प्रदेशलाई सिफारिस गर्दा आयोगले देहायका आधार लिई गर्नुपर्नेछ भनेर उल्लेख गरेको छः

(क) प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता मानव विकास सूचकाङ्क,
(ख) अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था,
(ग) प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था,
(घ) प्रदेश तथा स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता,
(ङ) प्रदेश तथा स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा,
(च) प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता,
(छ) प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता।

यस्तै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ (१) अनुसार आयोगले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच र प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा देहायका आधारमा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नुपर्नेछः

(क) जनसङ्ख्या र जनसांख्यिक विवरण,
(ख) क्षेत्रफल,
(ग) मानव विकास सूचकाङ्क,
(घ) खर्चको आवश्यकता,
(ङ) राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास,
(च) पूर्वाधार विकास,
(छ) विशेष अवस्था।

यसका अलावा नेपालको संविधानले सङ्घीय एकाइहरूबीच प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र रोयल्टी बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि गरेको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १४(२) अनुसार आयोगले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा देहायका आधारमा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नुपर्नेछः

(क) परिचालित प्रकृतिको स्रोतको अवस्थिति,
(ख) प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र,
(ग) परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता,
(घ) प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या,
(ङ) प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या,
(च) प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता।

नेपालको संविधानबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आवश्यक पर्ने स्रोतहरूको पहिचान, बाँडफाँट, खर्च, सोको अभिलेख, परीक्षण र स्थानीय, प्रदेश र सङ्घको सञ्चित कोषको व्यवस्थापन, मौजुदा प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र सोको न्यायसंगत वितरणलगायतका कार्यको समष्टिलाई वित्तीय सङ्घीयताको

रूपमा लिन सकिन्छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले सङ्घ, प्रदेश, स्थानीय तहको तथा राजस्वको साझा स्रोतको रूपमा निम्न तालिकामा प्रस्तुत गरिएअनुसार व्याख्या गरेको छ।

तालिकाः २ तहगत राजस्व अधिकार

सङ्घ	प्रदेश	स्थानीय	साझा
• भन्सार • अन्तःशुल्क • मूल्य अभिवृद्धि कर • संस्थागत आयकर • व्यक्तिगत आयकर • पारिश्रमिक कर • राहदानीकर • भिसा शुल्क • पर्यटन शुल्क • सेवा शुल्क • दण्ड जरिबाना	• घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क • सवारीसाधन कर • मनोरञ्जन कर • विज्ञापन कर • पर्यटन शुल्क • कृषि आय कर • सेवाशुल्क दस्तुर • दण्ड जरिबाना	• सम्पत्ति कर • घरबहाल कर • घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क • सवारीसाधन कर • सेवाशुल्क दस्तुर • पर्यटन शुल्क • विज्ञापन कर • भूमिकर (मालपोत) • दण्ड जरिबाना • मनोरञ्जन कर • मालपोत सङ्कलन	• सेवाशुल्क • दस्तुर • दण्ड जरिबाना • प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयाल्टी • पर्यटन शुल्क

अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण

नेपालमा अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरणका दुइ स्वरूप; राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण हुन। यससम्बन्धी संविधानको धारा ६० र २५१ का विभिन्न उपधारामा व्यवस्था गरिएको छ। जस अन्तर्गत राजस्व बाँडफाँटका अतिरिक्त समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान, समपूरक अनुदानका माध्यमबाट अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण गरिने व्यवस्था गरिएको छ। वित्तीय हस्तान्तरण सरकारको एक एकाइबाट अर्को एकाइमा हुने वित्तीय स्थानान्तरण हो। यस्तो स्थानान्तरण फरक-फरक तहको सरकारबीच तहगत (भर्टिकल) र समान तहको सरकारबीच समतलीय (होराइजेन्टल) हुने गर्दछ। नेपालको वित्तीय सङ्घीयतामा सङ्घीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई तहगत (भर्टिकल) वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने गर्दछ भने समतलीय (होराइजेन्टल) वित्तीय स्थानान्तरणको अभ्यास भएको देखिँदैन। खासगरी प्रदेश र स्थानीय तहहरूको आन्तरिक राजस्व सङ्कलन र परिचालन न्यून भएकोले विभिन्न प्रकृतिका अनुदान र वित्तीय हस्तान्तरणबाट नै प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो खर्च व्यवस्थापन गर्ने गरेका छन्।

नेपालको संविधान वमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता , राजस्व क्षमता राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको आधारमा देहायका चार प्रकारका अनुदान मार्फत प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्नेश व्यवस्था रहेको छ।

(अ) वित्तीय समानीकरण अनुदान - नेपालको संविधानको धारा ६०(४) बमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा र धारा ६०(५) मा प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानुन बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था छ। साथै सङ्घीय सञ्चितकोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदानको सिफारिस राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गर्ने प्रावधान छ। संविधानको अनुसूचीमा तोकिएका कार्यहरू सम्पादन गर्नको लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई यो महत्त्वपूर्ण स्रोत हो। यसको

लागि राजस्वको क्षमता र खर्चको आवश्यकता वीचको अन्तर पहिचान गर्नु जरुरी छ। वित्त आयोग ऐन, २०७४ बमोजिम समानीकरण अनुदानका लागि लिनुपर्ने आधारहरू निम्नानुसार छन्:

- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था
- प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था
- प्रदेश र स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता
- प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुराउनुपर्ने सेवा
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता

(आ) **सशर्त अनुदान** - यो अनुदान नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउँछ। प्रदेश र स्थानीय सरकारको राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्थाअनुसार सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आधार तयार गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ। यस्तो अनुदान क्रियाकलाप, आयोजना वा कार्यक्रमसँग आबद्ध गरी तिनमा त्यसको लागि आवश्यक पर्ने रकम उपलब्ध गराइन्छ। यो अनुदान आबद्ध र सशर्त हुन्छ। तोकिएको काममा खर्च गर्नुपर्ने र सो वर्ष खर्च हुन नसकेमा काम सम्पन्न गर्ने गरी अर्को वर्ष उपलब्ध हुन सक्छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनअनुसार सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक शर्त तोक्ने सक्ने र सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यस्तो शर्त पालना गर्नुपर्ने र प्रदेशले प्रदेश कानुनबमोजिम अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।

(इ) **समपूरक अनुदान** - समपूरक अनुदान भनेको कुनै आयोजना वा विकास कार्यक्रमका निम्ति दिइने अनुदान हो। कुनै पनि विकास योजना तथा आयोजनाको कुल लागतको निर्दिष्ट अनुपातमा उपलब्ध गराइन्छ यस्तो अनुदान। यसमा स्थानीय तह वा प्रदेशले यति रकम हामीसँग उपलब्ध छ। अब यति रकम केन्द्रले उपलब्ध गराइदेओस् भन्ने निवेदन दिन सक्छन्। यसलाई अनुपातिक अनुदान पनि भनिन्छ। समपूरक आयोजान विकास (भौतिक पूर्वाधार विकास कार्यक्रममा तहगत सरकारको ५०% र माथिल्लो तहको ५० प्रतिशत रहने गरी बहुवर्षीय आयोजनामा समेत रकम उपलब्ध गराइने व्यवस्था छ। राष्ट्रिय योजना आयोगले तय गरेको कार्यविधिअनुसार समपूरक र विशेष अनुदान तल्लो तहको सरकारमा उपलब्ध गराइने व्यवस्था छ।

(ई) **विशेष अनुदान** - विशेष अनुदान भनेको विशेष कार्यक्रम सञ्चालनका लागि दिइने हो। उदाहरणका लागि अहिले दुर्गम क्षेत्रका लागि विशेष कार्यक्रम वा दलितका लागि विशेष कार्यक्रम हुन सक्छ। विशेष क्षेत्र, कार्यक्रम वा आयोजनालाई हेर्नका निम्ति यो विशेष अनुदान राखिएको छ। सामाजिक पूर्वाधार विकासका आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वन गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगले तर्जुमा गरेको कार्यविधिको आधारमा अनुदान अपलब्ध गराइने व्यवस्था छ।

सरकारी कोष व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था

(क) नेपालको संविधान

- धारा ४ नेपाल स्वतन्त्र, अभिराज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो।

- धारा ५६ राज्यको संरचनाः सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको हुनेछ।
- धारा ५७ राज्यशक्तिको बाँडफाँटः अनुसूची ५, ६, ७, ८,९ मा व्यवस्था भए अनुरूप तथा साझा अधिकारको प्रयोग संविधान र सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय कानुनबमोजिम प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरेको छ।
- धारा ५८ मा अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग गर्न सङ्घलाई तोकिएको छ।
- धारा ५९ (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति र योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने सुनिश्चिता गरिएको छ।
- धारा ६० (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ।
- धारा २३२ (१) मा तीन तहको सरकारको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ।
- धारा २५० मा राष्ट्रिय प्रकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था र धारा २५१ मा आयोगको काम कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ।

(ख) **अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ -** नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन हो। नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन हो। ऐनका प्रमुख प्रावधानहरूमा राजस्वसम्बन्धी कर, गैरकर तथा रोयल्टी लगाउन सक्ने, गैरकरका आधार निर्धारण गर्ने एकता प्रशासन गर्ने कर, गैरकर, मूल्य अभिबृद्धी कर तथा अन्तःशुल्क बाँडफाँट, सवारीसाधन करको बाँडफाँट र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँट, अनुदान सम्बन्धमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान, नेपाल सरकारले सशर्त, समपूरक विशेष अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ। वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण नेपाल सरकारको स्वीकृतिमा लिन सकिनेछन्। सार्वजनिक खर्च व्यवस्था, राजस्व र व्ययको अनुमान तथा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहवीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा सवै प्रदेश अर्थमन्त्री सदस्य हुने गरी २६ सदस्यीय अन्तर सरकारी वित्त परिषद् रहने व्यवस्था रहेको छ।

(ग) **स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ -** स्थानीय तहलाई घर वा घरले चर्चेको जग्गामा सम्पत्ति कर अन्य जग्गामा भूमिकर लगाउने, भवन, पसल, ग्यारेज, टहर, कारखाना, जग्गामा कर लगाउने, पुँजीगत लगानी वा आर्थिक कारोबारका आधारमा व्यवसाय कर लगाउन सक्ने, बहाल बिटौरी कर लगाउन सक्ने, पार्किङ्ग शुल्क लगाउन सक्ने, जडीबुटी, कवाडी र जीवजन्तु सङ्कलन हुने स्थानको स्थानीय तहले यी वस्तुमा कर लगाउन सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ।

(घ) **अन्य** - आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, समपूरक अनुदान कार्यविधि, २०७५, विशेष अनुदान कार्यविधि, २०७५, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन, समपूरक अनुदान कार्यविधि, २०७५, विशेष अनुदान कार्यविधि, २०७५।

(ङ) **संस्थागत व्यवस्था** - वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा तीन वटै तहका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका, संसदीय समितिहरू, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलगायत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरोकारवाला संस्थाहरूको भूमिका रहेको छ। साथै अन्तरसरकारी वित्त परिषद्ले पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा देखिएका समस्याहरूको पहिचान र समाधान गर्ने कार्य गर्दै आएकोछ। यसैगरी अन्तरप्रदेश परिषद्, अन्तरसर कारी वित्त परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, जिल्ला समन्वय परिषद्, राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति, राष्ट्रिय योजना आयोग, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रको व्यवस्था रहेको एवं यी संस्थाहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने गरेको।

कोष व्यवस्थापनका प्रमुख समस्या/चुनौतीहरू

सङ्घीयताको कार्यान्वयन सरल र सहज विषय होइन। एकात्मक शासन प्रणालीका विभिन्न चरित्र र व्यवहारबाट एकैपटक आत्मसात गरिएको सङ्घीय प्रणालीको आधारभूत पक्ष वित्तीय सङ्घीयताको पूर्वाधार निर्माण र कार्यान्वयन कार्य स्वभाविक रूपमा जटिल विषय हो। नेपालले केहि महत्त्वपूर्ण कानुन तथा संस्थागत संरचनाहरू निर्माण गरी वित्तीय सङ्घीयताको कार्यन्वयनमा गरेको उपलब्धि उल्लेखनीय छ। तथापि यो जटिल र सबैको सहयोग, समन्वय, सहकार्य र सहभागिताको निरन्तर आवश्यकता पर्ने विषय भएकोले केहि समस्याहरू छन्:

- प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा वित्तीय क्षमता विकास र प्रणाली निर्माण हुन नसक्दा अनुदानसमेत खर्च हुन नसक्नु,
- शासकीय तहहरूको आन्तरिक आय बढाइ आत्मनिर्भर हुनुभन्दा अनुदान र वित्तीय हस्तान्तरण लिन लालयित हुनु,
- अधिकांश स्थानीय तहहरूले बजेट र योजना तथा कार्यक्रमबीच तादाम्यता मिलाउन नसक्नु एवं कतिपय स्थानीय तहहरूले त समयमा बजेट तथा कार्यक्रम ल्याउन समेत नसक्नु,
- नागरिकको अपेक्षा एवं सङ्घीयताको मर्म र भावनाअनुरूप सार्वजनिक सेवाको डेलिभरी गर्न नसक्नु,
- शासकीय तहहरूबीचमा राजस्व आर्जन, खर्च जिम्मेवारी तथा वित्तीय सम्बन्धका बारेमा साझा बुझाई विकास हुन नसक्नु,
- शासकीय तहहरूमा अधिकार प्रति तदरुकता देखाउने तर जिम्मेवारी प्रति उदाशिन हुने प्रवृति देखिनु,
- स्थानीय तहहरूमा आवश्यकता र औचित्यका आधारमा भन्दा निहित स्वार्थ तथा सेटिङका आधारमा बजेट तथा नीति कार्यक्रमहरू बन्ने गर्नु,
- खर्च जिम्मेवारी र वित्त व्यवस्थाबीच सन्तुलन कायम हुन नसक्नु,
- प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आन्तरिक राजस्व परिचालन गर्न नसक्नु, अधिकांश खर्च सङ्घीय हस्तान्तरणबाट हुनु,
- वित्तीय तथ्याङ्क एवं जानकारीको अभाव रहनु,

- स्पष्ट कानुन, दृष्टिकोण तथा अध्ययन, अनुसन्धानको अभावमा प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले जनभावना विपरीत कर लगाउने, फिर्ता लिने जस्ता प्रवृत्ति देखिनु,
- अन्तर प्रदेश र अन्तर स्थानीय निकायवीच आर्थिक कृयाकलाप र स्रोत परिचालनमा आपसी समन्वय कायम गर्ने, दोहोरोपना हुन नदिने, एकअर्को तहको कार्यसँग परिपूरक सम्बन्ध बनाउने वातावरणको विकास गर्न नसक्नु,
- खर्चको लेखाङ्कन, लेखापरीक्षण र खर्चको प्रतिवेदन तयार गरी, उपलब्धिको लेखाजोखा गर्ने विश्वाशिलो संयन्त्रको विकास गर्नु,
- पर्याप्त र आवश्यक कानुन निर्माणमा भएको ढिलाईले कतिपय विषयमाहरूमा द्विविधा र असहजता आउनु,
- लेखा, वित्त तथा आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी जानकारी भएको दक्ष जनशक्तिको विकास र व्यवस्थापन गर्न नसक्नु,
- वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा व्यवस्थापनका संस्थागत संयन्त्रहरूबीचको पर्याप्त समन्वय, सहकार्य तथा संवाद वातावरण निर्माण गर्न नसकनु,
- अन्तरतह द्वन्द्व अन्तर प्रदेश र अन्तर स्थानीय तह द्वन्द्व, प्रतिस्पर्धा र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा तादम्यता ल्याउनु नसक्नु,
- सुदृढ, स्वचालित, एकीकृत कोष प्रवाह र प्रतिवेदन प्रणाली स्थापना गरी प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट वित्तीय नियन्त्रण, सन्तुलन र जवाफदेहिता तथा वित्तीय सुशासन अभिवृद्धि गर्न जटिल बन्नु जस्ता समस्यहरू रहेका छन्।

सुधारको बाटो

- तीन तहबाट कार्यान्वयन हुने कार्यक्रमहरू एक-अर्कासँग नदोहोरिने र परिपूरक हुने गरी सञ्चालन गर्नुपर्दछ।
- अन्तरप्रदेश परिषद्, अन्तरसरकारी वित्त परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद्को भूमिका बढाउँदै अन्तरसरकारी समन्वय र नियन्त्रण प्रणालीलाई अझ प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र सम्भाव्यताको अध्ययन गरी राजस्व परिचालनमा थप सुधार गर्नुपर्छ प्रदेश र स्थानीय तहमा भएको वित्तीय हस्तान्तरण कार्यसम्पादन र उपयोगको प्रभावकारिताका आधारमा हुने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ।
- वित्त व्यवस्थापनमा संलग्न निकाय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, प्रदेश, स्थानीय तहहरूको संस्थागत क्षमता विकास गर्नुपर्दछ।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको करारोपणको विषयमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनसँग बाझिएका विषयहरू तत्काल निराकरणको लागि नेपाल सरकारले पहल गर्नुपर्दछ।
- नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आवश्यक वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने स्पष्ट कार्यविधि वा निर्देशिका तयार गर्नुपर्दछ।

- प्रदेश र स्थानीय तहमा आन्तरिक ऋण लिनको लागि कुनै पनि कानुनी तथा मौद्रिक औजारहरूको विकास गर्न हाल नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण लिन उपयोग गर्ने राष्ट्र ऋण ऐनमा आवश्यक संशोधन गरी प्रदेश र स्थानीय तहले ऋण लिने विधि र प्रक्रिया तोक्नु पर्दछ,
- वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरणको लागि प्रदेश र स्थानीय तहको वास्तविक स्रोतको आवश्यकता र राजस्वको आधारको पहिचानको मापदण्डलाई थप बैज्ञानिक र वस्तुगत बनाउनु पर्दछ।
- उपलब्ध वित्तीय स्रोतको बहुआयमिक उपयोग गर्न अल्पकालीन, मध्यकालीन र दीर्घकालीन कार्यक्रम बनाई एमटिइएफ र बजेटसँग तादात्म्यता हुने गरी स्रोत परिचालन र खर्च गर्नुपर्दछ।
- नेपाल सरकारले स्थानीय तहको लागि तयार गरेको सूत्र प्रणालीको बारेमा सरोकारवाला निकायहरूलाई सुसूचित तथा कार्यान्वयनको वातावाण तयार गरी बाँकी स्थानीय तहमा तत्काल कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ।
- दूरसञ्चार फ्रिक्वेन्सी र रोयल्टीको बाँडफाँट सम्बन्धमा हाल देखिएको समस्या समाधानको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगमार्फत थप अध्ययन अनुसन्धान गर्नुपर्दछ।
- नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाज्य कोषमार्फत जानुपर्ने रकम मासिक रूपमा हिसाब गरी उपलब्ध गराउनुपर्दछ।
- प्रदेश र स्थानीय तहमा विकासमूलक गतिविधि सञ्चालन होस् वा सेवा प्रवाहमा जनभावनाको सदैब कदर गरी सुशासनको प्रत्याभूति हुनुपर्दछ।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तर प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कार्यमूलक सम्बन्ध स्थापित गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीयता आमूल परिवर्तन हो। परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्नु कठिन विषय पनि हो। गाउँ-गाउँमा सिंहदरबार भन्ने नारासहित भित्रिएको सङ्घीयतालाई सफल कार्यान्वयन गर्ने हो भने शासकीय तहबीचको अन्तर सम्बन्ध, सहकार्य, समन्वय, सहकारिता, कार्य क्षेत्रमा स्वायत्तता एवं स्वयं व्यवस्थापनलाई थप बलियो बनाउन आवश्यक हुन्छ। अहिलेको मुख्य सवाल जनविश्वास आर्जन गर्नु तथा जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूलाई सबल, सक्षम र दिगो बनाउनु हो। तथापि निहित स्वार्थ तथा प्रभावको आधारमा हुने कार्यहरूले गुनासो समेत बढ्दै गएको पाइन्छ। यसर्थ, वित्तीय सङ्घीयताका यी आधारहरूलाई नियाल्दा नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि राजस्व परिचालनको सबैभन्दा बढी हिस्सा सङ्घीय सरकारबाट हुने गरेको देखिन्छ। त्यसैले यो परनिर्भर वित्तीय स्रोतको प्रवृत्तिलाई बदल्नु अति आवश्यक देखिन्छ। सङ्घीय शासन प्रणालीमा प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट दिगो राजस्वको स्रोत र आधारको पहिचान गर्दै समग्र वित्तीय व्यवस्थापन, राजस्व परिचालन तथा तहगत बाँडफाँटमा तीनै तहका सरकारहरू एवं आपसमा परिपूरक हुने सङ्घीय शासनलाई बढावा दिनु आजको आवश्यकता रहेको छ। दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्ने, सरकारका नीति तथा कार्यक्रम कार्यन्वयन एवं सङ्घीयताको लाभ भूइमान्छेसम्म पुऱ्याउने ऊर्जा नै वित्तीय सङ्घीयता र यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन नै हो।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान,२०७२
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन ,२०७४
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय योजना आयोग प्रतिवेदन, २०७९
- महालेखापरीक्षक कार्यालयको विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदन
- राजस्व दिशाबोध चुडामणि शर्मा, २०७८

English Section

Increase Effectiveness of Audit with New Audit Approach



- Dev B. Bohara*

Contextual Background

The Auditor-General is a constitutional position under the Constitution of Nepal and responsible for auditing all office of three tiers of the government and fully state-owned enterprises. The office set up is based on the Westminster model of and is headed by the Auditor General (AG) and appointed by the President on the recommendation of Constitutional Council whose tenure is of six years. In last nine months there was no confirmed AG. However, after the vacuum of about nine months the President has appointed new AG as national auditor. Office of the Auditor General (OAG) has legal mandate to conduct financial audit, performance audit, compliance audit, environment audit and other audits as provided for by the Audit Act, 2075.

There are many areas where OAG has improved its audit practice and contributing directly and indirectly to strengthen public financial management. The improvement is continuous process and with changed financial scenario, it is natural that the stakeholders expect some newness in the audit practice and reporting system from new AG. However, there is need for innovative audit approach or strategies to conduct audit of public entities. So, the new AG has to think with new approach and strategic areas for further improvement to deliver the constitutional responsibility to contribute towards achieving the national social-economic objectives of government in the coming days. In this article attempt has been made to highlight some areas that deserves attention of new AG that might help to determine the future course of action.

Overview of Institutional Environment

OAG carries out its audit operations as per the annual audit plan. Every year audit program schedule is sent to all Ministries and other bodies before commencement of audit. The result of audit is being submitted to President in the form of Annual Reports of AG have been in timely manner. With the changing PFM landscape, the adding value to the government through audit is challenging to the AG. So, our new efforts should be directed to learn from our experience and to find innovative approaches to strengthen OAG capacity and its audit operations to contribute for the improvement of PFM system in coming years. Some of the areas are discussed here that deserve consideration for new AG to strengthen the accountability process in management of public resources.

Looking at the organizational structure and infrastructure of OAG, it has adequate legal mandate including audit availability new office building, auditing standards, audit guides and manual, staff as per approved post etc. are in place for proper conduction of audit operations across the country. Bulky Annual Report, issue about settlement of audit

* Former Deputy Auditor General

irregularities (follow up), improve the delivery of audit services to public organizations are some issues to be dealt with at present by OAG.

To a large extent OAG has competent staff and is able to do all types of audits. Despite this, there is a need to strengthen capacities especially in the areas like audit coverage, determine priority on types of audit (performance, gender, forensic, concurrent audit etc.) to be conducted, follow-up procedure of audit observation, communication with stakeholder and opening of provincial office. So, OAG needs to consider and determine the future course of action to respond the situation.

Down size the Annual Report

The main objective of audit is to ensure that public funds are being used economically, efficiently, effectively, and in accordance with the law by the public entities. The AG provides an objective and independent assessment of the government's financial management and performance by reflecting significant observations in the Annual Report noted during audit of public offices to the President. However, there is lack of consistency in the size of the Annual Report of AG in terms of pages and its contents in last mi. It has made parliamentarian and readers difficult to determine which contents of Annual Report are actually significant. So, it is better to formulate a clear-cut policy to determine the matters or issues to be incorporated in the report so as down size the report and make PAC discussion impactful.

The AG submits annual report as per the Constitution of Nepal on work performed and this provision is common to all constitutional bodies but does not talk about the reporting contents. But the Audit Act specifies the four reporting contents with regards to annual report. In case of formulating the contents of annual report, establish a system or toolkit to provide response on the draft contents sent to ministries and request them not only to provide the descriptive response but also to provide action plan for effective remedial measures and prevention of the irregularities and deficiencies in future. In order to enhance reporting system and impact of audit it is required to establish a system to prepare financial, performance audit and report on corporate bodies in separate volumes for the ease of entities and discussion in PAC.

The Annual report contains various issue like budgetary issues, procurement of goods and services, governance and accountability, revenue collection, management and debt recovery, project management issues, internal control issues accounting and record keeping. Without any doubt, all the issues raised by audit are valid as there is lot of excise to be performed to arrive at audit conclusion. The annual report in some instances, contains small and less substantial issues and try to cover financial and non-financial matters that has increased the size of the report.

Some of the possible ways to down size the annual report are discussed below:

a) **Determine the Materiality Level**- Considering intensity or gravity of issue noted in audit, materiality level should be determined for annual reporting. As such there is formal method of identifying a materiality threshold of any issue to be audited or reported. Materiality can be determined in terms of money spent on the program, interest of Parliament because of program's high cost and high impact, potential for cost saving, aspect of service to people, probable impact of reporting on the issue etc. Likewise, cases of gross negligence, significant weakness in internal control, significant accountability issues that costs government and could be avoided, case of fraud and mismanagement of public funds, suspected corruption cases etc. can be considered for annual reporting

purposes. Such materiality can be expressed in terms of amount and percentage. For example, any single audit issue that involved more than Rs. 50 lakhs can be reported. Similarly, reporting on the basis of aggregating the audit issue noted in various entities and such aggregated amount should also exceed Rs. 50 lakhs.

b) **Reporting on small entities**- Audit reporting of entities with minimum budget appropriation or having operational budget with a very few activities need not to be reported such as constitutional bodies. Reporting on overall situation observed by audit seems okay but giving the heading for audited entity has increased the size of the Annual Report.

c) **Report on Provincial Government**- OAG prepares separate report for provincial government and submitted to the Provincial head. Similarly, audit issues relating to local level are also included in annual report. So, it is not necessary to report on issues relating to provincial government and local level in Annual Report.

d) **Performance Audit Report**- Issue separate volume for performance audit conducted. This will help to reduce the size of annual report and help to discuss on full report in PAC so as to take informed decision. In annual report mention only list of performance audit conducted.

e) **Report on Public Sector Enterprise (PSE)** – Establish a practice to issue separate volume for PSE including Committees and Boards audited. This will help to reduce the size of annual report and help to discuss on full report in PAC so as to take informed decision. In Indian Parliament, there is a separate financial standing committee within the Parliament called Committee on Public Undertaking (COPU) to discuss on audit report of PSEs for the purpose of examining the reports and accounts of PSUs.

f) **Allocation of pages for Ministry**- Establish a practice to allocate total page number for each ministry based on the budget, geographical spread, number of operational offices etc. for annual reporting purposes.

g) **Report the issues that are audited** - It is appropriate not to comment on report or information published in reports or publication of the ministries unless they are audited. Mere commenting on information in government publication without conducting audit of such information means to legitimize the figure and information of information published. In such situation, the reader may construe that the figure and information reported in Annual report are audited. In developed countries like Canada they conduct separate audit of performance information. Incorporation of figures and information in the annual report means we are legitimizing the figures. So, it requires to be relooked for future reports.

Formulate Policy on Annual Report

In practice within OAG, significant financial irregularities are picked from the preliminary audit report for annual report sent such cases to the ministry for seeking their reply. When the reply is not obtained or such reply is unable to solve the problem, then such issues are informed to the portfolio minister and included in the annual report. Considering this process, the reply from Ministry/ entity should be incorporated in the annual report to better understand the issue and facilitates in taking the decision. If the reply is reasonable or justifiable it is not necessary to include in the annual report.

On the view of above, OAG needs to conduct research to formulate a reporting policy or Guideline to determine what kind of audit issues deserve discussion in PAC or bring in the notice of Parliament. Such policy will not only down size the annual report but also

increase the impact of audited issue through the decision of the PAC in making government more accountable. So, it is the right time to new AG to revisit the contents of Annual Report and formulate the policy on annual reporting.

1. **Increase Focus from Financial to Performance Audit and Specialized Audit**- In public sector audit, performance audit is effective audit option to assess the accountability and transparency in use of public money. This audit also creates value for citizen. Talking about the core components of Performance audit method, it focuses on economy, efficiency and effective of money spent by the government entities in carrying out budget programs and activities. This audit not only confines in checking accounts it examines the accountability of the fund managers that was discharged by them in the management of public fund but provides more insights and value for money. So, OAG has to move further from mere reporting on public financial management to value creation audits by conducting performance and specialized audit. Commensurate to the increased size of the appropriated budget, the number of performance audit also to be increased. In this connection, OAG has to allocate adequate resources to undertake performance audit engagement for the government's national priority projects/program and other programs that have a big impact on the community and enhancing accountability for the budget spent. Such audits should be determined on the basis of availability of performance audit resources.

   Parliament and wider community have more interest particularly on performance audit as the results of performance audits that identify areas for improvement in the delivery of public services. PAC is also demanding performance audit in concurrent issues. Performance audits are also useful for adding value to stakeholders. The results of the performance audits are outlined in the audit report containing findings, conclusions and recommendations. However, it is difficult to obtain the skilled staff needed to complete performance audit programs.

2. **Conduct thematic audit**-The thematic audit can be carried out through performance audit and audit for special purposes. So, in line with performance audit, it is better to conduct brief issues assessments of government's program that are undertaken for the benefit of the citizen and such assessment might help ensuring whether citizen have actually received benefited or not. Some of the thematic issue may include subjects such as project implementation, high spending at year end, tax or customs exemption, distribution of national identity card, un-auctioned vehicles and equipment in particular ministry, quality control system of public works , time extension agreement of selected projects, unused or date expired medicine, non-operation of medical equipment in government hospital (selected) etc.

3. **Re-visit the Follow up audit mechanism and Audit Objection Register–** Since last few months process of settlement of audit objections and checking of such settled amount is almost stopped because of some different provision in Financial Procedure and Financial Accountability Act and in audit Act regarding settlement of audit findings. This issue has indicated that actually who is owner of the audit report, the OAG or audited entities or Parliamentary Committee or either combination thereof. The audit objections should be settled within 35 days as per the FP and FA Act and Rules. It is the responsibility of audited entity to settle irregularities and maintain Objection Register. The current issue with regards to follow up audit needs to be re- assessed based on the existing legal provision and international best practice. In general it is the duty of auditor to see the implementation status of recommendation made in prior years and settlement of audit queries. It is worth noting that follow-up on audit is a crucial part in maximizing

the impact of audits for accountability and transparency mechanisms within the government.

It seems imperative to initiate dialogue with concerned authorities for amendment of Financial Procedure and Fiscal Accountability Act and Rules thereof to specify the time limit for settlement of audit observation and keeping irregularities register. In the case, all observations are not settled within specified period then forward unresolved irregularities or audit observation to Irregularity Settlement Commission or Kumari Chwok and Kendriya Tahsil Karyalaya. There is no system of annual target for checking or reviewing the audit irregularities settled by government entities. Carry forward of unsettled irregularities for longer period should be discontinued and left it to the irregularity settlement commission. Practice should be established to get reports on the progress made in addressing previously reported audit findings.

4. **Cooperate and collaborate with Financial Comptroller General Office(FCGO) to strengthen Internal Audit-** Internal audit is the major component of PFM. FCGO is conducting internal audit of government entities since last four decades but the quality of the internal audit is not satisfactory. A lot of has been reported by OAG about weaknesses of Internal Audit that is conducted by FCGO since last many years. Strong internal audit means there is less burden to final audit and it can focus on specialized audit that might create value to the government. So, it is time for OAG to collaborate with FCGO to strengthen internal audit by providing training to Internal Auditors and deputing its selected staff in deputation for a specific period to support them or other arrangement. For this purpose, a Memorandum of Understanding (MOU) with FCGO is to be signed between these two Offices and incorporate activities in the annual program considering the terms and conditions of the MOU.

   It is worth noting that strengthening of internal audit will help OAG to mobilize its resources in performance or specialized audit. INTOSAI also suggest to collaborate and cooperate with internal audit.

5. **Develop Policy and Procedure for outsourcing of PSE Audit**- Occasionally, the Chartered Accountants (CA) community raise various questions or blame for biasness in appointment of the auditors of PSE. Since last few years, OAGN is appointing joint auditors in various PSEs to appease the CAs. In order to streamline the appointment process of auditors of PSEs a clear-cut policy needs to formulated for the appointment of CAs for the audit of the PSEs to resolve this issue and make it more transparent. Due to the standardization and imposition of regulatory reporting requirement that includes to determine key audit matters (KAM) and reporting requirement as per NOCLAR (reporting of fraud and fraudulent transaction, critical audit areas/ high risk areas, audit of entities whose business process is mostly digitized or automated and so on) has made audit more complex. In the view of above a policy should be developed for outsourcing of PSE audits covering the aspects like criteria for selection, prepare roster of CA firms, size and capacity of the firm, number of partners, quality control system within firm, audit fee determination criteria, criteria for appointing joint auditor, reporting and information collection from appointed auditor on financial management operations of PSEs etc. Also confirm whether quality assurance review of the audit firm has been performed by ICAN and ask for rating obtained from review. ICAN has rating criteria as satisfactory, generally acceptable, need improvement and need significant improvement. Such policy not only address the unnecessary controversy but also help enhance quality of audit performed by appointed auditors. In this situation it seems appropriate to formulate a policy or specific criteria for appointment of Auditors of PSE including

determination of audit fee. Once the policy or criteria for appointment of auditor for PSE audit is determined, it will help arbitrariness in appointment and avoid the unnecessary blame game or controversy.

6. **Streamline the relation with Public Accounts Committee-** PAC is called the extension of parliament or mini-parliament that deals with Annual Report of Auditor General by conducting deliberation on the reported contents in the presence of Secretaries of the government ministries. In course of deliberation, the AG assists PAC on the urgent or matters that deserve attention of the Committee by explaining the matters**.** Establish separate section or Unit within OAG to deal with PAC matters and assign the responsibilities of the Section. Regularly interact with PAC and create the conducive environment to complete discussion on annual report by prioritizing the issues.

7. **Human Resource Capacity:** All level of staff is the assets of every organization. Such staff needs the competencies like functional knowledge, functional skills, behavioral and leadership ability to function confidently and effectively. OAG has developed HR policy but required to be assessed its implementation. OAG staff are given induction and in-service training within OAG and by other government training Institutions and Nepal Administrative Staff College and Public Finance Management Training Centre. Overseas training are useful for obtaining relevant knowledge about and sharing experience audit practiced with the participants. OAG staff are nominated in various training programs conducted by INTOSAI and ASSOSAI which is very useful for learning. Apart from such training, cooperation with friendly SAIs might be significant for enhancing knowledge and skill of the staff by signing MOUs with them for capacity development of OAGN staffs. In this regard the MOU recently signed with CAG India is milestone achievement for which effective implementation of MOU is needed. Likewise, initiation at institutional diplomatic level is also equally important for revival of CAAF Fellowship program in the days to come. Additional dialogue should be initiated with the concerned authorities to create some positions of Chartered Accountants to increase the number of professional accountants in the audit cadre in permanent or contract basis. There are many ways to make these arrangement more beneficial as discussed below:

   a) **Effective implementation of MOU with CAG India** - Recently, a Memorandum of Understanding (MOU) has been signed between OAGN and Comptroller and Auditor General of India (CAG) on cooperation in the field of public sector audit on 2nd May 2024. This MOU includes the activities like capacity building, exchange of experience, enhancement of skill, capacity and competence enhancement which are related to capacity building of OAG. Based on the MOU singed with CAG India the following capacity building activities deserve consideration to materialize by holding further talks with CAG India.

      - Initiate the written process and dialogue with CAG India to accommodate two Officers in the induction training that is conducted by CAG at National Audit and Accounts Academy (NAAA),Shimla,
      - Request to accommodate selected OAG staff in the audit team in the audit of UN agencies assigned to CAG India,
      - Make arrangement for long term deputation of OAG staff in India to provide field level audit exposure in the audit of mega project, revenue audit and performance audit,
      - Propose for technical support related to performance audits;

The MOU will be useful for the exchange of experience in methodologies and procedures, joint efforts in professional training and personnel development, sharing best practices through workshops, conferences, and technical meetings.

b) Initiate for revival of CAAF Fellowship - Initiate correspondence with Canadian Audit and Accountability Foundation (CAAF), Canada either directly and through diplomatic channel i.e. Embassy of Nepal in Canada for international fellowship program for SAI's of developing countries. Senior Officer from OAG started attending this nine-month fellowship program since 1984 and discontinued from 2004. Under this fellowship program, senior auditors from SAIs visit to Canada for nine months to be immersed in auditing and accountability practices, with a focus on performance audit methodology. Without any doubt this international long-term skill development program helped to strengthen performance audit capability of OAG in the past. The CAAF fellows who attended the fellowship program really deserve appreciation for bringing performance audit at the present stage. So honest effort is required in the part of OAG to restore the fellowship program.

c) OAG shall also initiate for mutual collaboration with other SAIs in the region and at global level-

8. Concluding Thoughts - OAG has long history and trying to promote transparency and accountability in the use of public money. The annual reports submitted to the President are sufficient to substantiate the matter. The reports provide various recommendations for improving government operations and financial management by giving the examples of areas for improvement. Despite the limited resources, OAG is trying its best in fulfilling the conferred constitutional responsibility by conducting audit of public money although there is always room for improvement. In the light of this, OAG needs to look on the current issues as stated in this article to respond them with new approach so as to improve and increase effectiveness in the current audit practices for better delivery of public audit service to the citizen.

References

- Constitution of Nepal
- Audit Act, 2075
- OAG Annual Reports
- GUID 9040 – Good Practices related to SAI Transparency

Accounting for Fixed Assets

- Sushil Raj Khanal*

Assets are the resources created, owned and controlled by the entity .The sources of assets are always either backed by the equity or the liability. The principle is based on the underlying assumption that "each and every debit has its corresponding credit." It is also called balanced accounting equation. Balance Sheet is the statement of sources and description of the outstanding assets. The sources can be either through the equity or liability .Furthermore, the sources can be of short term or long term. It can be conditional/situational or perpetual. The conditional/situational source is called liability while the perpetual source is called equity. Liability has the lower cost in compared to the cost of equity. Equity has the responsibility to control and guide the liability. Equity could not be short term but the liability could either be short or long term.

Principally, the assets are the resources which have relatively larger benefits in comparison to its underlying burden/cost. The International Financial Reporting Standards (IFRS) defines an asset as follows: "An asset is a resource controlled by the enterprise as a result of past events and from which future economic benefits are expected to flow to the enterprise." The life of the assets can range from shorter duration to the foreseeable future. Assets must always satisfy the condition of assuring some benefits over a period of time. Cut off date is the guiding principle in determining the qualification of the assets as the short term assets/current or long term/non-current. The physical attribute is another criterion in order to classify assets into tangible or intangible assets. Assets cover wide range of economic benefits and rights. The prime classification of the assets can be based upon following criteria:

- Collectivity: It determines whether the assets could be realized on short term (current assets like cash, bank, and inventory) or its realization spread over in other reporting periods (non-current assets like building, plant, software).
- Biological assets: Assets associated with plants and animals are recognized under this class like poultry, forests, fisheries, and nursery.
- Tangible and intangible: Assets having the physical content are tangible assets like truck, chair, and computer while the assets related with the rights are intangible assets like copyrights, royalty, franchise, and lease.
- Financial assets: Assets relating to either rights to return or control or both like shares, bonds, debentures, treasury bills.
- Contingent assets: Contingent assets are dependent on certainty of some future events /outcome. These assets can't be measured reliably. These assets are not recognized on the basis of principle of prudence and conservatism but disclosures are required to inform the stakeholders.
- Assets held for sale: Assets relating to discontinued operations or intended to be sold are categorized under assets held for sale.
- Deferred Assets: The benefits of expenditures spread over more than one reporting period like pre-establishment expenses and deferred tax.

The article is specifically based on the accounting treatment of fixed assets.

* Director, Office of the Auditor General

Fixed assets are the tangible assets which are regulated by the cutoff date. It implies that fixed assets do have *the physical shape and size*. Fixed assets do have *a life larger than a fiscal/accounting period* usually one year period.

Features of fixed assets:

- They do have physical shape and size,
- They do have life span longer than a single reporting period,
- Fixed assets management justify the need of/ for equity and the long term debt,
- Fixed assets measures the financial strength and test the operating capacity of the entity,
- The essence of the business is the acquisition and the optimization of the acquired fixed assets.

Types of fixed assets:

The accounting standard has basically categorized the fixed assets into:

A. Investment Property: Investment property is property in land or a building *held to earn rentals or for capital appreciation or both.*

B. Property, plant and equipment: Fixed assets that are *held for use in the production or supply of goods or services, or for administrative purposes* are recognized under Property, plant and equipment.

Advantages of fair accounting of fixed assets:

The benefits of proper and fair accounting of fixed assets have the following advantages:

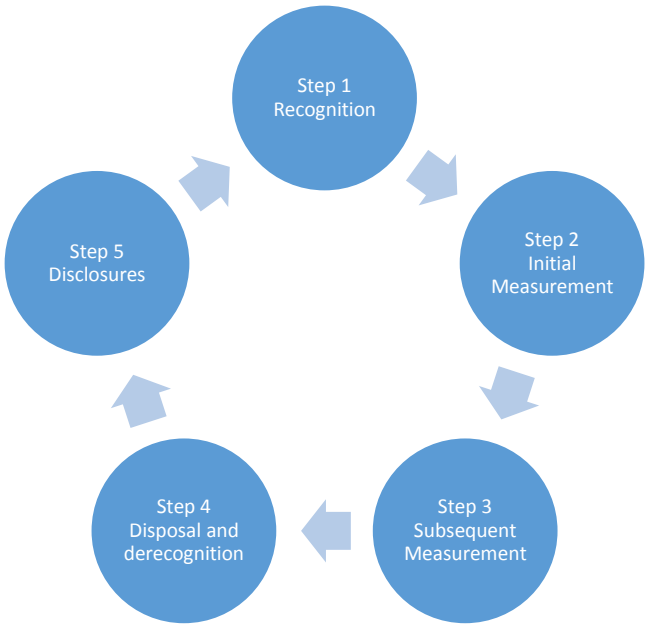
- It reflects the liquidity of the business/organizational/management plan.
- It is used to determine the net-worth of the entity.
- It reflects the earning or operating capacity of the entity.
- It reflects the financial vision and viability of the management.

Risks of improper accounting of fixed assets:

The associated risks of improper accounting of fixed assets can generally be described as follows:

- Inflated amounts produce false net worth of the entity.
- Creditors and financial institutions will be betrayed.
- It verifies the fraudulent intention and practice of the management.

Accounting treatment: The term "accounting treatment" incorporates the steps like recognition; initial measurement; subsequent measurement; disposal and derecognition; and disclosures. Unless otherwise specifically provided the normal accounting treatment of fixed assets can be presented in following steps:



Step 1: Recognition: Fixed assets shall be recognized as an asset only when it is probable that the associated *future economic benefits will flow to the entity* and the *cost can be measured reliably*. The recognition requires the fulfillment of two conditions. First, some economic benefits must likely to accrue; secondly, the value of net benefits over its useful life can be ascertained with some precision.

Step 2: Initial Measurement: The next step is to measure the value of fixed assets. Initially they are measured at its **cost** either at the date of acquisition in case of purchase or the cost of construction in case of self-construction. Cost is the amount of cash or cash equivalents paid; or the fair value of the consideration given to acquire an asset at the time of its acquisition or construction. Therefore, any element of profit is excluded at the initial measurement of the fixed assets.

Cost: Cost is the consideration in cash or kind, foregone against the creation/acquisition of the assets. Costs is the sum total of all normal expenses to acquire or create the assets in the condition and location so as to operate them as intended by the management. It includes the expenses like:

- Purchase price after deducting any trade discounts and commercial rebates;
- Non-refundable purchase taxes. Refundable taxes to the registered party under the specified act like VAT or Excise, therefore, are excluded in calculating the cost.
- Expenses directly attributable to bringing the asset to the location and condition necessary for it to be capable of operating in the manner intended by management;
- Dismantling and site preparation or restoration cost;
- Assembly and installation costs, and
- Capitalized borrowing costs.

Cost of self-constructed assets: It is determined using the same principles used for the acquired asset. Internal profits are avoided in arriving at such costs. Similarly, the cost of abnormal amounts of wasted material, labor or other resources incurred is not included in the cost of the asset.

Capitalized Borrowing Costs: Borrowing costs are the costs of borrowing i.e. the interest costs. Financial costs that are directly attributable to the acquisition, construction or production of

asset shall be **capitalized** and included in the cost of the assets. Directly attributable costs are the costs that would have been avoided if the expenditure on that particular asset had not been made. In case the determination of the costs that are directly attributable to the acquisition, construction or production of an asset is difficult then we should exercise the use of prudent judgment in recognizing the amount and extent of associated finance cost. Capitalisation of borrowing costs shall be ignored during the extended periods in which intended progress is interrupted. Therefore, the finance costs related with the unintended construction period is excluded from the costs of the assets. Capitalisation of borrowing costs shall cease when the assets be in the condition and location so as to operate them as planned by the management.

Step 3: Subsequent Measurement: It is the measurement on each reporting date after the initial measurement till disposal and derecognition. The subsequent measurement of PPE (Property, Plant and Equipment) and Investment Property has been explained separately.

- Property, plant and equipment: After the initial measurement at cost an entity has a choice to apply either *the cost model or the revaluation model* and they must specify in its accounting policy.

Cost model: Under this model an item of property, plant and equipment shall be carried at its cost less any accumulated *depreciation* and any accumulated *impairment* losses.

Depreciation: Depreciation is a periodic charge over the fixed assets and reported in the income statement at each reporting date. Depreciation of an asset begins when the assets is in the condition and location so as to operate them as planned by the management. The materiality of an item of assets in relation to its corresponding block determines whether such item should be depreciated separately or not. The depreciable amount of an asset shall be allocated on a systematic basis over its economic life. The residual value and the useful life of an asset shall be reviewed at each financial year end and if previous estimates need to be rectified, the change shall be accounted for as a change in an accounting estimate. The depreciable amount of an asset is determined after deducting its residual value. Depreciation of an asset ceases when the asset is classified as held for sale or residual value begins to exceed its carrying value.

Useful life: It is the intended period of usage or the period to withdraw expected output from the specific assets and is based on the asset's expected utility to the specific entity. Useful life is either the period of time over which an asset is expected to be used by the entity; or the number of production or similar units expected to be obtained from the asset by the entity. We must consider expected usage of the asset, expected physical wear and tear, technical or commercial obsolescence and legal or similar limits on the utility of the asset in determining the economic life of an asset. The asset management policy of the entity determines the useful life of the assets. They may dispose the assets after a specified time or after consumption of a specified proportion of benefits embodied in the asset, earlier than the period of normal economic life. Therefore, the useful life may be shorter than its normal life.

Depreciation method: It is the technique to absorb the cost of the assets over its useful life and is based on the timing in which the asset's embodied benefits are expected to be consumed by the entity. The depreciation method shall be reviewed at least at each financial year end and, if there has been a significant change in the expected pattern of consumption of benefits then the method shall be changed to reflect the impact of revised useful life and accounted for as a change in an accounting estimate.

Depreciation on Land and buildings: *Land and buildings are separable assets and are accounted for separately, even when they are acquired together.* Land has an unlimited useful life and, therefore, is not depreciated. Buildings have a limited useful life and, therefore, are depreciable assets. An increase in the value of the land on which a building stands does not affect the determination of the depreciable

amount of the building. In some cases like lease-hold property, the land may have a limited useful life; in that case, land is also depreciated over its economic life.

Impairment: Impairment is the loss of intrinsic value of the assets. An entity shall assess at each reporting date whether there is any indication that an asset may have impaired. However, the impairment assessment is not carried for current assets; deferred assets; financial assets; investment property; biological assets; intangible assets; and non-current assets classified as held for sale unless otherwise specifically provided. Generally, their carrying amount on each reporting date upon subsequent measurement does not exceed their net realizable value. If any indication of impairment exists, the entity shall first estimate the recoverable amount of the asset to ensure that the value of an assets has not been booked or carried exceeding their recoverable amount. Carrying amount is the book value defined as initial cost less accumulated depreciation and impairment losses thereon. The recoverable amount of an asset is the higher of its fair value and value in use. Fair value is the amount of net consideration obtainable from sale in an arm's length transaction between knowledgeable, willing parties less the costs to sell. Value in use is the present value of expected future cash flows from the assets. Thus, impairment is a loss in book/carrying value in relation to its recoverable amount. The revalued asset will be impaired if its value in use falls short of its revalued amount.

Revaluation model: An item of property, plant and equipment whose fair value can be measured reliably shall be carried at a revalued amount. Revalued amount is the fair value at the date of the revaluation less accumulated depreciation and accumulated impairment losses. Revaluations shall be made with sufficient diligence and regularity to ensure that the carrying amount i.e. *the book value* does not differ materially from the fair value at the reporting date. The frequency of revaluations depends upon the changes in fair value of the assets. When the fair value of a revalued asset differs materially from its carrying amount, a further revaluation is required. The fair value of assets is usually determined from market-based evidence through appraisal that is normally undertaken by professionally qualified valuers. If there is lack of market-based evidence of fair value because of the specialized nature or the item is rarely sold then an entity should estimate fair value using *an income or a replacement cost approach.* An income approach considers the present value of net future benefits adjusting the cost to dispose while under replacement approach cost to replace the existing assets at the existing condition and location is considered. If an asset's carrying amount is increased as a result of a revaluation, the increase shall be credited **directly to equity** under the heading of revaluation surplus. However, the increase shall be recognized in profit or loss to the extent it reverses a revaluation decrease previously recognized. If an asset's carrying amount is decreased as a result of a revaluation, the decrease shall be **recognized in profit or loss**. However, the decrease shall be debited directly to equity under heading of revaluation surplus to the extent of outstanding credit balance.

- Investment Property: After the initial measurement at cost an entity shall measure all of its investment property **at fair value,** except in the cases where fair value cannot be determined reliably, on each reporting date thereafter. Fair value of the investment property is the amount for which an asset could be exchanged between knowledgeable, willing parties in an arm's length transaction. The fair value shall reflect market conditions at the reporting date. Fair value is always time-specific as of a given date. *A gain or loss arising from a change in the fair value of investment property shall be recognized in profit or loss for the period in which it arises.* Since, Investment Property is carried at fair value on each reporting date after the initial measurement, depreciation and impairment loss is not generally required to record them. Knowledgeable means that both the parties involved i.e. the buyer and the seller are reasonably informed about the nature and characteristics of the investment property, its actual and potential uses, and market conditions at the given date. A willing party is motivated but not compelled to buy or sell and assumed to be economically rational person. An arm's length transaction is the price that follows the

general market conditions and presumed to be conducted between unrelated parties each acting independently. In the absence of current market price the fair value is determined considering the current market price for similar property in the similar location and condition and with similar financial utility as well adjusting the differences in the nature, location or condition of the property. In the absence of current prices in an active market an entity considers discounted cash flow projections based on reliable estimates of future cash flows supported by external evidence. Fair value must be distinguished from the value in use. Value in use accommodates the benefits that are specific to the entity and not applicable to entities in general. For example, fair value does not cover the additional value derived from the creation of a portfolio of properties; synergies created between assets; legal rights or restrictions specific to the current owner; and specific tax benefits or burdens. In determining the fair value of investment property, an entity shall not double-count assets that are already recognized as separate assets. For example: equipment such as lifts is an integral part of a building and is generally included in the fair value of the building; if an office is leased on a furnished basis, the fair value of office includes the fair value of the furniture as well. The fair value of investment property *always ignores the future capital expenditure that will improve or enhance the property and the associated benefits therefrom.*

Step 4: Disposal and Derecognition: The assets are derecognized either upon disposal or when it is certain that no future economic benefits will accrue from its use or disposal. Gains or losses shall be determined as the difference between the net disposal proceeds and the carrying amount of the asset and shall be recognized in profit or loss in the period of disposal. The consideration receivable on disposal is always recognized at fair value. If payment is deferred, the related financial costs/benefits shall be recorded as interest cost/income using the *effective interest method.*

Step 5: Disclosures: Disclosures are also *an integral part* of the financial statements.

The financial statements must disclose the following information on each reporting date for each class of fixed assets as required by the accounting standards:

(a) The measurement method and bases used for determining the carrying amount;

(b) The depreciation methods used;

(c) The useful lives or the depreciation rates used;

(d) The gross carrying amount and the accumulated depreciation/impairment losses at the beginning and end of the period; and

(e) A reconciliation of the carrying amount at the beginning and end of the period showing: additions; assets classified as held for sale /disposal; acquisitions through business combinations; increase or decrease resulting from revaluations and from impairment losses recognized or reversed directly in equity; impairment losses recognized/reversed in profit or loss; depreciation; and

(f) The existence and amounts of restrictions on title; amount of expenditures recognized in the course of its construction; and the amount of contractual commitments for the acquisition.

Reference

NAS 16 Property, Plant and Equipment
NAS 23 Borrowing Costs
NAS 36 Impairment of Assets
NAS 40 Investment Property

Artificial Intelligence in Public Sector Auditing



- Ramesh Subedi*

Introduction of Artificial Intelligence

Artificial Intelligence (AI) is the simulation of human intelligence in machines that are designed to think and learn like human beings. AI systems can perform tasks such as visual perception, speech recognition, decision-making, and language translation. These systems range from narrow AI, which is specialized for specific tasks, to the theoretical concepts of general AI, which could perform any intellectual task a human can, and super intelligent AI, which would surpass human intelligence. AI technologies include machine learning, deep learning, natural language processing, and computer vision, and they are widely used in various industries to enhance efficiency, accuracy, and capabilities.

Historical development of Artificial Intelligence

a. Conceptual Era of AI

The term "artificial intelligence" was coined at the Dartmouth Conference by John McCarthy, Marvin Minsky, Nathaniel Rochester, and Claude Shannon, marking the official birth of AI as a field in 1956. However, Alan Turing was proposed the "Turing Test" to determine if a machine can exhibit intelligent behavior indistinguishable from that of a human in 1950. Warren McCulloch and Walter Pitts published a paper on artificial neurons, laying the groundwork for neural networks in 1943.

b. Foundation and Research Era

LISt Processing i.e. LISP programming language was developed by John McCarthy in 1958 and was the milestone for AI research. Similarly, ELIZA, an early natural language processing program, was created by Joseph Weizenbaum, simulating a conversation with a psychotherapist in 1966. Developing expert systems, which use rule-based systems to emulate human expertise in specific domains, revitalizes AI research. The backpropagation algorithm for training neural networks was popularized by David Rumelhart, Geoffrey Hinton, and Ronald Williams in 1986.

c. Starting Era

IBM’s Deep Blue machine defeated chess champion Garry Kasparov, which showed the potential of AI in strategic games in 1997. During the 2000s the starting of big data increased the computational power of AI, particularly in Machine Learning and data analysis. Geoffrey Hinton and his team reintroduced deep learning, which significantly improves neural network performance and opens new avenues for AI applications in 2006.

* Director, Office of the Auditor General

d. Application

IBM's Watson wins the quiz show Jeopardy! Demonstrating advanced natural language processing and knowledge retrieval capabilities in 2011. A deep learning algorithm developed by Geoffrey Hinton's team won the ImageNet competition, significantly improving image recognition accuracy in 2012. Google acquired DeepMind, which later created AlphaGo (a future project), an AI that defeats top human Go players, showcasing the capabilities of deep reinforcement learning in 2014.

e. AI in Everyday life

AI has become increasingly integrated into everyday life, with applications in healthcare, finance, transportation, and personal assistants like Siri, Alexa, and Google Assistant in 2020s. OpenAI releases chatGPT-4, a highly advanced language model capable of complex text generation, translation, and conversational abilities.

How can we extract information using AI Tools?

a. Data Integration and Preprocessing:

- **Data Extraction Tools**: Use AI-powered ETL (Extract, Transform, Load) tools to automate the extraction of data from various MIS databases. These tools can handle structured and unstructured data, ensuring comprehensive data capture.
- **Data Cleaning and Transformation**: AI algorithms can clean and preprocess the data by identifying and correcting errors, handling missing values, and transforming data into a suitable format for analysis.

b. **Natural Language Processing (NLP)**:

- **Text Analysis**: NLP tools can analyze textual data within the MIS, such as reports, emails, and logs. They can extract relevant information, summarize documents, and identify key themes and trends.
- **Automated Report Generation**: NLP can generate summaries and reports based on the extracted data, providing auditors with concise and relevant information.

c. **Machine Learning and Data Analytics**:

- **Pattern Recognition**: Machine learning models can analyze historical data to identify patterns and anomalies. This helps auditors detect irregularities, fraud, or non-compliance.
- **Predictive Analytics**: Use machine learning algorithms to predict future trends and potential risks based on historical data. This allows for proactive auditing and risk management.

d. **Robotic Process Automation (RPA)**:

- **Automated Data Extraction**: RPA bots can automate repetitive tasks such as data extraction from MIS, data entry, and basic analysis. This saves time and reduces human error.
- **Workflow Automation**: RPA can streamline the auditing workflow by automating routine processes, allowing auditors to focus on more complex and value-added activities.

e. **Data Visualization**:

- **Dashboards and Visual Reports**: AI-powered data visualization tools, like Power BI or Tableau, can create interactive dashboards and visual reports. These tools help auditors understand complex data through visual insights.
- **Anomaly Detection**: Visual tools can highlight anomalies and trends, making it easier for auditors to identify areas that require further investigation.

Importance of AI in the Future

- **Automation and Efficiency**: AI can automate repetitive and ordinary tasks, significantly increasing productivity and efficiency across industries.
- **Innovation and Problem Solving**: AI drives innovation by enabling new solutions to complex problems in fields like healthcare (e.g., drug discovery), climate science, and logistics.
- **Enhanced Decision Making**: AI can analyze vast amounts of data quickly, providing insights and supporting better decision-making in business, finance, and governance.
- **Personalization**: AI enhances user experiences by providing personalized recommendations and services, such as in e-commerce, entertainment, and customer service.
- **Improved Healthcare**: AI aids in early disease detection, personalized treatment plans, and efficient management of healthcare systems.
- **Safety and Security**: AI can improve safety through applications in areas like autonomous vehicles, cybersecurity, and disaster response.
- **Economic Growth**: AI contributes to economic growth by creating new markets and job opportunities, especially in technology and data science sectors.

Demerits of AI

- **Job Displacement**: Automation may lead to job losses in certain sectors, particularly those involving routine and repetitive tasks.
- **Bias and Discrimination**: AI systems can perpetuate and amplify biases present in training data, leading to unfair and discriminatory outcomes.
- **Privacy Concerns**: The use of AI in surveillance and data analysis can lead to significant privacy issues and misuse of personal information.
- **Security Risks**: AI systems can be vulnerable to hacking and manipulation, posing risks to critical infrastructure and safety.
- **Lack of Accountability**: It can be challenging to determine responsibility for decisions made by AI systems, especially in cases of error or harm.
- **High Costs**: Developing and maintaining advanced AI systems can be expensive, potentially widening the gap between wealthy and developing regions.
- **Ethical Concerns**: The development and deployment of AI raise ethical questions about the role of machines in decision-making and their impact on human values and society.
- **Dependence on Technology**: Over-reliance on AI could reduce human skills and critical thinking abilities, leading to a loss of control and autonomy.

Importance of AI in Supreme Audit Institutions (SAIs)

- **Enhanced Efficiency**: AI can automate routine auditing tasks, allowing auditors to focus on more complex and strategic areas.
- **Improved Accuracy**: AI tools can analyze large datasets with high accuracy, reducing the risk of human error.
- **Fraud Detection**: AI can identify patterns and anomalies that may indicate fraud or mismanagement of funds.
- **Data Analysis**: AI can process vast amounts of data quickly, providing deeper insights and more comprehensive analyses.
- **Resource Optimization**: AI can help optimize the allocation of auditing resources by identifying high-risk areas that require more attention.
- **Real-Time Monitoring**: AI enables continuous auditing and real-time monitoring of financial transactions and compliance.

How Auditors Can Use AI Tools in Public Sector Auditing

- **Data Mining and Analytics**: AI can analyze large volumes of data to identify trends, anomalies, and patterns that may indicate financial irregularities.
- **Risk Assessment**: AI can assess risk by analyzing data from various sources, helping auditors focus on high-risk areas.
- **Automated Testing**: AI can automate the testing of transactions and controls, ensuring consistent and thorough testing procedures.
- **Predictive Analysis**: AI can predict future risks and potential areas of concern based on historical data and trends.
- **Natural Language Processing (NLP)**: NLP can be used to analyze textual data from reports, emails, and other documents to identify potential issues.
- **Image and Document Recognition**: AI can process and analyze images and documents to extract relevant information for auditing purposes.
- **Continuous Auditing**: AI tools can facilitate continuous auditing by constantly monitoring transactions and flagging any irregularities in real-time.

Data analysis and AI Tools in Public Sector Auditing

- **ACL Analytics:** A data analysis tool that uses AI to help auditors detect anomalies, manage risk, and ensure compliance. The Government Accountability Office US, National Audit Office UK, The Netherlands Court of Audit Netherlands, and the Auditor General of South Africa are a few examples of SAI that use using ACL application for the Auditing process.
- **IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis):** An auditing tool that uses AI to analyze large datasets and identify trends, anomalies, and patterns. Various SAIs use IDEA Software for data analysis. Office of the Auditor General Nepal is also moving forward with IDEA software used for data analysis.

- **Power BI with AI Features:** Microsoft's data visualization tool incorporates AI capabilities to analyze and visualize audit data, identify trends, and generate insights. CAG India also uses Power BI in the auditing process to analyze data from software.

Application in Public Sector Auditing

- **Fraud Detection**: AI tools can analyze transactions and detect unusual patterns that may indicate fraud which helps public sector auditors to identify and investigate potential fraud cases more efficiently.
- **Compliance Monitoring**: AI can continuously monitor transactions and activities to ensure compliance with regulations and policies, providing real-time alerts for any deviations.
- **Performance Auditing**: AI can evaluate the performance of public programs by analyzing various data sources, helping auditors assess the effectiveness and efficiency of government initiatives.
- **Financial Auditing**: AI tools can assist in the accurate and efficient analysis of financial statements, helping auditors to identify discrepancies and ensure the reliability of financial reporting.
- **Resource Allocation**: AI can help public sector auditors prioritize their efforts by identifying high-risk areas and allocating resources more effectively.
- **Predictive Maintenance**: AI can analyze data from infrastructure and public assets to predict maintenance needs, helping to prevent costly repairs and downtime

How Future Auditors Can Cope with AI in Public Sector Auditing

The integration of AI in public sector auditing presents both opportunities and challenges. Future auditors can effectively cope with these challenges by focusing on several key factors:

- **Education and Training**
  - **Continuous Learning**: Auditors should engage in continuous education to stay updated with the latest AI technologies and methodologies. This includes online courses, certifications, and workshops.
  - **Technical Skills**: Developing technical skills in data analysis, machine learning, and AI tools is essential. Auditors should become proficient in using AI-powered audit software and data visualization tools.
  - **Understanding AI**: Auditors need to understand the basics of AI, including how algorithms work, how to interpret AI-generated results, and the limitations and biases of AI systems.
- **Embracing Technology**
  - **Adopting AI Tools**: Auditors should be open to adopting AI tools that enhance efficiency and accuracy. Familiarity with tools like ACL Analytics, IDEA, Watson Analytics, and others can significantly improve audit processes.
  - **Leveraging Data Analytics**: Auditors should leverage data analytics to process large datasets, identify trends, and detect anomalies. This includes using AI for predictive analytics and risk assessment.
- **Enhancing Analytical Capabilities**
  - **Data Interpretation**: Auditors must develop strong analytical skills to interpret data insights provided by AI tools. This involves understanding statistical methods and being able to draw meaningful conclusions from data.

- **Critical Thinking**: Despite AI's capabilities, human judgment and critical thinking are irreplaceable. Auditors need to critically evaluate AI findings and contextualize them within the broader audit framework.

- **Ethical and Professional Standards**
  - **Ethical AI Use**: Auditors should be aware of the ethical implications of AI, including issues related to data privacy, bias, and transparency. Ensuring that AI systems are used ethically and responsibly is crucial.
  - **Adhering to Standards**: Auditors must continue to adhere to professional standards and guidelines, ensuring that AI tools complement rather than replace the rigor of traditional audit practices.
- **Continuous Improvement**
  - **Feedback Loops**: Establishing feedback loops to continuously assess the performance and impact of AI tools ensures that they remain effective and aligned with audit objectives.
  - **Ongoing Evaluation**: Regularly evaluating AI tools and methodologies helps in refining and improving audit processes over time.

Conclusion

SAIs can use AI to conduct different types of auditing however, it also has some challenges that should be considered by SAIs while using it. First, addressing ethical concerns and biases in AI systems is crucial for fair and responsible AI development. Secondly, moving beyond narrow AI to develop general AI that can perform any intellectual task as a human is a significant ongoing challenge. Moreover, it is essential to establish regulations and frameworks to ensure the safe and beneficial use of AI technologies.

The office of the Auditor General of Nepal has been using the Nepal Audit Management System (NAMS) which incorporates the data capture and storage system. We can use available data analytics tools like ACL, IDEA, and Power BI to analyse the data while conducting the audit of different sectors: Nepal Airlines Corporation, Inland Revenue Department ITS Application, and Customs ASYCUDA application etc. We can start our AI journey by using data analytics tools in auditing and implementing Chatbot in the webpage and specific audit-related risk mechanisms in NAMS. We can also use online seminars on data analytics and Machine Learning through another SAI that has been using various techniques for data analysis which also starting to capacity building our auditor's coping with advanced technology.

Reference

- https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/history-artificial-intelligence/
- https://www.audit.gov.cn/WGBD/
- https://medium.com/@sutthisun/robuditai-revolutionizing-public-auditing-with-science-technology-and-data-driven-insights-ca22a7f8c214
- Application and Practice of Artificial Intelligence in Nepal, Ministry of Communication and Information Technology.
- Handouts, iCISA, "Audit of E-governance Course"
- Various presentation presented by USE OF DATA ANALYTICS IN AUDIT, Online Seminar, conducted by Office of the Comptroller and Auditor General of India and Shanghai Cooperation Organization.

Corruption: Its Consequences and Challenges for Disaster governance



- Kedar Satyal*

Abstract

The word corruption refers to the destructive acts that generally destroy the established system of service delivery and harm to governance. Governance is implementation of law and regulation based on policy and planning using resources by the organization as a decision where the organization is the representation of government. Corruption not only affects to public/citizens by inequitable service delivery but also increasing poverty, effects on national economic sectors, increasing crime rates in society, immoral and dishonest behaviours with some kind of pathologies. In modern time, disaster governance become as a technocratic domain that tries to perform coordinated efforts during the disaster cycle and corruption may involve some occult activities in emergency management. Not only technological practices during pre-disaster, trans-disaster, and post-disaster periods but socio-anthropological aspects would be applicable for better disaster governance and lessen (control) corruption. However, ineffective leadership, socio political structures and context, un-equitable treatment to the victims and their identification are challenging to disaster governance and providing opportunity to corruptive act in modern governance system. To overcome from such evils government personnel must be the model of delivery of governance as per the constitutional provision in Nepal.

a. Conceptual Aspects of Corruption, Disaster and Governance

The word corruption is derived from the Latin word 'corruptus', (past participle of 'corrumpere') means to destroy (Fitzpatric, 2007). In the other hand, the meaning of Latin word 'Corruptio' (translation of Greek word phthorà that is the opposite of aphthorà) is related to performance (Satyal, 2023). The term corruption includes the perversion of either integrity and or the perversion of anything from an original state of purity, where corrupt is to pervert, defile, make venal also includes corrupt practices and perversion (Senior, 2006). So, it is understood as the means of destruction of system. Corruption is transgressions between the public and the private (Muir & Gupta, 2018). Social sciences have approached corruption from two broad perspectives: structural which adds negative (poverty, ignorance, repression etc.) as well as positive (fills the gap left by partial bureaucratization) characteristics and interactional that focus on the behaviour of actors in particular public-office settings (Haller & Shore, 2005). Both structuralist and interactionist approaches of corruption have three basic assumptions: takes place between the public and a private sphere, an indicator of instability and morally reprehensibly and therefore a clandestine activity.

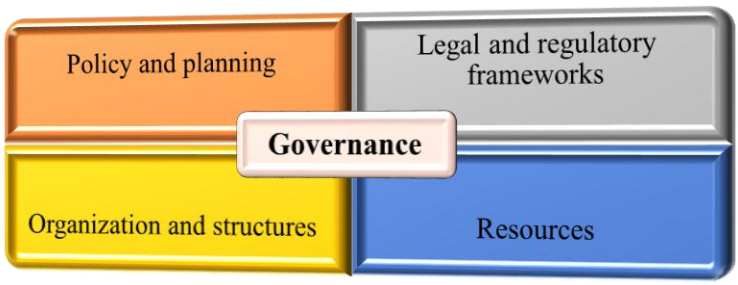
*Under Secretary, Government of Nepal

Corruption is hidden, occult and immoral so anthropology of corruption focuses on rules and norms that govern social conduct. Opportunity and seduction both are the major cause of corruption. Roots of corruption is moral and economic (Domenic Marbaniang, 2014). Properties like deviance, witchcraft, transaction of corruption results anthropologically descriptivity of corruption as personal anecdote, biographical trajectory, polyphonic case study and the bureaucratic itinerary (Nuijten & Anders, 2007). The main forms of corruption are bribery, embezzlement, fraud, and extortion. Corruption is understood more legally and ignoring socially sanctioned sphere.

The central aspect of Confucius's doctrine is for individuals embracing moral principles to internalize a sense of righteousness, attaining virtue as well as achieve social harmony through the practice of propriety. Due to the belief of good human nature in every individual, governance principles were aimed at restoring this moral goodness. Out of three types (immoral, moral and corrupt) of behaviour where corrupt behavior can occur between individuals with or without the presence of organization (Rama & Rowley, 2017) where government organizations are the key aspect of governance and service delivery.

Governance is the set of instruments like laws, rules and regulations enforced by the state apparatus through which people living in a state, believing in common core values, govern themselves. Governance is the process of exercise of political power in decision-making and implementation of decisions to manage the nation's affair (Dahal, 2001). Government which provides the laws, budget and public employees to produce public services, linked with governance that determines the experience that ordinary people have when they deal with officials delivering these public services. For emergency management and disaster governance is most crucial one on which saving life of peoples and restoration of public/private infrastructures as earlier as possible.

Governance is the creation of rule and order in social practices. Decentered theory challenges depersonalization(reification) and determinism because it is committed to historicism and humanism. Governance in new politics refers to a shift in public organization and public action from hierarchic bureaucracies to markets and networks. Less government and more governance in neo-liberal context overlap in the rational choice theory. Meta-governance consists different approaches like interdependence (state managing networks indirect set of policy instruments), governability (network management occur in the shadow of hierarchy), integration (stresses the formation and management of identities), and governmentality (focuses on the regulation of self-regulation with set the limits/norms to networks) (Bevir, 2013). The concept of governance is also highlighted in following figure.



Normative understanding of governance focuses legitimacy, accountability, equity, efficiency, and other such, which is critiqued for being implemented technocratically, obscuring political dimensions, and prioritizing efficiency over equity, however these are adequately unable to address the political dimensions governance. Analytical perspective on

governance considers it as inherently political, encompassing differences, contestations, and power-laden decisions (Fuentealba, Verrest, & Gupta, 2020).

The word disaster is derived from the French word désastré which means "disastered". In Italian term, the term disaster is formed by the root word 'disastro' which means "ill starred" or "bad planet" (Saltman, 2007). A sudden calamitous event resulting greater damage, loss, or destruction even damaging humans experience, individually or collectively confers to the disaster (Kieffer, 2013). Disaster has the distinctive origin than the perils and calamities and also it is an astrological which is divided into natural and non-natural hazards (Ministry of Home Affairs, 2018) on the basis of determining factor.

Emergency after disasters requires a prompt humanitarian response, giving relief to the more urgent needs of the affected people which is the major part of the disaster governance. Large number of resources such as money, food, shelter, water, sanitation, drugs etc are served to them with following extraordinary decision-making processes for collection, transfer, allocation, and distribution (Calossi, Sberna, & Vannucci, 2012)where there is high chance of corruption either in decision making or in distribution of goods and services.

Disaster can exacerbate vulnerability by (re)creating some unsafe conditions. The politics of governance refers to how different actors network, participate, and collaborate to solve their own problems. Disaster Governance (DG) is often a form of collaborative governance or activities that bring together multiple organizations to solve problems that extend beyond the purview of any single organization (Tierney, 2012). Traditional such as top-down and donor-recipient models of governance are seeming to be replaced by network-model and a jurisdiction-based model of collaborative governance.

DG is often seen as a technocratic domain, which brings resources and knowledge together to work in prevention, relief and recovery from the disaster (Hilhorst, Boersma, and Raju, 2020). DG is conceptually but not always empirically related to environmental, risk, earth system, and collaborative governance. DG is closely related to risk governance and environmental governance and shaped by globalization, world-system dynamics, social inequality, and sociodemographic trends. It consists interrelated sets of norms, organizational and institutional actors, and practices (pre-disaster, trans-disaster, and post-disaster periods) that are designed to reduce the impacts and losses associated with disasters arising from natural and nonnatural causes.

For effective disaster governance to address vulnerability, adaptation, and recovery/rehabilitation it has to be rooted in contextually theorized social science understandings of disaster contexts, rather than administrative or management approaches to governance. Sociological issues like power(lessness), marginalization, and exclusion are normally viewed as problems increasing urban fragility in disaster situations. Disaster governance requires an assessment of the political setting and cultures of crisis response and resilience in which strategies are designed and implemented (Parthasarathy, 2015).

Perfect moral storm requires an ethics of the transition, proceed ethically starting from existing social realities. Vulnerability model of social responsibility focuses towards vulnerable to their special need. Due to complex nature of climate change problem reflection in our collective behaviors and attitudes toward it is major challenge. Our understanding of the physical problem, our motivations, behaviors, and institutions directed to address in a pace is failed (Rama & Rowley, 2017). Challenges of corruption highlighting weak state structures such as unstable or disintegrating systems, making transparent of hidden activity, known only

by the parties involved, and context of hidden corruptive act and treating corruption requires comprehensive social fact not as in public and private information.

b. Consequences of Corruption

Corruption is a dangerous phenomenon, which causes damage is legally as well as ethically prohibited but anybody does not know why is really so harmful. Corruption is learnt through nastiest parenting, seen different pathologies and modification of behaviour of officials' through unnecessary social/family pressures (Upadhaya, 2003).

<table>
<tr><th colspan="2">Area and Consequences</th><th>Source</th></tr>
<tr><td colspan="2">Impact towards Citizens</td><td rowspan="2">Tarling, 2005</td></tr>
<tr><td colspan="2">Undermine citizens' confidence in public institutions and neither equity nor efficiency is served during service delivery by public or private sectors becoming costly to eliminate.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Widens the gap between the rich and the poor, resulting increase in poverty.</td><td>Al-Faryan & Shil, 2023</td></tr>
<tr><td colspan="2">Political Consequences</td><td rowspan="2">Rose & Peiffer, 2019</td></tr>
<tr><td colspan="2">Discourage the political engagement of individual and shows rejection while ought to engage in politics like incivisme. Officials breaking formal and informal standards of good governance results distrust to their political institutions where trust is about how people react to the outputs of government like service delivery</td></tr>
<tr><td colspan="2">Economic Consequences</td><td rowspan="4">Kos, 2014</td></tr>
<tr><td>Direct:
Decrease of investments, public expenditures, GDP growth, the GDP per capita and Increase of the tax rate resulting decreasing FDI</td><td>Indirect:
Change in the structures of public expenditures, Decrease in public revenues for essential goods/services, Lower productivity and innovative thinking, Increase of shadow economy, Disadvantages for exporters from less corrupt countries in highly corrupt import countries, Reduction of competition and efficiency, Favoring of inefficient producers, Increase of income inequality, Increase of aid per capita inflows, Misallocation of resources and talents.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Social Consequences</td></tr>
<tr><td>Misguided and unresponsive policies and regulations
Reduced number of quality public sector jobs
Poor performance of public sector
Exacerbated poverty and inequality
Reduced school enrolment
Infringed fundamental right to fair treatment</td><td>Lower acceptance of public institutions
Reduced life expectancy,
Undermined rule of law,
Hindered democratic, market-oriented reforms,
Weakened political stability, Increased crime rates,
Biased decision-making,
Infringed civil and political rights</td></tr>
<tr><td colspan="2">Other Consequences</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">incorporates illegal or dishonest behavior or behavior that is without integrity
in the context of complex climate issue, inadequacy of existing institutions and theories leads/prone to moral corruption</td><td>Rama & Rowley, 2017</td></tr>
<tr><td colspan="2">Nepalese administration, different pathologies like pathology of persistence, conservatism, growth, status self–service, buck-passing, delay, nepotism, favoritism and corruption can be found.</td><td>Upadhaya, 2003</td></tr>
</table>

c. Modern Challenges of Disaster Governance

Corruption is such behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding wealth or status gains, or violation of rules because of private-regarding influence. In such cases private cover to personal, close family, private clique etc.

political power and the cultural context are areas of dispute which touches the role of corruption in modernization. it is also a method of the subversion of an older class by a new, dynamic one. where predatory (using position to preserve the monopoly) corruption, and creative (means of renewing/vehicle of modernization) corruption. Whether the corruption is large or small but its proper identification, confronting, salvage own-self, and eradication (Tarling, 2005) are important and most challenging in the world.

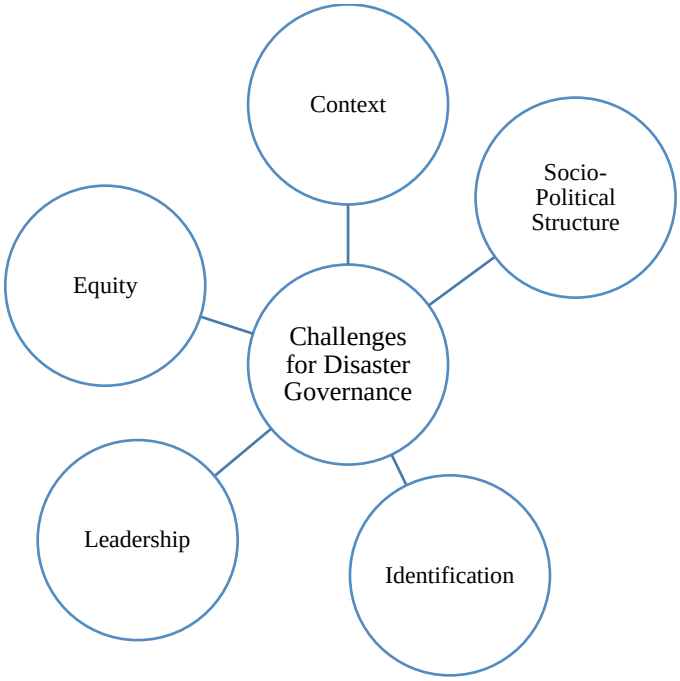
The theoreticians inform, the practitioners enlighten and complementary group and their collective wisdom demonstrate the ills and ramifications of corruption. Practitioner proffering their perspective on future challenges such as in the legal including business and economic development, in growing ageing population and in emerging effects of climate change. There are challenges in governance like breaking the web of patron-client relationship dismantling the institutionalized patronage to allow genuine leadership development from bottom, to halt the steady retreat and correcting the extreme urban bias and the given mislaid priority (Dahal, 2001). Along with politicians, bureaucrats expected the government to provide more security from multiple disasters. Problems of disaster agencies are a microcosm of problems with the contemporary administrative state. Centralized and bureaucratize disaster agencies unmanageable tasks lead them up to fail (Roberts, 2013). In this regard polycentric and multilevel governance would be more effective in disaster management. Non-state disaster responders' actions were hampered by clear restrictions, but they were especially obstructed by everyday bureaucratic acts that constrained access in more duplicitous ways and by a culture of uncertainty and fear. Power constellations, discourses, governance arrangements in social institutions, overestimation of disaster response, remain open-minded concerning the different actors' roles (Desportes & Hilhors, 2020) are the key concerns of disaster governance. There are three main elements of polity challenged by the political corruption are separation of powers, rule of law, and democracy versus statism (Al-Faryan & Shil, 2023).

Sendai Framework 2015-2030 to technocratic understanding of disaster risk ignores poverty but recognizes its consequences where as International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR) acknowledging that science and technology were important to assess, predict and mitigate disasters (Piñeros, 2020). Although disaster governance is often seen as a technocratic domain if we are unable to understand and prioritize the activities it becomes more complex and leads to misappropriation.

Context of disaster may create opportunity for corruption. Time pressure in emergency operations, pressure for quick aid action, exceptional/unique, nature of the situation for humanitarian interventions, quantity of financial and in-kind resources at stake, emergency recruitment and management of staff, weakness of the public service delivery, converging at the same time in the same context by polycentric actors and symmetrical power relationship leads to misappropriation, loyalty, low levels of transparency results corruption (Calossi, Sberna, & Vannucci, 2012). Similarly, public problems of homelessness, climate change, income inequality, loss of biodiversity and adaptive governance has also been proposed as a strategy for grappling with complex governance issues, particularly for environmental governance (Ansell, 2023) that needs to be given most priority in terms of disaster governance too.

Identification (of person) is the major challenges of governance in disaster cycle. Failure to identify the connection between and among poverty, vulnerability, risks, and corruption may heighten the risks of disaster impacts (Ha, 2023). Corruption will negatively influence the beneficiaries, vulnerability to natural hazard/disaster due to lack of proper identification in prevention phase. In case of preparedness phase large amounts of resources to poor economies can exaggerate power imbalance that leads to increase opportunities for corruption. Donation,

temporary supply, sheltering etc. in response phase and public officials may use the opportunity of reconstruction to exploit identified victims in order to advance their private interest during recovery phase results corruption (Nordin, Latip, Zawawi, & Ismail, 2018).



Most important part of any mass disaster response is the safety, rescue, and treatment of any survivors (Black, Sunderland, Hackman, & Mallett, 2011). Disaster relief shall be accomplished in an equitable and impartial without discrimination on the basis of any race, color, religion, nationality, sex, age, disability or economic status and special populations, such as low-income, the elderly, or the unemployed, may require greater need for assistance (Williams & Weedn, 2022). If it is lacked during the disaster governance cycle or any officials treated to the disaster victims not accordingly may leads to corruption.

Water induced disasters (like flood) are recurrent global problems with devastating impacts potential to worsen socioeconomic and environmental aspects in future due to insufficiencies in management strategies and modern and changing trends of climate and societal development where local leaders, including traditional chiefs and community representatives could play vital role in whole disaster cycle. Across different regimes, disparity is seen between leaders' promise with the strategic language and their accomplishment and level o transparency during the activities that is also evaluated by citizens as their responses towards the disaster. Lack of transparency leading to corruptive act, use of blaming and credit-claiming, poor ability to destabilize, political status quo, poor understanding and ineffective choices of policy to prepare for and respond emergencies increase in the number of people affected (Windsor, Dowell, & Graesser, 2014) loss of lives and properties results poor disaster governance. Modification of behaviour and adopting moral value is the way to control corruption (pushes to pursue the wrong path) who are getting corrupted not only through unnecessary social pressures but also community and family pressures and situations including civil servants.

According to United Nations (2015) Sendai conference following challenges are highlighted (public) infrastructure for disaster governance:

Making integral to the countries long-term development agenda Increasing resilience rather than reducing disaster risk. Continue political will to ensure contextualized and updated planning, policies, regulations and codes Building regulatory codes to monitor and enforce	Understanding a system approach that infrastructures are interdependent and support the flows of goods and services. proactive management and effective maintenance of infrastructure and the environment, rather than reactive only and poor maintenance and management Incorporating risk based approaches into reconstruction planning for build back better(BBB) Developing new ways of dealing with impact of hazards on urban infrastructure.

Conclusion

Corruption confers to the means of destruction and perversion of job integrity or defiling the purity in job. It is the result of covert, morally vicious act between public and private sector on the basis of structuralist and interactionist approaches. It is also considered as the hidden and occult path in bureaucratic performance and service delivery that directly affect governance. Governance is directly related to service delivery and constitutes four aspects such as policy and planning, legal and regulatory frameworks, organizations and structures and resources those creates rule and order in social practices. Similarly, disaster governance consists rule/norms, actors and practices to reduce adverse effect during pre-disasters, trans-disaster and post-disaster.

Corruption deteriorates the governance systems with hidden act with or without involvement of organization between the persons. It directly impacts citizens with undermining them, increases distrust in political sectors, reduction in national economy and opportunity economically, poor status of social indicators like lack of fair treatment, illegal and pathologies. As the governance interconnected globally and established global governance with the help of modern technology the form and pace of corruption in changing its nature those are challenging in modern context of disaster governance. Disaster governance is also being challenged due to technocratic aspects aimed to manage emergency management of risks and dangers during the disaster cycle. Among the modern challenges of disaster governance context that creates the opportunity for corruption, identification of the victims, causes and consequences, equitable response to the disaster victims, deterioration of strong leadership/leadership-quality and socio-political structure of the society to governance and service delivery in disaster cycle. As per the constitutional provision/policy, public administration is needed to serve and act with fair, free from corruption, competent, impartial, transparent, accountable and participatory (FFCITAP) principles that would help to achieve prosperity and governance in Nepal.

References

- Al-Faryan, M. A., & Shil, N. C. (2023). Governance as an Interplay between Corruption and Polity: Conceptualizing from a National Perspective. *Economies, 11*(65).
- Ansell, C. (2023). *Rethinking theories of governance.* UK : Edward Elgar Publishing Limited .
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance.* London: University of California Press, Ltd.
- Black, S., Sunderland, G., Hackman, L., & Mallett, X. (2011). *Disaster Victim Identification: Experience and Practice.* Boca Raton: Taylor & Francis Group, LLC .
- Calossi, E., Sberna, S., & Vannucci, A. (2012). *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster.* The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Dahal, D. R. (2001). Grassroots Governance in Nepal: Decentralization Challenges. *The Journal of Local Self-Governance and Development, 5*(1-2).

- Desportes, I., & Hilhors, D. (2020). Disaster Governance in Conflict-Affected Authoritarian Contexts:The Cases of Ethiopia, Myanmar, and Zimbabwe. . *Politics and Governance, 8*(4), 343-354.
- Domenic Marbaniang. (2014). Corruption:Roots, Challenges, Solutions . *CMS Consultation Pune 2013.* Smashwords: Domenic Marbaniang.
- Fitzpatric, T. M. (2007). A Taxonomy of Corruption. *BABEŞ-BOLYAI, NEGOTIA, LII*(2), 13-38.
- Fuentealba, R., Verrest, H., & Gupta, J. (2020). Planning for Exclusion: The Politics of Urban Disaster Governance. *Politics and Governance, 8*(4), 244-255.
- Ha, K.-M. (2023). Decreasing corruption in the field of disaster management. *Crime, Law and Social Change, 80*, 195-214.
- Haller, D., & Shore, C. (2005). *Corruption: Anthropological Perspectives.* London: Pluto Press.
- Kos, D. (2014). Consequences of corruption. *Мониторинг правоприменения, 2*(11).
- Muir, S., & Gupta, A. (2018). Rethinking the Anthropology of Corruption: An Introduction to Supplement 18. . *Current Anthropology, 59*.
- Nordin, R. M., Latip, E., Zawawi, E. M., & Ismail, Z. (2018). Opportunities for corruption across Flood Disaster Management (FDM). *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science.* IOP Publishing Ltd.
- Nuijten, M., & Anders, G. (2007). *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective.* England: Ashgate Publishing Limited.
- Parthasarathy, D. (2015). Informality, Resilience, and the Political Implications of Disaster Governance. *Pacific Affairs*, *88*(3).
- Piñeros, J. D. (2020). Technocracy, disaster risk reduction and development: A critique of the Sendai Framework 2015-2030. *En Revista Derecho del Estado, 47*, 319-342.
- Rama, M. d., & Rowley, C. (Eds.). (2017). *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific: Current Perspectives and Future Challenges.* Amsterdam: Elsevier Ltd.
- Roberts, P. S. (2013). Disasters and the American State (How Politicians, Bureaucrats, and the Public Prepare for the Unexpected). In *Government's Increasing Role in Disaster Management.*
- Rose, R., & Peiffer, C. (2019). *Bad Governance and Corruption :Political Corruption and Governance.* (D. Hough, & P. M. Heywood, Eds.) Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Satyal, K. (2023). Socio-anthropological Understanding of Corruption and Its Control. *Prasashan: The Nepalese Journal of Public Administration, 54*(1-136), 101-112.
- Senior, I. (2006). *Corruption – the World's Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures.* Great Britain: IAN SENIOR. The Institute of Economic Affairs.
- Tarling, N. (Ed.). (2005). *Corruption and Good Governance in Asia.* New York: Routledge.
- Tierney, K. (2012). Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources, 37*, 341-363.
- United Nations. (2015). Infrastructure and Disaster : A contribution by the United Nations to the consultation leading to the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction. *UN World Conference on Disaster Risk Reduction.* Sendai: United Nations.
- Upadhaya, N. P. (2003). Corruption: A Psychological Issue. *Occassional Papers in Sociology and Anthropology, VIII*, 193-203.
- Williams, J. A., & Weedn, V. W. (2022). *Disaster Victim Identification in the 21st Century: A US Perspective.* USA: John Wiley & Sons Ltd.
- Windsor, L. C., Dowell, N., & Graesser, A. (2014). The Language of Autocrats: Leaders' Language in Natural Disaster Crises. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 5*(4), 446-467.

Representativeness of Supreme Audit Institution (SAI): An Evidence from Nepal Audit Service at OAG, Nepal

Baburam Bhul*

Abstract

This study examines the representativeness of the Supreme Audit Institution (SAI) through the lens of reservation system implementation within the Nepal Audit Service at the Office of the Auditor General in Nepal. Reservation system policies aim to address historical discrimination and promote diversity and inclusion within organizations. Utilizing a quantitative analysis of demographic data of audit staff, this research assesses the representation of marginalized groups, including women, ethnic minorities, and individuals with disabilities, within the Nepal Audit Service at the Office of the Auditor General. The findings reveal the significant impact of inclusive policy, particularly the reservation system, on fostering social inclusion and addressing historical prejudices within Nepal's civil service. Constitutional provisions mandating proportionate representation and the reservation system have contributed to increased participation of underprivileged groups in the government service, aligning with the constitutional goal of advancing social justice and inclusivity. However, despite progress, disparities persist, with certain groups, such as Dalits and indigenous peoples, still being underrepresented. The study highlights the importance of targeted interventions to address structural barriers and promote equitable representation. Additionally, the research underscores the transformative impact of policy interventions post-2007, demonstrating a shift towards a more inclusive and representative civil service, particularly within the OAG. Moreover, it offers practical implications for policymakers and organizational leaders seeking to strengthen diversity and inclusion initiatives within SAIs in Nepal and similar contexts, thereby enhancing their effectiveness as key guardians of public accountability and transparency.

Keywords: social justice, representative bureaucracy, reservation system, oag, Nepal

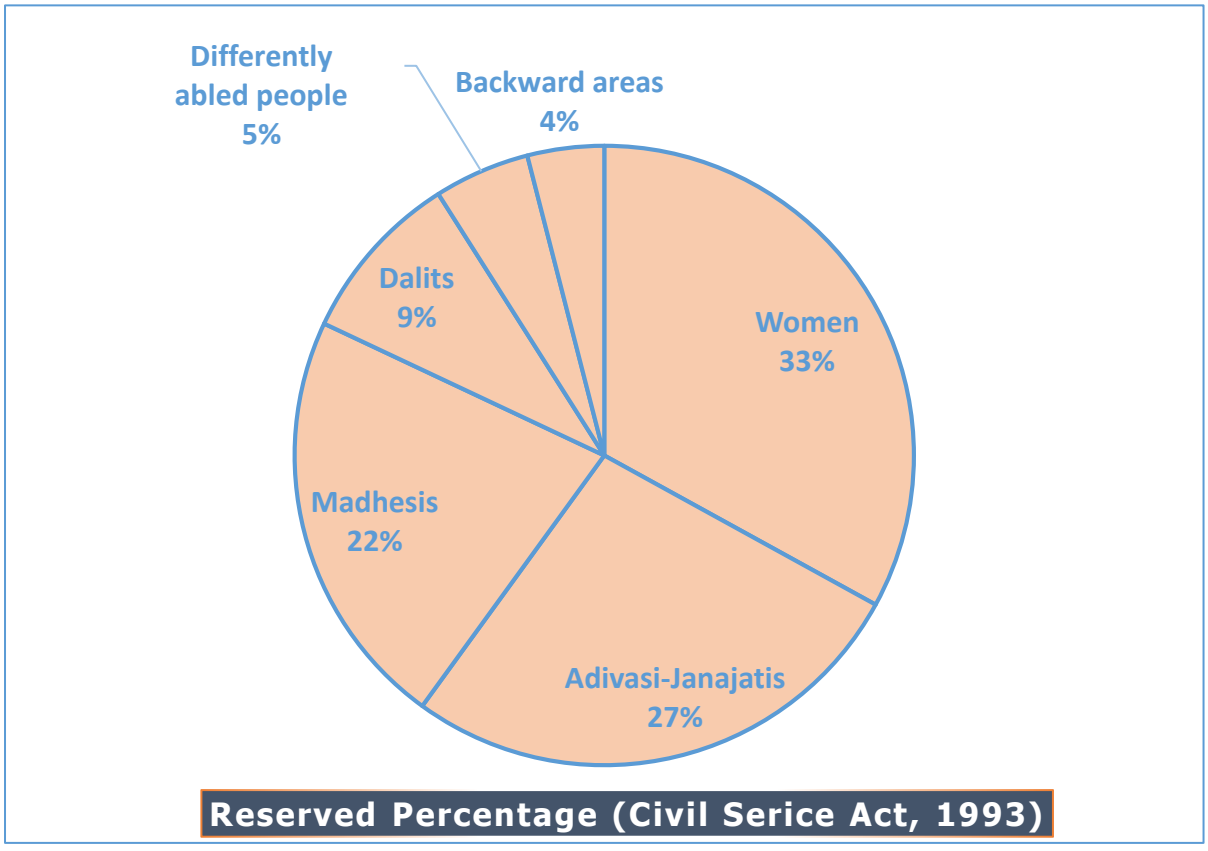
Background

The theory of representative bureaucracy postulates that bureaucracies that share demographic characteristics with the public may act in ways that benefit the interests of the population they serve (Mosher, 1968). Passive representation manifests when government organizations hire and promote a similar proportion of women and people of color that exists within society (Atkins & Wilkins, 2013; Mosher, 1968). Passive representation becomes active representation when shared demographic characteristics between bureaucrats and the public result in the promotion and adoption of programs and policies that benefit the specific population being represented (Mosher, 1968). More than 80 years have passed since J. Donald Kingsley (1944) first brought up the subject of representative bureaucracy in relation to public administration and management. The initial attempt advanced the issue in a normative and descriptive manner, addressing the issue of how much the bureaucracy represents the people it

* Ph.D. Scholar and working at Office of the Auditor General, Nepal

supports and how much it ought to. In order for a workforce to be really representative, according to Gidengil and Vengroff (1997), people from various societal groups must be present at all organizational levels, especially those that have high-level decision-making authority. A representative bureaucracy is required to implement policies with social justice and inclusivity (Kinsgley, 1944; Meier, 2019; Jamil and Baniamin, 2020). This has positive repercussions for public administration. Meier and Capers (2014) contend that by assessing how well a nation's bureaucratic structure represents various socioeconomic groups, it can prevent the development of an elitist bureaucracy that undermines the objectivity of decision-making. An inclusive bureaucracy is what defines democracy and democratic governance. Nepal is one of the countries that has implemented a number of policies to ensure that women and other members of marginalized groups have sufficient representation in the civil service. Although it is required by law that public service organizations pay attention to and welcome gender, caste, ethnicity, and region, the real experiences of women and other marginalized people reveal instances of gender, caste, and ethnicity-influenced acts. The different encounters that marginalized people have with the Nepalese civil service are examined in this study.

The purpose of reservation system, or reservation system, as it is used in South Asia, is to support underprivileged people in order to level the playing field, notably in the fields of politics, employment, and education. Reservations have traditionally been supported by socio-ethnic organizations and social activists in Nepal (Gurung, 2005). Some significant policies on social inclusion are the outcome of discussions about social exclusion and reservation system that intensified during and after the Maoists' "People's War" (Drucza, 2016). The interim constitution of Nepal, which was constructed in the wake of the 2007 people's movement, established the system of reservations. In 2007, the Government of Nepal made an amendment to the Civil Service Act of 1993 (Second Amendment) known as the Reserve Clause.



This amendment aimed to address the challenges faced by women, marginalized communities, and left-wing political groups. The amendment introduced a reservation policy,

which mandated that eligible applicants from underrepresented groups would have priority in open competitions to fill 45 percent of the available seats. The reserved seats were allocated as follows: women 33 percent, Adivasi-Janajati 27 percent, Madhesis 22 percent, Dalit 9 percent, differently abled people 5 percent, and backward areas 4 percent. In Nepal, a regular bureaucrat has traditionally been a male Khas-Arya (Jamil and Dangal 2009). This is no longer the case, though Khas-Arya men continue to dominate top positions in the bureaucracy. While Nepal's bureaucracy remains a highly exclusive institution, with approximately 80 percent men and 70 percent Brahmans, Chhetris, and Newars represented, it has begun to become more inclusive in recent years as a result of unprecedented inclusionary politics and reservation policy. After fourteen years of application, 14,956 out of 39,979 candidates are employed from marginalized groups in the civil service of Nepal, and 88,568 people are working in the civil service (NIC, 2022).

The study studies Nepal's reservation system in the public service using related literature to investigate the foundation of representative bureaucracy. The perspective of Nepal's bureaucracy is then briefly described, along with Nepal's civil service system and the importance of gender and other minorities as identities. The representative bureaucracy theory has been applied to the setting examined by a number of Nepalese social situations, particularly in areas like job challenges and resources. After analyzing the literatures, this study examined its findings and made numbers of recommendations on how to increase the policy benefits of gender and other minorities representation in Nepalese public service. This study concludes by identifying future research areas that will extensively assess the reservation system in order to determine if representative bureaucracy theory remains legitimate in reality.

Research Method

This study deals with a quantitative analysis of using demographic data of audit service staff, this research assesses the representation of marginalized groups, including women, ethnic minorities, and individuals with disabilities, within the Nepal Audit Service at the Office of the Auditor General before and after 2007.

Results and Findings

This part presents data and discussion on the different encounters of reservation system for women and marginalized people working in the civil service of Nepal which is as follows:

Constitutional Goal and Revisiting the Reservation System

The constitutional goal of fostering social inclusion and resolving historical prejudice is aligned with the application of the reservation system in the civil service of Nepal. The reservation policy in Nepal is intended to guarantee proportionate representation and involvement of disadvantaged communities in the government service, in accordance with the constitution (Article 42 and 84). This constitutional clause acknowledges the importance of using reservations to combat structural injustices and advance social justice. The reservation system helps to build a more inclusive and representative bureaucracy by allocating reserved seats for underrepresented groups. The interim constitution's (2007) mandate for social justice and inclusivity is served by Nepal's reservation system in the civil service. The reservation policy, as established by the constitution, strives to remedy previous discrimination and ensure that disadvantaged groups have equitable representation in public service (Ghimire, 2020). This new constitutional (2015) provision emphasizes the Nepalese government's commitment to advancing social justice and presenting opportunities for marginalized groups. Nepal has made tremendous progress toward creating a more inclusive public service that represents the diversity of its population by putting the reservation system into action.

Undoubtedly, Nepal's civil service reservation policy is an essential measure to advance social justice and inclusivity by giving underprivileged groups opportunity (Dhungel, 2015). It is consistent with the requirement for proportionate representation and the constitutional acknowledgement of historical discrimination (Acharya, 2017). The reservation system has enhanced the participation of marginalized groups in the civil service by reducing the historic dominance of particular castes and ethnicities (Dhungel, 2015). Due to this, persons who were previously marginalized have gained the ability to participate in government and public administration (Acharya, 2017). In order to overcome structural injustices and foster a more inclusive and diverse civil service, the reservation system has proven crucial (Dhungel, 2015). As a result, underprivileged groups now have a voice and may actively engage in societal decision-making (Acharya, 2017). The reservation policy has made a substantial contribution to social equity by enabling persons who were once disadvantaged to participate in Nepal's growth (Dhungel, 2015). It reflects Nepal's ambition to build a just and inclusive society.

The reservation system in Nepal's civil strives to provide opportunities to persons from disadvantaged groups, including Dalits, Janajatis, Madhesis, and women, who have traditionally been excluded from positions of power and influence (Acharya, 2017). Interestingly, Dalits are still having a very low participation represented at higher positions of the overall civil service in-comparison of their demographic position. In terms of representation, high-caste Hindus continue to dominate Nepal's bureaucracy, while all other ethnic groups except the Newars, are rigorously underrepresented. Until 2022, just 27 percent of Nepal's public service employees are women, with the remaining 73 percent of men continuing to hold the majority (NIC, 2022). According to the data, there are as many as 63.50 percent Khas/Arya employees in the civil service, but only 0.60 percent Muslims, 2.50 percent Dalits, 15.40 percent Madhesis, and 19.5 percent indigenous people have poorly represented (cited in Bhul, 2021). The formation of the quota system has resulted in increased participation of marginalized communities in the civil service, shattering the dominance of specific castes and ethnicities (Sunam et al., 2021).

Table 1: 14 years achievement of reservation system in Civil Service of Nepal

Reserved Group and Reserved Percentage 45% (Out of 100%) and Overall Status in 88568		**Participation after Reservation (2007-2022) 14,956 out of 39,979**	**Percentage**
Women	33 %	5,160	12.90%
Adibasi/Janajati	27 %	4,057	10.14%
Madhesi	22 %	3,199	8.00%
Dalits	9 %	1,308	3.27%
Differently Abled People	5 %	698	1.74%
Backward Area	4 %	534	1.33%
		14,956	37.38%

Source: National Inclusion Commission (NIC), 2079

In the last fourteen years, Public Service Commission selected 39,979 people for the Civil Service and Nepal Health Service and 14,956 (37.40 percent) people are selected from the reservation system. According to the Inclusion Commission's report, among reserved women, who make up 5,160, or 12.9 percent of total selected people from this policy, whereas Adivasi/Janajati, who make up 4,057 persons, or 10.14 percent, Madhesi, who make up 3,199 persons, or 8 percent, and Dalits, who make up 1,308 persons, or 3.27 percent, 698 persons from differently abled people, or 1.74 percent, and 534 persons from backward areas, or 1.33 percent (NIC, 2022). This has enabled previously underprivileged and underrepresented individuals to participate in governance and public administration. However, the practicality and control of the reservation system may vary, and continuous arguments and disputes about it continue.

The reservation system is one of the policy reforms implemented in Nepal to make the bureaucracy more representative and inclusive. It is a challenging endeavor to adopt a reservation system in a country that has a history of cultural and social exclusion and is undergoing substantial structural change and legal reform. When a number of major changes are introduced at the same time, reservation system concepts are likely to lose momentum Historical social stratification and exclusion within Nepal's diverse society have resulted in economic exclusion and a lack of representation in the governance system for lower caste (Dalit) and indigenous (Janajati) groups, as well as regional minorities, necessitating a transformative change in this historical narrative. Geographic exclusion is another reality. Geographic exclusion is also a reality, with hill people having more influence on government decisions than Madheshi/Terai lowlands inhabitants. Gender and language are two more exclusion variables that affect demographics and the opportunities of life in Nepal (Bhul, 2021).

Policy Reform and Representativeness of Office of the Auditor General Nepal

In 1951, Nepal experienced a great deal of change after the institutionalization of democracy. Up until that point, the demand for reservations was a component of the larger civil rights struggle, which resulted in the Comprehensive Peace Agreement (CPA)[1] in 2007. The Interim Constitution of 2007 (2063 BS) then included a provision introducing the fundamentals of representative bureaucracy with the intention of incorporating the diversity of groups from across the country. This was implemented in Nepal in 2007. In terms of reflecting the demographic makeup of the nation, Nepal's bureaucracy is becoming more representative with the adoption of the reservation system. In addition to the deserving communities' sustainable development, women, indigenous (Adivasi/Janajati), Madhesi, and Dalit people of Nepal were all given preference for employment in the civil sector (Bhul, 2021). Similarly, the Office of the Auditor General (OAG) Nepal, as a key government agency and one of the major professional service in the civil service of Nepal, responsible for ensuring transparency and accountability in public finances, has also implemented reservation system measures to enhance inclusivity within its workforce. Through targeted recruitment efforts and adherence to reservation provisions outlined in the Civil Service Act, the OAG Nepal has actively sought to diversify its staff composition. This has involved initiatives such as prioritizing the recruitment of individuals from marginalized communities, providing training and capacity-building programs to enhance their skills and competencies, and fostering a supportive work environment conducive to their professional development. By embracing reservation system principles, the OAG Nepal has demonstrated its commitment to promoting equal opportunity and representation, thereby contributing to the overall goal of creating a more inclusive and representative civil service in Nepal.

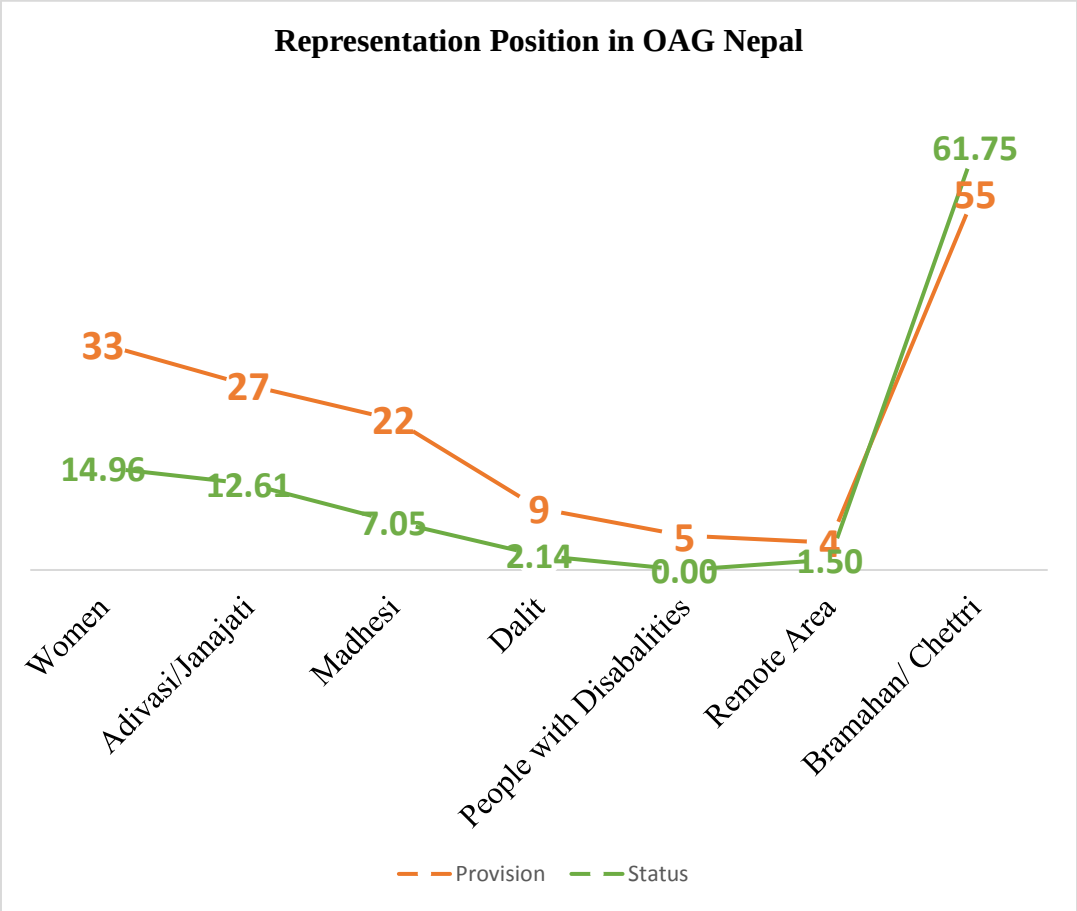
Table 2: Nepal Overall OAG Scenario of Representativeness

Categories	Provision	No.	Percent	Diff
Women	33%	70	14.96	18.04%
Adivasi/Janajati	27%	59	12.61	14.39%
Madhesi	22%	33	7.05	14.95%
Dalit	9%	10	2.14	6.86%
People with Disabalities	5%	0	0.00	5.00%

[1] Comprehensive Peace Agreement (CPA), 2007 held between Government of Nepal and Communist Party of Nepal (Maoist), state restructuring by resolving the prevailing problems related to caste, ethnicity, region and gender differences.

Categories	Provision	No.	Percent	Diff
Remote Area	4%	7	1.50	2.50%
Reservation	**45%**	**179**	**38.25**	
Bramahan/ Chettri	55%	289	61.75	-6.75%
Total	**100%**	**468**	**100.00**	
				Source: Demographic Survey at OAG Nepal, 2080

Table 2 presents the demographic composition of the Office of the Auditor General (OAG) in Nepal, highlighting the degree of representativeness across various categories. The provision column outlines the targeted percentage of each demographic group within the OAG, ranging from 33% for women to 55% for Brahman/Chettri. However, the actual representation, as indicated by the percent column, falls short of these targets in most categories. For instance, while the provision for women's representation is set at 33%, only 14.96% of OAG staff are women, indicating a substantial 18.04% deficit. Similar disparities exist for other marginalized groups such as Adivasi/Janajati, Madhesi, and Dalit, with representation ranging from 12.61% to 2.14%, significantly lower than their respective provision percentages. Notably, individuals with disabilities are entirely absent from the OAG, underscoring a critical gap in inclusivity efforts. Conversely, Brahman/Chettri individuals are overrepresented, comprising 61.75% of the OAG, exceeding their provision by 6.75%.



These results suggest systemic challenges in achieving equitable representation within the OAG in Nepal, reflecting broader social disparities and marginalization patterns. The substantial gaps between provision and actual representation for marginalized groups highlight the need for targeted interventions to address structural barriers to inclusion. Efforts should focus on enhancing recruitment practices, promoting diversity initiatives, and implementing reservation system measures to ensure fair representation across all demographic categories.

Additionally, addressing the absence of individuals with disabilities calls for comprehensive accessibility measures and inclusive policies to create a more inclusive work environment. Overall, addressing these disparities is crucial not only for promoting social justice but also for enhancing the effectiveness and legitimacy of the OAG's operations through diverse perspectives and experiences.

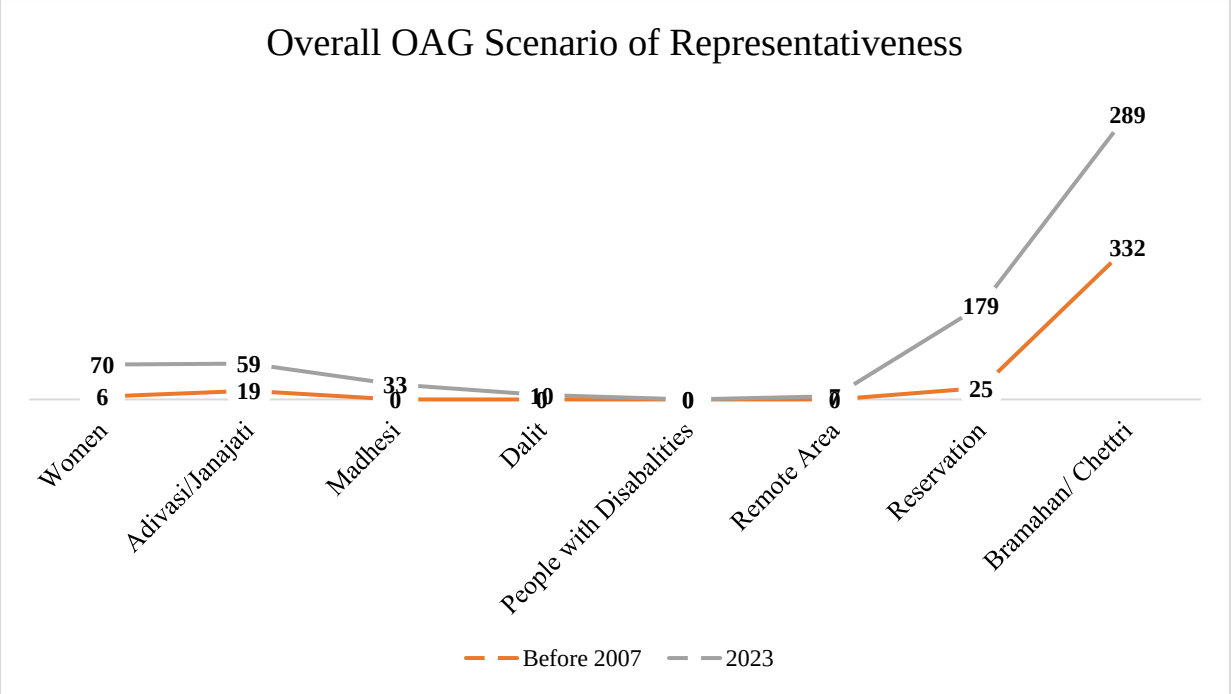
Table 3: Overall OAG Scenario of Representativeness

Categories	Provision	Before 2007	2023	Percent
Women	33%	6	70	14.96
Adivasi/Janajati	27%	19	59	12.61
Madhesi	22%	0	33	7.05
Dalit	9%	0	10	2.14
People with Disabalities	5%	0	0	0
Remote Area	4%	0	7	1.5
Reservation	**45%**	**25**	**179**	**38.25**
Bramahan/ Chettri	55%	332	289	61.75
Total	**100%**	**357**	**468**	**100**

Source: Demographic Survey at OAG Nepal, 2080

Table 3 provides a comparative analysis of the demographic representation within the Office of the Auditor General (OAG) in Nepal before and after the year 2007. The table delineates various categories, including Women, Adivasi/Janajati, Madhesi, Dalit, People with Disabilities, Remote Area, Reservation, and Brahman/Chettri, and presents the number of individuals belonging to each category for the years before 2007 and 2023. Before 2007, the representation of marginalized groups such as Women, Adivasi/Janajati, Madhesi, and Dalit was significantly lower, with most categories registering zero representation. In contrast, the post-2007 scenario shows a remarkable increase in representation across all categories, with substantial numbers of individuals from these marginalized groups now being included in the OAG. Notably, the implementation of reservation policies is evident in the significant increase in the number of individuals represented under the Reservation category, reflecting the deliberate efforts to ensure equitable representation within the OAG.

The table 3 underscores the transformative impact of policy interventions aimed at enhancing inclusivity and diversity within Nepal's civil service, particularly within the OAG. The stark contrast between the representation levels before and after 2007 highlights the efficacy of reservation system measures in addressing historical disparities and promoting social justice. The increase in representation of marginalized groups such as Women, Adivasi/Janajati, Madhesi, and Dalit signifies a shift towards a more inclusive and representative civil service. Moreover, the substantial increase in representation under the Reservation category reflects the success of targeted measures aimed at providing opportunities for excluded groups. This trend not only underscores the commitment to creating a more equitable workforce but also reinforces the importance of policy frameworks in driving positive socio-economic outcomes and fostering a more inclusive society.



In terms of fostering inclusivity and presenting possibilities for historically marginalized groups, the reservation system in Nepal's civil service has shown encouraging results. Sunam (2018) contends that those who have benefited from reservations, including women, Dalits, Madhesis, and Janajatis, have helped to create a more varied civil service workforce. For the sake of critical problem-solving and inclusive policy-making, this diversity has brought in a range of expertise, experiences, and cultural viewpoints. Delivering efficient services to a varied population of residents has also greatly benefited from the participation of public officials from marginalized groups. Sunam (2018) goes on to claim that members of these underrepresented groups in the public service have been crucial in assisting their communities and others in securing justice in caste- or gender-related discrimination cases.

Achievement of Reservation system in the Civil Service of Nepal

The implementation of reservation policies in Nepal's civil service has yielded notable achievements in fostering inclusivity and diversity within government institutions. Through targeted measures outlined in the Civil Service Act of 2007, marginalized groups including women, Dalits, Madhesis, and Janajatis have witnessed increased representation in civil service positions. Through the amendment of the Civil Service Act of 1993 to incorporate reservation provisions, the Nepalese public sector has embraced a commitment to fostering diversity and equal opportunity. This legislative framework has not only mandated the reservation of positions for marginalized groups but has also extended its reach across various sectors, including health services, the military, and law enforcement agencies. As a result, the Civil Service Act's reservation provisions have been instrumental in dismantling systemic barriers and ushering in a more inclusive era for the Nepalese public sector, affirming its role as a beacon of opportunity for historically excluded communities (NIC, 2022). The reservation system's success is evident in the growing confidence and self-esteem among marginalized individuals, leading to enhanced engagement and contribution to the civil service's objectives. Moreover, the inclusive workforce has effectively addressed societal disparities and discriminatory practices, promoting social justice and equity within Nepal's bureaucratic framework.

The reservation system's efficacy in promoting inclusivity is evidenced by its tangible impact on increasing the representation of marginalized groups, including women, Dalits, Madhesis, and people with disabilities, within the civil service. By facilitating the selection of candidates through a rigorous reservation procedure, Nepal's Public Service Commission has ensured that diverse voices and perspectives are integrated into the bureaucratic framework. This approach has not only challenged long-standing discriminatory practices but has also empowered marginalized individuals to actively participate in decision-making processes and contribute to the public service's objectives. Furthermore, the reservation system has served as a catalyst for social change, dispelling myths of exclusivity and inspiring confidence among underprivileged communities. By emphasizing inclusivity and meritocracy, the reservation system has not only transformed the civil service into an attainable profession but has also instilled a sense of pride and purpose among individuals from diverse backgrounds (Sunam et al., 2021).

Moreover, the reservation system's broader societal impact extends beyond the realms of employment to facilitate socio-economic mobility and empowerment for marginalized groups in Nepal. By providing access to education and employment opportunities, particularly for disadvantaged communities, the reservation system has played a pivotal role in bridging the gap between social classes and promoting upward mobility. This transformative impact is underscored by the rising proportion of middle-class individuals from marginalized backgrounds, demonstrating the success of reservation policies in enhancing economic prospects and improving living standards. Furthermore, the reservation system's role in fostering representative bureaucracy has been instrumental in addressing systemic inequalities and enhancing institutional performance. By recruiting individuals with firsthand knowledge of community struggles and challenges, the reservation system has not only improved service delivery but has also reinforced the principles of equity and justice within Nepal's civil service (Srinivas, 2015; Sunam et al., 2021).

Conclusion

In conclusion, the implementation of reservation policies in the civil service of Nepal has resulted in significant achievements in fostering inclusivity, diversity, and social justice within government institutions. The reservation system, mandated by the constitution to ensure proportional representation of marginalized groups, has played a pivotal role in advancing social justice and inclusivity within the civil service of Nepal. By providing reserved seats for underrepresented communities, including women, Dalits, Madhesis, and Adivasi/Janajatis, the reservation policy has facilitated their increased participation in governance and public administration. This has not only helped to address historical discrimination and structural injustices but has also contributed to the creation of a more representative bureaucracy reflective of Nepal's diverse population. However, despite these commendable efforts, challenges persist in achieving equitable representation within the OAG and the wider civil service. Disparities between provision and actual representation underscore systemic barriers to inclusion that must be addressed through targeted interventions and policy reforms. The underrepresentation of marginalized groups, particularly individuals with disabilities, highlights the urgent need for comprehensive accessibility measures and inclusive policies to create a more inclusive work environment. Moreover, the overrepresentation of certain groups, such as Brahman/Chettri individuals, calls for strategies to mitigate dominance and ensure fair representation across all demographic categories. Overall, addressing these disparities is essential not only for promoting social justice but also for enhancing the effectiveness and legitimacy of the OAG's operations through diverse perspectives and experiences. By embracing reservation system principles and implementing targeted interventions, the OAG

Nepal can continue to lead by example in promoting equal opportunity and representation, thereby contributing to the realization of Nepal's vision for a just and inclusive society.

References

- Acharya, K. P. (2017). Nepal's local governance system in transition: Challenges and prospects. *Local Government Studies*, 43(1), 109-127.
- Bhul, B. (2021). Perceptional effects of reservation policy for the inclusive civil service of Nepal, *International Journal of Social Sciences and Management*. Retrieved January 30, 2023, from https://www.nepjol.info/index.php/IJSSM/article/view/34676
- Dhakal, D. (2013). Analyzing reservation policies in Civil Service of Nepal. Study presented to Professor Nobuhiro Hiwatari as a requirement for the course on International Political Economy (Case Study) at *GraSPP*, the University of Tokyo.
- Dhungel, R. (2015). Nepal's experience with inclusive development planning: Balancing social justice and efficiency. *International Journal of Public Administration*, 38(9), 639-648.
- Drucza, K. (2016). Talking About Inclusion: Attitudes and Reservation system in Nepal. *Development Policy Review*, 35(2), 161–195. https://doi.org/10.1111/dpr.12205.
- Ghimire, R. (2020). Constitutional and Legal Framework for Social Inclusion in Nepal. In J. Kumar, & S. Maharjan (Eds.), Social inclusion in Nepal: Historical background, current status and future prospects, *Springer* (pp. 61-81)..
- Gidengil, E. and Vengroff, R. (1997). Representative bureaucracy, Tokenism and the glass ceiling: the case of women in Quebec municipal administration. *Canadian Public Administration*, ,40 (3), 457-480.
- Government of Nepal (GoN), (2007). Civil Service Act, 2049 (1993), Second amendment 2007. Nepal Law Commission.
- Gurung, H. (2005). "Reservation system in Nepalese context." In national dialogue in reservation system and electoral system in Nepal, 26-27 September 2004, Kathmandu. Kathmandu: Enabling State Programme, pp. 27–8.
- Jamil, I. and Baniamin, H.M. (2020), Representative and responsive bureaucracy in Nepal: a mismatch or a realistic assumption? *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, Vol. 23 No. 2, pp. 141-156. https://doi.org/10.1108/PAP-03-2020-0016.
- Jamil, I. (2019), The promise of representative bureaucracy and citizen's trust in the Civil Service in Nepal. in Jamil, I., Dhakal, T.N. and Paudel, N.R. (Eds.). *Civil Service Management and Administrative Systems in South Asia*. *Palgrave Macmillan*, Cham, CH, pp. 121-147.
- Jamil, I. & Dangal R. (2009). "The state of bureaucratic representativeness and administrative culture in Nepal." *Contemporary South Asia* 17:2, pp. 193–211.
- Kingsley, D. (1944). Representative bureaucracy. *Antioch Press*, Yellow Springs, OH.
- Meier, K.J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 2 No. 1, pp. 39-56.
- Meier, K. J., & Capers, K. J. (2014). Representative bureaucracy: Four Questions, Chapter 23. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (Concise 2nd ed., pp. 370–380). Los Angeles: Sage.
- National Inclusion Commission (NIC). (2022, July 30). Effect of reservation system in existing government services *Study Report*, 2022 (1st ed., Vol. 1). Pulchowk, Lalitpur. http://ninc.gov.np/publication.aspx?nid=3014&c=24

- Paudel, N. (2016). Inclusive governance: A case study of Civil Service in Nepal. *South Asian Youth Research Institute for Development*. (Online Version).
- Pyakurel, U.P. (2011). A Debate on dalits and reservation system in Nepal, *Economic and Political Weekly* 46:40, pp. 71–8.
- Rai, P. R. (2022). Reservation for Janajati in Nepal's Civil Service: Analysis from Intersectional Lens. *American Journal of Arts and Human Science*, 1(1), 1–10. https://doi.org/10.54536/ajahs.v1i1.257
- Rasul, I., & Rogger, D. (2015). The impact of ethnic diversity in bureaucracies: evidence from the Nigerian civil service. *The American Economic Review*, 105(5), 457–461.
- Sharma, P. (2018). Reservation in public employment in Nepal: An analysis of constitutional provisions. *Public Administration and Policy Review*, 2(1), 1-12.
- Shrestha, R. (2019). Reservation and social justice in Nepal: A Sociological Perspective. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(5/6), 422-435.
- Srinivas, G. (2015). Reservations, creamy layer and the dalit middle class. *Manpower Journal*, Vol. 49 Issue 3/4, 61-75.
- Sunam, R. (2018). Samabeshitako Bahas [Debating Social Inclusion]. Kathmandu: *Samata Foundation*.
- Sunam, R., Pariyar, B., & Shrestha, K. K. (2021, July 6). Does reservation system undermine meritocracy? "Meritocratic inclusion" of the marginalized in Nepal's bureaucracy. *Development Policy Review*, 40(1). https://doi.org/10.1111/dpr.12554

Corruption Scenario and Countermeasures in Nepal



– Roshan K. Bishwakarma*

Summary

Corruption is the wrongful and unjust use of the trust or the work entrusted to them in the public sphere, whether it is political or administrative sphere or in various other spheres. In the context of Nepal, especially the current trend analysis of corruption and looking at the above-mentioned thematic trends **Transparency International,** Corruption Perceptions Index, 2022, Nepal was ranked 110th out of 180 countries in the world with a score of 34. According to the newly published Corruption Perceptions Index in 2023, Nepal has secured itself 108th place out of 180 countries by getting 35 points and has managed to climb two places higher than in 2022.

According to Abuse of Authority Investigation Commission, In Last five financial years 2075/76, 2076/77, 2077/78, 2078/79 and 2079/80 respectively, 351, 441, 113, 131 and 162 cases have been filed. In a comparative study of the number of cases filed in five financial years, the number of indictment filings increased in the financial year 2076/77 compared to the financial year 2075/76, but decreased in the financial year 2077/78. **According to the Auditor General's report** of the financial year 2078/79, the amount of money that has been pointed towards the audit of federal, government offices, state government offices, local committees, other committees and organizations is Rs. 1 trillion 4 billion 38 million 43 million. We can be confident that the task of preventing and eliminating corruption as an obstacle to social development, which is a mirage in the current situation, can be achieved based on the coordination, cooperation and collective commitment of all.

Subject Entry

Corruption is the sum total of all illegal activities in which public officials use their authority for personal benefit and gain contrary to official dignity. Corruption is the wrongful and unjust use of the trust or the work entrusted to them in the public sphere, whether it is political or administrative sphere or in various other spheres. Corruption is such a social disease, which not only lags the nation from the point of view of social, economic and development, but it works to curse the entire human life globally. In the context of Nepal, the Prevention of Corruption Act, 2059 defines corruption as an offense punishable under Section-2 of the Act and provides various punishments for corruption under Section-3 to 24. Basically, corruption is like a slow poison, the effect of which seems to be insignificant at the moment, but over time, it seriously affects the stability of various aspects of development, such as political, economic and social aspects, and finally, it can disturb the peace and order by reducing the recognition of democratic values.

In addition to this, it neutralizes all the organs of the state and all the international associations/organizations, and also frustrates the fundamental rights granted by the state to the

* Deputy Manager, Nepal Oil Corporation Limited

common citizens in the constitution and the human rights issues that are acquired by birth as human beings internationally.

Corruption trends in Nepal

Due to the unprecedented development in technology, there has been a change in the form and trend of corruption. In the context of service delivery, the corruption that is done through direct hand-to-hand cash transactions between service providers and service receivers is currently found to be an indirect corruption-related act through the transaction of other goods and services in addition to cash through other technologies or means. Although there was a limitation in the size and form of corruption in the past years, now it is found to be expanding in both its size and form. Due to the development in technology, at present, corruption is being done in a borderless manner, not only in a certain place or geography, but through banking transactions through money.Subjectively, when looking at the trend of corruption, there are trends such as limiting competition in the evaluation of bids in public procurement and construction, purchasing consulting services directly without competition, and not identifying the need and feasibility of the project.

In terms of budget and program formulation, keeping funds in the budget and distributing them between financial years, selecting projects in agreement, allocating budget based on fulfillment rather than demand, receiving/giving payments without conducting programs in terms of training and capacity development, rate of natural resources in terms of using natural resources and resources Non-compliance with the prescribed standards, extraction of natural resources in excess of the quantity specified in the environmental impact assessment and preliminary environmental test, in the context of grant distribution. Similarly, in the context of administrative operations, recruitment of employees by collusion in the appointment of employees, promotion of employees without any basis and criteria and other sectoral trends such as misuse of government vehicles and fuel, non-regular audit of wholly or partially owned entities or organized organizations, and non-regularization of collection and regularization.

In the context of Nepal, especially the current trend analysis of corruption and looking at the above-mentioned thematic trends, it seems that corruption acts such as embezzlement, loss or misappropriation of public property, illegal profit or loss, bribery/extortion transactions, illegal wealth acquisition are more common. Obtaining government appointments, promotions and benefits by submitting false information, revenue leakage/embezzlement, illegally registering government/public land in the name of a particular person, dishonestly taking personal benefits in public procurement and construction and harming the Government of Nepal, making false documents or reports, there are trends like correcting documents, breaking the confidentiality of the examination, changing the results.

State of corruption

According to Transparency International

Transparency International, a global non-governmental organization against corruption, annually publishes a report on the Corruption Perceptions Index based on the evaluation of experts related to this subject and the study of countries related to this issue. It has a corruption scale of 0 to 100 and a corruption scale of 100 means a country with no corruption (very clean) and a corruption scale of 0 means a country with the most corruption (high corruption). According to the Corruption Perceptions Index, 2022, Nepal was ranked 110th out of 180 countries in the world with a score of 34. According to the newly published

Corruption Perceptions Index in 2023, Nepal has secured itself 108th place out of 180 countries by getting 35 points and has managed to climb two places higher than in 2022. Nepal According to the Corruption Perceptions Index, 2023, most countries in the world have failed to control corruption. It has been more than a decade since a country scored above 43 percent on the global measure of corruption.

According to the Corruption Perceptions Index, 2023, more than two-thirds of the countries in the world scored below 50 points. Regarding the fact that Transparency International portrays the countries that receive less than 50 percent as relatively high corruption countries, it has been seen that there is a terrible state of corruption in more than two thirds of the world's countries. According to the report, although 28 countries in the world have made significant improvements, 34 countries have scored lower than their previous scores and there is no improvement in corruption control in the rest of the countries. Thus, according to the Corruption Perception Index of 2023, Nepal is ranked 108th out of 180 countries and 14th out of 48 countries in Asia and 4th out of 8 countries in South Asia.

According to the Annual Report of the Abuse of Authority Investigation Commission

According to the thirty-third annual report of the commission, there has been a fluctuation in the number of charge sheets filed by the commission during the last five financial years 2075/76 to 2079/80. In five financial years 2075/76, 2076/77, 2077/78, 2078/79 and 2079/80 respectively, 351, 441, 113, 131 and 162 cases have been filed. In a comparative study of the number of cases filed in five financial years, the number of indictment filings increased in the financial year 2076/77 compared to the financial year 2075/76, but decreased in the financial year 2077/78. Although the financial year 2078/79 and 2079/80. In regards to the filing of cases during this period, this has happened due to the effect of the court issuing a verdict regarding the issue of bribery by using the commission's funds in the sting operation and the situation created by the epidemic of covid-19. In the same way, from the financial year 2075/76 to the financial year 2079/80, the same pattern has been repeated regarding the registration of complaints in the Commission. Although it cannot be confirmed that the complaint itself is corruption, since it is a prerequisite for corruption, when there is a quantitative increase in the number of complaints in the commission, the quantitative probability of confirming the corrupt act will increase and when the number of complaints decreases, the probability of confirming the corrupt act will also decrease. It can be understood as an indicator of corruption.

Five financial years 2075/76, 2076/77, 2077/78, 2078/79 and 2079/80 respectively: 24,085 (twenty four thousand eighty five), 25,152 (twenty five thousand one hundred and two), 22,625 (twenty two thousand Six hundred twenty five), 25,331 (twenty four thousand three hundred thirty one) and 28,067 (twenty eight thousand sixty six) complaints have been registered. When comparing the number of complaints for five financial years, the number of complaints registered increased in the financial year 2076/77 compared to the financial year 2075/76, but decreased in the financial year 2077/78. However, it is increasing again in the financial year 2078/79 and 2079/80. This has happened due to the situation created by covid-19. Thus, when analyzing the number of complaints registered and cases filed in the Commission during the last five financial years, the previous two financial years 2075/76 and 2076/77 and the last two financial years 2078/79 and 2079/80 in both cases when going from one financial year to another financial year. It seems to have increased. In this way, it can be said that there is an increase in the number of complaints registered and the number of cases prosecuted during the period of five financial years.

According to the annual report of the Office of the Auditor General

The graph of economic irregularity and corruption which is a prerequisite for corruption in Nepal is increasing. According to the Auditor General's report of the financial year 2078/79, the amount of money that has been pointed towards the audit of federal, government offices, state government offices, local committees, other committees and organizations is Rs. 1 trillion 4 billion 38 million 43 million.

In the financial year 2078/79 itself, the updated amount indicated by the audit is Rs. 4 trillion 18 billion 85 million 5 million, that amount is 0.13 percent more than the updated amount of the financial year 2077/78. Similarly, in the financial year 2079/80, the amount of irregularities pointed out by the audit towards the federal government office, state government office, local level, other committees and organizations is Rs. 1 trillion 19 billion 77 million 70 million. The updated amount indicated by the audit of the financial year 2079/80 is Rs. 5 trillion 87 billion 34 billion 94 million rupees. This is 21.45 percent more than the updated amount for the financial year 2078/79. In this way, looking at the Auditor General's report, it can be seen that the increase in the amount of money and the percentage of money that needs to be updated is increasing every year.

Why is corruption increasing in Nepal?

In Nepal, the understanding that corruption occurs in the government or public sector and it only happens by the relevant authorized officials and actions are taken accordingly, even if other sectors are not included in the scope of investigation, the prevalence of corruption has been found. Other reasons:

1. Being politically corrupt

According to the Abuse of Authority Investigation Commission Act, 2048, there is a provision that the commission will not take any action regarding the policy decision taken collectively by the Council of Ministers or any of its committees. It can be seen that high-ranking officials take matters related to administrative and public procurement from the ministry to the Council of Ministers for decision, and make the decision beyond the jurisdiction of the commission by covering it with a policy decision.

2. Corruption in the private sector should not be included in the definition of corruption

In many countries of the world, corruption in the government sector is only seen as a crime. Corruption in the private sector is not looked at. Even in Nepal, according to the same perception and behavior, the corruption in the private sector is ignored, but the investigation of the corrupt activities is not complete.

3. Strong political will and weak administrative accountability culture

The lack of determination in the political leadership to reduce corruption and promote good governance and the tendency to shirk responsibility in the administrative sector are also factors in corruption. Increased poverty and unemployment due to slow economic growth and development, due to lack of expected economic growth and development, lack of employment opportunities, low wages/salaries, inflationary conditions, monopolies, cartels and syndicates, corruption has also increased.

4. Other reasons

Absence of clear procedures and standards in the appointment of judges in the judiciary that interprets and decides the law. Irregularity in the budget of projects, plans, programs to be

completed by public bodies. Creating an atmosphere of legal anarchy and being supported by impunity. Lack of transparency and accountability in public bodies and officials.Get-rich-quick psychology is rampant, the best aspect of human values of the society is a drought in morality, amassment/accumulation of materialistic things is progress, standards are established, in terms of earning, only how much is earned rather than how much is given priority.

Not being able to become a clear community in the society that says wrong is wrong and right is right. Due to such a situation, any bad aspect of one's side is protected, nurtured and corruption is promoted when there is a tendency to ignore the good aspects of the other's side as well. In the use of rights, means and resources, arbitrary use rather than laws, rules and methods, and the existing practice of focusing on individual or limited interest groups rather than public interest or self-interest, also leads to corruption.

Solutions

Corruption is a big challenge of the present society. This is not only an obstacle to development and prosperity, but the natural aspects of human life are obstacles in the way of achieving social justice, equity and equality. This creates an obstacle in the guarantee of good governance by blurring the environment of equal and easy access of the people to the service facilities provided by the public service delivery by the state. Therefore, by controlling it, one should be leading on the way to the end. It can be seen that the amount of corruption is increasing with the passage of time through the annual report of the Office of the Auditor General and the reports of Transparency International. The work of corruption control and promotion of good governance is not possible through the efforts of any one person, agency or organization. For this, coordination, cooperation and common commitment between all constitutional bodies, civil society, various associations and all citizens is necessary. In this campaign, the role of the media as the fourth organ of the state is important. In the anti-corruption campaign carried out by any institution or agency of the state, the media workers should be more responsible in informing the general public and communicating the anti-corruption activities to the public. A fair and clean media world and investigative journalism should be the goal of mass media workers. The role of all state agencies and every citizen is important for reducing corruption.

Corruption cannot be reduced by the single effort of the commission alone. Other anti-corruption agencies or partner organizations such as the Supreme Court and other courts subordinate to it, special courts, Auditor General's Office, National Vigilance Center, Asset Laundering Department, Revenue Investigation Department, Nepal Police etc. will strengthen and make the anti-corruption work done so far more effective. It is necessary to make. The Commission should give priority to the investigation, investigation and prosecution of corruption related acts which are under the basic constitutional obligations specified by the Constitution of Nepal. This means that the Commission should promote the remedial, preventive and promotional strategies under the institutional strategy currently being adopted in terms of performance, especially the remedial strategy under the constitutionally acquired responsibility. When the Commission investigates corruption related to performance, it should investigate large-scale issues rather than investigating petty corruption for demonstrative effect. This means that the Commission should give more importance and priority to the investigation of major corruption cases.

Similarly, in the context of the common understanding that anti-corruption work is the sole responsibility of the commission in the current environment, it is important to remove the wrong comment about it. In addition to this, it is necessary to further increase the current proactiveness of the Commission by not only investigating and investigating the complaints received by the

Commission. In terms of fulfilling its responsibilities, the commission reviewed the work done in the past and made a timely strategy (fifth institutional strategy) to make anti-corruption more effective and its effective implementation. Corruption and corrupt people are the products of this society. Even though society tends to normalize it, corruption is increasing. By discouraging such tendencies, it is indispensable to develop qualities like morality, virtue, self-discipline and self-reliance. The state should play a role in making students study from the school level by creating a curriculum related to corruption control and promotion of good governance.

Since corruption is a global problem, international cooperation and commitment is necessary for its prevention and reduction. For this, the literal implementation of the constitution and corruption-related acts, laws, policies and regulations is necessary. In addition to this, as Nepal is a party to the Convention against Corruption, the issues regulated in the Convention should be implemented. For which Nepal has mentioned in the Convention the development and promotion of effective and best practices against corruption, capacity building and periodic review of the effectiveness of anti-corruption mechanisms, ensuring transparency in the income, funds and expenses of political parties, formulation and effective implementation of a code of conduct for public officials to increase integrity, honesty and responsibility, anti-corruption enhancing international cooperation in the fight against criminal proceeds abroad Arresting, forfeiture and confiscation of property, declaration of conflict of interest in decision-making and separation from such conflict, objective basis in allocation of public budget and guarantee of fairness, sufficient legal system to control irregularities and corruption within the judiciary, transparency in public decision-making and increasing public participation and fully criminalizing and punishing abuse of power, influence and obstructing justice .

In spite of the efforts of the government in terms of compliance with the Convention against Corruption and Corruption, Nepal has not been able to cover all the issues stipulated in the Convention. Like the existing laws, the Abuse of Authority Investigation Commission Act, 2048 and the Corruption Act, 2059 laws have not been amended in time, so the amendment of those laws and the full compliance and implementation of those laws are seen as urgent.

Conclusion

Corruption pollutes the society and seriously affects various dimensions of development both materially and immaterially and diverts the society from the direction of progress. In order to control corruption and promote good governance, an integrated and coordinated effort against corruption is necessary among all the organs of the state, constitutional bodies, civil society and the media world. In this way, there is no doubt that if the positive initiative and commitment of everyone and the issue of governance, service delivery, development and prosperity are properly integrated in a structural, systematic and operational manner, the corruption control work can be realized. We can be confident that the task of preventing and eliminating corruption as an obstacle to social development, which is a mirage in the current situation, can be achieved based on the coordination, cooperation and collective commitment of all.

Reference Material

- Commission for Investigation of Abuse of Authority Act, 2048,
- Annual Report of the Office of the Auditor General, 2078 and 2079,
- Transparency International Report, 2022 and the United Nations Convention Against Corruption, 2003.
- Prevention of Corruption Act, 0259,
- Annual Report of Commission on Abuse of Authority 2078 and 2079,

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING

The objective of this journal is to highlight contemporary issues relating to public financial Management, public sector auditing and provide information regarding the activities of the Office of the Auditor General. Besides, it attempts to throw light on the financial management system of public enterprises.

Everybody is welcome to send it though-provoking and research oriented articles for the journal.

The journal is published twice a year.

Patron

Mr. Toyam Raya
Auditor General

Editorial Board

Co-ordinator	:	**Mr. Bindu Bista, Deputy Auditor General**
Member	:	**Mr. Rajendra Raj Ojha, Assistant Auditor General**
Executive Editor	:	**Ms. Rachana Pradhan, Director**
Co-Editor	:	**Mr. Bhim Prasad Rijal, Audit Officer**
		Ms. Anita Kumari Thapa, Audit Officer
		Ms. Meena Lama, Audit Officer

Computer Layout

Mr. Bishnu Gopal Dongol

Helping Staff

Mr. Umesh Prasad Khanal, Audit Superintendent
Mr. Shyam Krishna Tandukar, Audit Superintendent
Mr. Ganesh Limbu, Audit Superintendent
Mr. Prabin Bhusal, Audit Inspector

Published by:

Office of the Auditor General
Anamnagar, Kathmandu, Nepal

Address:

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

ISSN Number: 2505-0893

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

लेखकवर्गलाई अनुरोध

१. लेखापरीक्षण पत्रिका वर्षमा दुईपटक प्रकाशित गरिन्छ।

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

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

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

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

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

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

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

फोन नं. : ४२१२५४४

: ४२६७५३७

फ्याक्स : ४२६८३०९

इमेल : hrd_ir@oagnep.gov.np

वेभसाईट : www.oagnep.gov.np

नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल

लेखापरीक्षण पत्रिका

महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौँ।