लेखापरीक्षण पत्रिका

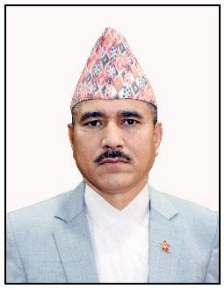
A Nepalese Journal of Government Auditing

वर्ष ४५, अंक १०१, असार २०८३ Vol. 45, Issue 101, Asar 2083



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौं
नेपाल
www.oag.gov.np

संरक्षक



श्री तोयम राया
महालेखापरीक्षक

सम्पादक मण्डल

संयोजक	श्री बिन्दु विष्ट, उप-महालेखापरीक्षक
सदस्य	श्री चन्द्रकान्त भण्डारी, नायब महालेखापरीक्षक
कार्यकारी सम्पादक	श्री जगन्नाथ घिमिरे, निर्देशक
सह-सम्पादक	श्री विवेक काफ्ले, लेखापरीक्षण अधिकारी
	श्री अनिता गौतम, लेखापरीक्षण अधिकारी
	श्री सरिता परियार, लेखापरीक्षण अधिकारी

कम्प्युटर संयोजनः	प्रकाशन तथा व्यवस्थापन
श्री कपिल पोखेल	श्री प्रकाश विष्ट, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री खडोस सुनुवार	श्री जीवन भण्डारी, लेखापरीक्षण अधीक्षक

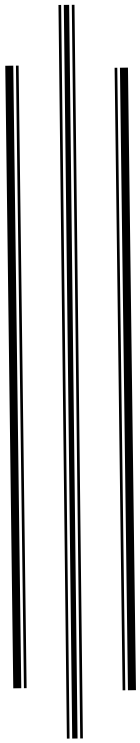
ठेगानाः
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौं, नेपाल

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।

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ४५ - द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० - अङ्क १०१, असार २०८३



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौं, नेपाल

दूरदृष्टि (VISION)



जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय सार्वजनिक संस्था

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

गन्तव्य (MISSION)



स्वतन्त्र एवम् गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने

(Provide Independent and Quality Audit Service)

मूल्य मान्यता (Core Values)



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

सम्पादकीय

नेपालको संविधान, लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ तथा प्रचलित कानुनी व्यवस्थाअनुसार सबै तहका सरकारी निकाय तथा पूर्ण सरकारी स्वामित्व भएका सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण गर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा निहित रहेको छ। सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, मितव्ययिता, वित्तीय अनुशासन तथा सुशासनको प्रवर्धन गर्नु यस कार्यालयको मूल दायित्व हो। हालको बदलिँदो प्रशासनिक, आर्थिक तथा प्रविधिमैत्री वातावरणमा लेखापरीक्षणलाई अझ प्रभावकारी, गुणस्तरीय, विश्वसनीय र परिणाममुखी बनाउँदै लैजान महालेखापरीक्षकको कार्यालय निरन्तर क्रियाशील रहेको छ।

यसै निरन्तर सुधार र ज्ञान प्रवर्धनको अभियानअन्तर्गत प्रकाशित **लेखापरीक्षण पत्रिका** को **वर्ष ४५, अंक १०१ (२०८३ असार)** सार्वजनिक गर्न पाउँदा सम्पादक मण्डललाई विशेष हर्षको अनुभूति भएको छ। विगत चार दशकभन्दा लामो अवधिदेखि निरन्तर प्रकाशित हुँदै आएको यस पत्रिकाले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन, लेखापरीक्षण, सुशासन, आर्थिक नीति, सार्वजनिक प्रशासन तथा समसामयिक वित्तीय विषयमा ज्ञान अभिवृद्धि महत्वपूर्ण माध्यमका रूपमा आफ्नो विशिष्ट पहिचान स्थापित गरेको छ।

यस अङ्कका लागि प्राप्त लेख तथा अनुसन्धानमूलक रचनाहरूले वर्तमान समयमा सार्वजनिक क्षेत्रले सामना गरिरहेका विविध चुनौती, अवसर तथा सुधारका आयामलाई समेटेका छन्। साइबर सुरक्षा, डिजिटल गभर्नेन्स, कृत्रिम बुद्धिमता (Artificial Intelligence) को प्रयोग, सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण, वित्तीय सुशासन, वित्तीय अनुशासन, FATF सम्बन्धी विषय, मुद्रा व्यवस्थापन, सार्वजनिक मूल्य सिर्जना, वित्तीय समावेशीकरण, विदेशी सहायता परिचालन, स्थानीय तहको सुशासन, आन्तरिक लेखापरीक्षण, सार्वजनिक खरिद, कार्यमूलक लेखापरीक्षण, गुणस्तर व्यवस्थापन, सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण, सूचना प्रविधिमैत्री प्रशासन, सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन, वित्तीय संघीयता, सूचना प्राप्तिको हक तथा गोपनीयताको सन्तुलन, श्रम लेखापरीक्षण, सार्वजनिक लेखामान, दिगोपन सम्बन्धी प्रतिवेदन (Sustainability Disclosure Standards) लगायतका विविध समसामयिक विषयमा केन्द्रित लेखहरूले यस अङ्कलाई अझ समृद्ध बनाएका छन्।

यस पटक पत्रिकाका लागि विभिन्न क्षेत्रका विज्ञ, अनुसन्धानकर्ता, चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट, कानुनविद्, लेखापरीक्षक, प्रशासनविद् तथा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनसँग सम्बद्ध लेखकहरूबाट प्राप्त लेखहरूमध्ये सम्पादकीय मापदण्डअनुसार पुनरावलोकन सम्पन्न भएका लेखहरूलाई मात्र प्रकाशनका लागि छनोट गरिएको छ। लेखहरूको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न विषयविज्ञ पुनरावलोकनकर्ताबाट प्राप्त सुझावका आधारमा आवश्यक संशोधन गरी अन्तिम रूप दिइएको छ। यस प्रक्रियाले पत्रिकाको शैक्षिक विश्वसनीयता, तथ्यगत शुद्धता तथा व्यावसायिक स्तरलाई अझ सुदृढ बनाएको विश्वास गरिएको छ।

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण अहिले परम्परागत वित्तीय परीक्षणमा मात्र सीमित नरही सूचना प्रविधि, तथ्याङ्क विश्लेषण, साइबर सुरक्षा, वातावरणीय तथा दिगोपनसम्बन्धी प्रतिवेदन, जोखिम व्यवस्थापन, कृत्रिम बुद्धिमता, विद्युतीय शासन तथा सार्वजनिक मूल्य सिर्जनासँग जोडिँदै गएको छ। यस्ता नयाँ आयामहरूले लेखापरीक्षण पेसालाई थप चुनौतीपूर्ण मात्र होइन, अवसरयुक्त पनि बनाएका छन्। यस सन्दर्भमा यस अङ्कमा

समावेश लेखहरूले नेपालमा आधुनिक लेखापरीक्षण अभ्यासको विकास, सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व सुदृढीकरण तथा सुशासन प्रवर्धनमा उपयोगी बौद्धिक विमर्श प्रस्तुत गर्ने विश्वास गरिएको छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अवलम्बन गरेको पाँचौं रणनीतिक योजना (२०८२/८३-२०८६/८७) ले प्रविधिमैत्री, गुणस्तरीय, जोखिममा आधारित तथा अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता अनुरूपको लेखापरीक्षण प्रणाली विकास गर्ने स्पष्ट मार्गचित्र प्रस्तुत गरेको छ। यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखहरूले पनि सोही रणनीतिक सोचलाई आत्मसात् गर्दै नवप्रवर्तन, अनुसन्धान, ज्ञान व्यवस्थापन तथा व्यावसायिक क्षमता विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउने अपेक्षा गरिएको छ।

लेखापरीक्षणका निष्कर्ष, अनुसन्धान तथा अनुभवहरूलाई व्यापक बौद्धिक छलफलको माध्यम बनाउँदै सार्वजनिक नीति निर्माण, वित्तीय व्यवस्थापन सुधार तथा संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धनमा सहयोग पुऱ्याउनु यस पत्रिकाको प्रमुख उद्देश्य हो। यस अङ्कमा प्रकाशित सामग्रीहरूले नीति निर्माता, लेखापरीक्षक, सरकारी पदाधिकारी, शिक्षाविद्, अनुसन्धानकर्ता, विद्यार्थी तथा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनसँग सरोकार राख्ने सम्पूर्ण पाठकवर्गका लागि उपयोगी सन्दर्भ सामग्रीका रूपमा कार्य गर्ने विश्वास लिइएको छ।

पत्रिकालाई अझ अनुसन्धानमूलक, समसामयिक, समावेशी तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको ज्ञानमञ्चका रूपमा विकास गर्दै लैजान सम्पादक मण्डल प्रतिबद्ध रहेको छ। आगामी अङ्कहरूका लागि पनि नवीन विचार, अनुसन्धानमा आधारित लेख, अनुभव तथा विश्लेषणात्मक सामग्री उपलब्ध गराई सहयोग गरिदिन सम्पूर्ण विद्वत् समुदाय, पेसागत संस्था तथा सरोकारवालाहरूमा हार्दिक अनुरोध गर्दछौं।

अन्त्यमा, यस अङ्कका लागि लेख रचना उपलब्ध गराउनुहुने सम्पूर्ण लेखक, विषयविज्ञ पुनरावलोकनकर्ता, सम्पादन प्रक्रियामा प्रत्यक्ष तथा परोक्ष रूपमा सहयोग गर्नुहुने सबै महानुभाव तथा पत्रिका प्रकाशन कार्यमा संलग्न सम्पूर्ण कर्मचारीप्रति सम्पादक मण्डल हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछ। आगामी दिनहरूमा पनि यहाँहरूको निरन्तर साथ, सहयोग, सुझाव तथा रचनात्मक सहभागिता प्राप्त भइरहने विश्वास व्यक्त गर्दै **लेखापरीक्षण पत्रिका, वर्ष ४५, अंक १०१** सम्पूर्ण पाठकसमक्ष समर्पण गर्दछौं।

– सम्पादक मण्डल

विषय-सूची

क्र.सं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१.	एकीकृत वित्तीय विवरणको प्रस्तुतीमा लेखामानको पालना	पदमराज पौडेल	१
२.	सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा गुणस्तर व्यवस्थापन	घनश्याम पराजुली	९
३.	सार्वजनिक खरिदमा मूल्य समायोजनसम्बन्धी व्यवस्था	जनकराज गौतम	२३
४.	सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनः विद्यमान अवस्था, चुनौती र सम्भावना	महेश्वर काफ्ले	३०
५.	दैनिक भ्रमण खर्च सम्वन्धी कानुनी व्यवस्थाको परिपालनामा देखिएका समस्याहरु	शंकरप्रसाद पन्थी	४०
६.	कार्यमूलक लेखापरीक्षण, प्रकृया तथा आवश्यक जनशक्ति	थवराज अधिकारी	५०
७.	लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धिमा सरोकारवालाको भूमिका	टीकानाथ अर्याल	५९
८.	नेपालमा वित्तीय समावेशीकरण	जानकी भण्डारी	६७
९.	नेपालमा सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्थाः तेस्रो PEFA मूल्यांकन	भिमप्रसाद रिजाल	७८
१०.	डिजिटल शासनको युगमा सरकारी लेखापरीक्षण : महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता (AI) को प्रयोग तथा यसके आवश्यकता	डा.बाबुराम भुल	९१
११.	सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण र व्यवस्थापनमा विद्युतीय सुशासन	दिपकराज आचार्य	१०८
१२.	स्थानीय तहमा बढ्दो बेरुजु न्यूनीकरणमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको महत्व एवं निहित समस्या तथा सवालहरू	दिनेश रावल यात्री	१२०
१३.	नेपालको वित्तीय सुशासनमा विधिविज्ञान लेखा (Forensic Accounting) को आवश्यकता	प्रदिप दोरंगा	१३४
१४.	नेपालको वित्तीय संघीयतामा राजस्व अधिकार निक्षेपण र वित्तीय परनिर्भरताको विरोधाभास	कमल बहादुर बस्नेत	१४४
१५.	नेपालमा संघीयतापछि स्थानीय तहमा सुशासनः यथार्थ र भावी दिशा	उज्ज्वल कार्की	१५९
	English Section		
१६.	Fiscal federalism, history and implementation inlocal levels of Nepal.	Krishna Prasad Khanal	१७२
१७.	Cyber Risk, Digital Governance, and Public Sector Auditing in Nepal	Rajesh Shrestha	१८६
१८.	Nepal in the FATE Grey List: Identifying the Underlying Reasons	Adv. Purna Bdr. Saud	१९७

१९.	Fiscal Discipline and Public Value Creation in Modern Financial Governance	Tomnath Uprety	२०२
२०.	Behavioral Biases in Investing: An Overview in Context of Nepal's Capital Market	Kulchandra Rijal	२१२
२१.	How Money Is Created: Understanding Money Supply and GDP in the Economy	CA Gaurav Pokhrel	२१९
२२.	Implementation of Sustainability Disclosure Standards in Nepal	CA. Amrita Thapa	२२९
२३.	Foreign Aid Mobilization in Nepal	Umesh Thapa	२३९
२४.	Exploring Labor Audit in Nepal: A Critical Assessment of Legal Regime	Hritik Yadav	२४७
२५.	Right to Information v. Right to Privacy: A Dilemma of Twin Pillars or Opposing Forces?	Rohan Yadav	२५६
आचारसंहिता कार्यान्वयन कार्यविधि, २०८३ : महालेखापरीक्षकको कार्यालय			

नेपाली खण्ड

एकीकृत वित्तीय विवरणको प्रस्तुतीमा लेखामानको पालना



- पदमराज पौडेल

१. **पृष्ठभुमि** - नेपाल सरकारले सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानमा आधारित एकीकृत वित्तिय विवरण सार्वजनिक गर्दै आएको छ। उक्त लेखामान अन्तराष्ट्रिय लेखाव्यवसायी महासंघले अधावधिक गरेको नगदमा आधारित सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानमा आधारित छ। सामान्यतया एकीकृत वित्तिय विवरणले सरकारी निकायद्वारा तयार गरिएको सामान्य प्रयोजनको वित्तिय विवरणलाई जनाएको हुन्छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले तयार गरेको तीनै तहका सरकारको एकीकृत वित्तिय विवरण तथा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट पेश भएअनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सो उपर रायसहित प्रमाणित गर्ने गर्दछ। संघीय सरकारका सबै मन्त्रालयबाट एकीकृत वित्तिय विवरण तयार गरिदै आएतापनि प्रदेश सरकार मातहतका सबै मन्त्रालयले वित्तिय विवरण तयार गर्न नसकेको अवस्था छ।

२. **परिभाषा -** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तिय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २ (य) अनुसार वित्तिय विवरण भन्नाले नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको लेखामान बमोजिम कुनै निश्चित अवधिमा भएको कारोवारको समष्टिगत स्थिति दर्शाउने उद्देश्यले शीर्षक समेत खुल्नेगरी तोकीएको लेखामान बमोजिम तयार गरिएको विवरण सम्झनुपर्छ र सो शब्दले कारोवारको स्थिति दर्शाउने गरी शीर्षकको आधारमा बनाईएको बजेट अनुमान, निकासा, खर्च आम्दानी, दाखिला र बांकी रकम समेत खुलाईएको प्राप्ती र भुक्तानी विवरण तथा तोकिएका अन्य विवरण र सोसंग सम्बन्धित लेखा टिप्पणी तथा खुलासालाई समेत जनाउने उल्लेख छ। त्यस्तै सोही ऐनको दफा २९ मा प्रत्येक आर्थिक वर्षको संघीय सञ्चित कोषको अतिरिक्त वैदेशिक अनुदान र ऋण सहायता तथा लगानीको लेखा र विनियोजन, राजश्व, धरौटी तथा अन्य कोषहरु सहितको केन्द्रीय लेखाको एकीकृत वित्तिय विवरण तयार गर्नुपर्दछ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सो उपर परीक्षण गरी पेश भएको वित्तिय प्रतिवेदनले यथार्थ अवस्था चित्रण गरे नगरेको सम्वन्धमा राय सहित वित्तिय विवरण प्रमाणित गर्ने गर्दछ।

नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (नगदमा आधारित) बमोजिम आर्थिक कारोवारको सही र यथार्थ अवस्था चित्रण हुने गरी नेपाल सरकारको एकीकृत वित्तिय विवरण तयार गर्ने जिम्मेवारी सम्वन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतमा रहेको हुन्छ। वित्तीय विवरण सारभूतरुपमा जालसाजी वा त्रुटीका कारणवाट गलत आंकडा नहुने गरी वित्तिय विवरण तयार गर्ने गरी अभिलेख प्रणाली व्यवस्थित गर्नुपर्दछ।

**उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

३. **एकीकृत वित्तिय विवरणको उद्देश्य -** एकीकृत वित्तिय प्रतिवेदन तयार गर्नुको उद्देश्य सरकारको राजश्व प्राप्तीको अवस्था यकिन गर्न र खर्चको प्रवृत्तिका आधारमा पूजीगत तथा चालु खर्चको अवस्था यकिन गरी प्राप्त स्रोतको उपयोगको यथार्थ अवस्था यकिन गर्नु रहेको हुन्छ। सामान्य प्रयोजनका वित्तीय विवरणहरु (General Purpose Financial Statements) जनचासोका विषयलाई सम्वोधन गर्ने गरी तयार गरिएको हुन्छ। एकीकृत प्रतिवेदनले निकाय तथा मातहतका कार्यालयको आयव्ययको समग्र अवस्था, राजस्व संकलन, ऋण तथा अनुदान प्राप्ती, खर्चको अवस्था, अन्तरनिकाय वित्तिय कारोवारको अवस्था यकिन गर्न सहजता ल्याएको हुन्छ। वित्तिय जवाफदेहिताको पालनाको अवस्था यकिन गर्न निकायमा प्राप्त भएको नगदको अवस्था र नगदवाट भएको भूक्तानीवारेमा जानकारी प्रदान गरेको हुन्छ।

४. **लेखामानको पालना -** नेपाल लेखामान वोर्डले जारी गरेको नेपाल वित्तीय प्रतिवेदनमान (Nepal Financial Reporting Standard, NFRSs) मुनाफा आर्जन गर्ने निकायले सामान्य प्रयोजनको वित्तीय विवरणका आधारमा वित्तिय प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने व्यहोरा उल्लेख गरेको छ। मुनाफा आर्जन गर्ने सरकारी संस्था तथा समितिले नेपाल वित्तीय प्रतिवेदनमानका व्यवस्था वा प्रचलित कानूनबमोजिम अन्तराष्ट्रिय वित्तीय प्रतिवेदनमान (International Financial Reporting Standards-IFRS) का व्यवस्थाहरु पालना गर्नुपर्दछ। अन्तराष्ट्रीय सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान (IPSAS 2017) लाई नेपाल सरकारले २०७९।८।२० मा लागु गर्ने निर्णय गरे अनुरुप नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानको भाग-१ अनिवार्यरुपमा लागु गर्नुपर्ने व्यवस्था भएअनुसार महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले वित्तीय विवरण तयार गर्दा पुर्णरुपमा लागु गरिएको र भाग-२ अर्थात् ऐच्छिक रुपमा लागु गर्नुपर्ने विषयहरु सम्पत्ती, दायित्व, प्रतिवद्धता, जमानत लगायतका विवरणहरु तयार गर्दा उक्त व्यवस्थाको पालनाको अवस्थावारेमा वित्तिय विवरणमा खुलासा गर्नुपर्दछ।

५. **नगदमा आधारित लेखाङ्कन -** नगदमा आधारित लेखांकनमा निकायले नगद (नगदजन्य समेत) प्राप्त वा भूक्तानी गरे पछिमात्र कारोवार र अन्य क्रियाकलापलाई पहिचान गरिन्छ। नगदमा आधारित लेखांकन अन्तर्गत तयार गरिएको वित्तीय विवरणले उपयोगकर्तालाई सो अवधिमा प्राप्त भएका नगद श्रोतहरु, नगदको उपयोग गरिएका प्रयोजनहरु र प्रतिवेदन मितिमा बाँकी रहेको नगद मौज्दातको जानकारी उपलव्ध गराउँदछ। वित्तीय विवरण नगद मौज्दात र नगदमा भएको परिवर्तनमा केन्द्रित रहेको हुन्छ। भूक्तानी गर्न बाँकी रहेका साहुहरु तथा कर्जा जस्ता दायित्व र लिन बाँकी रकम, लगानी, स्थिर सम्पत्ति जस्ता गैह्र नगद सम्पत्तिको जानकारी वित्तीय विवरणको टिप्पणीमार्फत उपलव्ध गराउनु पर्दछ।

६. **वित्तीय प्रतिवेदनको प्रस्तुतीकरण र खुलासा -** वित्तिय विवरणको प्रस्तुती गर्दा वित्तीय विवरण तयारी गर्ने निकायले प्रयोगमा ल्याएका विशेष सिद्धान्त, आधार, मान्यता, नियम वा प्रचलनलाई लेखानीतिमा उल्लेख गरेका हुन्छन्। वित्तिय विवरणको सारभुत रुपमा फरक नपर्ने गरी सूचनाको खुलासा तथा यसको छुटपुट वा गलत प्रस्तुतीले निकायको उत्तरदायित्व निर्वाह, वा प्रयोगकर्ताहरूले निकायको वित्तीय विवरणहरूको आधारमा गर्ने निर्णयहरूमा प्रभाव नपार्ने गरी प्रस्तुत गर्नुपर्दछ। सारभूतता खासगरी प्रत्येक निकायको विशेष परिस्थितिमा मुल्याङ्कन गरिएको कारोबार (आईटम) को प्रकृति

र मात्रामा निर्भर गर्दछ। प्रतिवेदनको मिति उल्लेख गर्दा वित्तीय विवरणसँग सम्बन्धित प्रतिवेदन अवधिको अन्तिम दिनलाई आधार मानी प्रस्तुती गर्नुपर्दछ। बित्तीय विवरणमा नगद प्राप्ति र भूक्तानीको विवरण तथा नगद प्राप्ति, भूक्तानी एवं निकायको नियन्त्रणमा रहेको नगद मौज्दात, लेखा नीति तथा टिप्पणीहरु सम्बन्धी थप सूचनाको खुलासा समावेश हुन्छन्। आवश्यकताअनुसार वित्तीय विवरणमा बजेट र यथार्थ रकमको तुलनात्मक विवरणलाई अतिरिक्त वित्तीय विवरणको रुपमा समावेश गर्न सकिन्छ।

निकायको तर्फबाट तेस्रो पक्षले गरेको भूक्तानीलाई नगद प्राप्ति तथा भूक्तानी विवरणको मुखपृष्ठमा नै खुलाउनु पर्दछ। नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामा निकायको नियन्त्रणमा रहेको नगद, प्राप्ति तथा भूक्तानी भनी नगद प्राप्ति तथा भूक्तानी विवरण वा निकायले तयार गर्ने अन्य विवरणमा उल्लेख गरिन्छ। तुलनात्मक आधारमा वित्तीय विवरण र बजेट तयार गरिएको छ भने निकायले नगद प्राप्ति र भूक्तानी विवरणको छुट्टै महलमा बजेट र यथार्थ रकमको तुलनात्मक विवरण प्रस्तुत गर्न सकिन्छ। तुलनात्मक आधारमा बजेट र वित्तीय विवरण तयार गरी प्रस्तुत गर्नुपर्दछ। वित्तीय विवरणको टिप्पणीमा रकमहरुको विश्लेषण, व्याख्यात्मक विवरणहरु वा विस्तृत अनुसूचीहरु एवं थप सूचनाहरु समावेश गरी लेखामानअनुसार अनिवार्य खुलासा गर्नुपर्ने विषयहरु तथा खुलासा गर्न प्रोत्साहित गरिएका विषयहरु वित्तीय विवरणको उचित/स्वच्छ प्रस्तुतीकरण (fair presentation) गरी जवाफदेहिता अभिवद्धि गर्ने खालका सूचना समावेश गर्नुपर्दछ।

७. **समावेश भएका विवरण -** सामान्यतया एकीकृत वित्तीय विवरणले संघ, प्रदेश तथा स्थानीयतहका सरकारको बार्षिक बजेट तथा निकासाका आधारमा भएको खर्चको समग्र अवस्था दर्शाउन देहायको विवरण समावेश भएका हुन्छन्।

- ❖ प्राप्ती र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (बजेट र गैरबजेट निकाय)
- ❖ प्राप्ती र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (बजेट निकाय)
- ❖ प्राप्ती र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन (गैरबजेट निकाय)
- ❖ बजेट तुलनात्मक विवरण (बजेट निकाय)
- ❖ सङ्घीय/प्रदेश /स्थानीय सञ्चित कोषको वार्षिक आर्थिक विवरण
- ❖ सङ्घीय/प्रदेश /स्थानीय विभाज्य कोषको वार्षिक विवरण
- ❖ सेवागत तथा कार्यक्रमगत खर्चको एकीकृत विवरण
- ❖ लेखा नीति तथा टिप्पणीहरु
- ❖ अनूसूचिहरु

८. **वित्तिय विवरणमा राख्नुपर्ने विषय -** सार्वजनिक निकायले नगद आधारमा लेखाङ्कन गर्दा समावेश गरिने विभिन्न कारोबारहरुको सूचनाको संकलन गर्न महालेखापरीक्षबाट स्वीकृत गरीएको मलेप फारामहरु प्रयोग गर्नुपर्दछ। मलेपको फारामको उपयोगबाट संकलन गरिने सूचनाहरुमा लिन बाँकी रकम, तिर्न बाँकी रकम, सापटी/ऋण तथा अन्य दायित्वहरु, गैह्र नगदीय सम्पत्ति तथा आर्जित तर प्राप्त नभएको आम्दानी र दायित्व सृजना भईसकेको खर्च, प्रतिवद्धता र सम्भावित दायित्वहरु, सेवा प्रवाहका कार्यसम्पादन सूचकाङ्क र उद्देश्यहरुको प्राप्ति लगायतका विवरण पर्दछन्। वित्तीय

विवरण तयार गर्ने निकायले वित्तीय विवरणका उपयोगकर्तालाई उपयोगी हुने सूचनाहरु वित्तीय विवरणको टिप्पणीमा खुलाउन सक्दछन्। यसरी खुलासा गरिएको अवस्थामा ती खुलासाहरु स्पष्टसँग उल्लेख गरिएको र सजिलै बुझिने हुनुपर्छ। बजेटसँगको तुलना वित्तीय विवरणमा खुलासा नै नगरिएको अवस्थामा लेखा टिप्पणीमा समावेश गर्न सकिन्छ। सामान्य प्रयोजनको वित्तीय विवरणमा गैह्र नगद सम्पत्ति तथा दायित्व र बजेटसँगको तुलना सम्बन्धी सूचना समावेश गर्नु पर्दछ।

९. **वित्तिय विवरणको प्रस्तुती** - महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आर्थिक कार्यविधि तथा उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ५ बमोजिम संघीय प्रदेश र स्थानीय सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको एकीकृत वित्तिय विवरण तयार गरी पेश गरेको पाईन्छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तिय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७ को नियम ५६ (१) अनुसार नेपाल सरकारले अपनाएको नगदमा आधारित दोहोरो लेखाप्रणाली अनुसार राखिएको लेखाको सोही ऐनको दफा २५(४) बमोजिम महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत गराएको लेखा ढांचा र दफा ५(२) अनुसार नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानमा आधारित भई वित्तिय विवरण तयार गरेको हुन्छ। तीनै तहका सरकारहरूको समग्र आर्थिक अवस्था र कारोवारहरूलाई समेटी वित्तिय विवरण तयार गर्नुपर्दछ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ बमोजिम संघीय सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन, सरकारी सम्पत्तीको अभिलेख र प्रतिवेदन, आर्थिक प्रशासनको सञ्चालन, आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने गराउने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीनैतहका सरकारहरूको एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने जिम्मेवारी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको रहेको छ। कानुनले सम्वन्धित लेखा उत्तरदायि अधिकृतलाई नै आफ्नो निकायको आर्थिक कारोबारको सञ्चालन, लेखांकन, लेखापरीक्षण एवं प्रतिवेदनका विषयमा जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ। सो अनुसार सम्वन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरुले तयार गरी पेस गरेको केन्द्रीय लेखाको विवरण, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त जिल्लागत एकीकृत वित्तीय विवरण र सरकारी कारोबारको बैङ्क विवरण, प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त भएको प्रदेशगत एकीकृत वित्तीय विवरण तथा स्थानीय तहको संचितकोष व्यवस्थापन प्रणाली (Su-TRA) बाट प्राप्त स्थानीय सरकारहरूको एकीकृत वित्तीय विवरणमा आधारित तीनै तहका सरकारको एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गर्ने गरिएको हुन्छ।

एकीकृत वित्तिय विवरणमा तीनवटै सरकारको बजेट तथा गैर बजेटरी निकायको कुल प्राप्ती र भुक्तानीको एकीकृत वार्षिक प्रतिवेदन बजेट निकायको प्राप्ती र भुक्तानीको वार्षिक प्रतिवेदन गैर वजेटरी निकायको प्राप्ती र भुक्तानीको वार्षिक प्रतिवेदन, वजेटको तुलनात्मक विवरण, सञ्चित कोषको वार्षिक आर्थिक विवरण, विभाज्य कोषको वार्षिक विवरण, सेवा तथा कार्यगत खर्चको एकीकृत विवरण, लेखा नीति तथा टिप्पणीहरु र सम्वन्धित अनुसूचीहरुलाई समेत समावेश गर्ने गरेको हुन्छ। यसैगरी सरकारी कारोवार निर्देशका, २०७६ ले व्यवस्था गरे बमोजिम कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरु ,प्रदेश लेखा एकाई कार्यालयहरु एवं स्थानीय तहहरुका नाममा रहेका विभिन्न समूहका सरकारी कारोवारका खाताहरुको अन्तिम मौज्दात रकमको विवरण, नेपाल सरकारले प्राप्त गर्न

वाकी सोधभर्नाको रकमको वार्षिक विवरण, नेपाल सरकारको ऋण, दायित्व तथा शेयर लगानीको वार्षिक विवरण एवं सार्वजनिक सम्पत्तिको एकीकृत वार्षिक विवरणहरु लगायतका प्रतिवेदनहरु समावेश गरिएको हुन्छ। गैर बजेटरी निकायका आफ्नै कानूनी आधार एवं लेखा ढाचा रहेका तथा अन्तरआवद्धता भएको एकिकृत प्रणाली नहुदा यस्ता निकायको पुर्ण विवरण एकीकृत वित्तीय विवरणमा समेट्न सकेको देखिदैन। विगत आर्थिक वर्षमा विभिन्न भागमा वित्तिय विवरण तयार गर्ने गरेकोमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ लागु भएपछि आर्थिक वर्ष २०७९।८० देखि नेपाल सार्वजनिक लेखामान २०७९ को मापदण्डमा रही एकीकृत वित्तिय विवरण तयार गर्न शुरु गरेको पाईन्छ।

१०.प्रमुख लेखा व्यवस्था तथा नीतिहरु

- **राजश्वको पहिचान तथा लेखा-** नगद तथा बैक मार्फत् प्राप्त हुने रकमलाई राजश्व आम्दानीमा प्रस्तुती गर्ने गरेको हुन्छ।राजश्वलाई कुल रकममा आय जनाउने गरेको हुन्छ र राजश्व आयको लेखा राख्न महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको सिफारिसमा नेपाल राष्ट्र बैंक वा सरकारी कारोवार गर्न अनुमति दिने बैंकले मात्र उक्त राजश्व संकलन गर्ने सक्ने व्यवस्था रहेको छ। राजश्वको आयमा अनुदान प्राप्त रकम र अर्को निकाय वा सरकारको तहमा हस्तान्तरण गर्दा रकम प्राप्त हुदा प्राप्तीमा र हस्तान्तरण हुदा भुक्तानीमा अभिलेख जनाउने गरेको हुन्छ।

- **विभाज्य कोष-** अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम संघीय सरकारले संकलन गरेको राजश्व रकम संघीय कोषमा जम्मा हुने र सोही ऐनको दफा ६ बमोजिम प्रदेश वा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुदा सोही निकायको कोषमा रकम जम्मा गर्ने गरेको पाईन्छ। त्यस्तै सोही ऐनको दफा ७ बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी राष्ट्रीय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोजनको सिफारिस तथा नेपाल सरकारको निर्णय अनुसार वार्षिक रुपमा संघीय विभाज्य कोषबाट विभाजन गरी प्रदेश तथा स्थानीय सञ्चित कोषमा रकम जम्मा गरेको हुन्छ।स्थानीय तहले विभिन्न ठेक्का व्यवस्थापन गर्दा उठाउने मूल्य अभिवृद्धी कर स्थानीय विभाज्यकोषमा जम्मा भै ऐनको प्रावधान वमोजिम रकम वाडफाड गरी सम्वन्धित सरकारको सञ्चित कोषमा रकम जम्मा गरिन्छ।

- **नगद वा नगदजन्य आय-** राजश्व सुरक्षण, असुली लगायतका नगद वा नगदजन्य रकम प्राप्त भएपछि प्राप्तीमा समावेश गर्ने गरेको हुन्छ। नगद र नगदजन्य रकममा नगद, बैंकमा रहेको निक्षेप, विनियोजन ऐन बमोजिम प्राप्त अख्तियारी मध्ये भुक्तानी आदेश दिईएको रकम, तत्कालै नगदमा रुपान्तरण हुने सरकारी वाहेकका बण्ड जस्ता अल्पकालिन लगानी तीन महिना भन्दा कम अवधिका मुद्धति निक्षेप रकमलाई समावेश गर्ने गरिएको हुन्छ। सम्झौता वमोजिम सरकारी निकायलाई उपलव्ध गराएको वस्तुगत सहायता वा प्राविधिक सहायताको रकमलाई सो निकायको आदेशमा भएको भुक्तानी सरह खर्च लेखांकन गरिएको हुन्छ।

- **पेश्की बाँकि-** पेस्की दिदा पेस्की रकमलाई खर्च जनाइएको हुन्छ। चालु र पूजीगत खर्च अन्तर्गत कर्मचारी, व्यक्ति, निर्माण व्यवसायी, आपुर्तिकर्ता, स्वायत्त निकाय,वित्तीय तथा गैर वित्तीय लगायतका संस्थालाई प्रदान गरेको पेस्की रकम खुल्ने गरी विवरणमा खुलासा गरिएको हुन्छ।

- **आन्तरीक ऋणको आय पहिचान-** नेपाल सरकारले प्रचलित कानून बमोजिम लिन पाउने अधिविकर्ष रकम र अन्य तिर्न बांकी रकम समावेश हुने व्यवस्था राष्ट्र ऋण उठाउने ऐनमा उल्लेख गरेको

हुन्छ। राष्ट्र ऋण मध्ये एक आर्थिक वर्षभन्दा बढी अवधी भएको ऋणलाई कूल रकम नै प्राप्ती वा भुक्तानीमा देखाएको हुन्छ। एक आर्थिक वर्ष भन्दा छोटो अवधीमा नविकरण हुने वा फिर्ता हुने ऋणलाई खुदप्राप्तीको रुपमा दर्शाउने गरेको हुन्छ।

- **खर्चको पहिचान, लेखांकन र प्रतिवेदन-** भुक्तानी आदेश वा बैंक चेक जारी गरिएको तर नसाटिएको भएमा विविध प्राप्तीमा देखाउने गरेको र असार मसान्तसम्म जारी भएमा तर म्यादभित्र नसाटिएका चेकका रकमलाई खर्चवाट घटाएर समायोजन गर्ने गरेको हुन्छ। कार्य भै सकेको तर भविश्यमा रकम तिर्नुपर्ने रकमलाई ऐतिहासिक मूल्यमा दायित्व रकमको रुपमा देखाईएको हुन्छ।

- **पुँजीगत खर्च-** यसमा एक आर्थिक वर्ष भन्दा बढी उपयोगी आयु भएका सम्पत्ती खरीद, उत्पादन, जडान विकासमा लागेको खर्च, सडक, पुल, भवन तथा संरचनात्मक सुधारका कार्यमा भएको खर्चलाई पूजीगत खर्च शीर्षकमा अभिलेख गरिन्छ। कुनै सम्पत्ती खरीद गर्न भुक्तानी भएको पेश्की खर्च वा हस्तान्तरण भै नसकेका निर्माण वा निर्माणाधिन सम्पत्तीमा गरिएका भुक्तानीलाई पनि पूजीगत खर्चमा समावेश गरिन्छ।

- **सञ्चित कोष-** प्राप्ती तथा भुक्तानीको लेखांकन तथा प्रतिवेदन एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या, २०७४ बमोजिम चालु, पुँजीगत तथा वित्तीय विवरणमा वर्गीकरण गर्ने गरेको हुन्छ। शोधभर्ना हुने अनुदानको रकमको सम्वन्धमा शोधभर्ना प्राप्त रकम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको केन्द्रीय खाताबाट हिसाव मिलान गरिएको हुन्छ। आन्तरिक ऋणको लेखांकन परलमूल्यमा गरिए तापनि सञ्चित कोष दाखिलाका लागि प्राप्त खुद रकमलाई आयमा देखाउने गरेको र वैदेशिक मुद्राको विनिमय दरको परिवर्तनवाट हुने नाफा/नोक्सानलाई समायोजन गर्ने गरिन्छ।

११.**लेखापरीक्षण राय-** एकीकृत वित्तिय विवरणका सम्वन्धमा महालेखापरीक्षकको कार्यलयले परीक्षण गरी सञ्चित कोषको अवस्था, मौज्दातको यथार्थता, वैदेशिक ऋण, प्राविधिक तथा अन्य सहायता, विभाज्य कोष, राजस्व वाडफाडको अवस्था, कोषको मौज्दात, लिन/उठ्न बांकी रकम, वेरुजुको अवस्था लगायतका व्यहोरा समेटी लेखापरीक्षण राय प्रदान गरेको पाईन्छ। त्यसैगरी प्रदेशको एकीकृत विवरणमा राय प्रदान गर्दा लेखापरीक्षणवाट देखिएको वेरुजु, अनुदान रकमको अवस्था, राजश्व वाडफाड लगायतका व्यहोरा समेटेर कैफियत सहितको प्रतिवेदन जारी गरेको पाईन्छ। स्थानीय तहको लेखापरीक्षण रायमा स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (शुत्र) मा एकीकृत वित्तिय विवरणमा समावेश गर्नुपर्ने कार्यक्रम तथा वित्तिय रकममा समावेश गर्नुपर्ने शीर्षकहरु लेखापरीक्षणवाट देखिएको वेरुजु रकम तथा लेखा टिप्पणीमा खुलाशा गर्नुपर्ने कुराहरु नखुलाएको लगायतका व्यहोरा राखी कैफियत सहितको राय प्रदान गर्ने गरेको पाईन्छ।

१२.सुधार गर्नुपर्ने क्षेत्र -

वित्तिय विवरणको यथार्थ अवस्था सहितको चित्रण गर्नको लागि संघीय सरकारले तयार गरेको वित्तिय विवरणमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सञ्चित कोषको अवस्था र नेपाल राष्ट्रबैंकले देखाएको रकममा एकरुपता हुनुपर्ने अवस्था रहेको, नगदमा आधारित लेखाप्रणाली अवलम्वन गरिएको भएतापनि सञ्चित कोष ऋणात्मक रुपमा प्रस्तुत गरेको, बैक हिसाव मिलान विवरण समयमा नभएको, बैदेशिक ऋण प्राप्तीमा भिन्नता हुने गरेको, कतिपय कोषहरु जस्तै भन्सार तथा मूल्य

अभिवृद्धी कोषलाई सञ्चित कोषको दायरमा नआएको, स्रोतगत खर्च र यथार्थ प्राप्तीको विवरण यकिन गर्न वाकी रहेको, बजेटको तुलनात्मक विवरणमा खुद खर्च प्रतिवेदन व्यवस्था नहुदा पेस्की बाहेकको खर्च समेत वित्तिय विवरण प्रस्तुत हुने गरेको, प्राविधिक तथा अन्य सहायताको वित्तिय विवरणमा समावेश भएको भएतापनि सोको परीक्षण हुने नगरेको, प्रदेश र स्थानीय सञ्चितकोषमा वाधेको आम्दानी भिडान हुने नगरेको, सञ्चित कोष वाहिरबाट भएको आम्दानी शीर्षक एवं खर्चको प्रतिवेदन एकीकृत वित्तीय विवरणमा समावेश हुन नसकेको, तीनै तहका सरकारले देखाएको नगद तथा बैंक मौज्दातको यथार्थ अवस्था देखिने नगरेको, विभाज्यकोषको रकम समयमा वाडफाड हुने नगरेको, संघीय सरकारका निकायले उठ्न वाकी देखाएको रकम सम्वन्धित निकायसंग समन्वय गरी प्राप्त हुनुपर्ने रकमको खुलासा हुने नगरेको, नेपाल सरकारले भुक्तानी गर्नुपर्ने ऋण दायित्वलगायतका सवै प्रतिवद्धतालाई समावेश गर्न नसकेको, सार्वजनिक सम्पत्तिको अभिलेख व्यवस्थापन नभएको, प्रोदभावी आधारमा लेखा राख्ने गैर बजेटरी निकाय तथा संगठित संस्थाले तयार गर्नुपर्ने वित्तिय विवरणको ढाचा स्वीकृत नगराएको, वक्यौता तथा उठ्न वाकी रकम समेत समावेश गरी एकीकृत वित्तीय विवरण तयार नगरेको तथा एकीकृत वित्तीय विवरणमा खुलासा गर्नुपर्ने व्यहोरा नगरेको लगायतका व्यहोरा रहेकाले उक्त विषयहरुमा सुधार गर्नुपर्ने देखियो।

१३.निष्कर्ष-

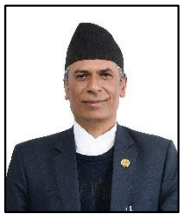
आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २५ बमोजिम लेखांकन गर्न तथा प्रतिवेदन गर्ने प्रकृयामा लेखाका मान्य सिद्धान्त एवं लेखाको अभिलेख गर्ने कार्यमा विकसित भएका नवीनतम अवधारणा र सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानको मार्गदर्शनबमोजिम कार्यालयले निर्धारण गरेअनुसार हुने व्यवस्था भए अनुसार लेखा अभिलेख भै रहेको अवसथा छ। नेपाल सरकारले २०६६।५।३० मा नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान स्वीकृत गरेकोमा २०७९ मा यसलाई परिमार्जन गरी लागु गरेको छ। कार्यालयले नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान बमोजिम एकीकृत वित्तीय विवरण तयार गरी ढाचा स्वीकृत गराई लागु गरेको भएतापनि कार्य सञ्चालन स्तरका कार्यालयले लेखामान बमोजिम वित्तिय विवरणको ढाचा तयार गरी लागु गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। त्यसैगरी गैर बजेट सञ्चालन गर्ने विभिन्न प्रतिष्ठान तथा समितिहरुले समेत सोही ढाँचामा वित्तिय ढाँचा तोक्ने तथा सफ्टवेयर मार्फत वित्तिय विवरण तयार गर्ने कार्यमा विविधता रहेको हुदा सो कार्यमा समेत सुधार गरी वित्तीय विवरणको सुद्धता तथा विश्वसनियतामा अभिवृद्धी गर्नुपर्दछ।

स्रोत सामग्री-

- नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान नगद आधार लेखांकनको वित्तीय प्रतिवेदन महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, अनामनगर, २०७९ चैत्र।
- एकीकृत वित्तिय विवरण (संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरु) २०८०/८१, महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, अनामनगर।
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०८२, अनामनगर।
- नेपाल लेखामान बोर्ड
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७
- नेपाल सरकारको वार्षिक बजेट, २०८२

- प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तिय विवरणहरु
- एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गिकरण र व्याख्या, २०७४
- नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका २०७३ महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, अनामनगर।
- सरकारी कारोवार निर्देशिका, २०७६
- एकल खाता कोष प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७३

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा गुणस्तर व्यवस्थापन



-घनश्याम पराजुली

परिचय

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई तोकिएको कार्यक्षेत्र पुरा गर्दै संस्थाका रणनैतिक लक्ष्य प्राप्त गर्नको लागि संस्थाले सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षण कार्य गुणस्तरको हुनुका साथै कार्यसम्पादनको नतिजा पनि गुणस्तरकै हुनुपर्दछ। संस्थाको गुणस्तरीय कार्य र सोको नतिजाले संस्थाको ख्याति र विश्वसनीयताका साथै संस्थालाई तोकिएका जिम्मेवारी प्रभावकारी रुपमा सम्पादन गर्न सक्ने क्षमतालाई प्रतिविम्बित गरेको हुन्छ। संस्थाले गुणस्तरलाई आफ्नो रणनीति, संगठनात्मक संस्कृति, नीति तथा कार्यविधिमा समावेश गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले सम्पादन गरेको गुणस्तरीय कार्यले सार्वजनिक हितको प्रबर्द्धन गर्न सहयोग पुर्याएको हुनुपर्दछ। संस्थाले कार्यसम्पादनमा गुणस्तरीयता ल्याउन संस्थाको अधिकार क्षेत्र, प्रचलित कानून, संस्थाका संरचना र आकार एवं सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षणको किसिमले प्रत्यक्ष प्रभाव पारेको हुन्छ।
लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा गुणस्तर कायम गर्न लेखापरीक्षण प्रकृयामा नै गुणस्तर कायम भएको हुनुपर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षण प्रश्नको स्पष्टता एवं संकलित प्रमाणले प्रभाव पारेको हुन्छ। लेखापरीक्षण योजनामा सही प्रश्न छनौट भएको हुनु पर्ने तथा पर्याप्त र उचित प्रमाण संकलन गरेको हुनुपर्दछ।

लेखापरीक्षणमा गुणस्तर

सामान्यतया गुणस्तरमा कुनै वस्तु वा सेवाको समग्र स्वरुप वा विशेषता पर्दछन जसले सो वस्तु वा सेवाका उपभोगकर्ता वा सरोकारवालाका आवश्यकता पुरा गराउँदछ। सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका सन्दर्भमा गुणस्तर अन्तरगत लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले औंल्याएका विषयले सरोकारवालाहरुको अपेक्षा पुरा गरे नगरेको विषय पर्दछन। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सरोकारवाला वा सर्वसाधारणका अपेक्षा पुरा गर्ने गरी लेखापरीक्षणको राय वा निष्कर्ष दिलाउने कार्यसंग सम्बन्धित सबै कार्यप्रक्रियाको समग्र रुप सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको गुणस्तर हो। यस्का लागि संस्थाले सरोकारवालाका अपेक्षा पहिचान गरी सोको परिपूर्ति गर्ने गरी कार्य सम्पादन गरेको हुनु पर्दछ। यस्तो कार्य सम्पादन गर्न गुणस्तर कायम गर्ने संयन्त्र वा प्रणालीको विकास गरेको हुनुपर्दछ।

लेखापरीक्षणमा गुणस्तर भए नभएको मापन गर्दा लेखापरीक्षण कार्यको सिलसिलामा सरोकारवालाका आवश्यकता परा गर्ने गरी योजना तथा कार्यक्रम तयार गरी कार्यसम्पादन एवं प्रतिवेदन गरिएको, लेखापरीक्षण गरिएका विषवस्तु सान्दर्भिक रहेका, लेखापरीक्षणका नतिजा विश्वसनियता र त्यस्ता नतीजा सक्षम,

---

**उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

उपयुक्त,उचित र सान्दर्भिक प्रमाणमा आधारित रहेका एवं यर्थाथ रहेका, लेखापरीक्षण कार्य वस्तुगत र स्वच्छ तरिकाले सम्पादन गरी उपलब्ध तथ्य र सूचनाको आधारमा सन्तुलित, निष्पक्ष रुपमा प्रतिवेदन गरिएको, लेखापरीक्षणका नतिजा कानूनी व्यवस्था वा नीतिगत निर्णय गर्न सहयोग गर्न एवं कमी कमजोरी सुधार गर्न उपयुक्त हुने तथा समयमा प्रवाह भएको, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन स्पष्ट, छोटो, उपयोगकर्ताले बुझ्ने खालको रहेको, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समावेश भएका विषयवस्तु वा बेरुजु वा सुझाव र निष्कर्षहरु आलोचनात्मक भन्दा सुधारात्मक एवं लेखापरीक्षण गरिएको निकायको कार्य सञ्चालनको अवस्थाको साथै श्रोत साधनको उपलब्धता अनुसार कार्यान्वयन गर्न सकिने खालका रहेका, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले सरोकारवालालाई लेखापरीक्षण गरिएको निकायको सुधार गर्ने आधार दिने खालका रहेका, लेखापरीक्षणमा श्रोत साधनको मितव्ययी रुपमा उपयोग गरिएको र लेखापरीक्षण नतिजा उपर लेखापरीक्षण गरिएका निकाय, सरकार र विधायिकाबाट उपयुक्त रुपमा संवोधन गरिएको लगायतका आधारमा गर्ने गरिएको छ।

लेखापरीक्षणको गुणस्तर नियन्त्रण

लेखापरीक्षण कार्यलाई उच्च स्तरको बनाउन तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएका नीति तथा कार्यविधिहरु र तिनीहरुको पालना गर्न अपनाइएका सबै प्रकृया गुणस्तर नियन्त्रण अन्तरगत पर्दछन। एशोसाईले गुणस्तर नियन्त्रणलाई "The requirements applicable to the day-to-day management of audit assignments. Quality control is product-centric and the quality control system attempts to make sure that the results of audit are what was expected."र गुणस्तर व्यवस्थापनलाई"Quality management is concerned with all activities of the overall management function that determine the quality policy, objectives and responsibilities and implement them by means such as quality planning, quality control, quality assurance and quality improvement within the quality system of the SAI." भनी परिभाषित गरेको छ। लेखापरीक्षण गर्ने निकायले गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयन गर्दा लेखापरीक्षण गर्ने निकाय तथा यस्मा कार्यरत जनशक्तिले पेशागत मानदण्ड र कानूनी एवं नियमन निकायका आवश्यकताहरु पालना गरे नगरेको, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन विद्यमान परिस्थिति अनुकुल उपयुक्त भए नभएको मूल्यांकन गर्ने उद्देश्य राखेको हुन्छ। लेखापरीक्षण गुणस्तर नियन्त्रण प्रकृया लेखापरीक्षण गर्ने विषयवस्तु छनौट, लेखापरीक्षण अवधि निर्धारण, लेखापरीक्षण योजना एवं कार्यक्रम तर्जुमा, लेखापरीक्षणको कार्यान्वयन र मूल्यांकन, लेखापरीक्षणका नतिजाको प्रतिवेदन र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन गर्ने लगायतका सबै चरणमा कार्यान्वयन गरिएको हुन्छ।

गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन

लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्दा गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीले प्रभावकारी रुपमा कार्य सम्पादन गरेको र उपयुक्त किसिमका प्रतिवेदन जारी गरेको सम्बन्धमा स्वन्त्र रुपमा मूल्यांकन गर्ने कार्य गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हो। यो कार्य लेखापरीक्षण कार्यमा प्रत्यक्ष रुपमा संलग्न नभएको स्वतन्त्र व्यक्ति वा निकायबाट गरी सो को प्रतिवेदन लेखापरीक्षण गर्ने संस्था प्रमुख समक्ष पेश गरिन्छ। एशोसाईले गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनलाई "Policies, systems and procedures established by SAIs to maintain a high standard of audit activity. Quality assurance is process-centric and the quality assurance system deals with all steps and techniques that the auditors must follow to assure good quality

audit." भनी परिभाषित गरेको छ। गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनमा लेखापरीक्षण गर्दा के गर्नु पर्ने थियो (what is required) र के गरिएको छ (what is actually done) को विचमा तुलना गर्ने कार्य गरिन्छ। यस अन्तरगत लेखापरीक्षणको योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, नतिजा वा प्रतिवेदन, अनुगमन र प्रभावको बारेमा लेखापरीक्षण गुणस्तर नियन्त्रण प्रकृयाको कार्यान्वयन पक्षको स्वतन्त्र मूल्यांकन गरिन्छ। यो कार्य लेखापरीक्षण कार्यको आलोचना गर्नेभन्दा पनि लेखापरीक्षणको नतिजाका सरोकारवालाको आवश्यकता पुरा गर्ने गरी एवं असल अन्तर्राष्ट्रिय अभ्याससंग तुलनायोग्य हुने गरी लेखापरीक्षण कार्य गरी प्रतिवेदन दिए नदिएको मूल्यांकन गरिन्छ। गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन लेखापरीक्षकको परीक्षण (Auditing the Auditor's) जस्तै रहेकाले पुनरावलोकनमा लेखापरीक्षण गरिएको निकायसंग सम्बन्ध नभई लेखापरीक्षण टोली वा लेखापरीक्षण संस्थाको व्यवस्थापनसंग मात्र सम्बन्धित रहेको हुन्छ।

यसको मुख्य उद्देश्य लेखापरीक्षण गर्ने निकायमा कार्यरत कर्मचारीले कानूनी व्यवस्था एवं पेशागत मानदण्डको पालना गरे नगरेको, संस्थामा गुणस्तर नियन्त्रण प्रणाली विद्यमान रहे नरहेको, संस्थाको गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीको उचित रुपमा कार्यान्वयन भएको, संस्थाको गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीमा सुधार गर्नु पर्ने संभावित क्षेत्रहरुको विषयमा स्वतन्त्र मूल्यांकन गरी प्रतिवेदन गर्नु रहेको छ। गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गर्दा निम्न दुवै किसिमले गर्ने गरिएको छः

१. कार्यविधि जाँच (**Methodological Check_**: यस अन्तरगत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको कार्य सञ्चालन प्रकृया वा लेखापरीक्षण कार्यविधि असल अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास (Good International Practices_ अनुसार भए नभएको जाँच वा परीक्षण गरी लेखापरीक्षण प्रक्रिया वा कार्यविधिलाई अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन अनुसार विकास वा अद्यावधिक वा परिमार्जन गर्न सुझाव दिइन्छ। यस्मा अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मानदण्ड (ISSAIs), एशोसाईका लेखापरीक्षण मार्गदर्शन र अन्य अन्तराष्ट्रिय अभ्याससंग कार्यविधि, मानदण्ड, मार्गदर्शनको तुलना गरी सुधारका क्षेत्र पहिचान गरिएको हुन्छ।

२. परिपालना जाँच (**Compliance Check**) : यस सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले कार्यान्वयनमा ल्याएका मानदण्ड, मार्गदर्शन, कार्यविधि, निर्देशिका एवं उच्च तहका निर्णय र निर्देशन पालना गरी लेखापरीक्षण टोलीले लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गरे नगरेको पहिचान गरी सुधारका क्षेत्र पहिचान गरिएको हुन्छ।

गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनमा अन्तर

गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन कार्य विच अन्तर रहेको छ। गुणस्तर नियन्त्रण अन्तरगत लेखापरीक्षणका हरेक चरणमा प्रयोग हुने अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्याससंग तुलना योग्य लेखापरीक्षण मान वा नीति वा कार्यविधि र अभ्यास भए नभएको र लेखापरीक्षणका सबै चरणमा तिनीहरुको पालना भए नभएको अनुगमन गरिन्छ। गुणस्तर नियन्त्रण लेखापरीक्षणमा संलग्न सबै तहको जिम्मेवारीभित्र पर्दछ। गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन अन्तरगत गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयन वा पालनाको स्वतन्त्र रुपमा मूल्यांकन गरिन्छ। यस्ले गुणस्तर नियन्त्रण प्रणालीले प्रभावकारी रुपमा काम गरेको, लेखापरीक्षण कार्य स्वीकृत लेखापरीक्षण मान वा कार्यविधि वा निर्देशिकाको पालना गरिएको मूल्यांकन गर्दछ। पुनरावलोकन अन्तरगत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको लागि अन्तर्राष्ट्रिय मान अनुसार राष्ट्रिय मान तयार भए नभएको मूल्यांकन समेत गरिन्छ। गुणस्तर नियन्त्रण अन्तर्गत लेखापरीक्षण टोली सुपरीवेक्षक र

पुनरावलोकनकर्ताले गर्ने अनुगमन,सुपरीवेक्षण र निर्देशनको कार्य पर्दछन भने गुणस्तर आश्वस्तता लेखापरीक्षण टोलीले सम्पादन गरेको लेखापरीक्षण कार्यको र तीन स्वतन्त्र व्यक्ति वा समूहबाट गरिन्छ।

गुणस्तर व्यवस्थापन

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले आफूलाई सुम्पिएको लेखापरीक्षण तथा अन्य कार्य गुणस्तरीय रुपमा सम्पादन गर्न गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको हुनुपर्दछ। संस्थाको गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीले सामान्यतया संस्थाको जोखिम लेखाजोखा प्रक्रिया, शासकीय प्रबन्ध र संस्थागत नेतृत्व, नैतिक आचरण, लेखापरीक्षण कार्यको स्वीकृति एवं निरन्तरता, लेखापरीक्षण कार्यान्वयन, साधन स्रोत, सूचना तथा सञ्चार प्रणाली, अनुगमन तथा गुनासो व्यवस्थापन प्रकृयालाई समेटेको हुनुपर्दछ। यसका लागि लेखापरीक्षणमा संलग्न सबै निकाय तथा कार्यालयगत लेखापरीक्षण कार्यको गुणस्तर र गुणस्तरको व्यवस्थापनलाई समेटी जिम्मेवारी किटान गरेको हुनुपर्दछ।

गुणस्तरसम्बन्धी मान

सर्वप्रथम सन् २०१० मा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले गुणस्तर नियन्त्रण मान (Quality Control for SAIs, ISSAI 40) स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याएकोमा सन् २०१९ मा इन्टोसाई फ्रेमवर्क अफ प्रोफेसनल प्रोनाउन्समेन्ट्स (IFPP) को स्थापना पछि यसलाई ईसाई १४० मा रुपान्तरण गरिएको थियो। संगठनकले सन् २०२५ जनवरी १ बाट साविकको मानलाई परिमार्जन गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका लागि गुणस्तर व्यवस्थापन (Quality Management for SAIs, ISSAI 140) को नामाकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यो मानदण्डको विकास अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण र आश्वस्तता मान बोर्ड (IAASB) ले स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको अन्तर्राष्ट्रिय गुणस्तर व्यवस्थापन मान (Quality management for firms that perform audits or reviews of financial statements, or other assurance or related service engagements, ISQM 1 and Engagement quality reviews (ISQM 2) को आधारमा सार्वजनिक क्षेत्रको सन्दर्भ अनुकुल हुने गरी परिमार्जन गरिएको छ।

गुणस्तर व्यवस्थापनका शर्त

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले सम्पादन गर्ने काम कारवाहीमा गुणस्तर कायम गर्न देहायका आवश्यकता वा शर्त (requirements) हरु पुरा गरेको हुनुपर्दछ।

१. **गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको स्थापनाः** सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने परिस्थिति तथा कार्य प्रकृति संस्थाको कार्यक्षेत्रमा हुन सक्ने परिवर्तनलाई समेत मध्यनजर राख्दै संस्थामा गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। यस्तो प्रणालीले संस्थाले सम्पादन गर्ने सबै प्रकारका कार्यलाई समेटेको हुनुपर्दछ। यस्तो प्रणालीको स्थापना गर्ने जिम्मेवारी संस्थाको प्रमुखमा रहेको हुन्छ। यस्तो प्रणालीले संस्थाको गुणस्तर प्रणालीको उद्देश्य, गुणस्तर सम्बन्धी जोखिमको पहिचान र लेखाजोखा तथा गुणस्तरसम्बन्धी जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्ने उपाय तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरेको हुनुपर्दछ। यस्तो प्रणालीको स्थापना गर्दा लेखापरीक्षकका नैतिक आचरण एवं सक्षमताका सिद्धान्तहरुलाई समेत समेटेको हुनुपर्दछ। गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणाली संस्थाको अलग कार्य नभई संस्थाको समग्र

कार्यको एकीकृत स्वरुपमा रहेको हुनुपर्दछ। संस्थाले आफ्नो कार्यमा गुणस्तर कायम गर्न प्रणाली स्थापना गर्दा मेक्सिको घोषणापत्र (INTOSAI P-10) का सिद्धान्तलाई ध्यान दिनुपर्दछ।

२. **उद्देश्य किटानः** सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले आफ्नो कार्यप्रकृति र कार्य सञ्चालनको परिवेश अनुकुल हुने गरी गुणस्तरका उद्देश्य किटान गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले गुणस्तरका उद्देश्यहरु संस्थाको शासकीय प्रबन्ध र नेतृत्व, प्रचलित नैतिक आचरणका प्रावधान, लेखापरीक्षणमा कार्यस्वीकार एवं निरन्तरता, लेखापरीक्षण कार्यान्वयन, संस्थामा उपलब्ध साधन स्रोत र सूचना तथा सञ्चारलाई समेटेको हुनुपर्दछ। संस्थाले आफ्नो कार्य प्रकृति र कार्य वातावरणमा भएको परिवर्तन अनुकुल हुने गरी गुणस्तरका उद्देश्यलाई समय सापेक्ष रुपमा परिमार्जन वा अद्यावधिक गर्नुपर्दछ।

संस्थाले गुणस्तरका उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मान (ISSAI 130, ISSAI 150) लाई ध्यान दिँदै संस्थाले सम्पादन गर्ने वित्तीय, परिपालना र कार्यमूलक लेखापरीक्षणका लागि उपयुक्त हुने गरी एवं लेखापरीक्षण कार्यसम्पादन गर्दा सान्दर्भिक लेखापरीक्षण मानको पालना भएको सुनिश्चित हुने गरी किटान गरेको हुनुपर्दछ। यस्ता गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गर्न संस्थाको संरचना एवं संस्थाका पदाधिकारीहरुको भूमिका वा जिम्मेवारी वा अधिकार तोकिएको, गुणस्तरप्रति प्रतिबद्धता कायम राख्ने गरी संस्थामा साधन स्रोतको उपलब्धता वा विनियोजन भएको हुनुपर्दछ।

संस्थाले लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन (Engagement) गर्दा सो कार्यमा संलग्न हुने लेखापरीक्षण टोलीलाई आफ्नो समग्र र व्यक्तिगत जिम्मेवारीको जानकारी हुनुपर्ने, कार्यसम्पादनमा गुणस्तर कायम गर्ने वा गुणस्तर हासिल गर्ने, लेखापरीक्षणका सबै चरणमा पर्याप्त एवं उपयुक्त रुपमा सहभागी हुनुपर्ने, लेखापरीक्षण कार्यका लागि उपयुक्त साधन स्रोतको आधारमा लेखापरीक्षण कार्यको प्रकृति वा समय वा परीक्षणका सीमा अनुसार निर्देशन र सुपरीवेक्षण हुनुपर्ने, लेखापरीक्षणमा संलग्न टोलीले आवश्यकता अनुसार पेशागत विवेक प्रयोग गर्नुपर्ने, महत्वपूर्ण वा जटिल विषय वा प्राविधिक विषयमा निष्कर्षमा पुग्नु अघि विषयविज्ञसँग राय वा परामर्श लिनुपर्ने, लेखापरीक्षण टोलीका सदस्य भित्र वा लेखापरीक्षण टोलीहरुबीच वा सुपरीवेक्षकबीच कुनै विषयमा राय फरक (Difference of opinion) परेमा सोको उच्चतहलाई जानकारी गराई सोको समाधान गरी अभिलेखमा राख्नुपर्ने, संस्थाको स्वतन्त्रतामा असर नपार्ने गरी सम्बन्धित सरोकारवालाहरुको अपेक्षा पुरा गर्ने वा अपेक्षा संवोधन हुने गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्ने, लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्दा लेखापरीक्षण मान वा अन्य सान्दर्भिक मापदण्ड वा कानूनको पालना भएको सुनिश्चित हुने गरी उचित समयमा लेखापरीक्षण कार्यको अभिलेखीकरण गरिएको हुनुपर्दछ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको सञ्चालन गर्दै लेखापरीक्षण कार्यमा उच्च गुणस्तर कायम गर्न सक्षम र दक्ष जनशक्तिको भर्ना गरी आवश्यकता अनुसारका तालिम प्रवाह गर्दै ती जनशक्तिले संस्थामा निरन्तर रुपमा कार्यसम्पादन गर्न सक्ने वातावरण कायम राख्नुपर्दछ। संस्थाका जनशक्तिले सम्पादन गरेको कार्यको उच्च मूल्याङ्कन गर्दै यसलाई कायम राख्न उपयुक्त किसिमको प्रोत्सहान प्रणालीको स्थापना गरिएको हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षण कार्यमा गुणस्तर कायम गर्न लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्तिलाई कामको प्रकृति अनुसारको कार्यसम्पादन गर्न पर्याप्त समय र साधन स्रोत उपलब्ध

गराइएको हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षण कार्य सम्पादनमा गुणस्तर कायम गर्न सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणाली, पूर्वाधार र कार्य प्रक्रियाजस्ता प्राविधिक (Technical) साधन स्रोतहरु एवं कार्य पद्धति, निर्देशिका, नमूना कागजात र तथ्याङ्क जस्ता बौद्धिक साधन स्रोत (Intellectual) हरुको प्राप्ती वा विकास, कार्यान्वयन, कार्यसम्पादनमा निरन्तर प्रयोग गर्दै यसमा समसामयिक सुधारका लागि उत्प्रेरित गरिनुपर्दछ। संस्थाले विज्ञ सेवाको रुपमा लिइएका मानवीय, प्राविधिक वा बौद्धिक साधन स्रोतहरुलाई संस्थाको गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणाली एवं लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनका लागि प्रयोग गरिएको हुनुपर्दछ। यस्तै बाह्य सेवा प्रदायकबाट प्राप्त साधन स्रोतको प्रयोग गर्दा संस्थाले सोको गुणस्तर पक्षमा समेत विचार गरेको हुनुपर्दछ।

संस्थाले पहिचान वा प्रयोगमा ल्याएको सूचना प्रणालीले लेखापरीक्षणको गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीलाई विश्वसनीय सूचना उपलब्ध गराएको हुनुपर्दछ। संस्थाभित्रका जनशक्तिहरुबीच ज्ञानको आदान प्रदान गर्ने प्रणालीको विकास गरिएको हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनका लागि जिम्मेवार वा खटिएका जनशक्तिको कार्यसम्पादनमा एकरुपता ल्याउन सान्दर्भिक एवं विश्सनीय सूचना प्रवाह गरिएको हुनुपर्दछ। लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनका लागि जिम्मेवार वा खटिएका जनशक्तिले पनि संस्थालाई आफूले सम्पादन गरेका क्रियाकलापको यथार्थ जानकारी गराउनुपर्दछ। यसैगरी लेखापरीक्षणको गुणस्तर व्यवस्थापनका सम्बन्धमा सम्बद्ध सबै सरोकारवाला एवं अन्य बाह्य पक्षलाई सान्दर्भिक र विश्वसनीय सूचना प्रवाह गरिनुपर्दछ।

३. **जोखिमको पहिचान र लेखाजोखा**ः सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले लेखापरीक्षणको गुणस्तरसँग सम्बन्धित जोखिमहरुको पहिचान गरी सोको लेखाजोखा गर्नुपर्दछ। संस्थाले कार्यसञ्चालन अवस्था वा लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनको प्रकृति एवं परिवेशमा भएको परिवर्तन अनुसार गुणस्तरका जोखिममा परिवर्तन गर्नुपर्ने देखिएमा सोको लेखाजोखा गर्नुपर्दछ। यस बमोजिमको लेखाजोखाको आधारमा विद्यमान गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीमा परिमार्जन गरी नयाँ प्रणालीको अवलम्बन गर्नुपर्दछ।

संस्थाले आफ्नो गुणस्तर जोखिमको पहिचान एवं लेखाजोखा गरिने उपयुक्त समयावधि किटान गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले संगठनात्मक एवं कार्यसञ्चालनको वातावरणमा भएको परिवर्तन वा देखिएको जटिलता, रणनीतिक एवं कार्यसञ्चालन प्रक्रिया, संस्था प्रमुख वा उच्च व्यवस्थापनमा भएको परिवर्तन, संस्थामा उपलब्ध साधन स्रोत, लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित वा अन्य मान एवं कानूनमा भएको परिवर्तन, कार्यसञ्चालनका लागि गरिएका साझेदारी वा सहकार्य, सम्पादन गर्ने लेखापरीक्षणको प्रकृति, जारी गर्ने प्रतिवेदनको किसिम तथा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने संस्था लगायतका अवस्था वा घटना वा परिस्थिति वा कारवाहीको नकारात्मक असरले गुणस्तरका उद्देश्य प्राप्त गर्न पार्ने असर समेतको विश्लेषण गरी जोखिमको लेखाजोखा गर्नुपर्दछ। संस्थाले अवस्था वा घटना वा परिस्थिति वा कारवाहीले लेखापरीक्षणका लक्ष्य प्राप्तीमा पार्ने असर एवं यस्तो घट्न सक्ने संभावना, घटेमा पार्न सक्ने असर समेत विचार गर्नुपर्दछ। संस्थाले जोखिमको पहिचान एवं लेखाजोखा गर्दा हरेक जोखिमलाई विभाजन गरेर अङ्क प्रदान गरी जोखिमले पाएको अङ्क समेत उल्लेख गर्नुपर्दछ।

४. **जोखिम न्युनीकरणका उपाय कार्यान्वयनः** संस्थाले पहिचान गरी लेखाजोखा गरेका गुणस्तरका जोखिमलाई सम्बोधन हुने गरी न्यूनीकरणका उपायहरुको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। यस बमोजिम कार्यान्वयन गरिएका जोखिमका सम्बन्धमा संस्थाको कामको प्रकृति एवं कार्यसम्पादनको परिवेशमा भएको परिवर्तन अनुकुल हुने गरी परिमार्जन गर्नुपर्दछ। यस अनुसार परिमार्जन गर्न सकिने उपयुक्त समयावधि निर्धारण गर्न सकिन्छ। जोखिमको अवस्था, घटना र परिस्थिति तथा कारवाहीले संस्थाको गुणस्तरका उद्देश्य प्राप्त गर्न नकारात्मक असर पार्न सक्ने अवस्थालाई आँकलन गरी पेशागत विवेकको प्रयोग गर्दै उपयुक्त खालका उपायको विकास गर्नुपर्दछ। यस्ता उपायको विकास गर्दा उपायहरुको प्रकृति, समय सीमा र दायरा, उपायहरु कार्यान्वयनको उपयुक्त तह, कार्यान्वयनमा एकरुपता ल्याउन गर्नुपर्ने अभिलेखीकरण र सूचना प्रवाहको आवश्यकतालाई विचार गरिएको हुनुपर्दछ। यसका साथै लेखापरीक्षणका सान्दर्भिक नैतिक आवश्यकताका शर्तहरुको परिपालनामा हुन सक्ने चुनौतीहरुको पहिचान मूल्याङ्कन र सोको सम्बोधन गर्नुका साथै नैतिक आवश्यकताका शर्तहरुको उल्लंघनको कारण पहिचान, सूचना आदान प्रदान, मूल्याङ्कन र प्रतिवेदन गर्दै समयमा उल्लंघनलाई नियन्त्रण नगरेको कारण एवं यसबाट पारेका प्रभावहरुलाई संबोधन गर्ने संस्थागत नीति तथा कार्यविधिको व्यवस्था गरेको हुनुपर्दछ।

संस्थाका सबै जनशक्तिले नैतिक आवश्यकताका शर्तहरु स्वतन्त्र रुपमा पालना गरेको देखिने अभिलेख कम्तीमा वर्षको एक पटक संस्थाले प्राप्त गरेको हुनुपर्दछ। यसैगरी नैतिक आवश्यकताका शर्तहरुको पालना नगरेको सम्बन्धमा गुनासा एवं आरोप प्राप्त गरी सो उपर छानवीन गरी समाधान गर्ने नीति एवं कार्यविधि निर्धारण गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले कानून बमोजिम पालना गर्न बाध्यकारी वा लेखापरीक्षण कार्यसम्पादनमा स्वीकार गर्नुपर्ने अनुरोधहरुलाई संबोधन गर्न उपयुक्त नीति एवं कार्यविधि तयार गरेको हुनुपर्दछ।

संस्थाले गुणस्तरका जोखिमहरुको संबोधन गर्न अवलम्बन गरेका उपायको गुणस्तर पुनरावलोकन गर्न उपयुक्त नीति एवं कार्यविधिको कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। यस्तो कार्यविधिमा गुणस्तर पुनरावलोकन गर्नुपर्ने लेखापरीक्षण कार्यहरुको पहिचान, गुणस्तर पुनरावलोकनकर्ता हुनको लागि आवश्यक न्युनतम शर्त वा योग्यता, गुणस्तर पुनरावलोकन कार्यसम्पादन गर्दा स्वार्थ बाझिन सक्ने अवस्था तथा पुनरावलोकन कार्य सम्पादन गर्ने प्रक्रिया लगायतका पक्ष समावेश भएको हुनुपर्दछ।

५. **अनुगमनबाट पहिचान भएका दुर्बल पक्षको सुधारः** प्रणालीको तर्जुमा, कार्यान्वयन र कार्यसञ्चालन अवस्थाको सान्दर्भिक, विश्वसनीय र उचित समयमा सूचना उपलब्ध गराउन, प्रणालीका संभावित सबल र दुर्बल पक्षको पहिचान गर्न, पहिचान गरिएका दुर्बल पक्षलाई समयमा नै समाधान गर्न उचित कारवाही अगाडि बढाउन र गुणस्तर सम्बन्धी जोखिमलाई न्युनीकरण गर्न अवलम्बन गरिएका नीति तथा कार्यविधि एवं लेखापरीक्षण मान र प्रचलित कानूनका साथै नियमन व्यवस्थाको परिपालनाको लेखाजोखा गर्न संस्थाले अनुगमन तथा दुर्बल पक्षको निराकरण सम्बन्धी प्रक्रियाको कार्यान्वयन गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले कार्यान्वयन गरेको अनुगमन तथा दुर्बल पक्ष निराकरण सम्बन्धी प्रक्रियामा कमी कमजोरीको विद्यमानता निर्धारण गर्न प्राप्त नतिजाको मूल्याङ्कन, पहिचान गरिएका कमी कमजोरीको गम्भिरता (severity) तथा

व्यापकता (pervasiveness) र मुल कारण (root cause) को मूल्याङ्कन, पहिचान गरिएका कमी कमजोरीको निदानको लागि उपयुक्त कार्ययोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गरिएको एवं कार्ययोजना प्रभावकारी रहे नरहेको मूल्याङ्कन गर्ने विषय समावेश भएको हुनुपर्दछ।

संस्थाले गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीका नतिजाबाट लेखापरीक्षण कार्यान्वयन वा प्रतिवेदन जारी गर्दा लेखापरीक्षण मान र प्रचलित कानूनको पालना नभएको परिस्थिति देखिएमा त्यस्को समाधान गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाको अनुगमन तथा दुर्बल पक्ष निराकरण प्रक्रिया सम्पन्न भएका लेखापरीक्षण कार्यको पुनरावलोकनसँग सम्बन्धित हुनुपर्दछ। संस्थाले पहिचान गरिएका गुणस्तरका जोखिमको आधारमा सम्पन्न भएका लेखापरीक्षण कार्यको पुनरावलोकन गर्न छनौट गर्ने आधार स्वीकृत गरेको हुनुपर्दछ। यस बमोजिम अनुगमन सम्बन्धी क्रियाकलाप सम्पन्न गर्दा निष्पक्षता कायम हुनुपर्ने नीति तथा कार्यविधिको कार्यान्वयन गरेको हुनुपर्दछ।

अनुगमन र कमी कमजोरी सुधार प्रक्रियाले लेखापरीक्षणको गुणस्तर तथा गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको कार्यान्वयनमा निरन्तर तथा सक्रिय रुपमा सुधार गर्न सहयोग गर्नुपर्दछ। यस्ले गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको तर्जुमा र कार्यान्वयनका सबल पक्षको पहिचान गर्दै प्रणालीमा रहेका कमीकमजोरी पहिचान गर्दछ। यसैगरी पुनरावलोकन गर्न लेखापरीक्षण कार्यको छनौट गर्ने, पुनरावलोकन गरिने समयावधि र पुनरावलोकनकर्ताको छनौट जस्ता विषय पनि अनुगमन र कमी कमजोरी सुधार प्रणालीले व्यवस्थित गर्नुपर्दछ।

६. **प्रभावकारिताको मूल्याङ्कनः** संस्थाको गुणस्तर प्रणालीको लागि जिम्मेवारी र जवाफदेहिता तोकिएका पदाधिकारी वा पदाधिकारीहरुको समुहले प्रणालीको मूल्याङ्कन गरी उपयुक्त निष्कर्ष निकाल्नुपर्दछ। यस्तो मूल्याङ्कन कार्य कम्तीमा वर्षको एक पटक हुने गरी पूर्वनिर्धारित अवधिमा गरिनुपर्दछ। यस बमोजिम मूल्याङ्कन गर्दा उपलब्ध भएका सूचना वा प्रयोग गरिएका सूचना तथा निष्कर्षका आधार उल्लेख गर्दै मूल्याङ्कनका नतिजा, सबल पक्ष, दुर्बल पक्ष र दुर्बल पक्षको व्यापकता, सुधारका उपाय र सुझावहरु समेत संस्थाले तोकेको ढाँचामा तयार गर्नुपर्दछ। संस्थाले प्रणालीको प्रभावकारिता मूल्याङ्कनका नतिजा बाह्य पक्षलाई प्रदान गर्दा सावधानी अपनाएको हुनुपर्दछ।

७. **अभिलेखीकरणः** संस्थाले प्रणालीको तर्जुमा, कार्यान्वयन र निरन्तर कार्य सञ्चालन, प्रणाली व्यवस्थापन र लेखापरीक्षण कार्यान्वयनमा संलग्न सबै जनशक्तिले आफ्नो जिम्मेवारी र भूमिकाको जानकारी पायको, प्रणाली निरन्तर रुपमा समान रुपले कार्यान्वयनमा रहेको र प्रणालीको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन भएको देखिने गरी अभिलेखीकरण गरेको हुनुपर्दछ। संस्थाले यस्ता अभिलेखलाई निश्चित अवधिसम्म सुरक्षित राखेको हुनुपर्दछ। यस्तो अभिलेखको ढाँचा, समावेश भएका विषयवस्तु एवं सीमाहरु संस्थाको कार्य प्रकृति एवं सम्पादन गरेको लेखापरीक्षण कार्यमा निर्भर रहेको हुन्छ। यस बमोजिम तयार गरिएको अभिलेखमा संस्थाको गुणस्तरका उद्देश्य, गुणस्तरका जोखिम, गुणस्तरका जोखिमलाई संस्थाले गरेको संबोधन, प्रणालीको अनुगमन तथा कमी कमजोरीमा सुधार गर्ने प्रक्रिया, सम्पादित अनुगमनका क्रियाकलापहरु, पहिचान गरिएका नतिजा वा दुर्बल पक्षहरु, दुर्बल पक्षका मुल कारण, दुर्बल पक्ष

समाधानका लागि सिफारिस गरिएका उपाय र यस्ता उपायहरुको कार्यान्वयन अवस्था, अनुगमनका नतिजा आदान प्रदान लगायतका पक्ष समावेश भएको हुनुपर्दछ।

नेपालमा कानूनी व्यवस्था

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १४ मा लेखापरीक्षण ऐन बमोजिम सम्पन्न गरेको लेखापरीक्षण कार्यको गुणस्तर सुनिश्चित गर्न महालेखापरीक्षकले आवधिक रुपमा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन वा समकक्षी पेशागत पुनरावलोकनको व्यवस्था गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यस बमोजिम गरिने बाहेक अन्य व्यक्ति वा निकायबाट लेखापरीक्षणको पुनरावलोकन गर्न नसकिने व्यवस्था छ।

सार्वजनिक लेखा समितिको निगरानी

समितिले प्रतिनिधि सभामा पेश गरिएको महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुको जाँच गरी महालेखा परीक्षकद्वारा भए गरेका कामकारबाही र सो सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट हुनु पर्ने कामकारबाही कानूनसङ्गत र औचित्यपूर्ण तवरबाट भए नभएको सम्बन्धमा समेत अध्ययन गरी आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने अधिकार तोकिएकोले महालेखापरीक्षकले पेश गरेको प्रतिवेदनको गुणस्तर सम्बन्धमा समितिमा छलफल भई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था छ।

गुणस्तर सुधारका प्रयास

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले रणनीतिक योजना २०२१-२०२५ मा लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव बृद्धि गर्न ४ वटा रणनीतिक लक्ष्य लिएको थियो। सो योजनाको कार्यान्वयनको क्रममा कार्यालयले महालेखापरीक्षकले गर्ने लेखापरीक्षणलाई वस्तुपरक, विश्वसनीय र भरपर्दो बनाई लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिबृद्दि गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठनले जारी गरेका अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मानमा आधारित नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान संवत २०७७ श्रावण १ गतेबाट लागू हुने गरी स्वीकृत गरेको छ।यो मान अनुकुल हुने गरी वित्तीय लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, परिपालना लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, आयोजना वित्तीय विवरण लेखापरीक्षण निर्देशिका, सार्वजनिक खरिद लेखापरीक्षण निर्देशिका, प्रशासकीय खर्चको लेखापरीक्षण निर्देशिका, राजस्व लेखापरीक्षण निर्देशिका, सार्वजनिक संस्थान लेखापरीक्षण निर्देशिका, आचार संहिता कार्यान्वयन निर्देशिका, प्रकोप व्यवस्थापन लेखापरीक्षण निर्देशिका, नागरिक सहभागितामूलक लेखापरीक्षण निर्देशिका, वातावरणीय लेखापरीक्षण निर्देशिका, वित्तीय जवाफदेहिता लेखापरीक्षण निर्देशिका, वित्तीय विवरण लेखापरीक्षण निर्देशिका, सूचना प्रविधि लेखापरीक्षण निर्देशिका, दिगो विकास लक्ष्य लेखापरीक्षण निर्देशिका, स्थानीय तह लेखापरीक्षण निर्देशिका, बेरुजु वर्गीकरण निर्देशिका, बेरुजु संपरीक्षण निर्देशिका तथा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हेण्डबुक स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय सार्वजनिक संस्था भन्ने दूरदृष्टि, स्वतन्त्र एवम् गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने गन्तव्य एवं स्वतन्त्रता, निष्ठा, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र व्यावसायिकता मूल्य मान्यता राख्ने व्यवस्था सहितको रणनैतिक योजना (२०८२।८३-२०८६।८७) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यो रणनीतिक योजनाले अवलम्बन गरेका ६ वटा रणनितिक सवालहरुमध्ये

लेखापरीक्षण पद्धति सबल बनाउने र अद्यावधिक गर्ने प्रणालीको स्थापना गर्ने रणनीतिक सवाल वा लक्ष्य अन्तर्गत लेखापरीक्षण पद्धति विकास, पुनरावलोकन र अद्यावधिक गर्नको लागि प्रणाली लागु गर्ने, लेखापरीक्षण पद्धति तर्जुमा र विकास गर्ने, विद्यमान लेखापरीक्षण पद्धति अद्यावधिक गर्ने, लेखापरीक्षण पद्धतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनको सुनिश्चितता गर्ने र अनुगमन लेखापरीक्षण (सम्परीक्षण) को लागि सबल प्रणालीको विकास गर्ने उद्देश्य राखी यी उद्देश्य प्राप्तीको लागि ३२ क्रियाकलापहरु किटान गरिएको छ।

कार्यालयले जोखिममा आधारित पद्धति अवलम्बन गरी लेखापरीक्षण गर्दै आएको छ। जोखिम विश्लेषणमार्फत निकायहरुलाई उच्च जोखिम र न्यून जोखिममा वर्गीकरण गरी सो अनुरुपको लेखापरीक्षण विधि तय गरिएको छ। निकायहरू/कार्यालयहरूमा रहेका अन्तर्निहित र नियन्त्रण जोखिमहरूको पहिचान गरी जोखिमका क्षेत्रहरुलाई सम्बोधन गर्न लेखापरीक्षण कार्यक्रम तयार गरी सो अनुसार लेखापरीक्षण गर्ने गरिएको छ। लेखापरीक्षण योजनामा लेखापरीक्षणको प्रकृति, समय र लेखापरीक्षण कार्यविधिको दायरा निर्धारण गर्ने गरिएको छ। लेखापरीक्षण कार्यविधि अन्तर्गत नियन्त्रणको जाँच, विश्लेषणात्मक कार्यविधिहरु र विस्तृत जाँचहरु गरिन्छ। लेखापरीक्षण सम्पादन गर्दा पर्याप्त र उचित प्रमाणहरु सङ्कलन गर्न भौतिक जाँच, अवलोकन, निरीक्षण, गणना, पुष्टीकरण, विश्लेषण, तुलना, जाँचबुझ, छलफल र अन्तर्वार्ता गर्ने जस्ता विधिहरु अवलम्बन गर्ने गरिएको छ।

कार्यालयले लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्न वार्षिक लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गरी सो योजना अनुसार वार्षिक नीति तथा कार्यतालिका तयार गरी सबै लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई पठाउने, लेखापरीक्षण गरिने हरेक निकाय र कार्यालयको लेखापरीक्षण योजना तयार गर्ने, स्थलगत रुपमा लेखापरीक्षण गर्ने अख्तियारी दिने, स्वीकृत योजना तथा विषयगत मार्गदर्शन अनुसार लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गरी मस्यौदा प्रतिवेदन सुपरिवेक्षकबाट सुपरीवेक्षण गराउने, मस्यौदा प्रतिवेदन उपर निकायका पदाधिकारीसंग छलफल गर्ने, प्रतिकृया वा प्रमाण पेश गर्न ३५ दिनको म्याद दिई प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपलब्ध गराउने, निकायहरुबाट प्राप्त प्रतिकृया साथ संलग्न प्रमाण वा जवाफको आधारमा बेरुजु परिमार्जन गरी सोको जानकारी लेखा उत्तरदायी अधिकृत तथा विभागीय मन्त्रीलाई दिई राय सहितको अन्तिम प्रतिवेदन जारी गर्ने, सम्पादन गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी राष्ट्रपति एवं प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेश गर्ने, सार्वजनिक लेखा समितिका बैठकमा सहभागी भई लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपर कार्यालयको राय प्रस्तुत गर्ने र सम्बन्धित निकायबाट अनुरोध भए अनुसार सम्परीक्षण गरी लगत कट्टा गर्ने गरिएको छ।

कार्यालयले २०६६।४।१७ गतेबाट वित्तीय लेखापरीक्षणको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गर्न गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिका लागु गरेकोमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण समेतको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गर्न २०६९।४।१ बाट गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन पुस्तिका (Quality Assurance Review Handbook, 2012) लागु हुने गरेकोमा सो पुस्तिकालाई २०७९ मा परिमार्जन गरी नयाँ पुस्तिका (Quality Assurance Review Handbook 2023) लागु गरेको छ। कार्यालयमा गुणस्तर पुनरावलोकन कार्यलाई नियमन गर्न गुणस्तर आश्वस्तता समितिको गठन गरी पुनरावलोकन कार्यको व्यवस्थापन गर्न गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालयको व्यवस्था गरिएको छ। गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशिकामा उल्लेख भए अनुसारको कार्यविधि अपनाई कार्यालयका जनशक्तिबाट सम्पादन भएका वित्तीय लेखापरीक्षण मध्ये २०६४।६५ मा लेखापरीक्षण भएका ३२ फाइलको पुनरावलोकन शुरु भएकोमा हरेक वर्ष लेखापरीक्षण टोली प्रमुखको कम्तीमा एउटा फाइल छनौट गरी गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गरी सोको प्रतिवेदन पेश गर्ने गरिएको छ।

कार्यालयले लागू गरेको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हेण्डबुक, २०७९ अनुसार सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका स्थापित मान्यता, नीति, मानदण्ड, मार्गदर्शन, निर्देशिका तथा कार्यविधिमा भएको व्यवस्था लेखापरीक्षणमा अनुसरण भएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी गर्नुपूर्व र प्रतिवेदन जारी पश्चात सुपरीवेक्षण तथा आन्तरिक पुनरावलोकनलगायतका क्रियाकलाप सम्पादन हुँदै आएको छ। वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाबमोजिम सबै सरकारी कार्यालयको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्नुपूर्व नाम्समार्फत नायब महालेखापरीक्षक तहबाट पुनरावलोकन गरिएको र गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालयबाट ६ निकाय/कार्यालयको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी पूर्वको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गरिएको छ। त्यसैगरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी पश्चातको पुनरावलोकनको लागि कार्यालयका निर्देशकहरुको नेतृत्वमा वित्तीय र परिपालना लेखापरीक्षणतर्फ ४१ र कार्यमूलक लेखापरीक्षणतर्फ १ समेत ४२ फाइलको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गरिएको छ। गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनबाट देखिएका बेहोराको प्रतिवेदन प्राप्त गरी सुधार गर्न निरन्तर पेसागत शिक्षामार्फत लेखापरीक्षकलाई पृष्ठपोषण प्रदान गरिएको छ।

लेखापरीक्षणको गुणस्तर व्यवस्थापन गर्ने प्रयोजनका लागि २०८२।८३ मा निर्देशकले नेतृत्व गर्ने गरी अडिट ल्याव निर्देशनालय स्थापना गरिएको छ। उक्त निर्देशनालयबाट यो वर्ष सङ्घीय मन्त्रालय तथा मातहतका ३६ निकाय, प्रदेश मन्त्रालय तथा मातहतका ३३ निकाय र स्थानीय तह ३५ समेत १०५ निकाय/कार्यालयको र गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालयबाट ३५ निकाय कार्यालयको प्रतिवेदन जारी पूर्व पुनरावलोकन गरी सम्बन्धित लेखापरीक्षण टोलीलाई पृष्ठपोषण दिइएको छ। त्यस्तै पहिलो चरणमा लेखापरीक्षण सम्पन्न भएका ७ स्थानीय तहको प्रतिवेदन जारी पश्चात पुनरावलोकन गरिएको छ। यसैगरी यो वर्ष ११० कर्मचारीलाई गुणस्तर आश्वस्तता सम्बन्धी तालिम प्रदान गरिएको छ।

गुणस्तर नियन्त्रण

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना २०८२ अनुसार लेखापरीक्षणको कार्यान्वयनको क्रममा प्राप्त हुने थप सूचना तथा विवरणको आधारमा आवश्यकता अनुसार वार्षिक, निकायगत र कार्यालयगत लेखापरीक्षण योजनाहरूको पुनरावलोकन गर्न सकिने व्यवस्था छ। स्थलगत लेखापरीक्षण गर्दा आफ्नो जिम्मेवारीमा परेका कार्यालयको लेखापरीक्षण गरी प्रारम्भिक प्रतिवेदनको मस्यौदा प्रणालीमार्फत सुपरिवेक्षकलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने र प्राप्त भएको प्रारम्भिक प्रतिवेदनको मस्यौदा उपर सुपरिवेक्षकले देहायका बुँदामा गुणस्तर नियन्त्रण पुनरावलोकन (Quality Control Review) गरी मस्यौदा प्रतिवेदन उपर सुपरीवेक्षण गर्नुपर्नेछ।

- Have all procedural steps been adequately completed and signed off? When a working paper of procedural steps is omitted, adequate reasons are supplied
- Have the conclusions drawn adequately and supported by appropriate and sufficient audit evidence?
- Are significant deviations from the overall audit plan and any changes in the scope of the audit (if any) have been properly documented?
- Have all significant professional judgements made been documented and are supported by appropriate audit evidence?

- Was the audit conducted in accordance with the relevant audit approach, guidelines and other directives?
- Have all significant audit matters been resolved or have been appropriately reported
- Are the reported findings supported by adequate and sufficient audit evidence?

सुपरिवेक्षकका अतिरिक्त पुनरावलोकनकर्ताले पनि पुनरावलोकन गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सुपरिवेक्षक तथा पुनरावलोकनकर्ताले दिएका सुझावलाइसमेत समावेश गरी लेखापरीक्षण टोलीले लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ। सुपरिवेक्षक तथा पुनरावलोकनकर्ताले औँल्याएका सुझावहरू प्रतिवेदनमा समावेश भए, नभएको अभिलेख राखी अनुगमनको व्यवस्था मिलाइएको छ। सुपरिवेक्षक र पुनरावलोकनकर्ताले स्थलगत अनुगमन गरेको अवस्थामा तोकिएको ढाँचामा स्थलगत अनुगमन र सुपरिवेक्षण फाराम भरी पेश गर्नु पर्दछ। सुपरीवेक्षकले सबै मस्यौदा प्रतिवेदनको सुपरीवेक्षण गर्नु पर्ने भएपनि पुनरावलोकनकर्ताले कम्तिमा बीस प्रतिशत मस्यौदा प्रतिवेदनको पुनरावलोकन गर्नुपर्दछ।

महानगरपालिका तथा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको लेखापरीक्षणका लागि अनुभवी तथा दक्ष लेखापरीक्षण टोली खटाउने र सो टोलीले समन्वयात्मक रूपमा कार्यसम्पादन गर्नुपर्दछ। यसैगरी अर्थ, राजस्व, पूर्वाधार निर्माण, सूचना प्रविधि, सामाजिक सेवा, सार्वजनिक संस्थान, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सम्बन्धी समसामयिक विषय, कार्यमूलक लेखापरीक्षण वा विशेष लेखापरीक्षणको लागि सम्बन्धित विषय विज्ञको सेवा आवश्यक परेमा लिन सकिन्छ। स्थलगत लेखापरीक्षण कार्यको उप-महालेखापरीक्षक वा नायब महालेखापरीक्षक तहबाट आवश्यकता अनुसार स्थलगत सुपरिवेक्षण हुन सक्दछ। महालेखापरीक्षक वा उच्च व्यवस्थापनले आवश्यकताअनुसार जिल्ला वा प्रदेश तहबाट सरोकारवालाको प्रतिक्रिया लिने गरिएको छ। लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र प्रतिवेदन चरणमा गुणस्तर व्यवस्थापन गरिने र सोको जिम्मेवारी लेखापरीक्षण टोली प्रमुख र सुपरिवेक्षण गर्ने पदाधिकारीमा रहेको छ।

गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन

लेखापरीक्षण कार्यको गुणस्तर पुनरावलोकन अन्तर्गत प्रतिवेदन जारी पूर्वको गुणस्तर पुनरावलोकनको लागि गुणस्तर पुनरावलोकन समितिले लेखापरीक्षण फाइल छनोट गरी गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालयबाट पुनरावलोकन गरी सोमा देखिएका बेहोरा सम्बन्धित लेखापरीक्षण टोलीलाई उपलब्ध गराइन्छ। यसैगरी प्रतिवेदन जारी पश्चातको गुणस्तर पुनरावलोकनको लागि गुणस्तर पुनरावलोकन समितिले लेखापरीक्षण फाइल छनोट गरी तोकिएका गुणस्तर पुनरावलोकन टोलीमार्फत गुणस्तर पुनरावलोकन गरी सो फाइलको प्रतिवेदन जारी गर्दछ। गुणस्तर पुनरावलोकन टोलीले पेश गरेको फाइलको प्रतिवेदनको आधारमा गुणस्तर आश्वस्तता प्रतिवेदन तयार गरी महालेखापरीक्षकसमक्ष पेश गरिन्छ। गुणस्तर पुनरावलोकन कार्यको प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय कार्यको संयोजन गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालयले गर्दछ।

पुनरावलोकन गर्ने विषय

कार्यालयबाट गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन गर्दा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हातेपुस्तिका तोकिएका ढाँचा अनुसारको कार्यविधि अवलम्बन गर्ने गरिएको छ। पुनरावलोकन गर्दा बाह्य लेखापरीक्षकबाट सम्पादन

भएका लेखापरीक्षण कार्यको अनुसूची -९, वित्तीय लेखापरीक्षणमा अनुसूची- ११, कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा अनुसूची-१३ र परिपालना लेखापरीक्षणमा अनुसूची-१५ मा तोकिएका विषयहरु परीक्षण गर्ने गरिएको छ। यी अनुसूचीले समेट्न नसकेका विषयका लागि थप प्रश्नावली स्वीकृत गरी लागू गरिएको छ। यस बमोजिम स्वीकृत थप प्रश्नावलीमा नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) मा कार्यपत्र र संकलन गरिएका प्रमाणको विश्लेषण गर्दा उल्लेख गर्नुपर्ने सारभूत व्यहोरा छुट भए वा नभएको, लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी गर्दा लेखापरीक्षण योजनामा उल्लेख गरिएका सबै विषय समावेश गरी प्रतिवेदन तयार गरे वा नगरेको, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औल्याइएको व्यहोरालाई पुष्टयाई गर्ने पर्याप्त लेखापरीक्षण प्रमाण प्रणालीमा अपलोड भए वा नभएको, बेरुजूमा कानूनी व्यवस्था वा लेखापरीक्षणका आधारको व्याख्या सही एवं वस्तुगत ढंगले गरे वा नगरेको, सेवा प्रवाहको स्थिति प्रतिवेदनमा खुलाएको वा नखुलाएको, निकायको मुख्य कार्यक्षेत्रको वित्तीय, भौतिक, मानवीय र समयसहित लागत देखिने गरी एकीकृत प्रगतिको विश्लेषण सम्बोधन गरे वा नगरेको, वित्तीय विवरणमा उल्लेखित सारभूत खर्चलाई परीक्षण गरेको तथा देखिएका व्यहोरालाई प्रतिवेदनमा समावेश गरे वा नगरेको, क्षेत्रगत आधारमा जोखिमयुक्त विषय, योजना, कार्यान्वयन र प्रतिवेदनमा छुटे वा नछुटेको, सामान्य सारभूत नदेखिएका विषयहरू प्रतिवेदनमा समावेश गरे वा नगरेको, लगती र सैद्धान्तिक बेरुजू सम्बन्धी स्विकृत निर्देशिका र मान्यता अनुरुप बेरुजू औल्याइए वा नऔल्याइएको, तथ्यपरक ढंगले विश्लेषण नगरी बेरुजू औल्याइएको छ वा छैन, प्रतिवेदनमा व्यहोरा औल्याउँदा जटिल प्रकृतिको व्यहोरालाई कमजोर हुने गरी औल्याइएको र सामान्य प्रकृतिको कमजोरीलाई तथ्य र प्रमाणको विश्लेषण नगरी असूल उपर गर्नुपर्ने भनी औल्याइएको छ वा छैन, पेश भएका प्रमाणको तथ्यगत विश्लेषण नगरी बेरुजू औल्याएको छ वा छैन तथा सम्बन्धित निकायले दिएको प्रतिक्रिया अध्ययन गरी हटाउन मिल्ने व्यहोरा हटाएको छ वा छैन लगायतका विषय समेटिएका छन।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन रणनीति

नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयले कार्यान्वयनमा ल्याएको तेस्रो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार राष्ट्रिय रणनीति (२०८२-२०८७) मा समावेश भएका रणनीतिक उद्देश्यमध्ये बाह्यय निगरानी, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अन्तर्गत लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभावलाई सुदृढ पार्ने उद्देश्य लिएको पाइन्छ। यस प्रयोजनका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयको आन्तरिक सुशासन लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभावलाई सुदृढ पार्ने, साइबर सुरक्षा, जलवायु परिवर्तन र लैङ्गिकता जस्ता उदयीमान क्षेत्रहरुलाई सम्बोधन गर्ने कार्यमा सरकार र व्यवस्थापिकालाई सहयोग गर्न सक्ने ढङ्गले महालेखापरीक्षकको कार्यालयको संस्थागत क्षमता बढाउने, पुनरावलोकन (अनुगमन) लेखापरीक्षण गर्न र लेखापरीक्षणका क्रममा देखिएका बेरुजुहरु निरन्तर कार्य गरी समाधान गर्न सम्बन्धित सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन कानुन र नियमहरुमा संशोधन गर्ने, वार्षिक बजेटमा प्रत्येक मन्त्रालयको आर्थिक अनियमितताको स्थितिको विवरण दिने अनुसूचीका साथै आर्थिक वर्षमा ती अनियमितालाई सम्बोधन र समाधान गर्न प्रत्येक मन्त्रालयको योजना पनि समावेश गर्ने प्राथमिकता तोकिएको छ।

सुधारका क्षेत्र

महालेखापरीक्षकलाई नेपालको संविधान, लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ तथा अन्य सङ्घीय कानूनले दिएको अधिकार बमोजिम गुणस्तरीय लेखापरीक्षण गर्न संस्थागत संरचना तथा कार्यविधिको व्यवस्था गरी लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गरी प्रतिवेदनहरु जारी तथा पेश हुने गरेका छन। सार्वजनिक लेखा समितिले महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल निर्देशन दिने कार्य गर्दछ। त्यस्तो निर्देशन प्रतिवेदन लेखा उत्तरदायी अधिकृत र यस कार्यालयले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर समयमै छलफल नभएको हुँदा बेरुजु फर्स्यौंटमा समेत ढिलाई हुने गरेको र प्रत्येक वर्ष समान प्रकृतिका बेरुजुहरू पुनरावृत्ति भई रहेका छन्। सार्वजनिक लेखा समितिमा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल हुन ढिलाई हुनाले महालेखापरीक्षकबाट सम्पादन हुने लेखापरीक्षणलाई गुणस्तरीय बनाउने कार्य गर्न समेत केही ढिलाई हुने गरेको छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण मान अनुसार नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान लेखापरीक्षण मार्गदर्शन एवं निर्देशिकाहरु स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याएकोले लेखापरीक्षणको गुणस्तर नियन्त्रण प्रणाली र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन प्रणाली अन्तर्राष्ट्रियस्तरको रहेको छ। कार्यालयले अन्तर्राष्ट्रिय मान (ISSAI 140) अनुसार लेखापरीक्षणका नीति तथा कार्यविधिलाई मार्गनिर्देशित गर्न एकीकृत गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणाली (System of Audit Quality Management, SoAQM) तर्जुमा गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसैगरी उक्त गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणाली अनुसार गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन निति (QAR Policy) तथा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हातेपुस्तिका परिमार्जन गर्नुपर्ने देखिन्छ। कार्यालयले गुणस्तर नियन्त्रण तथा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकनमा प्रयोगमा ल्याएका परीक्षण सूची (Checklist or Toolkits) लाई सरल बनाउनु पर्ने देखिन्छ। यसको लागि IDI कार्यालयले गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका सुझावहरु कार्यान्वयन गर्दै ती प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका नतिजाको आधारमा लेखापरीक्षकलाई थप प्रोत्सहान दिने नीति अवलम्बन गर्नुपर्दछ। कार्यालयको रणनितिक योजनामा उल्लेख भएका लक्ष्य तथा उद्देश्य एवं तेस्रो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार राष्ट्रिय रणनीति कार्यान्वयन गरी लक्षसत उद्देश्य र लक्ष्य हासिल गर्नुपर्दछ। लेखापरीक्षणको गुणस्तर र विश्वसनियता अभिवृद्धि गर्न गठन गरिएका संरचनाको सुदृढिकरण गरी पुनरावलोकन हुने फाइल संख्या बढाउनु पर्दछ। कार्यालयका जनशक्तिको अतिरिक्त बाह्य पुनरावलोकनकर्ताबाट समेत पुनरावलोकन गराउनु पर्ने देखिन्छ। कार्यालयले लेखापरीक्षणका सबै चरणहरु नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणालीबाट सम्पादन गरिरहेको सन्दर्भमा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन कार्य पनि सो प्रणालीबाट हुने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

१ लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ नेपाल ऐन सङ्ग्रह खण्ड १ २०७९, कानून किताब व्यवस्था समिति।

२ www.issai.org, ISSAI 140, Quality management for SAIs

३ तेस्रो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार राष्ट्रिय रणनीति (२०८२-२०८७), अर्थ मन्त्रालय।

४ रणनीतिक योजना (२०८२।८३-२०८६।८७), महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

५ Quality Assurance Review Handbook, 2023, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

६ महालेखापरीक्षकका विभिन्न वर्षका वार्षिक प्रतिवेदनहरु, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।

७ आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्च सम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको सङ्ग्रह, २०८२, कानून किताब व्यवस्था समिति।

सार्वजनिक खरिदमा मूल्य समायोजनसम्बन्धी व्यवस्था



-जनकराज गौतम

१. **परिचय** - सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी ऐन नियमका अन्य विभिन्न कानुनी प्रावधान मध्ये मूल्य समायोजन (price adjustment) एक महत्वपूर्ण पक्ष हो। सार्वजनिक निकायले लागत अनुमान तयार गर्दा एउटा वर्षमा भएको ज्याला, दररेट, ढुवानीको मूल्य लगायत विभिन्न निर्माण सामग्रीको मूल्यलाई आधारमानी तयार गरेको हुन्छ। तर कार्यान्वयनको क्रममा समय बित्नेसँगै परिस्थितिमा आउने परिवर्तनले मूल्यमा स्थिरता भई रहँदैन र त्यसमा परिवर्तन आउँछ। परिवर्तन भएर प्रायः निर्माण सामग्रीको मूल्य बढेको हुन्छ भने केही थोरै वस्तुमा विभिन्न कारणले मूल्य घट्छ पनि। तसर्थ, सम्झौता गर्दा एक किसिमको मूल्यको आधारमा सम्झौता हुने भएकोले निर्माण व्यवसायीलाई समय सापेक्ष मूल्यवृद्धि रकम भुक्तानी गर्न उचित हुने भएता पनि केही कानुनी प्रावधान, शर्त र सम्झौताको किसिम तथा खरिद विधि विचार गरी मूल्य वृद्धि भएपछि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५ मा र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९(२) (ख) र (घ) मा क्रमशः निर्धारण गर्ने सूत्रको बारेमा उल्लेख भएको छ। साथै, सूत्रमा प्रयोग गरिने मूल्य संरचनामा सम्पन्न भएको काममा लागेको श्रम, सामग्री, उपकरण, इन्धन आदिको मात्र खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजन गर्न सकिने व्यहोरा उल्लेख गर्नु पर्ने छ। तसर्थ, सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकार प्राप्त अधिकारीले माग, नीति, विधि र प्रमाण पुऱ्याएर मूल्य समायोजन गर्न सक्नेछ। यसै सन्दर्भमा सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा ६५(१)(ख) अनुसार प्रस्तुत ऐन कानुन कार्यान्वयनको लागि प्राविधिक मार्गदर्शन र निर्देशिका जारी गर्ने काम सम्बन्धित मन्त्रालयको कार्यक्षेत्र भित्र परेको देखिएकोले सो कानुनी प्रावधान अनुरूप प्राविधिक मार्गदर्शन जारी भएको छ। विशेषतः लेखापरीक्षकहरूले निर्माण कार्यको लेखापरीक्षणको क्रममा मूल्य समायोजनको अवस्था देखा परेमा केही पक्षमा आधारमा जाँच तथा विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छ।

यस लेखमा मूल्य समायोजन गर्ने कानुनी प्रावधान, नियमावलीको व्यवस्था, प्राविधिक मार्गदर्शन, राय परामर्श, निर्धारित सूत्र, मूल्य समायोजनको सीमा आदि बारेमा जानकारी राख्नु पर्ने हुन्छ। जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण (risk-based audit) मा पनि मूल्य समायोजन जोखिम भित्र पर्ने कारोबार भएकोले जोखिम निर्धारण गर्ने विधि, जोखिमको स्तर, जोखिमका आधार, परीक्षण गर्ने क्षेत्रसहित नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) को विकास तथा जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण निर्देशिकाको तर्जुमा भएकोले सोही अवधारणा र निर्देशन अनुसार लेखापरीक्षण हुनेछ।

साथै, यस लेखबाट सार्वजनिक खरिदको निर्माण कार्यमा हुन सक्ने मूल्य समायोजनमा सबै पक्षलाई सामान्य जानकारी पाउन सजिलो हुने भएता पनि खासगरी आन्तरिक तथा बाह्य लेखापरीक्षकलाई

---

* *पूर्व उप-महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

लक्षित गरी लेखापरीक्षणमा सहजता मिलोस् भन्ने हेतु यो लेख प्रस्तुत भएको छ। साथै, मूल्य समायोजन सम्बन्धमा संक्षेपमा जानकारी राख्न निम्न अनुसार प्रस्तुत गरिएको छ :-

क्र.सं.	विवरण	शर्त तथा अवस्था
१.	खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकार प्राप्त अधिकारीले मूल्य समायोजन गर्न सक्नेछ	बाह्र महिना भन्दा बढी अवधिको खरिद सम्झौता हुनु पर्नेछ
२.	निर्माण सामग्रीको साविक मूल्यको घटेको वा बढेको रकममा दस प्रतिशत कट्टा गर्ने	हिसाव गरेर निस्केको रकमलाई बढेको अवस्थामा थप गर्ने र घटेको अवस्थामा कट्टी गर्ने
३.	नियमावली बमोजिम गरिने मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम सामान्यतया शुरु सम्झौता मूल्यको	पच्चीस प्रतिशतभन्दा बढी नहुने र सम्झौता मूल्यलाई स्वीकृत बजेट भित्र पार्नु पर्नेछ

२. **मूल्य समायोजन व्यवस्थापन**-खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजनको सम्बन्धमा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक निर्माण कार्यको सम्झौता गरेको बाह्र महिना भन्दा बढी अवधि नाघे पछि सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा मूल्य समायोजन हुन सक्नेछ। अर्थात् सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद गर्दा राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र आह्वान भई खरिद सम्झौता भई निर्धारित अवधि नाघेको अवस्थामा अप्रत्याशित रूपमा कुनै निर्माण सामग्रीको मूल्य साविक मूल्यको **दश प्रतिशत भन्दा बढी** घटबढ भएमा त्यसरी घटेको वा बढेको रकममा दश प्रतिशत कट्टा गरी तोकिए बमोजिम मूल्य समायोजन गरिनेछ। तसर्थ, सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९ मा सार्वजनिक निकायले मूल्य समायोजनको व्यवस्था गर्दा देहायका कुराहरू समेत खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको हुनु पर्नेछः-

(क) मूल्य समायोजन गर्ने अवस्था,
(ख) सूत्र निर्धारण गर्दा सम्पन्न भएको काममा लागेको श्रम, निर्माण सामग्री, इन्धन र उपकरणहरूको मात्र मूल्य समायोजन हुने गरी सूत्र निर्धारण गर्नु पर्ने,
(ग) मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम वा प्रतिशत तोक्नु पर्नेछ,
(घ) सूत्रमा प्रयोग गरिने मूल्यको संरचनामा श्रम, उपकरण, सामग्री, इन्धनको मूल्य आदि,
(ङ) प्रत्येक मूल्य संरचनाको मूल्य समायोजन गर्न प्रयोग गरिने सम्बद्ध मूल्य सूची (इन्डीसेज) को आवश्यकता पर्नेछ,
(च) मूल्य सूची उल्लेख गर्न प्रयोगहुने मुद्रा र भुक्तानी दिन प्रयोग हुने मुद्रा बीचको विनिमय दरको घटबढ मापन गर्ने तरिका उल्लेख गर्ने,

(छ) मूल्य समायोजन सूत्र प्रयोग गर्न लिइने आधार मिति (बेसलाइन डेट),

(ज) मूल्य समायोजन सूत्र लागू हुने समयको अन्तराल,

(झ) मूल्य समायोजन सूत्रको प्रयोगबाट देखिने न्यूनतम मूल्य वृद्धि र मूल्य समायोजन सम्बन्धी प्रावधान लागू हुनका लागि पुरा हुनु पर्ने अन्य शर्त तथा बन्देज।

३. **मूल्य समायोजनमा बन्देज** - निम्न खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न बन्देज लगाइएको छः

(क) निर्माण व्यवसायीको ढिलाइको कारणबाट सम्झौता बमोजिमको काम सो सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र सम्पन्न नभई बढी समय लागेकोमा

(ख) एकमुष्ट कार्य सम्पादन (लम्प सम कन्ट्राक्ट) भएकोमा

(ग) निश्चित बजेटको आधारमा खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न सकिने छैन

(घ) सुरु सम्झौताको अन्तिम मितिको मूल्य समायोजनको सूचकाङ्क अनुसार समायोजन गणना गर्नु पर्ने

(ङ) निर्माण व्यवसायीले पेश गरेको बोलपत्रको मूल्य समायोजन डाटामा उल्लेख भएको Item को सूचाङ्कको प्रयोग गरी भुक्तानी दिनु पर्छ

(च) विदेशी मुद्रामा भुक्तानी हुने अंशको मूल्य समायोजन गणना गर्दा सूचकाङ्क प्रयोग हुने देशकै मुद्राको सूचकाङ्कको प्रयोग गर्नु पर्छ

(छ) मूल्य समायोजन पाउने अधिकतम हद शुरु सम्झौता रकमको २५ प्रतिशतसम्म पाइने व्यवस्था रहेको छ

(ज) आधार मूल्य वा वर्तमान मूल्य सूचकाङ्क वा बोलपत्र दाखिला गर्ने एवं जुन अवधिको बिल हो सो भन्दा ३० दिन भित्रको

(झ) सम्झौतामा १२ महिना भन्दा कम अवधिको भएमा

(ञ) प्रोभिजनल सम, अग्रीम पेश्की र नयाँ थप आइटम (भ्यारेसन अर्डर) को रकममा रहेका आइटममा

(ट) निर्माणको सम्पूर्ण जोखिम निर्माण व्यवसायीको रहेकोमा

(ठ) मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम सामान्यतया सुरु सम्झौता मूल्यको २५ प्रतिशत भन्दा बढी हुने छैन

(ड) मूल्य समायोजन रकम दिन नसकिने बारे खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएमा

४. **मूल्य समायोजनमा जोखिम** - सम्झौतामा निर्माण कार्यमा लाग्ने श्रम, उपकरण, इन्धन, र सो सँग सम्बद्ध सेवाहरूको लागि कबोल गरिएको मूल्य करार सम्झौताको अवधिभर परिवर्तन हुनेछैन अर्थात् स्थिर रहनेछ वा करार सम्झौताको अवधिमा कामदार, उपकरण, इन्धन, र सामग्रीको मूल्यमा भएको परिवर्तनलाई नियमानुसार सम्बोधन गरिने वा सेवाहरूको लागि कबोल गरिएको मूल्यमा नियम बमोजिमको सूत्रअनुसार मूल्य समायोजन गरिने बारे उल्लेख भएको हुनु पर्छ। मूल्य समायोजनमा निम्न जोखिम हुन सक्ने भएकोले लेखापरीक्षकले पनि मूल्य समायोजनमा उच्च जोखिमको क्षेत्र हुन सक्ने भएकोले प्रभावकारी किसिमले ध्यान पुऱ्याएर लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने देखिन्छ :-

(क) सम्झौतामा उल्लेख भए बमोजिम निर्धारित तालिका अनुसार कार्य नगरेको अवस्थामा

(ख) सम्झौतामा थोक मूल्य सूची प्रयोग गर्ने भएता पनि उपभोक्ता मूल्य सूचीको आधारमा भुक्तानी हुन जाने

(ग) फरक मूल्य सूची प्रयोग गरी मूल्य समायोजनको रकम निर्धारण गरी भुक्तानी हुने

(घ) निर्माण सामग्री, इन्धन, श्रमिक ज्याला, उपकरण, आदिको निश्चित भार (weightage) राखेकोमा मूल्य समायोजनमा फरक भार राख्न सक्ने

(ङ) निर्माण व्यवसायीले मूल्य समायोजनको माग गर्दा बिलिङ अवधि वा कार्य भएको अवधि भन्दा असम्बन्धित अवधिको सूचक लिई मूल्य समायोजनको आधारमा भुक्तानी हुन सक्ने

(च) प्रोभिजनल मूल्य सूचकाङ्कको आधारमा गणना गरिएको रकमलाई पछि अन्तिम मूल्य सूचकाङ्क प्राप्त गरी मूल्य समायोजन नगरेको

(छ) कूल बिल रकमबाट मोबिलाइजेसन पेश्की कट्टी नगरी मूल्य समायोजनको रकमको भुक्तानी हुन सक्ने

(ज) मूल्य सूची घटेको अवस्थामा पनि मूल्य समायोजन गरी भुक्तानी गर्नुपर्ने रकम घटाउनु पर्नेमा सो नगरी बढेको रकमको भुक्तानी गएको हुन सक्ने

(झ) म्याद थप निर्णय गर्दा थप आर्थिक दायित्वको भार नपर्ने गरी निर्णय भएता पनि मूल्य समायोजन रकम दिएको हुन सक्ने

५. मूल्य समायोजन गर्न सकिने अवस्था

(क) निर्माण खरिद सम्झौतामा १२ महिना भन्दा बढी अवधिको भएमा

(ख) निर्माण कार्यको मूल्य साविक मूल्यको १० प्रतिशत भन्दा बढी घटबढ भएमा

(ग) मूल्य समायोजन दिन रकम सकिने बारे खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएमा

(घ) मूल्य समायोजन पाउने अधिकतम हद शुरु सम्झौता रकमको २५ प्रतिशतसम्म मात्र

(ङ) मूल्य संरचनाको मूल्य समायोजन गर्न प्रयोग गरिने सम्बद्ध मूल्य सूची (इन्डीसेज) को आधिकारिकता खुलेको प्रमाण

(च) Base value सान्दर्भिक हुनुपर्ने र पेश गरिएको Current price को प्रमाणसँग Verify गरी स्वीकार गरेको

६. मूल्य समायोजनको अधिकतम रकम

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११९(३) मा उल्लेख भए अनुसार मूल्य समायोजन बापत अधिकतम रकमको सीमा शुरु सम्झौता मूल्यको २५ प्रतिशतभन्दा बढी हुनु हुँदैन। त्यस्तै, कुनै अवस्था र कुनै वस्तुमा अप्रत्याशित रूपमा मूल्य घटेको अवस्थामा १० प्रतिशत भन्दा बढी मूल्य घटेको प्रमाणित भई सकेकोमा सूत्रको प्रयोग गरी घटेको मूल्य निर्धारण गर्ने र यस अनुसार आएको रकम बिलबाट घटाई बाँकी रकममात्र भुक्तानी दिनु पर्ने हुन्छ। मूल्य समायोजनको रकम सम्झौता अनुसारको निर्धारित मूल्य भन्दा बढी हुने भएमा सार्वजनिक निकायले निम्न बमोजिम निर्णय लिन सक्ने छ :-

(क) सम्झौता मूल्यलाई स्वीकृत बजेट भित्र पार्नका लागि निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदातासँग सम्पर्क गर्ने

(ख) खरिद सम्झौताको अन्त्य गर्ने

(ग) खर्च घटाउने उपायको अवलम्बन गर्न सक्ने
(घ) थप बजेटको व्यवस्था गर्न सक्ने
(ङ) लागत अनुमान तयार गर्ने र स्वीकृत गर्ने उपर कारबाही अगाडि बढाउने

७. **मूल्य समायोजन गर्न नमिल्ने उदाहरण**-कुनै २ जिल्ला जोड्ने खोलामा झोलुङ्गे पुलको बोलपत्रमा निर्माण व्यवसायीले दररेट उल्लेख गर्दा प्रत्येक काम र सामग्रीको लागि छुट्टा छुट्टै दररेट उल्लेख नगरी उक्त पुल निर्माणको लागि एकमुष्ट रकम उल्लेख गरेको रहेछ। आयोजनाबाट सञ्चालित यो कार्यको ठेक्का लम्पसम कन्ट्राक्ट अन्तर्गत पर्न जाने देखिएकोले ऐनको दफा ५५(१) र प्राविधिक मार्गदर्शन अनुसार मूल्यवृद्धि समायोजन गर्न मिल्छ वा मिल्दैन?

समाधानः एकमुष्ट कार्य सम्पादन अन्तर्गत खरिद सम्झौता भएकोले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५५(१) को व्यवस्था अनुसारको मूल्य समायोजन गर्ने व्यवस्था आकर्षित नभई ५५(२) को दफा आकर्षित हुने भएकोले सो दफाको प्रावधान अनुसार एकमुष्ट कार्य सम्पादन वा निश्चित बजेटको आधारमा खरिद सम्झौता भएकोमा मूल्य समायोजन गर्न मिल्दैन।

८. **मूल्य समायोजनसम्बन्धी अभ्यास** - मानौं, वाग्मती प्रदेश सरकारको भौतिक निर्माण मन्त्रालयको आर्थिक वर्ष २०७९-८० मा आफ्नो वार्षिक कार्यक्रममध्ये एउटा कार्यक्रम काभ्रे जिल्लाको कुनै एक स्थानमा सार्वजनिक पार्क निर्माण कार्यको खरिद सम्झौता रकम रु. ४,३०,५० हजार रहेछ। बहुवर्षीय योजना भएको, मूल्य समायोजन गर्न सकिने व्यहोरा सम्झौतामा उल्लेख भएको र सो कार्य आवश्यक देखिएमा नियमानुसार नियम ११९ बमोजिम मूल्य समायोजनको लागि निर्माण व्यवसायीबाट माग भएको रकम भित्र निम्न items बापतको रकम समावेश भएको रहेछ :-

- इन्धन रु. ३,१० हजार
- गिट्टी रु. २२,५० हजार, सिमेन्ट रु. ३८,५० हजार
- अग्रीम भुक्तानी रु. ३,२० हजार
- प्रोभिजनल सम रु. १८,६५ हजार
- नयाँ थप आइटम (भेरियशन अर्डर) रु. ३८,४० हजार
- फलाम डण्डी रु. ५०,२० हजार

मूल्य समायोजन रकम निर्धारण गर्ने सूत्रमा राखु अगाडि माथि उल्लेखित मध्ये :

(क) कुन कुन खर्चका रकममाथि मूल्य समायोजन गर्न मिल्छ?
(ख) यदि नियमानुसार मिल्ने खर्च रकम पनि बढी भएमा कति रकमसम्म दिन मिल्छ?
(ग) माथि उल्लेखित मूल्य समायोजनको रकम सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावलीअनुसार खरिद सम्झौतामा मूल्य समायोजनको व्यवस्था भएको छ। सोही अनुसार मानौं सिमेन्टको मूल्य अप्रत्याशित रूपमा बढेको अवस्थामा मूल्य समायोजनको रकम गणना गरी समायोजनको लागि भुक्तानी गर्नु पर्ने रकम यकिन गर्ने तरिका।

समाधान

(क) माथि माग भएका खर्च मध्ये निम्न खर्चका रकममा मूल्य समायोजन गर्न मिल्नेछः

- इन्धन रु. ३,१० हजार
- सिमेन्ट रु. ५,५० हजार
- गिट्टी रु. २,५० हजार
- फलाम डण्डी रु. १०,२० हजार

तर निम्न items मा खर्चमा मूल्य समायोजन दिइने छैन :-

- अग्रीम भुक्तानी रु. ३,२० हजार, प्रोभिजनल सम रु. ८,६५ हजार
- नयाँ थप आइटम (भ्यारेसन अर्डर) रु. १३,४० हजार

(ख) नियमानुसार मिल्ने खर्च रकम बढीमा २५ प्रतिशत रकमसम्म दिन मिल्छ।

(ग) यदि नियमानुसार मिल्ने खर्च रकम पनि बढी भएमा कति रकमसम्म दिन मिल्छ? सम्झौता रकमको २५ प्रतिशतसम्म मिल्नेछ। सोही अनुसार मानौं सिमेन्टको मूल्य अप्रत्याशित रूपमा बढेको अवस्थामा मूल्य समायोजनको रकम गणना गरी समायोजनको लागि भुक्तानी गर्नु पर्ने रकम यकिन गर्नु होस्। मानौं, सिमेन्टको शुरू मूल्य रू. ८५०/- प्रतिबोरा, सोही किसिमको सिमेन्टको हालको मूल्य रू. १,१००/- प्रतिबोरा र खपत परिमाण १,८५० बोरा रहेछ भने कति रकम मूल्य समायोजन दिने।

समाधान - मूल्य समायोजन रकम गणना गर्ने तरिकाः निम्न अवस्थाहरूमा मूल्य समायोजनको रकम गणना गर्दा भुक्तानी गर्नुपर्ने रकम यकिन गर्न तपसील बमोजिम गणना गर्ने तरिका प्रस्तुत गरिएको छः

८.१. **मूल्य बढेको अवस्था -** अप्रत्याशित मूल्य वृद्धि भएको अवस्थामा निम्न अनुसार रकम गणना गर्नु पर्दछ।

यदि सिमेन्टको शुरू मूल्य (Price, P0) = रू. ८५०।- प्रतिबोरा
सिमेन्टको हालको मूल्य (Price, P1) = रू. ११००।- प्रतिबोरा
खपत परिमाण सिमेन्ट (Quantity, Q) = १८५० बोरा रहेछ भने सूत्र प्रयोग गर्दा,
मूल्य समायोजन बापतको रकम रू. (Price, P) = ?
रकम गणना गर्ने सूत्रको प्रयोगः

$P = [P1 - (P0 \times 1.1)]Q$
$P = [१,१००- (८५०\times१.१०)] \times १,८५०$
$P = [१,१०० - ९३५] \times १,८५०$
$P = १६५ \times १,८५०$
तसर्थ, P = रु.३,०५,२५०।-
निर्माण व्यवसायीको ठेक्का सम्बन्धी बिलको रकममा मागबमोजिम सूत्रको प्रयोग तथा प्रमाण पुष्ट्याइँ पुऱ्याई मूल्य समायोजनबापत रु. ३,०५,२५०।- थप गरी कुल रकम कायम गरी

भुक्तानी गर्नुपर्छ। तर निज निर्माण व्यवसायीको माग निवेदनमा रु. ५ लाख ५० हजार भएता पनि निजले रु. ३,०५,२५०।- मात्र पाउने छ।

९. मूल्य घटेको अवस्था

मानौं, सिमेन्टको शुरू मूल्य रू. ८५०/- प्रतिबोरा, सोही किसिमको सिमेन्टको हालको मूल्य रू. ७५०/- प्रतिबोरा र खपत परिमाण १,८५० बोरा रहेछ भने कति रकम मूल्य समायोजन दिन सकिन्छ।

अप्रत्याशित मूल्य घटेको अवस्थामा निम्न अनुसार रकम गणना गर्नु पर्दछ :-

यदि सिमेन्टको शुरू मूल्य (Price, P0) = रू. ८५०।- प्रतिबोरा
सिमेन्टको हालको मूल्य (Price, P1) = रू. ७५०।- प्रतिबोरा
खपत परिमाण सिमेन्ट (Quantity, Q) = १८५० बोरा रहेछ भने सूत्र प्रयोग गर्दा,
मूल्य समायोजन बापतको रकम रू (Price, P) = ?

रकम गणना गर्ने सूत्रको प्रयोगः

$P = [P1 - (P0 \times 0.9)]Q$
$P = [७५०- (८५०\times०.९)] \times १,८५०$
$P = [७५० - ७६५] \times १,८५०$
$P = १५ \times १,८५०$
तसर्थ, P = रु.२७,७५०।-

निर्माण व्यवसायीको ठेक्कासम्बन्धी बिलको रकममा मागबमोजिम सूत्रको प्रयोग तथा प्रमाण पुष्ट्याइँ पुऱ्याई मूल्य समायोजनबापत रु.२७,७५०/- घटाई कुल रकम कायम गरी भुक्तानी गर्नुपर्छ। अन्त्यमा, लेखापरीक्षकले पनि माथि उल्लेखित अवस्था, आधार, सम्झौताका शर्त, र निर्धारित सूत्र प्रयोग गरी परीक्षण कार्य गरेमा लेखापरीक्षणमा (criteria) सँग भिडान गर्न सहज हुनेछ।

सन्दर्भ सामग्रीः

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- Standard Bidding Document for Procurement of Works, 2017
- प्रशिक्षण सामग्री
- राय परामर्श, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनः विद्यमान अवस्था, चुनौती र सम्भावना



-महेश्वर काफ्ले

लेखसार

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन भन्नाले सार्वजनिक निकायलाई आवश्यक पर्ने वस्तु, सेवा तथा निर्माण कार्यको आपूर्ति उचित समय, लागत र गुणस्तरमा सुनिश्चित गर्ने प्रक्रियालाई बुझिन्छ। यस अन्तर्गत वस्तु, परामर्शसेवा तथा सार्वजनिक निर्माण कार्यहरु समावेश हुन्छन्। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको मुख्य उद्देश्य वस्तु तथा सेवाहरु उचित गुणस्तर, उपयुक्त परिमाण, समय तथा मूल्यमा प्राप्त गर्नका लागि आवश्यक तयारी तथा व्यवस्थापन गर्नु हो। सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रस्तावनामा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि र प्रक्रियालाई खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय, प्रतिस्पर्धा, मितव्ययी, जवाफदेहिताका माध्यमबाट कार्यान्वयन गर्ने मुख्य विशेषताहरु समावेश गरेको पाइन्छ भने प्रक्रियागत तथा संस्थागत व्यवस्था स्पष्ट गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था स्पष्ट भएता पनि खरिद कार्यको तयारी, खरिद व्यवस्थापन, ठेक्का आह्वान मूल्याङ्कन, सम्झौता कार्यान्वयन, गुणस्तर व्यवस्थापन, कार्यसम्पन्न तथा ठेक्का फरफारक, दिगोपन, मर्मतसम्भार लगायत विषयमा ऐन नियममा भएको व्यवस्था पालना नभएका कारण सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा समस्या देखिएको पाइन्छ। यी समस्याको समाधानका लागि नीतिगत सुधार मात्र पर्याप्त हुँदैन; ठेक्का व्यवस्थापनका सबै चरणमा व्यवहारिक सुधार र प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक हुन्छ। यसबाट सार्वजनिक स्रोतसाधनको सदुपयोग, विकास आयोजनाको समयमै सम्पन्नता, सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि तथा सुशासन सुदृढीकरणमा महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

१. सार्वजनिक खरिदको प्रस्तावना

सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रस्तावनामा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रर्वद्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न र सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य गर्दा गराउँदा मालसामान, परामर्श सेवा तथा अन्य सेवा खरिद गर्दा त्यस्तो खरिदको व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गरी बिना भेदभाव समान अवसर सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूत गर्ने भएकोले सार्वजनिक खरिद ऐन जारी गरिएको उल्लेख छ। उक्त प्रस्तावनाअनुसार सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यलाई व्यवस्थित, प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐनले महत्वपूर्ण मार्गनिर्देश गरेको पाइन्छ।

२. सार्वजनिक खरिदको परिभाषा

---

* *पूर्व उपमहालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन भन्नाले सार्वजनिक निकायलाई आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवाको सहज आपूर्तिलाई सुनिश्चित गर्ने प्रक्रिया बुझिन्छ। यस अन्तर्गत वस्तु, परामर्शसेवा तथा सार्वजनिक निर्माण कार्यहरु समावेश हुन्छन्। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको मुख्य उद्देश्य वस्तु तथा सेवाहरु उचित गुणस्तर, उपयुक्त परिमाण, समय तथा मूल्यमा प्राप्त गर्नका लागि आवश्यक तयारी तथा व्यवस्थापन गर्नु हो। सार्वजनिक निकायले गर्ने खरिद तयारी तथा व्यवस्थापनका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली २०६४ जारी गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ अनुसार सार्वजनिक खरिदमा प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता, स्वच्छता, समान अवसर, जवाफदेहिता र विश्वसनीयताका माध्यमबाट सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने उल्लेख छ भने सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको आधारमा लगानीको सार्थक मूल्य प्राप्ति हुने मान्यता राखेको पाइन्छ।

३. सार्वजनिक खरिदका आधारभूत मान्यता

सार्वजनिक निकायले खरिद व्यवस्थापन अन्तर्गत संस्थागत, संरचनागत र प्रक्रियागत व्यवस्थाको अनुशरण गरी उद्देश्यमूलक तथा नतीजामूलक उपलव्धी प्राप्तिमा ध्यान दिनुपर्ने मूल मान्यता हो। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन अन्तर्गत संसदले ऐन पारित गर्ने, सो ऐन बमोजिम नेपाल सरकारले नियम जारी गर्ने, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले स्टाण्डर्ड विडिङ्ग डक्यूमेन्ट तयार गर्ने, खरिद व्यवस्थापन तथा कार्यको अनुगमन गर्ने, ऐन नियम, स्टाण्डर्ड विडिङ्ग डक्यूप्मेन्ट, नर्म्स मापदण्डको आधारमा खरिद कार्य गर्ने, खरिद तथा निर्माण कार्यको दिगोपन कायम गर्ने, अभिलेख व्यवस्थित गर्ने लगायतका विषयहरु सार्वजनिक खरिदका आधारभूत मान्यताहरु हुन्।

४. सार्वजनिक निकाय

सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३, अनुसार सार्वजनिक खरिद कानूनको पालना गर्नुपर्ने सार्वजनिक निकायहरुमा संघीय तथा प्रदेश सरकारका संवैधानिक अङ्ग वा निकाय, अदालत, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारका मन्त्रालय, सचिवालय, आयोग, विभाग वा सो अन्तर्गतका अन्य जुनसुकै सरकारी निकाय वा कार्यालय वा आयोजना, नेपाल सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व वा नियन्त्रणमा रहेको संस्थान, कम्पनी, बैंक वा समिति वा प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक स्तरमा स्थापित वा नेपाल सरकारद्वारा गठित आयोग, संस्थान, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद् र यस्तै प्रकारका अन्य संगठित संस्था, नेपाल सरकारद्वारा संचालित वा नेपाल सरकारको पूर्ण वा अधिकांश अनुदान प्राप्त विश्वविद्यालय, महाविद्यालय, अनुसन्धान केन्द्र र यस्तै प्रकृतिका अन्य प्राज्ञिक वा शैक्षिक संस्था, स्थानीय तह, विकास समिति ऐन, २०१३ बमोजिम गठित विकास समिति, नेपाल सरकारको ऋण वा अनुदानमा संचालित संस्था र नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सार्वजनिक निकाय भनी तोकेका अन्य संस्था आदि रहेका छन्।

५. खरिद व्यवस्थापनका मुख्य विशेषता

सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमको मुख्य विशेषताहरुमा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रियालाई खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय, प्रतिस्पर्धा, मितव्ययी, जवाफदेहिताका माध्यमबाट अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्ने व्यहोरा प्रस्तावनामा उल्लेख, सार्वजनिक निकायको परीभाषा स्पष्ट गरेको, खरिद कार्यको जिम्मेवारीता र खरिद विधि स्पष्ट गरेको, खरिद गुरुयोजना तथा वार्षिक योजना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था,

बोलपत्रको प्रक्रिया र चरणका बारेमा स्पष्ट व्यवस्था, बोलपत्र मूल्याङ्कन, स्वीकृति र खरिद सम्झौता सम्बन्धी व्यवस्था, खरिद कारवाही तथा निर्णयको पुनरावलोकन सम्बन्धी व्यवस्था, सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारी, बोलपत्रदाताको आचरण सम्बन्धी व्यवस्था, खरिद कार्यको अनुगमन सम्बन्धी व्यवस्था, विद्युतीय संचार माध्यमबाट खरिद कारबाही हुने व्यवस्था, प्राविधिक मार्गदर्शन, कार्यविधि तथा निर्देशिका बनाउन सक्ने व्यवस्था आदि रहेका छन्।

६. सार्वजनिक खरिद कार्यको जिम्मेवारीता र खरिद विधि

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद २ मा खरिद कार्यको जिम्मेवारीता र खरिद विधिसम्बन्धी व्यवस्था छ। खरिद कार्यको जिम्मेवारीता अन्तर्गत मालसामान, निर्माण कार्य र सेवाको विवरण तयार गर्नु पर्ने, लागत अनुमान तयार गरी स्वीकृत गर्नु पर्ने, खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने, मौजुदा सूचि तयार गर्नु पर्ने तथा खरिद सम्बन्धी कार्यबोझ र कार्य प्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा इकाईको स्थापना गरी खरिद अधिकारी तोकी कार्य जिम्मेवारीता दिने लगायतका कार्य पर्दछन्। ऐनको दफा ८ मा खरिद विधि, दफा ९ मा खुला बोलपत्र आह्वान, दफा १० मा बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको योग्यता सम्बन्धी व्यवस्था छ। उक्त दफामा व्यवस्था भए अनुसार सार्वजनिक निकायले मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नुपर्दा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान, राष्ट्रिय स्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान, सिलवन्दी दरभाउपत्र आह्वान, सोझै खरिद, उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागि गराई, अमानतबाट, एकमुष्ट दर विधिबाट, उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्धारा निर्धारित दरमा (क्याटालग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट, सीमित बोलपत्रदातालेे माग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट तथा नयाँ लिने पुरानो दिने (वाई व्याक मेथड) विधिबाट खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ भने परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव माग गरी वा सोझै वार्ताबाट खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सार्वजनिक खरिद ऐनको दोस्रो संशोधन २०८३ ले सार्वजनिक खरिद बिधिमा नयां व्यवस्था थप गरेको छ, जसअनुसार कवुल अङ्क घटाघट गर्ने (रिभर्स अक्सन) खरिद विधि थप गरेको छ। यस विधिअनुसार खरिद गर्दा तोकिएको रकमसम्मको लागत अनुमान भएको काममा लागत अनुमानलाई अधिकतम रकम मानी निश्चित अवधिको समय दिई घटाघट गराउने र सवैभन्दा घटी अङ्क कवुल गर्ने बोलपत्रदाता वा सेवाप्रदायक छनौट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। साथै, सार्वजनिक खरिद कार्यमा प्रतिस्पर्धा सीमित हुनेगरी ठुला ठुला वा टुक्राटुक्रा गरी खरिद गर्न नहुने लगायतका व्यवस्था थप भएका छन।

७. सार्वजनिक खरिद (दोस्रो संशोधन) ऐन २०८३ बाट थप भएका व्यवस्था

नेपालमा सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई बढी प्रभावकारी, छिटो, पारदर्शी तथा विकासमैत्री बनाउने उद्देश्यले सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा संशोधन हुँदै आएका छन्। हाल जारी गरिएको सार्वजनिक खरिद (दोस्रो संशोधन) ऐन २०८३ ले विशेष गरी विकास निर्माण, ठेक्का व्यवस्थापन, समयसीमा, ठेक्का हस्तान्तरण, क्षमता मूल्याङ्कन लगायतका विषयमा महत्वपूर्ण परिवर्तन गरेको छ। सार्वजनिक खरिद प्रणाली अनुसार ठेक्का सम्पन्न हुन अत्यधिक ढिलाइ, आयोजनाको लागत वृद्धि, ठेक्का अलपत्र पर्ने जस्ता समस्याहरु रहेकोले दोस्रो संशोधन ऐनबाट खरिद व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याहरुलाई समाधान गर्ने उद्देश्य रहेको देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐनको दोस्रो संशोधन २०८३ बाट गरिएका थप गरिएका मुख्य विषयहरु देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छः

विषय	दोस्रो संशोधनमा थप भएको व्यवस्था
स्वदेशी मालसामानको परिभाषा	• परिभाषामा समावेश • स्वदेशी श्रम र कच्चा पदार्थ उपयोग • पैठारी सामानमा ३० प्रतिशत मूल्य अभिवृद्धि भएको हुनुपर्ने
पूर्व तयारी गर्नु पर्ने	• बजेट व्यवस्था, स्रोत सुनिश्चितता, निर्माणस्थल व्यवस्था, संरचना हटाउने सुनिश्चितता, मुआव्जा, क्षतिपूर्ति, वातावरणिय अध्ययन प्रतिवेदन हुनु पर्ने
खरिद कार्यको जिम्मेवारीता	• स्पेशिफिकेसन तथा मापदण्ड बमोजिम गुणस्तर कायम गरी निर्धारित परिणाम र समयमा सम्पन्न गर्ने जिम्मेवारीता निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकको हुने • प्राविधिक तथा आर्थिक औचित्यता सम्बन्धी मुख्य जिम्मेवारीता सम्बन्धित परामर्शदाताको हुने
खरिद विधि	• कवोल अङ्क घटाघट (रिभर्स अक्सन) थप • प्रतिस्पर्धा सीमित वा संकुचन हुनेगरी ठुला ठुला वा टुक्राटुक्रा वनाइ खरिद गर्न नहुने
कम्पनी वा फर्म एकिकरण भएपछीको योग्यता	• कम्पनी वा फर्म एकिकरण भएकोमा एकिकरण हुनुभन्दा अघि कायम योग्यतालाई एकिकरण भइ कायम कम्पनी वा फर्मको योग्यता मानिने छ।
बोलपत्रका प्रक्रिया र चरण	• प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव एउटै खाममा एक खाम प्रणाली वा दूइटा खाममा दूइ खाम प्रणालीबाट आह्वान गर्न सकिने
बोलपत्र सूचना आह्वान	• अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र आह्वानमा कम्तीमा ३० दिन • राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र आह्वानमा कम्तीमा २१ दिन • पुनः बोलपत्रमा क्रमश कम्तीमा १५ दिन र ७ दिन • तत्काल खरिदको औचित्य खुलाई एक तहमाथीको स्वीकृतिमा कम्तिमा ३ दिन अवधी दिई पुनः वोलपत्र आह्वान • शिलबन्दी दरभाउपत्रको अवधि ७ दिन
बोलपत्र मूल्याङ्कन	• बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेखित आधार र तरिका बमोजिम प्राविधिक प्रस्तावको मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने • एक खामप्रणाली अन्तर्गत मूल्याकन गर्दा बोलपत्रदाताहरुको बोल अङ्कको औषत अङ्क यकिन गरी सवैभन्दा नजिक रहेको र लागत अनुमानभन्दा सारभूत रुपमा बढी नभएको बोलपत्र निर्धारण गर्नु पर्ने • दुई खामप्रणाली अन्तर्गत प्राविधिक प्रस्तावमा सफल सारभूतप्रभावी बोलपत्रदाताको मात्र आर्थिक प्रस्ताव खोली बोल अङ्कको औषत अङ्क यकिन गरी सवैभन्दा नजिक रहेको र लागत अनुमानभन्दा सारभूत रुपमा बढी नभएको बोलपत्र निर्धारण गर्नु पर्ने • प्राविधिक प्रस्तावको मूल्याङ्कन बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको आधार र तरिकाअनुसार मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने

	• ३० प्रतिशत भन्दा बढी घटेर कबोल गर्ने बोलपत्रदातालाई मूल्याङ्कनबाट हटाउनु पर्ने • प्राविधिक र आर्थिक प्रस्तावलाई अङ्कभार छुट्टयाएर बोलपत्र मागिएकोमा सोबमोजिम मूल्याङ्कन गरी लागत अनुमानभन्दा सारभूतरुपमा बढी कवोल नगरेको उच्चतम अङ्क प्राप्त गरेको बोलपत्रदाताको बोलपत्र निर्धारण गर्नु पर्ने
खरिद सम्बन्धी विशेष व्यवस्था	• मल, औषधी, सूचनाप्रविधि सम्बन्धी र नेपाल सरकारले सूचना प्रकासन गरी तोकेको मालसामान वा सेवा स्वीकृत कार्यविधिअनुसार खरिद गर्न सक्ने • व्यापारिक वा व्यावसायिक प्रयोजनका लागि जग्गा खरिद गर्नु परेमा तोकिएबमोजिमको कार्यविधि अनुसार खरिद गर्न सक्ने र सार्वजनिक हितको लागि जग्गा प्राप्ती सम्बन्धी प्रचलित कानूनअनुसार हुने
ज्वाइन्ट भेन्चर बोलपत्रदाताको योग्यता	• प्राविधिक र आर्थिक क्षमता ज्वाइन्टभेन्चरको एकिकरण हुनुभन्दा अगाडीको योग्यतालाई एकिकृत भई कायम फर्मको योग्यता गणना गरिने • कुनै एक सदस्यलाई ठेक्का हस्तान्तरण गर्न नपाइने
बोलपत्र अस्वीकृत वा खरिद कार्य रद्द	• न्यूनतम मुल्याङ्कित सारभूत प्रभावग्राही बोलपत्रको वोलअङ्क लागतअनुमानभन्दा सारभूतरुपमा बढी भएको अवस्थामा वोलअङ्क घटाई लागतअनुमानभित्र पार्नका लागि एकमुष्ठ छुट प्रतिशतमा सहमति गरी खरिद कारवाही अघि बढाउन सक्ने • यसरी छुट प्रतिशत कायम गर्दा स्पेशिफिकेसनमा संशोधन वा गुणस्तरमा कमि हुने गरी कुनै सहमति गर्न नपाइने
बोलपत्र स्वीकृति र खरिद सम्झौता	• दुई वा सोभन्दा बढी न्यूनतम कवोल गर्ने बोलपत्रदाताको वोलअङ्क वरावर भएमा गोलाप्रथाद्धारा न्यूनतम मुल्याङ्कित सारभूतरुपमा प्रभावग्राही मानी स्वीकृतिका लागि छनौट गर्नु पर्ने • कबोल अङ्क औषत अङ्क भन्दा बढी वा कम हुने गरी समान रूपले नजिक भएमा औषतभन्दा कम कवोल गर्ने प्रस्ताव स्वीकृतिका लागि छनौट गर्नु पर्ने
परामर्शदाताको खुल्लारूपमा आशयपत्र माग गरी संक्षिप्त सूचि तयार गर्ने	• तोकिएको रकम भन्दा कमको परामर्श सेवा खरिद गर्दा तोकिएबमोजिमको समय दिइ प्रस्ताव माग • विद्युतीय माध्यमबाट प्रस्ताव माग गरिएको भए अन्य माध्यममा सूचना प्रकाशन गर्नुनपर्ने • सार्वजनिक निकायको वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वेबसाइटमा सूचना प्रकाशन गर्नु पर्ने
परामर्शदाताको प्रस्ताव अस्वीकृत वा खरिद कार्य रद्द गर्ने	• न्युनतम कोवल गर्ने बोलपत्रदाताको अङ्क सारभूतरुपममा लागत अनुमान र बजेटभन्दा बढी भएको अवस्थामा त्यसभन्दा कम अङ्क प्राप्त गर्ने बोलपत्रदाताको कबुल रकम लागत अनुमान र बजेटभित्र पर्ने भएमा खरिद कार्य रद्द नगरी त्यस्तो बोलपत्रदाता छनौट गर्न वाधा नपुग्ने
सोझै खरिद सम्बन्धी व्यवस्था	• मन्त्रीपरिषदको निर्णय बमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय सभा सम्मेलन सेमिनारको आयोजना गर्नुपरेमा • अन्तर्राष्ट्रिय विवाद समाधानमा कानून व्यवसायी नियुक्त गर्न परेमा • राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीको विदेश भ्रमण खर्च
पेश्की सम्बन्धी व्यवस्था	• निर्माणस्थल तयारी, अस्थायी क्याम्प, कामदार व्यवस्था, आवासगृह, मेशिनउपकरण व्यवस्थापनकालागि कार्यतालिका र बैंक जमानत लिइ २० प्रतिशतसम्म मोविलाइजेसन पेश्की दिन सक्ने

सब-कन्ट्र्याक् सीमा	• सब-कन्ट्र्याक्टरलाई कामको जिम्मेवारीता र गुणस्तर बमोजिम काम गर्ने जिम्मेवारीता सहित लिखित सम्झौता गर्नु पर्ने लगायतका व्यस्था स्पष्ट गरिएको
भेरियसन आदेश जारी	भेरिएसन स्वीकृतिको अधिकार • अधिकृत स्तरबाट ५ प्रतिशत सम्म • उपसचिव स्तरबाट १० प्रतिशत सम्म • सहसचिव स्तरबाट १५ प्रतिशतसम्म • विभागीय प्रमुखस्तरबाट १५ प्रतिशतभन्दा बढी • विशेषज्ञ समिति बनाइ सो समितिको सिफारिसमा भेरियसन आदेश जी गर्न सक्ने
मूल्य समायोजन	• मूल्य समायोजन प्रणालीबाट समुचित रुपमा सम्बोधन हुन नसक्ने भएमा नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद् बाट स्विकृत कार्यबिधि अनुसार विशेष मूल्य समायोजन गर्न सकिने र सार्वजिनक हितलाई ध्यान दिनु पर्ने
सम्झौताको अन्त्य	• खरिद सम्झौता बमोजिमको काम शुरु नगरेमा वा वीचमा छाडेमा वा प्रगति नगरेमा सम्झौता अन्त्य गर्न सक्ने, जमानत जफत गर्ने, अद्यावधिक लागत अनुमान तयार गरी बाँकी काम पूरा गर्न जे जति थप रकम लाग्छ सरकारी बाँकी सरह असुल गर्ने, नयाँ बोलपत्र अव्हान गर्न बाधा नपर्ने
विभागीय कारवाही	• अनुगमन गर्दा खरिद कार्य प्रारम्भ नगरेको, खरिद प्रक्रियामा रोक लगाउनु पर्नेमा रोक नलगाएको, असुल वा जफत गर्नु पर्नेमा नगरेको, संझौतामा उल्लेखित विषयमा समयमा निर्णय नगरेको, कालो सूचिमा राख्नु पर्ने अवस्थामा लेखि नपठाएको, आचरण पालना नगरेको, मूल्याङ्कनका आधारवेगर त्रुटीपूर्ण मुल्याङ्कन गरेको जस्ता जिम्मेवारीता पुरा नगरेको देखिएमा विभागीय कारवाहीका लागि लेखि पठाउन सक्ने
कर्मचारीलाई प्रोत्साहन	• समयमा गुणस्तरीय कार्य सम्पादन गर्ने कर्मचारीलाई सर्वोच्च कार्यकारी निकायले प्रोत्साहन सुविधा दिन सक्ने
निर्माण व्यवसायीलाई प्रोत्साहन	• समयमा गुणस्तरीय कार्य सम्पादन गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई सर्वोच्च कार्यकारी निकायले प्रोत्साहन सुविधा र प्रसंशापत्र दिन सक्ने
सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको काम कर्तव्य र अधिकार	• टर्न कि, इपिसी, संरचनात्मक वा इकाइदर सम्झौता जस्ता खरिद बिधिका विषयमा प्राविधिक मार्गदर्शन जारी गर्न सक्ने, सरकारी इ मार्केटप्लेससंग सम्बन्धित प्रणालीको बिकास तथा सञ्चालन गर्ने, खरिद विज्ञ र खरिद सम्बन्धी तालीमा दिने व्यक्ति वा संस्थाको तोकिएबमोजिम प्रमाणीकरण गर्ने
सरकारी खरिद कार्यालय स्थापना	• आपूर्तिकर्ता छनौट र खरिद कार्यमा सहयोग गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषदको कार्यालय अन्तर्गत एक कार्यालय स्थापना गरिने

८. सार्वजनिक खरिदका प्रमुख चुनौतीहरू

सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई खुला, प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय तथा जवाफदेही बनाउँदै खरिद व्यवस्थापनलाई अनुशासित, उत्तरदायी र परिणाममुखी बनाउनु आजको प्रमुख चुनौती हो। सार्वजनिक खरिद ऐनको संशोधनमार्फत ठेक्का व्यवस्थापन, समयसीमा, क्षमता परीक्षण तथा खरिद विधिमा सुधार गर्ने प्रयास गरिए पनि कानुनी संशोधन मात्र पर्याप्त हुँदैन। यसको वास्तविक सफलता प्रभावकारी कार्यान्वयनमा निर्भर रहन्छ। सार्वजनिक खरिद प्रणालीमा अत्यधिक प्रक्रियागत जटिलताले प्रतिस्पर्धा सीमित हुन सक्ने, साना तथा मध्यम निर्माण व्यवसायी प्रभावित हुन सक्ने, प्रशासनिक विवेकाधिकारको दुरुपयोग हुने तथा

संस्थागत क्षमता कमजोर रहने जोखिम विद्यमान छ। त्यसैगरी, विशेष गरी स्थानीय तहमा विद्युतीय सार्वजनिक खरिद प्रणाली (e-GP) को प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आवश्यक सूचना प्रविधि पूर्वाधार, दक्ष जनशक्ति तथा प्राविधिक सहयोगको अभाव पनि महत्वपूर्ण चुनौतीका रूपमा रहेको छ। तसर्थ, यी चुनौतीहरूलाई सुधारका अवसरका रूपमा ग्रहण गरी नीतिगत, संस्थागत तथा व्यवहारगत कमजोरीहरूको प्रभावकारी रूपमा समाधान गर्न सके सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई थप पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी, विश्वसनीय तथा नतिजामुखी बनाउन सकिनेछ। यसबाट सार्वजनिक स्रोतसाधनको मितव्ययी उपयोग, गुणस्तरीय सेवा प्रवाह तथा सुशासन प्रवर्द्धनमा समेत उल्लेखनीय योगदान पुग्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

९. सार्वजनिक खरिदका प्रमुख समस्या

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था स्पष्ट भए पनि खरिद योजना, बोलपत्र व्यवस्थापन, सम्झौता कार्यान्वयन, गुणस्तर नियन्त्रण तथा अनुगमनका विभिन्न चरणमा कमजोरी देखिएका कारण अपेक्षित नतिजा हासिल हुन सकेको छैन। सार्वजनिक खरिदका प्रमुख समस्याहरू निम्नानुसार रहेका छनः

(क) खरिद पूर्वतयारी चरण

- खरिद इकाइ तथा जिम्मेवारी स्पष्ट नहुनु।
- वार्षिक खरिद योजना तथा गुरुयोजना तयार नगर्नु।
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन) DPR), डिजाइन तथा स्पेसिफिकेसन कमजोर हुनु।
- निर्माणस्थल) Site Clearance) सुनिश्चित नगरी ठेक्का आह्वान गर्नु।
- यथार्थपरक लागत अनुमान तयार नगर्नु।
- नमुना बोलपत्र कागजातको पूर्ण पालना नगर्नु।

(ख) बोलपत्र आह्वान तथा मूल्याङ्कन चरण

- लागत अनुमान र मूल्यको कार्य परिमाण (BOQ) बीच असमानता हुनु।
- बोलपत्र मूल्याङ्कनका आधार तथा मापदण्ड स्पष्ट नहुनु।
- बोलपत्रदाताबाट आवश्यक कागजात पूरा पेश नहुनु।
- प्रि विड मिटिङ्ग तथा स्थल निरीक्षण प्रभावकारी रूपमा नहुनु।
- सम्झौता गर्न ढिलाइ हुनु वा सम्झौता गर्न नआउनु।
- मोबिलाइजेशन पेश्की लिएर समयमै कार्य प्रारम्भ नगर्नु।

(ग) सम्झौता कार्यान्वयन चरण

- कार्यतालिकाअनुसार काम सम्पन्न नगर्नु।
- निर्माण कार्यको गुणस्तर परीक्षण नगर्नु।
- अनावश्यक रूपमा म्याद थप, भेरियसन तथा मूल्य समायोजन गर्नु।
- डिजाइन तथा कार्य परिमाण पटक-पटक परिवर्तन गर्नु।
- बीमा, कर तथा अन्य सम्झौतागत दायित्व पालना नगर्नु।
- सम्झौताअनुसार कार्यसम्पादनमा कमजोर नियन्त्रण हुनु।

(घ) निर्माण सम्पन्न तथा गुणस्तर व्यवस्थापन

- एज विल्ड ड्रइङ्ग तथा प्राविधिक प्रतिवेदन पेश नगर्नु।
- गुणस्तर परीक्षण तथा कार्यस्वीकार प्रतिवेदन समयमा तयार नगर्नु।
- कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन तयार नगर्नु।

- मर्मतसम्भार तथा दिगोपन व्यवस्थापनको योजना नहुनु।
- आयोजनाको अपेक्षित प्रतिफल सुनिश्चित नगर्नु।
- गुणस्तर परीक्षण नगरी भुक्तानी गर्नु।

(ङ) खरिद व्यवस्थापन तथा अनुगमन

- कानुनविपरीत खरिद प्रक्रिया सञ्चालन हुनु।
- प्रतिस्पर्धाबिना वा सोझै खरिद गर्नु।
- उपभोक्ता समितिमार्फत नियमविपरीत खरिद गर्नु।
- अनुगमन तथा निरीक्षण प्रभावकारी नहुनु।
- खरिद अभिलेख तथा प्रतिवेदन व्यवस्थित नराख्नु।
- उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता कमजोर हुनु।

(च) संस्थागत तथा प्रणालीगत समस्या

- दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको अभाव।
- निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक ढिलाइ।
- सार्वजनिक निकाय, परामर्शदाता र निर्माण व्यवसायीको क्षमता कमजोर हुनु।
- विद्युतीय खरिद प्रणालीको प्रभावकारी प्रयोग हुन नसक्नु।
- आन्तरिक नियन्त्रण तथा जोखिम व्यवस्थापन कमजोर हुनु।
- पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सुशासनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्नु।

१०. खरिद कार्यमा देखिएका समस्या नीतिगत हुन कि व्यवहारिक ?

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को कार्यान्वयनका क्रममा देखिएका समस्याहरूको विश्लेषण गर्दा नीतिगत भन्दा पनि मुख्यतः व्यवहारिक, संस्थागत तथा कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ। ऐन तथा नियमावलीले प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र मितव्ययिताका आधारभूत सिद्धान्तहरू स्पष्ट रूपमा व्यवस्था गरे पनि खरिद योजना यथार्थपरक रूपमा तयार नगर्ने, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (DPR) कमजोर हुने, लागत अनुमान अवास्तविक बनाइने, समयमै बजेट तथा जग्गा उपलब्ध नहुने, निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक ढिलाइ, सम्झौता कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहने, प्राविधिक जनशक्तिको अभाव, ठेकेदार तथा सार्वजनिक निकाय दुवै पक्षको क्षमता कमजोरी, अनुगमन र उत्तरदायित्वको अभाव तथा कानुनी व्यवस्थाको असंगत प्रयोग जस्ता व्यवहारिक कारणहरूले खरिद व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन सकेन। फलस्वरूप ठेक्का समयमै सम्पन्न नहुने, पटकपटक म्याद थप, मूल्य समायोजन(Price Adjustment), भेरियसन आदेश, दाबीविवादसम्बन्धी बेरुजुमा समेत वृद्धि हुदै गएको देखिन्छ। यस परिप्रेक्ष्यमा सार्वजनिक खरिद ऐनको दोस्रो संशोधनले केही नीतिगत सुधारका साथै कार्यान्वयन प्रक्रियालाई थप स्पष्ट, उत्तरदायी र व्यावहारिक बनाउने प्रयास गरेकोले, यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेमा विद्यमान व्यवहारिक समस्याहरूलाई उल्लेखनीय रूपमा न्यूनीकरण गर्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

११. समस्या समाधानका उपाय

सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई प्रभावकारी, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी तथा नतिजामुखी बनाउन ऐन, नियमावली तथा सम्झौताका शर्तहरूको पूर्ण पालना गर्नुका साथै खरिदका प्रत्येक चरणमा निम्न सुधारात्मक उपाय अवलम्बन गर्नु आवश्यक छः

(क) खरिद पूर्वतयारी चरण

- खरिदको आवश्यकता, सम्भाव्यता अध्ययन तथा लागतलाभ विश्लेषणका आधारमा खरिद योजना तयार गर्ने।
- वार्षिक खरिद योजना तथा गुरुयोजना समयमै स्वीकृत गर्ने।
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (DPR), डिजाइन, ड्रइङ तथा स्पेसिफिकेसन गुणस्तरीय रूपमा तयार गर्ने।
- यथार्थपरक लागत अनुमान तयार गरी स्वीकृत गर्ने।
- नमुना बोलपत्र कागजात (Standard Bidding Document) को पूर्ण पालना गर्ने।
- निर्माणस्थल, बजेट तथा अन्य पूर्वशर्त पूरा भएपछि मात्र ठेक्का आह्वान गर्ने।

(ख) बोलपत्र आह्वान तथा मूल्याङ्कन चरण

- लागत अनुमान, मूल्यको कार्य परिमाण (BoQ) तथा डिजाइनबीच एकरूपता कायम गर्ने।
- बोलपत्र मूल्याङ्कनलाई कानुनबमोजिम पारदर्शी तथा निष्पक्ष बनाउने।
- प्रि विड मिटिङ्ग तथा स्थल निरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने।
- बोलपत्रदाताबाट आवश्यक कागजात तथा दर विश्लेषण अनिवार्य रूपमा प्राप्त गर्ने।
- न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत प्रभावग्राही बोलपत्रको स्पष्ट मापदण्ड लागू गर्ने।
- निर्माणस्थल उपलब्ध भएपछि मात्र खरिद सम्झौता गर्ने।

(ग) सम्झौता कार्यान्वयन चरण

- स्वीकृत कार्यतालिकाअनुसार कार्य सम्पन्न गराउने।
- निर्माण कार्यको नियमित प्राविधिक निरीक्षण तथा गुणस्तर परीक्षण गर्ने।
- म्याद थप, भेरियसन तथा मूल्य समायोजन कानुनी आधारमा मात्र स्वीकृत गर्ने।
- बीमा, कर तथा अन्य सम्झौतागत दायित्वको पालना सुनिश्चित गर्ने।
- रनिङ बिल भुक्तानी गर्दा कार्यसम्पादन तथा कर दायित्व पूरा भएको सुनिश्चित गर्ने।
- निर्माण अवधिमा देखिएका समस्या समयमै समाधान गर्ने।

(घ) निर्माण सम्पन्न तथा गुणस्तर व्यवस्थापन

- स्वीकृत प्रयोगशालाबाट गुणस्तर परीक्षण गराउने।
- गुणस्तर परीक्षणको प्रतिवेदनका आधारमा मात्र अन्तिम भुक्तानी गर्ने।
- लागत अनुमान र वास्तविक कार्य परिमाणको प्रमाणीकरण गर्ने।
- एज विल्ड ड्रइङ्ग, कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन तथा कार्यस्वीकार प्रतिवेदन तयार गर्ने।
- मर्मतसम्भार तथा दिगोपन व्यवस्थापनको स्पष्ट जिम्मेवारी निर्धारण गर्ने।
- आयोजनाको प्रतिफल तथा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन गर्ने।

(ङ) खरिद व्यवस्थापन तथा अनुगमन

- सम्पूर्ण खरिद प्रक्रिया ऐन तथा नियमावलीबमोजिम सञ्चालन गर्ने।
- खुला तथा निष्पक्ष प्रतिस्पर्धालाई प्राथमिकता दिने।
- नियमित अनुगमन, सुपरिवेक्षण तथा प्राविधिक निरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने।
- कालोसूची, रुग्ण ठेक्का तथा कार्यसम्पादन विवरण सार्वजनिक गर्ने।

- खरिदसम्बन्धी निर्णय, भुक्तानी तथा कार्यसम्पादनको अभिलेख व्यवस्थित राख्ने।
- सम्बन्धित पदाधिकारी तथा निर्माण व्यवसायी र परामर्शदातालाई उत्तरदायी बनाउने।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको क्षमता अभिवृद्दि गर्ने।

(च) संस्थागत तथा प्रणालीगत सुधार

- सार्वजनिक निकाय, निर्माण व्यवसायी तथा परामर्शदाताको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने।
- विद्युतीय सार्वजनिक खरिद प्रणाली (e-GP) को प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने।
- प्राविधिक जनशक्ति, सूचना प्रविधि पूर्वाधार तथा संस्थागत क्षमता सुदृढ गर्ने।
- आन्तरिक नियन्त्रण, जोखिम व्यवस्थापन तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने।
- पारदर्शिता, जवाफदेहिता तथा सदाचारमा आधारित कार्यसंस्कृतिको विकास गर्ने।
- सार्वजनिक खरिदको नियमित अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा नीतिगत सुधारलाई निरन्तरता दिने।

सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन प्राविधिक तथा संस्थागत क्षमता सुदृढीकरण, दक्ष जनशक्तिको विकास, राजनीतिक प्रतिबद्धता, प्रशासनिक इमान्दारिता तथा प्रभावकारी अनुगमन अपरिहार्य छन्। यी पक्षहरू सुदृढ हुन सकेमा कानुनमा भएका सुधारबाट अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न सकिन्छ।

१२. निष्कर्ष

सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको सबैभन्दा महत्वपूर्ण माध्यम सार्वजनिक खरिद भएकाले यसको प्रभावकारिता, पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा, मितव्ययिता तथा जवाफदेहिताले समग्र सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको गुणस्तर निर्धारण गर्दछ। नेपालमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था पर्याप्त भए पनि यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्दा सार्वजनिक खरिदको लागत वृद्धि, समय ढिलाइ, कमजोर गुणस्तर, न्यून प्रतिस्पर्धा तथा सार्वजनिक स्रोतसाधनको प्रभावकारी उपयोगमा समस्या देखिएका छन्। यी समस्या समाधानका लागि कानुनी संशोधन मात्र पर्याप्त हुँदैन; खरिद चक्रका प्रत्येक चरणमा विद्यमान कानुनी व्यवस्था पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ। साथै, खरिद व्यवस्थापनमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि, विद्युतीय खरिद प्रणालीको प्रभावकारी प्रयोग, गुणस्तर नियन्त्रणको सुदृढीकरण तथा उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको सुनिश्चिततामार्फत सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई अझ पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी, प्रभावकारी र नतिजामुखी बनाउन सकिन्छ। यसबाट सार्वजनिक स्रोतसाधनको सदुपयोग, विकास आयोजनाको समयमै सम्पन्नता, सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर अभिवृद्धि तथा सुशासन सुदृढीकरणमा महत्वपूर्ण योगदान पुग्नेछ।

<u>सन्दर्भ सामाग्री</u>

- महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, बिभिन्न बर्ष, महालेखापरीक्षकको कार्यालय
- लेखापरीक्षण पत्रिका, बिभिन्न बर्ष, महालेखापरीक्षकको कार्यालय
- सार्वजनिक खरिद ऐन (संशोधन सहित) २०६३ र नियमावली २०६४
- Public procurement guideline 2080, Office of the Auditor General, Nepal
- Free download Procurement related articles, books and journals 2083 Ashad

दैनिक भ्रमण खर्च सम्वन्धी कानुनी व्यवस्थाको परिपालनामा देखिएका समस्याहरु



- शंकर प्रसाद पन्थी

पृष्ठभूमिः सरकारी कार्यालयहरुको व्यवस्थित रुपमा सञ्चालन, आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन र सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन कर्मचारी एवं पदाधिकारीहरू विभिन्न समयमा काज भ्रमणमा खटिनुपर्ने हुन्छ। राज्यकोषको परिचालन गरी गरिने यस्ता भ्रमणहरू पारदर्शी, मितव्ययी, दक्ष, नतिजामुखी र विश्वसनीय हुनु जरुरी छ। नेपालमा सरकारी खर्चमा हुने आन्तरिक तथा वैदेशिक भ्रमणलाई व्यवस्थित, अनुशासित, जवाफदेही र कानुनसम्मत बनाउन भ्रमण खर्च सम्वन्धी कानुन निर्माण एवंम् समय सापेक्ष रुपमा संसोधन हुँदै आएका छन्।

विस २०२६ साल अगाडी नेपालमा स्वदेश वा विदेशमा जाँदा लागु हुने प्रचलित दैनिक तथा भ्रमण भत्ता र लुगा भत्ता सम्वन्धी सुविधा विभिन्न आदेश वा निर्णयका अधारमा हुने गरेको थियो। तत्कालिन श्री ५ को सरकारले प्रशासकीय कार्यविधि (नियमित गर्ने) ऐन, २०१३ को दफा २ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी सर्वप्रथम २०२६ साल वैशाख १२ गते दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू २०२६ जारी गरेको थियो। त्यस्तै सोही ऐनको दफा २ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी वि.स. २०३० फाल्गुण १५ गते दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३० जारी गरी दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०२६ खारेज गरियो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले दिएको अधिकार अर्न्तगत बनेको आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ को दफा ३६ ले दिएको अधिकारले आर्थिक प्रशासन सम्वन्धी नियमावली, २०५६ को परिच्छेद १६ मा दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्चसम्वन्धी व्यवस्था राखि दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३० लाई खारेज गरियो।

आर्थिक कार्यविधिलाइ थप प्रभावकारी बनाउन २०६४ सालमा आर्थिक प्रशासन समवन्धी नियमावली, २०५६ को परिच्छेद १६ लाइ खारेज गर्दै मिति २०६४ मंसिर १ गते भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ जारी गरियो। प्रस्तुत लेखमा देशभित्र हुने भ्रमण र सोको सुविधा सम्वन्धमा भएका व्यस्थालाइ विश्लेषण गरिएको छ।

१. **परिचयः** सरकारी काममा भ्रमण वा काजमा खटाउँदा दिइने सुविधा वापतको रकम नै दैनिक भत्ता हो भने सो भ्रमणको लागि भ्रमणका साधन प्रयोग गरेवापत दिइने रकम भ्रमण भत्ता हो। यो सुविधा वापतको रकम नभइ निर्वाह खर्च अर्न्तगत दिइने रकम हो। यो निश्चित स्थानमा खटिएर जाँदा र त्यहाँ रहँदा बस्दाको आवश्यक खर्चवापत दिइने गरिन्छ। दैनिक भ्रमण भता प्राप्त गर्न कार्यालयको कामको सिलसिलामा आफू कार्यरत कार्यालय रहेको स्थान भन्दा निश्चित दुरी बाहिर रात बिताउनुपर्ने गरी

---

* *नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

अधिकार प्राप्त अधिकारीवाट काज खटाइनु पर्दछ। भ्रमण वा काज खटाउनु पर्ने पर्याप्त र आवश्यक कारण नभइ भ्रमण वा काज खटाउनु हुँदैन भन्ने कानुनी मान्यता रही आएको छ।

अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृत भ्रमण आदेश वा निर्णयविना कुनै पनि कर्मचारी वा पदाधिकारी काजमा जान वा भ्रमण खर्च दाबी गर्न पाउँदैनन्। यसले स्वेच्छाचारी भ्रमणमा पूर्ण रोक लगाएको छ। प्रधानमन्त्री, प्रधानन्यायाधीश, सभामुख जस्ता अतिविशिष्ट पदाधिकारीहरूले आफ्नो भ्रमण आदेश आफैं स्वीकृत गर्न सक्ने व्यवस्था छ, भने कर्मचारीहरूको हकमा सम्बन्धित कार्यालय, विभाग वा मन्त्रालयको तोकिए बमोजिमको अधिकारीको स्वीकृती आवश्यक पर्छ। वैदेशिक भ्रमणको हकमा विशिष्ट श्रेणी वा सोभन्दा माथिका कर्मचारी वा पदाधिकारीहरूको हकमा नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्कै निर्णय आवश्यक पर्दछ।

२. भ्रमण खर्च तथा दैनिक भत्ता पाइने अवस्थाः

भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ अनुसार सरकारी कामको सिलसिलामा मुलुकभित्र भ्रमण गर्नु पर्दा भ्रमणको लागि यातायातको टिकट खरिद गर्नु पर्ने भएमा टिकट खरिद गर्दा लागेको रकम, श्रेणी तोकिने भ्रमण साधनबाट भ्रमण गर्नु पर्दा हवाई यातायात बाहेकको अन्य साधनबाट भ्रमण गरेको भए प्रथम तह वा सो भन्दा माथिका पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई प्रथम श्रेणीको र अन्य कर्मचारी वा व्यक्तिलाई द्वितीय श्रेणीको भ्रमण खर्च दिइने व्यवस्था गरिएको छ। कुनै कर्मचारीले कुनै भ्रमण साधनको टिकट खरिद गरिसकेपछि भ्रमण रद्द भएमा वा भ्रमण मिति सार्नु पर्ने भएमा वा भ्रमण आदेश गर्ने अधिकारीको आदेशबाट यस्तो टिकट फिर्ता गर्नु पर्ने भएमा निजले त्यसरी टिकट फिर्ता गरे बापत लाग्ने रकम सम्बन्धित कार्यालयबाट शोधभर्ना पाउने व्यवस्था रहेको छ। साथै टिकट फिर्ता गर्नु पर्ने वा हवाई उडानको मिति तय भएकोमा सो परिवर्तन भई सो दिन उडान नभएमा सम्बन्धित निकायबाट प्रमाणित गराई त्यस्तो पदाधिकारी वा कर्मचारीले ट्याक्सी, रिक्सा, बस भाडाको रकम भुक्तानी कार्यालयबाट लिन पाउने कानुनी व्यवस्था समेत रहेको छ।

त्यस्तै दैनिक भत्ताको हकमा सरकारी कामको सिलसिलामा मुलुकभित्र आफ्नो कार्यालय भन्दा बाहिर भ्रमणमा वा काजमा खटिएका पदाधिकारी वा कर्मचारीले निश्चित दरमा दैनिक भत्ता पाउने व्यवस्था छ। पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई सात दिनभन्दा बढी अवधिको लागि काज खटाउनु पर्ने भएमा भ्रमण आदेश गर्ने पदाधिकारीले कारण खोली पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई काजमा खटाउन सक्दछ। तर विभाग वा कार्यालयको कर्मचारीलाई सात दिनभन्दा बढी अवधिको लागि काज खटाउँदा एक तहमाथिको पदाधिकारीको स्वीकृति लिनु पर्नेछ। काजमा खटिएको पदाधिकारी वा कर्मचारीले दैनिक भत्ता बाटाको म्याद बाहेक बढीमा चौध दिनसम्मको पाउने र काजमा खटिएको पदाधिकारी वा कर्मचारीले १४ दिन भन्दा बढी अवधिको लागि दैनिक भत्ताको पचास प्रतिशत रकम मात्र पाउने व्यवस्था छ। सरुवा वा बढुवा भई हाजिर हुन खटिएको कार्यालयमा पुगेको दिनको र काजबाट कार्यालय फर्केको दिनको पाउने दैनिक भत्ताको पच्चीस प्रतिशत रकम भुक्तानी पाउने कानुनी प्रवधान रहेको छ।

३. दैनिक भत्ता नपाइने अवस्थाः

भारी बोक्ने काममा नियुक्त भएका कर्मचारी, हुलाकी, हल्कारा, चेनमेन, सर्भेयर जस्ता कर्मचारी तथा फिल्ड भत्ता पाउने कर्मचारीले आफू कार्यरत क्षेत्रभित्र भ्रमणमा रहँदा यस नियमावली बमोजिम दैनिक भत्ता पाउदैनन्। सरकारी कामको सिलसिलामा भ्रमणमा रही दैनिक भ्रमण भत्ता उपभोग गर्ने पदाधिकारी वा कर्मचारीले दैनिक भत्ता उपभोग गरेको अवधिभर फिल्ड भत्ता, बैठक भत्ता, तालीम भत्ता, स्थानीय भत्ता वा अन्य कुनै किसिमको भत्ता पाउने छैन। काठमाडौं उपत्यका वा कुनै प्रशासकीय जिल्लाको सदरमुकाम क्षेत्र वा रात विताउनु पर्ने गरी खटिएको स्थानदेखि पन्ध्र किलोमिटर भित्र आफ्नो र आफ्नो परिवारको नाममा स्थायी घरबास भएका पदाधिकारी एवं कर्मचारीले त्यस्तो क्षेत्रमा भ्रमण वा काजमा रहँदा दैनिक भत्ता र होटल बास खर्च पाउने छैन भने आफु खुशी निवेदन दिई काजमा खटिएको कर्मचारीले दैनिक तथा भ्रमण खर्च सुविधा नपाउने प्रावधान छ।

साथै काठमाडौं उपत्यकाको कुनै एक नगरपालिकामा रहेको कार्यालयबाट काठमाडौं उपत्यकाको सोही वा अर्को जिल्लाको नगरपालिकामा रहेको कार्यालयमा सरुवा, बढुवा वा कायम मुकायम मुकरर भई जाँदा वा काज खटिई जाँदा काजमा खटिएका पदाधिकारी वा कर्मचारीले वा समूहगत रूपमा व्यारेकमा बस्नु पर्ने कर्मचारीले भ्रमण खर्च नियमावली बमोजिमको सुविधा नपाउने स्पष्ट व्यवस्था।

४. पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको तहगत वर्गीकरण

सुविधा वितरणलाई न्यायसंगत बनाउन राष्ट्रसेवकहरूलाई विभिन्न समयमा ४ देखि ६ वटा तहमा वर्गीकरण गरिएको छ। भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ ले अतिविशिष्ट तह राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधानमन्त्री, प्रधानन्यायाधीश, सभामुख, मन्त्री, विशिष्ट तह राजपत्राङ्कित विशिष्ट श्रेणी सचिव वा सो सरहका पदाधिकारी, प्रथम तह जिल्ला अदालतका न्यायाधीश वा राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी सहसचिव वा सो सरह, द्वितीय तह राजपत्राङ्कित द्वितीय उपसचिव र तृतीय श्रेणी शाखा अधिकृत वा सो सरह, तृतीय तह राजपत्र अनङ्कित नायब सुब्बा, खरिदार वा सो सरह एवं चतुर्थ तह सवारी चालक तथा श्रेणीविहीन कर्मचारीलाइ समावेश गरेको छ। स्वदेशी वा विदेशी भ्रमणमा खटिने कर्मचारी वा पदाधिकारीहरुलाइ उल्लेखित तहकै आधारमा वर्गीकरण गरी सुविधा उपलब्ध गराइन्छ।

गैरसरकारी व्यक्तिलाई नेपालभित्र वा विदेशमा भ्रमण गराउने नेपाल सरकारबाट निर्णय भएमा निजले पाउने दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्च र अन्य खर्च कुन तहका कर्मचारीले पाए सरह भूक्तानी दिने भन्ने कुरा समेत स्पष्ट खोली नेपाल सरकारको निर्णयमा उल्लेख भएबमोजिम हुने र त्यसरी निर्णय नभएमा द्वितीय तहको पदाधिकारी वा कर्मचारीले पाए सरहको सुविधा दिने व्यवस्था गरिएको छ।

५. देश भित्र भ्रमण गर्दाको दैनिक भत्ताको दर विगत देखि हालसम्मः

कर्मचारीलाइ भ्रमण वा काजमा खटाउँदा निज खटिइ गएको ठाउँमा आवश्यक पर्ने खाना, खाजा एवं बास बस्नको लागि दैनिक भत्ता खर्च हुने गर्छ भने भ्रमण खर्च यातायातका साधन प्रयोग गरेवापत भूक्तानी गर्नु पर्दछ। हालसम्म तर्जुमा गरिएका सबै नियमावलीको मुख्य सार भनेकै सरकारी खर्चमा

भ्रमण गर्ने पदाधिकारी वा कर्मचारीले सम्भव भएसम्म किफायती र कम खर्चिलो बाटो वा सवारी साधन प्रयोग गरी भ्रमण गर्नु पर्ने तथा भ्रमण वा काज खटाउनु पर्ने पर्याप्त कारण नभइ भ्रमण वा काज खटाउनु हुँदैन भन्ने हो। कर्मचारी वा पदाधिकारीले विगत देखि पाएको दैनिक भत्ताको दर सम्वन्धमा तालिकामा उल्लेख गरिएको छ।

दैनिक भत्ता/तह	अति विशिष्ठ	विशिष्ठ	प्रथम	द्वितीय	तृतीय	चतुर्थ
दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०२६	-	-	२२	१८	१०	६
दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३०	-	-	२२	१८	१२	७/५०
दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३० को तेस्रो शंसोधन २०४२	-	-	४०	३५	३०	२०
दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३० को चौथो शंसोधन २०५०	-	-	९०	८०	७०	५५
आर्थिक प्रशासन सम्वन्धी नियमावली, २०५६ को परिच्छेद १६	-	-	१४०	१३०	११५	९०
आर्थिक प्रशासन सम्वन्धी नियमावली, २०५६ को दोस्रो शंसोधन २०६०	-	-				
• दैनिक भत्ता	-	-	२००	१७०	१५०	१२५
• होटल बास खर्च नगरपालिका र जिल्ला सदरमुकाम	-	-	३५०	२५०	१५०	८०
• होटल बास खर्च अन्य क्षेत्रमा	-	-	१७५	१२५	७५	४०
भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४	-	-				
• दैनिक भत्ता	७५०	५००	४५०	४००	३५०	३००
• होटल बास खर्च जुनसुकै स्थानमा	बील बमोजिम	१२००	८००	५००	३५०	३००
भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ चौथो शंसोधन २०७२	३०००	२५००	२०००	१६००	१२००	१०००

उल्लेखित नियमावलीहरुमा देशका विभिन्न जिल्लाहरुमा निम्न नियमावलीहरुले भ्रमण गर्दा केही प्रतिशत थप भत्ता दिने व्यवस्था समेत गरिएको छ।

५.१. दैनिक तथा भ्रमण भत्ता सम्वन्धी नियमहरू, २०२६ मा ७५ प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने जिल्ला तथा स्थानहरूमा ताप्लेजुंग, संखुवासभा जिल्लाको संखुवा उत्तर थुम, नाम्चेबजार प्रशासन क्षेत्र, दोलखा जिल्लाको तलका थुमहरू (१) देउलाङ (२) मालु (३) सोखु (४) चंखु, सिन्धुपाल्चोक जिल्लामा लिस्ती थुम, रसुवा जिल्ला,गोर्खा जिल्लामा अठारसय खोला, मनाङ्ग, मुस्ताङ, डोल्पा, बझाङ्ग, बाजुरा, दार्चुला जिल्लाको व्यास गोर्खा रहेका थिए भने ५० प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने जिल्ला तथा स्थानहरू पाँचथर, संखुवासभाको बाँकी भाग, तेह्रथुम, भोजपुर, (१) मुलुङ्ग (२) मशुवा (३) विंगला थुमहरू, सोलुखुम्बु जिल्लाको बाँकी भाग, जनकपुर अञ्चलाधीश कार्यालय अन्तर्गत, रामेछाप जिल्लाको (१) नाम्चु (२) प्रितिरे (३) सिमरास थुमहरू, दोलखा जिल्लाको दोलखा थुम, लम्जुङ्ग, पर्वत बागलुङ, म्यागदी, रूकुम, रोल्पा, जाजरकोट, दैलेख, आछाम, डोटी, दार्चुला जिल्लाको बाँकी भाग, बैतडी जिल्ला रहेका थिए तथा इलाम, धनकुटा, भोजपुर जिल्लाको बाँकी भाग, खोटांग, उदयपुर, ओखलढुङ्गा,रामेछाप जिल्लाको बाँकी भाग, सिंधुली, सिन्धुपाल्चोक जिल्लाको बाँकी भाग, काभ्रेपलान्चोक,

मकवानपुर, नुवाकोट, धादिङ, गोर्खा जिल्लाको बाँकी भाग, तनहुँ, स्याङजा, गुल्मी, अर्घाखाँची, पाल्पा, सल्यान, प्यूठान, सुर्खेत, कैलाली जिल्लामा परेको अघिको डोटी जिल्लाको भाग, डडेल्धुरा,कास्की जिल्ला तथा स्थानहरूमा २५ प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने व्यवस्था रहेको थियो।

५.२. दैनिक तथा भ्रमण भत्ता सम्वन्धी नियमहरू, २०३० जिल्लाहरुलाइ क देखि घ समुहगरी ४ भागमा वर्गीकरण गर्दै ७५ प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने जिल्ला तथा स्थानहरूमा दार्चुला जिल्लाको व्यास गखो, बझाङ, बाजुरा, हुम्ला, मुगु, जुम्ला, तिव्रीकोट, डोल्पा, मुस्ताङ (टुकुचे उत्तर), मनाङ भ भा, गोर्खा (जगात उत्तर), धादिङ (नुम उत्तर), रसुवा, दोलखा, सोलुखुम्बु (चौंरी खर्क उत्तर),संखुवा सभा (नुम उत्तर), ताप्लेजुङ रहेका थिए भने ५० प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने जिल्ला तथा स्थानहरू दार्चुला (व्यास गर्खा बाहेक सबै), डोटी,अछाम, दैलेख, जाजरकोट, रूकुम,रोल्पा, मुस्ताङ (टुकुचेदेखि दक्षिणी भाग), म्याग्दी, बाग्लुङ, गुल्मी , पर्वत, लमजुङ, धादिङको बाँकी भाग, गोर्खाको बाँकी भाग, रामेछाप, ओखलढुंगा, सोलुखुम्बु (दक्षिण), खोटाङ, भोजपुर, संखुवासभा (दक्षिण), तेह्रथुम. पाँचथर, बैतडी, डडेलधुरा, प्यूठान, सल्यान रहेका थिए तथा २५ प्रतिशत भ्रमण तथा दैनिक भत्ता थप दिइने जिल्ला तथा स्थानहरूमा कैलाली (पुरानो डोटी जिल्लाको भाग), सुर्खेत, पाल्पा, स्याङजा, तनहुँ, सिन्धुली, उदयपुर,धनकुटा, इलाम रहेका थिए।

५.३. आर्थिक प्रसाशन सम्वन्धी नियमावली, २०५६ को परिच्छेद १६ मा तोकिएको दैनिक भ्रमण भत्तामा नगरपालिका क्षेत्रमा पैंतीस प्रतिशत र जिल्ला सदरमुकाममा पच्चिस प्रतिशत थप दिइने तथा जिल्ला सदरमुकाम नगरपालिका क्षेत्रमा परेमा नगरपालिकाको थप मात्र दिइने व्यवस्था गर्दै दैनिक तथा भ्रमण भत्ताको दरमा ७५ प्रतिशत थप दार्चुला जिल्लाको व्यास गर्खा, बझाङ, बाजुरा, हुम्ला, मुगु, जुम्ला, कालीकोट, डोल्पा, मुस्ताङको टुकुचे उत्तर, मनाङ, दोलखा, गोरखा जगात उत्तर,धादिङ (नुम उत्तर), रसुवा, ताप्लेजुङ, सखुवासभा (नुम उत्तर), सोलुखुम्बु चौरीखर्क उत्तर र सिन्धुपाल्चोक जिल्लाको लप्सीथुम र पाल्चोक थुम/हेल्मु रहेका थिए भने दैनिक तथा भ्रमण भत्ताको दरमा ५० प्रतिशत थपपाइने जिल्ला तथा स्थानमा दार्चुला जिल्लाको व्यास गर्खा बाहेक सबै, डोटी, अछाम, दैलेख, जाजरकोट, रुकुम, रोल्पा, म्याग्दी, मुस्ताङको टुकुचे दक्षिण भाग, वाग्लुङ, गुल्मी, पर्वत, धादिङको बाँकी भाग, लमजुङ, गोरखाको बाँकी भाग, संखुवासभा (दक्षिण), रामेछाप, ओखलढुङ्गा, खोटाङ, सोलुखुम्बुको दक्षिण भाग, भोजपुर, तेह्रथुम, पांचथर, बैतडी, डडेलधुरा प्युठान र सल्यान रहेका छन् तथा कैलाली पुरानो डोटी जिल्लाको भाग, सुर्खेत, अर्घाखांची, पाल्पा, स्याङजा, तनहुँ, सिन्धुली, उदयपुर, धनकुटा र इलाममा दैनिक तथा भ्रमण भत्ताको दरमा २५ प्रतिशत थप पाइने व्यवस्था गरिएकोमा बाँकी स्थानमा भने कुनै पनि रकम थप नपाइने व्यवस्था गरिएको थियो।

५.४. भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ ले देशका दार्चुला, बझाङ, बाजुरा, अछाम, जाजरकोट, रुकुम, रोल्पा, हुम्ला, मुगु, जुम्ला, कालिकोट, डोल्पा, मुस्ताङ, मनाङ, गोरखा (जगात उत्तर), धादिङ (नुम उत्तर), भोजपुर, खोटाङ, ओखलढुङ्गा र सोलुखुम्बु गरी २० वटा जिल्लामा भ्रमण गरेमा उल्लेखित दरमा थप २० प्रतिशत दैनिक भत्ता दिने व्यवस्था गरेकोमा नियमावलीको चौथो संशोधन मिति २०७२।५।२३ ले उल्लेखित जिल्लामा पाइने दैनिक भत्तामा थप १० प्रतिशत मात्रै पाउने व्यवस्था गरेको छ।

६. सरुवा, बढुवा वा कायम मुकायम मुकरर भइ जाँदाको दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्च भुक्तानीः

एक जिल्लाबाट अर्को जिल्ला वा सोही जिल्लाको एक कार्यालयबाट बीस किलोमिटर भन्दा बढी दूरी भएको अर्को कार्यालयमा सरुवा, बढुवा वा कायम मुकायम मुकरर भई जाने पदाधिकारी वा कर्मचारीले पाउने दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्च बापतको रकमको भूक्तानी पाउने व्यवस्था गरिएको छ। द्वितीय तह वा सो भन्दा माथिका पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई सम्भव भएसम्म छोटो र मितव्ययी हवाई मार्गबाट भ्रमण गर्दा लाग्ने हवाई भाडा, बस भाडा वा रेल भाडा र दैनिक भत्ता र फुटकर खर्च बापत एकमुष्ट दुई हजार रूपैयाँ पाउने, तृतीय वा चतुर्थ तहका कर्मचारीलाई हवाई मार्गबाट भ्रमण गर्दा कम खर्चिलो हुने भएमा लाग्ने हवाई भाडा वा बस भाडा र यस नियमावली बमोजिम पाउने दैनिक भत्ता र फुटकर खर्च बापत एकमुष्ट दुई हजार रूपैंयाँ पाउने तथा सरुवा, बढुवा वा कायम मुकायम मुकरर भई जाँदा यातायात सुविधा नभएको स्थानमा पैदल भ्रमण गर्नु पर्दा कम्तीमा बीस किलोमिटर प्रति दिनका दरले दैनिक भत्ताको गणना गरी सो सुविधा प्राप्त गर्ने व्यवस्था छ। सरुवा, बढुवा वा कायम मुकायम मुकरर भई खटिएको कार्यालयमा हाजिर हुन जाने पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई परिवार लैजाने प्रयोजनका लागि निजले पाउने दैनिक तथा भ्रमण खर्च रकम परिवारका प्रत्येक सदस्यलाई पाउने तर फुटकर खर्च रकम भने नपाउने व्यवस्था गरिएको छ।

७. भ्रमण सम्वन्धी बील भर्पाइ र भ्रमण प्रतिवेदनः

भ्रमणमा खटिने पदाधिकारी वा कर्मचारीले भ्रमण समाप्त भएपछि नियमानुसार पाउने दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्चको बील भरी भ्रमण प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्दछ। साथै भ्रमणका क्रममा आवश्यक बील भर्पाई हवाइ टिकट, बस टिकट, सम्बन्धित कार्यालयमा पेश गर्नुपर्दछ। भ्रमण खर्च रकम भुक्तानी माग गर्दा साविक कार्यालयबाट लिएको दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्चको बीलको प्रमाणित कागज संलग्न गर्नु पर्दछ। हवाई यातायातको टिकट प्राप्त भएमा साविकको भ्रमण साधनबाट भ्रमण गर्दा भुक्तानी भएको रकम र हवाई यातायात प्रयोगबाट हुन आउने रकम यकिन गरी नपुग हुने रकम मात्र सात दिनभित्र कार्यालयले सम्बन्धित कर्मचारीलाई भुक्तानी दिनु पर्ने र माग भएको रकम भुक्तानी दिन बजेट रकम नभएमा आगामी आर्थिक वर्षको लागि दायित्व सारी पहिलो प्राथमिकताका साथ भुक्तानी दिनु पर्दछ।

भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ बमोजिम पाउने सुविधा लिने प्रयोजनको लागि भ्रमण गर्ने कुनै पदाधिकारी वा कर्मचारीले झुट्टा विवरण पेश गरी भुक्तानी लिएको ठहरेमा झुट्टा विवरण पेश गरी भुक्तानी लिएको रकमको दोब्बर रकम निज सरकारी सेवामा रहेको भए निजले पाउने तलबबाट कट्टा गरी लिइनेछ र निजलाई कारबाही समेत गरिने र तलबवाट कट्टा नगरेमा त्यस्तो कट्टा नगर्ने पदाधिकारी वा कर्मचारीको तलबबाट असुल उपर गर्नु पर्नेछ र निजलाई विभागीय कारबाई समेत गर्न सकिने र त्यस्तो रकम असुल उपर हुन नसकेमा सो रकम सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गरिने कानुनले स्पष्ट गरेको छ।

८. दैनिक तथा भ्रमण भत्तामा देखिएका समस्याहरुः

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले दिएको अधिकारको अधिनमा रही कर्मचारीहरुलाई सरकारी कामको सिलसिलमा स्वदेश एवं विदेश भ्रमणमा जाँदा दैनिक तथा भ्रमण भत्ता दिने गरिएको छ। भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ को मिति २०७२।५।२३ मा भएको चौथो

शंसोधनवाट तोकिएको दैनिक भत्ताको दर एकदशक वितीसक्दा समेत पुनरावलोकन हुन सकेको छैन। २०७२ सालको तुलनामा देशमा धेरै मूल्य बृद्धि भएको हुनाले तोकिएको भत्ताले भ्रमण अवधिमा खान बस्न अपर्याप्त हुने अवस्था विध्यमान छ। न्युन भत्ताको कारण भ्रमण आदेश लिने तर तोकिएको अवधिमा फिल्डमै नजाने, बढि अवधि स्वीकृत गराई तोकिएको स्थानमा कम अवधि बस्ने, उद्धेश्य विहीन भ्रमण आदेश स्वीकृत गर्ने, भ्रमणलाई कार्य र क्रियाकलापसँग आवद्ध नगर्ने प्रवृति पनि देखिएको छ। भ्रमण भत्ता भूक्तानीमा देखिएका केहि समस्याहरु देहाए बमोजिम रहेका छन्।

८.१. **स्पष्ट उद्धेश्य बेगर भ्रमण आदेशः** नियमावलीमा भ्रमण वा काज खटाउनु पर्ने पर्याप्त कारण नभई भ्रमण वा काज खटाउनु नहुने व्यवस्था छ। कार्यालयहरुमा सरकारी कामकाज, चिठ्ठी पुऱ्याउन जाने, कार्यालय प्रमुखलाइ सहयोग गर्न जाने, अनुगमन गर्न जाने लगायतका अमूर्त उद्धेश्य उल्लेख गरी यस्तो सुविधा दिने गरिएको छ। अझ कतिपय अवस्थामा भ्रमणको उद्धेश्य नै नराखी भ्रमण आदेश दिने गरिएको पाइन्छ।

८.२. **भ्रमण अभिलेख खाता नराखी भूक्तानीः** भ्रमण खटिने पदाधिकारी वा कर्मचारीले भ्रमण प्रारम्भ गरेपछि सम्बन्धित कार्यालयले तोकिएको ढाँचामा भ्रमण अभिलेख राख्नु पर्नेछ र भ्रमणमा खटाउने पदाधिकारीले विश्वसनीय आधार र प्रमाण स्थापित हुने गरी आवश्यकता अनुसार आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको थप व्यवस्था समेत गर्नु पर्ने स्पस्ट व्यवस्था रहेकोमा अधिकाँश कार्यालले यस्तो अभिलेख नराखी सुविधा दिँदा दोहोरो भूक्तानी हुने गरेको देखिएको छ।

८.३. **काज अवधि गणनामा समस्याः** नियमावलीमा सामान्यतया ७ दिनको लागि भ्रमण आदेश दिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ तर कार्यालयहरुले सामान्य कामका लागि समेत ७ दिनकै आदेश दिने गरेका छन्। कुनै जिल्लामा कार्यक्रम १ दिनको हुँदा समेत वास्तविक लाग्न सक्ने दिन गणना गरी आदेश दिने गरिएको छैन।

८.४. **भ्रमण वा काज अवधिको उल्लघनः** भ्रमण खर्च नियमावलीमा साधारणतया काज खटाउने अवधि ७ दिन रहेको साथै बढीमा १४ दिनसम्मको मात्र पूरा दैनिक भत्ता दिने र सोभन्दा बढी अवधिको लागि ५० प्रतिशत मात्र दिने व्यवस्था रहेको छ। तर, कतिपय निकायहरूमा नियमको व्यवस्था विपरित लामो अवधिसम्म काज खटाउने र भत्ता वितरण गर्ने प्रवृत्ति समेत देखिन्छ।

८.५. **नपाउने सुविधा भूक्तानीः** दैनिक भत्ता उपभोग गरिरहेको अवधिभर कर्मचारीले फिल्ड भत्ता, बैठक भत्ता, तालिम भत्ता वा स्थानीय भत्ता जस्ता अन्य कुनै पनि किसिमका भत्ताहरू दाबी गर्न नपाउने व्यवस्था रहेकोमा कतिपय कार्यालयहरुमा स्थानीय भत्ता, फिल्ड भत्ता, तालिम भत्ता, पूर्व तयारी भत्ता, बैठक भत्ता आदि थप सुविधा समेत दोहोरो सुविधा दिने गरेको तथा दैनिक भत्ता भूक्तानी गर्दा भ्रमण अविधको स्थानीय भत्ता र राशन भत्ता कट्टा नगरी भूक्तानी दिने गरेको पाइन्छ। यस्तै, आफ्नो वा परिवारको नाममा स्थायी घरबास भएको क्षेत्र काठमाडौं उपत्यका वा जिल्ला सदरमुकाम को १५ किलोमिटर भित्र भ्रमण वा काजमा खटिँदा दैनिक भत्ता र होटल बास खर्च नपाइने व्यवस्था भएकोमा काठमाण्डौ उपत्यकामा घर भए वा नभएको स्पष्ट घोषणा नगरी सुविधा लिने गरेको देखिएको छ। कतिपय

कार्यालयले १५ किलोमिटर भित्रनै नियममा व्यवस्था नभएको अनुगमन भत्ता भूक्तानी दिने गरेको अवस्था छ।

८.६. **अन्य कार्यलयका कर्मचारीलाइ भूक्तानीः** कतिपय कार्यालयहरुले आफनो कार्याल भन्दा बाहिरका पदाधिकारी एवं कर्मचारीहरुलाइ समेत दैनिक तथा भ्रमण भत्ता सुविधाको रुपमा भूक्तानी गरेको देखिन्छ। यो सुविधालाइ कार्यप्रकृयासँग आवद्ध नगरी केवल थप सुविधाको रुपमा लिने गरिएको छ। कतिपय कार्यालयहरुले विभाग एवं मन्त्रालयका कर्मचारीहरुलाइ यो सुविधा गैह्रकानुनी रुपमा दिने गरेका छन्।

८.७. **हवाई यातायातको भूक्तानीः** राजपत्राङ्कित वा सोभन्दा माथिका कर्मचारीलाई हवाई सुविधा उपलब्ध भएको ठाउँमा हवाई मार्ग र नभएको ठाउँमा अन्य साधन प्रयोग गर्ने एवं कम खर्चिलो हुने प्रमाणित भएमा अधिकारप्राप्त अधिकारीले जुनसुकै तहका कर्मचारीलाई पनि हवाई यात्राको आदेश दिन सक्ने व्यास्था छ। तर पर्याप्त पुस्ट्याइ बेगर कतिपयअवस्थामा यो सुविधा राजपजत्र अनंकित कर्मचारीहरुले समेत लिने गरेका छन्।

८.८. **समयमा पेश्की फर्स्यौंट नहुनुः** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७ मा भ्रमण वा काजवाट फर्केको १५ दिन भित्र पेश्की फर्स्यौंट गर्नुपर्ने व्यवस्था भएकोमा कतिपय कार्यालयवाट यो व्यवसथाको पालना हुने गरेको छैन्।

८.९. **काजको दुरुपयोग :** कार्यालय प्रमुखवाट भ्रमण आदेश स्वीकृत गराइ प्रमुखकै वरी परी घुमी खटाएको ठाउँमा नगइ दैनिक तथा भ्रमण भत्ता लिने गरिएको अवस्था छ। यस्तो प्रवृतिले दैनिक तथा भ्रमण भत्तालाइ अतिरिक्त सुविधाका रुपमा लिने र जुन उद्धेश्यका लागि यो रकम बजेट बनाएको हो सो पुरा नुहुने निश्चित छ।

८.१०. **भ्रमण प्रतिवेदन पेश नगरी भूक्तानीः** भ्रमणमा खटिने पदाधिकारी वा कर्मचारीले भ्रमण समाप्त भएपछि नियमानुसार पाउने दैनिक भत्ता तथा भ्रमण खर्चको बील भरी भ्रमण प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेकोमा अधिकांश पदाधिकारीहरुले भ्रमण प्रतिवेदन पेश नगरी यस्तो सुविधा लिने गरेको देखिन्छ।

९. दैनिक तथा भ्रमण भत्तामा देखिएका समस्या समाधानका उपायहरुः

२०७२ साल देखि पुनरावलोकन नभएको दैनिक भत्ताको दर लाइ समयसापेक्ष बनाउनु पर्दछ। भ्रमण खर्च नियमावली २०६४ मा देशका २० जिल्ला बाहेक ५७ जिल्लाका सबै स्थानमा एउटै दरमा दैनिक तथा भ्रमण भता दिने व्यवस्था गरिएको छ। सबै जिल्लाका सबै स्थानमा खान बस्न लाग्ने लागत फरक फरक हुने गर्दछ। उदाहरणको लागि विराटनगर र ताप्लेजुङ्ग एवं महेनद्रनगर, कञ्चनपुर र बैतडीमा होटल सुविधा खर्च फरक हुने गर्दछ तर भ्रमण खर्च नियमावलीले यसलाइ फरक गरेको छैन। माथि उल्लेख गरिएका समस्या समाधान गर्न निम्न उपाय अबलम्बन गर्नु पर्दछ।

९.१. **काज अवधिको गणना र भ्रमण अभिलेखमा सुधारः** सरकारी कामको शिलसिलालामा भ्रमण वा काजमा खटाउने कर्मचारीलाइ पूर्ण जिम्मेवार बनाइ कुन कामको लागि कति दिन आवश्यक पर्ने हो ? कति

जना खटाउनु पर्ने ? स्पस्ट गर्दै भ्रमण वा काजमा गइ फर्केका कर्मचारीहरुको अभिलेख डिजीटलाइज गरी सो अभिलेखमा जनाएपछि मात्र रकम भूक्तानी गर्ने व्यवस्था हुनुपर्दछ।

९.२. **भ्रमण प्रतिवेदनः** भ्रमण वा काजमा जाने कर्मचारी वा पदाधिकारले उक्त भ्रमणमा गई के काम गरेको हो सो स्पस्ट खुलाइ उक्त भ्रमणका सबल पक्ष र दुर्बल पक्ष तथा चुनौती समेत खुलाइ भ्रमण वा काज खटाउने पदाधिकारी समक्ष पेश गरेपछि सम्वन्धित पदाधिकारीको सिफारिसमा मात्रै रकम भूक्तानी गर्नु पर्दछ। शाथै सम्वन्धित स्थानमा नगइ कार्यालमा बसी बसी दैनिक तथा भ्रमण खर्च भूक्तानी दिने, लिने पदाधिकारीलाइ जिम्मेवार बनाउनु पर्दछ।

९.३. **अन्य सुविधाः** नियमावलीले भ्रमणमा खटिइ भत्ता बुझेको अवधिभर लिन नमिल्ने भनिएका भत्ताहरु कट्टा गरेर मात्रै भूक्तनी गर्नुपर्ने र यसरी नपाउने भत्ता कट्टा नगरी भूक्तानी गरेमा खर्च लेख्ने एवं स्वीकृत गर्ने पदाधिकारीवाट असूल गर्नु पर्दछ।

९.४. **बजेट र क्रियाकलाप सँगको आवद्धताः** सरकारी निकायमा कतिपय भ्रमणहरु नातागोता भेटघाट र तिर्थाटनमा सिमित भएको आरोप लाग्ने गरेको छ। कुनै पनि कार्यालयले स्वीकृत मन्त्रालयगत बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (LMBIS) मा उल्लेखित कार्यक्रम र क्रियाकलाप विपरित कुनै पनि कर्मचारी वा अन्य निकायको कर्मचारीलाइ दिने भूक्तानी पूर्ण रुपमा नियन्त्रण गर्नु पर्दछ।

९.५. **कानुनको परिपालनाः** भ्रमण खर्च नियमावली एवं प्रचलित कानुनले तोकेका विषयहरु अक्षरस पालना गर्दै समयमै पेश्की फस्यौंट गर्ने, सुविधा नपाउने पदलाइ उचित र पर्याप्त आधार बेगर हवाइ सुविधा नदिने, स्पस्ट कामबेगर भ्रमणमा नखटाउने, झुठा विवरण पेश गर्नेलाइ कारबाही गर्ने काम गरी कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिनु पर्दछ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाइ नतिजामुखी, पारदर्शी, जवाफदेही, सेवाग्राही मैत्री, पृष्ठपोषणको प्राप्ति तथा बजेट कार्यान्वयन दक्षता बढाउन अनुगमन एवं मूल्याङ्कनको ठुलो भूमिका रहेको हुन्छ। यसको लागि स्थलगत रुपमै सेवाग्रहीको नजिकमा गई सेवाप्रवाहको जानकारी लिन समेत दैनिक तथा भ्रमण भत्ताको अनिवार्यता रहेको छ। भ्रमण खर्चलाइ बजेट, क्रियाकलाप एवं नतिजासँग आवद्ध गरी सेवाग्रहीवाट आउने गुनासोलाइ तत्काल समाधान गर्दै नतिजामुखी सेवा प्रवाहको लागि अधिकार प्राप्त अधिकारी मातहतको समस्यासँग जानकार हुन पनि भ्रमण जरुरी रहेको हुन्छ। सरकारी भ्रमणलाइ नतिजामुखी बनाउनको लागि नियमावलीमा संसोधन गरी भ्रमण खर्चलाइ अध्यावधिक गर्नुपर्दछ। अनावश्यक भ्रमण खटाउने, सम्वन्धित स्थलमा नगइ भत्ता लिने दिने जस्ता क्रियाकलापमा पूर्ण नियन्त्रण गरी दैनिक तथा भ्रमण भत्तालाइ उपलब्धिमूलक बनाउनु आजको आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामाग्री

- दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०२६
- दैनिक तथा भ्रमण भत्ता नियमहरू, २०३०
- आर्थिक प्रशासन सम्वन्धी नियमावली २०५६
- भ्रमण खर्च नियमावली २०६४
- महालेखापरीक्षकको ६२ र ६३ औ वार्षिक प्रतिवेदन

कार्यमूलक लेखापरीक्षण, प्रकृया तथा आवश्यक जनशक्ति



थवराज अधिकारी[*]

लेखापरीक्षणको परिचय - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २(घ) ले लेखापरीक्षणलाई लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कामको परीक्षण, मूल्याङ्कन, विश्लेषण र सम्परीक्षणको रूपमा परिभाषित गरेको छ। लेखापरीक्षण व्यवस्थापनको कार्यशैली, संस्थागत उत्तरदायित्व, नैतिकता र कार्यसम्पादनको गुणस्तर मूल्याङ्कन गर्ने व्यापक प्रक्रिया हो, जसले वित्तीय विवरणको सत्यता मात्र होइन, कार्यसम्पादनको प्रभावकारिता र संस्थागत निष्ठाको पनि परीक्षण गर्दछ। जिम्मेवार पदाधिकारीको आर्थिक अनुशासन, प्रशासनिक इमानदारीता र नैतिक उत्तरदायित्वलाई उजागर गरी "जनताको धन जनताकै हितमा" प्रयोग गरे नगरेको सुनिश्चित गरी प्रतिवेदन गर्नु लेखापरीक्षणको धर्म हो।

राज्य सञ्चालनको मूल आधार जनताको विश्वास हो। जब सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग, अनियमितता वा गैरजिम्मेवारीका समाचारहरू सार्वजनिक हुन थाल्छन्, तब नागरिकको मनमा शासन प्रणालीप्रति शंका उत्पन्न हुन्छ। यही शंकालाई निवारण गर्न सही र यथार्थ स्थिति प्रतिवेदन गर्ने माध्यम लेखापरीक्षण हो। लेखापरीक्षण केवल हिसाबकिताब जाँच्ने यान्त्रिक प्रक्रिया मात्र होइन; यो त सार्वजनिक उत्तरदायित्वको ऐना पनि हो। राज्य सञ्चालनका सम्पूर्ण गतिविधिहरू जनताप्रति कति उत्तरदायी, पारदर्शी र निष्ठावान् छन् भन्ने कुराले शासन व्यवस्थाको वास्तविक मूल्याङ्कन गर्दछ। जनताबाट राज्यले सङ्कलन गरेको राजस्व, विदेशी सहायता, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त आम्दानी तथा सार्वजनिक सम्पत्तिको उपयोग यदि जनहितअनुसार, मितव्ययी, कार्यदक्ष र प्रभावकारी ढङ्गले परिचालन भएन भने सरकारमाथि नै प्रश्न उठ्न थाल्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा पारदर्शिता कायम गर्ने, आर्थिक अनुशासनलाई सुदृढ बनाउने, भ्रष्टाचार तथा अनियमितता नियन्त्रण गर्ने, जिम्मेवार पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउने तथा जनविश्वास अभिवृद्धि गर्ने सबैभन्दा प्रभावकारी संयन्त्र लेखापरीक्षणलाई मानिन्छ। लेखापरीक्षणले राज्यले गरेका कार्यहरू कानुन, नीति, उद्देश्य र जनअपेक्षाअनुसार भए नभएको समेत परीक्षण गर्दछ।

१. **कार्यमूलक लेखापरीक्षण : नतिजा खोज्ने परीक्षण** - उपलब्ध स्रोत र साधन खर्च गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको पक्षलाई ख्याल गरे वा नगरेको परीक्षण गर्ने कार्य नै कार्यमूलक लेखापरीक्षण हो। वित्तीय लेखापरीक्षण कानुनअनुसार खर्च र आम्दानी भयो कि भएन भन्ने विषयमा केन्द्रित हुन्छ। तर कार्यमूलक लेखापरीक्षणले खर्चबाट प्राप्त उपलब्धि, सेवाको गुणस्तर, समय व्यवस्थापन, नागरिक सन्तुष्टि र वास्तविक प्रभावको मूल्याङ्कन गर्दछ। यसले "पैसा कहाँ खर्च भयो?" भन्ने मात्र होइन, "खर्चबाट जनताको जीवनमा कस्तो परिवर्तन आयो ?" भन्ने प्रश्नको उत्तर खोज्दछ। यही कारणले कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई परिणाममुखी र नागरिककेन्द्रित लेखापरीक्षण पनि भनिन्छ।

---

[*] *नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

उदाहरणका लागि, यदि कुनै स्थानीय तहले रु. ५ करोड खर्च गरेर ग्रामीण सडक निर्माण गऱ्यो भने वित्तीय लेखापरीक्षणले बिल, भौचर, ठेक्का सम्झौता र भुक्तानी प्रक्रिया कानुनअनुसार भए नभएको परीक्षण गर्दछ। तर कार्यमूलक लेखापरीक्षणले त्यो सडक गुणस्तरीय बन्यो कि बनेन, वर्षायाममा सञ्चालनयोग्य छ कि छैन, यातायात सुविधा सहज भयो कि भएन, स्थानीय किसानले बजारसम्म उत्पादन पुऱ्याउन पाए कि पाएनन्, विद्यार्थी र बिरामीलाई सेवा सहज भयो कि भएन भन्ने विषय परीक्षण गर्दछ। यसरी कार्यमूलक लेखापरीक्षणले सरकारी कार्यक्रम तथा योजनाको वास्तविक उपलब्धि र प्रभावको मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई परिणाममुखी बनाउन सहयोग गर्दछ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षणको सुरुवात सन् १९७० को दशकमा संयुक्त राज्य अमेरिकाको सरकारी लेखापरीक्षण कार्यालय (US Government Accountability Office-GAO) बाट भएको हो। यसलाई 'भ्याल्यु फर मनी' (Value for Money) अडिट पनि भन्ने गरिन्छ। नेपालमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणको अभ्यास वि.सं. २०२९/०३० बाट अनौपचारिक रूपमा सुरु भएतापनि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले वि.सं. २०३७ सालदेखि औपचारिक रूपमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्न थालेको हो। हाल नेपालमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) ले जारी गरेको अन्तर्राष्ट्रिय सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षण रूपरेखा (IFPP) मा आधारित नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान, कार्यमूलक लेखापरीक्षणका सिद्धान्त (ISSAI 300) तथा मानदण्ड (ISSAI 3000), कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शनका साथै असल अभ्यासहरूको आधारमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण हुँदै आएको छ।

महालेखा परीक्षकको कार्यालयले स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गरी जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रदान गर्ने विश्वसनिय संस्थाको रुपमा स्थापित हुने दुरदृष्टि राखेको छ। अब लेखापरीक्षण केवल वित्तिय विवरणको परीक्षणमा मात्र सीमित छैन; यसले वातावरणीय उत्तरदायित्व, सामाजिक न्याय, नैतिकता, समानता तथा दीर्घकालीन विकासलाई समेत समेट्न थालेको छ। सार्वजनिक निकायले खर्च गरेको रकमबाट नागरिकले अब "कति खर्च भयो?" भन्ने प्रश्नभन्दा "खर्चबाट जनताले के पाए?" भन्ने प्रश्न उठाउन थालेका छन्। यही प्रश्नको उत्तर खोज्ने सशक्त माध्यम लेखापरीक्षण बन्नु पर्ने उनिहरुको अपेक्षा रहेको छ। त्यसैले सार्वजनिक स्रोत साधनको उपयोगमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता कायम गर्नु जिम्मेवार पदाधिकारीको नैतिक तथा कानुनी दायित्व हो। यदि सार्वजनिक स्रोत साधन व्यक्तिगत स्वार्थ, राजनीतिक प्रभाव वा गैरजिम्मेवारीपूर्ण निर्णयका कारण दुरुपयोग हुन्छ भने त्यसले केवल आर्थिक क्षति मात्र पुऱ्याउँदैन, जनविश्वासलाई समेत कमजोर बनाउने हुदाँ लेखापरीक्षणलाई सुशासनको "आँखा" र "नैतिक पहरेदार" का रूपमा स्थापित गर्न कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई औजारको रुपमा उपयोग गर्नुपर्दछ।

२. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणका (3E)** - कार्यमूलक लेखापरीक्षणको मूल आधार "थ्री ई" अर्थात् मितव्ययिता (Economy), कार्यदक्षता (Efficiency) र प्रभावकारीता (Effectiveness)हुन्। यी तीन आधारस्तम्भले सार्वजनिक स्रोत साधनको सदुपयोग सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन्।

२.१. **मितव्ययिता (Decreasing Cost input)**- सार्वजनिक स्रोत साधन सीमित हुने भएकाले प्रत्येक खर्चमा सावधानी, योजना र विवेक आवश्यक हुन्छ। मितव्ययिता अन्तर्गत न्यूनतम लागत र समयमा निर्धारित गुणस्तरको वस्तु वा सेवा प्राप्त भए नभएको मूल्याङ्कन गरिन्छ। मितव्ययिता भनेको केवल खर्च कटौती गर्नु होइन; उचित लागतमा गुणस्तरीय सेवा उपलब्ध गराउनु हो। यदि कम लागतमा निम्नस्तरीय सेवा

प्रदान गरियो भने त्यो मितव्ययिता होइन, बरु गुणस्तरहीनता हो। उदाहरणको लागि एक नगरपालिकाले एक माध्यमिक विद्यालय भवन निर्माणका लागि रु. १ करोड बजेट विनियोजन गऱ्यो। प्रतिस्पर्धात्मक खरिद प्रक्रियाबाट गुणस्तरीय सामग्री प्रयोग गरी रु. ८० लाखमै भवन निर्माण सम्पन्न भयो भने त्यो मितव्ययी कार्य हो। तर यदि ठेक्का प्रक्रियामा मिलेमतो गरी अनावश्यक रूपमा महँगो मूल्यमा खरिद सम्झौता गरियो र भवन निर्माणमा पुरै १ करोड खर्च भयो भने त्यो कार्य मितव्ययी कार्य होईन। मितव्ययिता कायम गर्न प्रतिस्पर्धात्मक खरिद प्रक्रिया, अनावश्यक खर्च नियन्त्रण, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, स्रोत साधनको विवेकपूर्ण उपयोग, दीर्घकालीन लागत विश्लेषण र अनावश्यक कर्मचारी कटौती गर्नु पर्दछ।

"मितव्ययिता त्यो संस्कार हो जहाँ सार्वजनिक धनलाई आफ्नै सम्पत्ति सरह जिम्मेवारीपूर्वक उपयोग गरिन्छ।"

२.२. **कार्यदक्षता (Increasing Productivity *Improving Process***) - उपलब्ध स्रोत साधन, समय र जनशक्तिको अधिकतम उपयोग गरी निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्नु कार्यदक्षता हो। माथिकै उदाहरणमा रु. ८० लाखमै विद्यालय भवन निर्माण भयो तर एक वर्ष भित्र निर्माण सम्पन्न गरी सक्नु पर्नेमा काबु बाहिरको परिस्थिति बेगर दुई वर्ष समय लाग्यो भने त्यो कार्यदक्ष मानिँदैन। यसै गरी कुनै अस्पतालमा बिरामीले सामान्य जाँचका लागि पाँच घण्टा लाइन बस्नुपर्छ भने सेवा प्रवाहमा कार्यदक्षताको अभाव देखिन्छ। तर अनलाइन दर्ता प्रणाली, डिजिटल रिपोर्ट र प्रभावकारी कार्यस्थल व्यवस्थापनमार्फत सेवा वितरणको समय घटाइयो भने त्यो कार्यदक्षता हो। कार्यदक्षता वृद्धि गर्न सूचना प्रविधिको प्रयोग, प्रक्रियाको सरलीकरण, कर्मचारी क्षमता विकास, दोहोरो कार्यको अन्त्य, प्रभावकारी समन्वय, व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास, स्मार्ट कार्यस्थल आदि उपायहरु अवलम्बन गर्नु पर्दछ।

"कार्यदक्षता स्रोत साधन र समयको सम्मान हो, स्रोत साधन र समयको सम्मान गर्नु नागरिकको सम्मान गर्नु हो।"

२.३. **प्रभावकारिता (*Achieving Output/Outcome***) – प्रभावकारितामा उद्देश्य अनुरुप प्राप्त गरिएको उत्पादन/उपलब्धि(Output), नतिजा(Out come) र प्रभाव (Impact) को मापन गरिन्छ। निर्धारित उद्देश्य, लक्ष्य तथा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुनु प्रभावकारिता हो। कुनै योजना तथा कार्यक्रम कानुनी रूपमा सही, कम लागतमा र समयमा सम्पन्न भए पनि यदि त्यसले जनताको जीवनमा सकारात्मक प्रभाव पार्न सकेन भने त्यो प्रभावकारी मानिँदैन। जस्तै कृषि अनुदान कार्यक्रमअन्तर्गत किसानलाई उन्नत बीउ वितरण गरियो। तर उत्पादन वृद्धि भएन भने कार्यक्रम प्रभावकारी भएन। तर यदि किसानको उत्पादन वृद्धि भयो, आयस्तर बढ्यो, रोजगारी सिर्जना भयो र खाद्य सुरक्षामा योगदान पुग्यो भने कार्यक्रम प्रभावकारी भएको मानिन्छ। प्रभावकारिताको मापन लक्ष्य प्राप्ति, सेवाग्राही सन्तुष्टि, गुणस्तरीय सेवा, दीर्घकालीन प्रभाव, सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन आदिबाट गर्न सकिन्छ।

"प्रभावकारिता सतही रुपमा देखिने उपलब्धि मात्र होइन; जनताको जीवनमा महसुस हुने परिवर्तन हो।"

२.४. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विस्तारित अवधारणा ("More E") -** समयसँगै कार्यमूलक लेखापरीक्षणको दायरा फराकिलो हुँदै गएको छ। अहिले केवल मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता मात्र होइन, नैतिकता, समता, वातावरण संरक्षण र आर्थिक तथा सामाजिक कल्याणजस्ता विषय पनि परीक्षणको दायरामा समावेश हुन थालेका छन्।

२.४.१.**नैतिकता (Ethics)-** सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता अत्यन्त महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। अधिकारको प्रयोग गर्दा इमानदारीता, निष्पक्षता र निष्ठा कायम भए नभएको परीक्षण गर्नु नै नैतिकताको परीक्षण हो। यदि कुनै अधिकारीले व्यक्तिगत स्वार्थका लागि आफन्तलाई ठेक्का दिलायो भने त्यो केवल कानुनी त्रुटि मात्र होइन, नैतिक विचलन पनि हो।

२.४.२.**समता (Equity)-** सार्वजनिक स्रोत साधनको वितरणमा समान अवसर र आवश्यकता अनुसार न्यायपूर्ण र निष्पक्ष व्यवहार कायम हुनु समता हो। यदि विकास बजेट सहरमा मात्र केन्द्रित भयो र दुर्गम क्षेत्र उपेक्षित रह्यो भने समताको सिद्धान्त कमजोर हुन्छ। राज्यको विकास त्यतिबेला मात्र समावेशी हुन्छ, जब समाजका सबै वर्गले समान र समन्यायिक अवसर प्राप्त गर्छन्।

२.४.३.**वातावरणीय दिगोपना(Environmental Sustainability)-** विकास र वातावरणबिच सन्तुलन कायम भएको छ छैन सो समेत कार्यमूलक लेखापरीक्षणले यकिन गर्नुपर्दछ। जस्तै सडक निर्माण गर्दा अनियन्त्रित रूपमा वन फँडानी र नदी उत्खनन् गरियो भने त्यो विकास दीर्घकालीन रूपमा विनाशकारी बन्न सक्छ। आजको विकासले भोलिको पुस्ताको अधिकार खोस्नु हुँदैन।

२.४.४.**आर्थिक सामाजिक कल्याण(Economic and Social Welfare) -** सरकारी कार्यक्रमले आर्थिक तथा सामाजिक कल्याणमा कति योगदान पुऱ्यायो भन्ने परीक्षण यसअन्तर्गत गरिन्छ। जस्तै, सीपमूलक तालिम कार्यक्रमपछि युवाले रोजगारी पाए कि पाएनन्, आयस्तर वृद्धि भयो कि भएन, तालिमको विषय र रोजगरीको क्षेत्रबिच सकरात्मक सहसम्बन्ध छ/ छैन भन्ने परीक्षण सामाजिक तथा आर्थिक कल्याणसँग सम्बन्धित हुन्छ।

३. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणको महत्व -** कार्यसम्पादन सुधार, सुशासन प्रवर्धन तथा जनविश्वास अभिवृद्धिका लागि कार्यमूलक लेखापरीक्षण आवश्यक छ। यसले स्रोत व्यवस्थापनमा मितव्ययिता तथा कार्यदक्षता र उद्देश्य प्राप्तिमा प्रभावकारिता हासिल भए/नभएको, निर्दिष्ट कार्य र बजेट अनुशासनमा रही खर्च गरे नगरेको, निर्धारित ढाँचामा लेखा राखि समयमा प्रतिवेदन गरे नगरेको, आर्थिक विवरण र प्रतिवेदनले सहि र यथार्थ चित्रण गरे नगरेको, लेखा वा प्रतिवेदन बमोजिम भौतिक प्रगति भए वा नभएको, उपलब्ध श्रोत , साधन र सम्पत्तिको सहि सदुपयोग भए वा नभएको, निकासा अनुसार खर्च गरेको भएतापनि बेमनासिव तरिकाले राष्ट्रिय धनको हानिनोक्सानी भए वा नभएको, सार्वजनिक क्षेत्रका पदाधिकारीहरूले आफ्नो उत्तरदायित्व निष्ठापूर्वक पालना गरे नगरेको, जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको कार्यसम्पादन सम्बन्धी प्रतिवेदन विश्वसनीय र पर्याप्त भए नभएको, स्वीकृत योजना, नीति तथा मापदण्डको आधारमा कार्यसम्पादन भए नभएको, सङ्गठन र कार्यक्रमको उपलब्धि किटान गर्ने आधार स्पष्ट भए नभएको, कार्यक्रमको लक्ष्य अनुसार निर्धारित समय भित्र प्रगति भए नभएको, कामको गुणस्तर र परिमाण मानदण्ड अनुसार भए नभएको, खर्च गर्दा लागत तथा उपलब्धि विश्लेषण

गरी लागतको तुलनामा अधिकतम प्रतिफल हासिल भए नभएको, कुनै काम अनावश्यक रूपमा दोहोरो हुने गरी गरे गराएको वा गर्नु पर्ने काम छुटाए/नछुटाएको, कार्यालयको सेवा प्रवाह तोकिएको समय र गुणस्तरमा भए नभएको, आन्तरिक र अन्तरनिकाय समन्वयको प्रभावकारी संयन्त्र निर्माण गरे नगरेको, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली विश्वसनीय र पर्याप्त भए नभएको, सरकारी सम्पत्तिको उचित संरक्षण गरी सही सदुपयोग भए नभएको जस्ता विषयहरुको सुनिश्चितता गर्दछ।

नागरिकहरू योजनाको कार्यान्वयनबाट वास्तविक उपलब्धि हेर्न चाहन्छन्। त्यसैले कार्यमूलक लेखापरीक्षण सार्वजनिक प्रशासन सुधार गर्न अपरिहार्य आवश्यकता बनेको छ। यसका लागि कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नागरिक सहभागिता गराई उपलब्धीको मापन र जवाफदेहिता प्रबर्धन गर्न नागरीक सहभागितात्मक लेखापरीक्षण गर्नु जरुरी र महत्वपूर्ण देखिएको छ।

४. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रक्रिया** - संस्कृतमा भनिएको छ‘ “सुविचारितं कार्यं न कदाचन विफलम्” अर्थात् योजनाबद्ध र विवेकपूर्ण रूपमा गरिएको कार्य कहिल्यै असफल हुँदैन। यही सिद्धान्त कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा पनि लागू हुन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रारम्भ विषय छनौटबाट हुन्छ। विषय छनौटपछि लेखापरीक्षणको योजना तयार गरिन्छ। त्यसपछि लेखापरीक्षण कार्यान्वयनको चरण सुरु हुन्छ। यस क्रममा प्रवेश बैठक पश्चात स्रेस्ता तथा अभिलेख परीक्षण, स्थलगत अवलोकन, सरोकारवालासँग छलफल, अन्तरवार्ता, प्रश्नावली, सर्वेक्षण तथा तथ्याङ्क विश्लेषणमार्फत आवश्यक सूचना तथा प्रमाण सङ्कलन गरिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन विश्वसनीय र प्रमाणमा आधारित हुनुपर्दछ। विश्लेषणबाट प्राप्त निष्कर्षका आधारमा प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित निकायसँग छलफल गरिन्छ। प्राप्त सुझाव तथा स्पष्टीकरणलाई समेटेर अन्तिम प्रतिवेदन जारी गरिन्छ। प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षणको आधार, अवस्था, देखिएका समस्या र तिनका कारण परेको प्रभाव तथा सुधारका उपायहरु उल्लेख गरिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन सन्तुलित, वस्तुनिष्ठ र सुधारमुखी बनाउन निम्न प्रकृया पूरा गरीन्छ।

४.१. **विषय छनौट तथा प्रारम्भिक अध्ययन** - कार्यसम्पादनमा जोखिम, जनचासो, ठूलो बजेट, सेवा प्रवाहको प्रभाव, सार्वजनिक गुनासो तथा सञ्चार माध्यममा आएका विषयलाई आधार मानी कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनौट गरिन्छ। यस चरणमा सम्बन्धित निकायको उद्देश्य, नीति, कार्यक्रम, बजेट, कार्यप्रकृति तथा सम्भावित जोखिमबारे प्रारम्भिक अध्ययन गरी सेलेक्सन मेट्रिक्स बमोजिम बढि स्कोर प्राप्त गरेका विषयहरु छनौट हुन्छन।

४.२. **जोखिम मूल्याङ्कन तथा योजना निर्माण** - विषय छनौटपछि सम्भावित कमजोरी, अनियमितता तथा कार्यसम्पादनमा असर पार्ने जोखिमहरूको विश्लेषण गरिन्छ। यस क्रममा लेखापरीक्षणको उद्देश्य निर्धारण, लेखापरीक्षणको क्षेत्र तय, कार्यसम्पादन सूचक (KPI) पहिचान, प्रश्नावली तथा परीक्षण विधि तयार,समय र जनशक्ति व्यवस्थापन गरिन्छ। जोखिमको सम्भावना र प्रभावका आधारमा उच्च, मध्यम र न्यून तह निर्धारण गरी प्राथमिकता तय गरिन्छ। जोखिमको सम्भावना उच्च भए पनि त्यसको प्रभाव न्यून हुन्छ भने त्यसलाई कम प्राथमिकता दिई लेखापरीक्षण गर्नु पर्दछ। सम्भावना र प्रभाव दुवै उच्च भएका क्षेत्रहरूमा लेखापरीक्षकले उच्च सतर्कता अपनाउनु पर्दछ। सम्भाव्य जोखिम र त्यसको प्रभावको आधारमा लेखापरीक्षण कार्यक्रमको मेट्रिक्स निर्माण गर्नु पर्दछ।

लेखापरीक्षण कार्यान्वयन - यो कार्यमूलक लेखापरीक्षणको मुख्य चरण हो। यस चरणमा आवश्यक प्रमाण तथा सूचना सङ्कलन गरिन्छ। यसका लागि स्रेस्ता तथा अभिलेख परीक्षण, स्थलगत अवलोकन, सरोकारवालासँग छलफल, अन्तरवार्ता, प्रश्नावली तथा सर्वेक्षण, भौतिक परीक्षण, तथ्याङ्क विश्लेषण लगायतका कार्यहरु सम्पादन गरिन्छ। उदाहरणका लागि कुनै एक सडक आयोजनाको कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्नुपर्दा निर्माणस्थल निरीक्षण, स्थानीय नागरिक तथा सरोकारवालाहरुसँग सडक निर्माण कार्यको आवश्यकता र औचित्यको विषयमा अन्तरक्रिया, सवारी साधनको चाप तथा निर्माणकै क्रममा गुणस्तर परीक्षण समेत गर्नु पर्दछ।

४.३. **प्रमाण सङ्कलन, विश्लेषण तथा मूल्याङ्कन** - सङ्कलित तथ्य, प्रमाण तथा सूचनाको विश्लेषण गरी कार्यसम्पादनको वास्तविक अवस्था मूल्याङ्कन गरिन्छ। यस क्रममा लक्ष्य र उपलब्धिबिच तुलना, लागत र प्रतिफल विश्लेषण, सेवा गुणस्तर परीक्षण, समस्या, कारण र प्रभाव पहिचान गरिन्छ। अनुमान वा व्यक्तिगत धारणाका आधारमा होइन, तथ्य र प्रमाण नै लेखापरीक्षणको आधार हुनुपर्छ। यसका लागि रुटकज एनालिसिस गरी समस्याको खास कारणसम्म पुगेर मात्र प्रभाव विश्लेषण गरिन्छ। तसर्थ लेखापरीक्षणको क्रममा उल्लेखनीय देखिएका बेहोराहरूलाई समर्थन गर्ने प्रमाणहरू समेतको छुट्टै अडिट ईन्गेजमेन्ट फाइल खडा गरी सङ्कलन, अभिलेखांकन र कार्यपत्रमा विश्लेषण गर्नु पर्दछ।

४.४. **प्रतिवेदन तयारी** - निकायको स्रेस्ता परीक्षण, प्रश्नावली एवं अन्तरवार्ता, विश्लेषण, सेवा प्रवाहको स्थिति, स्थलगत अवलोकन आदिको आधारमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा कानुनी व्यवस्था, कार्यान्वयनको अवस्था, कानुन विपरीत भएका क्रियाकलापहरूको कारण, अनियमित क्रियाकलापहरूबाट निकायको कार्यसम्पादनमा परेको प्रभाव र देखिएका कमी कमजोरीमा सुधारका लागि व्यावहारिक सुझाउ उल्लेख गर्नु पर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सन्तुलित रूपमा सकारात्मक पक्ष र सुधार गर्नुपर्ने क्षेत्र उल्लेख गरी जारी गर्नु पर्दछ। प्रतिवेदनलाई विश्वसनीय र गुणस्तरीय बनाउन कानुनी तथा नीतिगत पक्ष (Criteria) , देखिएका समस्या (Condition), कारण (Cause), त्यसको प्रभाव (Consequence or Effect) ,र सुधारका लागि सुझाव (Corrective Action or Recommendation) लाई आधार लिई प्रतिवेदन जारी गर्नु पर्दछ। असल प्रतिवेदन सन्तुलित, वस्तुनिष्ठ, स्पष्ट तथा सुधारमुखी हुनुपर्छ। यसले केवल कमजोरी देखाउने होइन, समाधानको मार्ग पनि प्रस्तुत गर्नुपर्छ।

४.५. **छलफल, पुनरावलोकन तथा अन्तिम प्रतिवेदन** - प्रारम्भिक प्रतिवेदन सम्बन्धित निकायलाई उपलब्ध गराई प्राप्त प्रतिक्रिया तथा स्पष्टीकरणका आधारमा पुनरावलोकन गरिन्छ। त्यसपछि अन्तिम प्रतिवेदन जारी गरिन्छ। यस प्रक्रियाले तथ्यको यथार्थता र विश्वसनियता कायम हुन्छ, निष्पक्षता सुनिश्चित गर्दछ, र सहभागितामूलक लेखापरीक्षण प्रवर्धन गर्दछ।

४.६. **सुझाउ कार्यान्वयन तथा अनुगमन**- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा निकायको प्रमुख कार्यसम्पादन सूचकका आधारमा देखिएका बेहोरा उल्लेख गरी सोही अनुसार सुझाउ दिनु पर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको वास्तविक प्रभाव त्यसका सुझाव कार्यान्वयनमा निर्भर हुन्छ। त्यसैले प्रतिवेदनमा दिइएका सुझावहरूको कार्यान्वयन अवस्था अनुगमन गर्नु आवश्यक हुन्छ। सुझाउ मुख्यत नीतिगत, संरचनागत, व्यवस्थापन तथा सेवा प्रवाहमा सुधार र पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व अभिवृद्धि जस्ता विषयमा केन्द्रित भएर दिनु पर्दछ।

यसर्थ, कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रक्रिया योजनाबद्ध, विश्लेषणात्मक, सहभागितामूलक तथा प्रमाणमा आधारित हुन्छ। यसले सार्वजनिक स्रोत साधनको सदुपयोग, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता तथा संस्थागत उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ।

५. **कार्यमूलक लेखापरीक्षणले माग गर्ने जनशक्ति** - कार्यमूलक लेखापरीक्षण केवल हिसाबकिताब परीक्षण गर्ने परम्परागत प्रक्रिया होइन; यो सार्वजनिक निकायको कार्यसम्पादन, सेवा प्रवाह, स्रोत व्यवस्थापन, नीतिगत प्रभावकारिता तथा जनअपेक्षाको समग्र मूल्याङ्कन गर्ने गहन र उत्तरदायी कार्य हो। त्यसैले यस्तो लेखापरीक्षण सफल बनाउन साधारण प्राविधिक ज्ञान मात्र पर्याप्त हुँदैन। कार्यमूलक लेखापरीक्षणका लागि दूरदृष्टि, विश्लेषण क्षमता, तथ्यांक विश्लेषण, अनुसन्धान तथा खोजमूलक कार्यमा अनुभवी, नैतिकवान, व्यावहारिक ज्ञान, समुह कार्य र नेतृत्व क्षमता भएको जनउत्तरदायित्वको भावना भएको दक्ष तथा पेशागत विवेक प्रयोग गर्ने लेखापरीक्षक आवश्यक पर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्तिको लागि आवश्यक गुण र योग्यतालाई निम्नानुसार थप स्पष्ट गर्न सकिन्छ।

५.१. **व्यावसायिक निर्णय र शंका** (Professional Judgment & Skepticism- ISSAI 100)- लेखापरीक्षकले आफ्नो ज्ञान, अनुभव र सीपको प्रयोग गरी तथ्य तथा प्रमाणका आधारमा उचित निर्णय लिनु पर्दछ। साथै प्राप्त जानकारी वा प्रमाणलाई अन्धविश्वास नगरी सधैं प्रश्न गर्ने, आलोचनात्मक रूपमा मूल्याङ्कन गर्ने र थप प्रमाण आवश्यक भए खोज्ने मनोवृत्ति राख्नु पर्दछ।

५.२. **पेशागत क्षमता**(Professional Competence- ISSAI 300) – कार्यमुलक लेखापरीक्षणमा पेशागत क्षमता (Professional Competence) भन्नाले लेखापरीक्षकसँग वित्तीय कानुन, लेखाप्रणाली, र लेखापरीक्षण मापदण्डको सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक ज्ञान हुनुलाई बुझाउँछ। यसले स्वतन्त्रता, निष्पक्षता र व्यावसायिक निर्णय लिने क्षमतालाई समेत जनाउँछ।

५.३. **निष्ठावान(Integrity- ISSAI-130)** - कार्यमूलक लखापरीक्षणमा लेखापरीक्षकले कुनै राजनीतिक प्रभाव, व्यक्तिगत सम्बन्ध वा बाह्य दबाबबाट मुक्त भई निष्पक्ष रूपमा काम गर्नुपर्छ। त्यसैले इमानदारी, सत्यनिष्ठा र नैतिक साहस कार्यमूलक लेखापरीक्षकको आधारभूत गुण हुन्।

५.४. **रणनीतिक सोच (Strategic Thinking- ISSAI 300)**- लेखापरीक्षणको उद्देश्य प्रभावकारी रूपमा हासिल गर्न दीर्घकालीन दृष्टिकोण अपनाई उपलब्ध स्रोत, जोखिम, चुनौती तथा अवसरहरूको विश्लेषण गरी उचित निर्णय गर्ने क्षमता रणनीतिक सोच हो। ISSAI 3000 अनुसार यो क्षमता विशेष रूपमा लेखापरीक्षणको योजना, सुपरिवेक्षण र व्यवस्थापनमा आवश्यक मानिन्छ। लेखापरीक्षकले "के भयो?" मात्र होइन, "किन भयो?", "यसको प्रभाव के पर्यो?" र "कसरी सुधार गर्न सकिन्छ?" भन्ने प्रश्नहरूको उत्तर खोज्न सक्नुपर्छ। त्यसैले तार्किक सोच, समस्या विश्लेषण क्षमता तथा नतिजामुखी दृष्टिकोण भएको व्यक्ति आवश्यक हुन्छ। उदाहरणका लागि कुनै खानेपानी आयोजना समयमा सम्पन्न नभएको अवस्थामा केवल ढिलाइ भएको तथ्य उल्लेख गरेर मात्र पुग्दैन; बजेट व्यवस्थापन, ठेक्का प्रक्रिया, प्राविधिक कमजोरी, अनियमितता, निर्माण व्यवसायिको क्षमता, आयोजना व्यवस्थापनको गैरजिम्मेवारी वा समन्वय अभावमध्ये कुन कारणले समस्या उत्पन्न भयो भन्ने विश्लेषण गर्न सक्नुपर्छ।

५.५. **बहुआयामिक ज्ञान भएको** - कार्यमूलक लेखापरीक्षणको दायरा व्यापक हुन्छ। यसमा वित्तीय पक्षसँगै प्रशासन, योजना व्यवस्थापन, कानुन, सूचना प्रविधि, वातावरण, सामाजिक प्रभाव , प्राविधिक दक्षता तथा सार्वजनिक नीति सम्बन्धी ज्ञान आवश्यक पर्छ। उदाहरणका लागि कर चुहावटको परीक्षण गर्दा कर

कानुन, लेखापालन र आन्तरिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारको ज्ञान, सडक आयोजना परीक्षण गर्दा इन्जिनियरिङ सम्बन्धी आधारभूत ज्ञान, स्वास्थ्य कार्यक्रम परीक्षण गर्दा स्वास्थ्य सेवा प्रणालीको जानकारी र सूचना प्रविधि परियोजनामा डिजिटल प्रणालीको ज्ञान भएको लेखापरीक्षक आवश्यक पदर्छ। त्यसैले कार्यमूलक लेखापरीक्षक अनुसन्धानमूलक, बहुविषयगत ज्ञान र सिक्ने क्षमता भएको हुनुपर्छ। विज्ञ सेवा लिनुपर्ने विषयमा भने परामर्श सेवा खरिद गरी विशेषज्ञता सेवा लिन पनि सकिन्छ।

५.६. **सञ्चार तथा अन्तरव्यक्तिगत सीप** - कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सरोकारवालासँग छलफल, अन्तरवार्ता, प्रश्नावली तथा स्थलगत अवलोकन महत्त्वपूर्ण हुन्छ। त्यसैले लेखापरीक्षकमा प्रभावकारी संवाद र सञ्चार क्षमता हुन आवश्यक छ। उसले तथ्यलाई स्पष्ट, सरल र विश्वसनीय ढङ्गले प्रस्तुत गर्न सक्नुपर्छ। दोहोरो र प्रभावकारी सञ्चार सीपले प्रतिवेदन लेखन शैली पनि वस्तुनिष्ठ, प्रमाणमा आधारित र पाठकमैत्री बनाउन मद्दत गर्दछ।

५.७. **नवीन सोच र प्रविधिमैत्री** - आधुनिक समयमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सूचना प्रविधि, डेटा विश्लेषण, डिजिटल अभिलेख, अनलाइन सेवा प्रणाली तथा कृत्रिम बुद्धिमत्तासमेत प्रयोग हुन थालेका छन्। त्यसैले लेखापरीक्षक समयअनुसार अद्यावधिक, प्रविधिमैत्री र अनुसन्धानमुखी हुनुपर्छ। यदि लेखापरीक्षक पुराना कार्यशैलीमै सीमित रह्यो भने जटिल र आधुनिक प्रशासनिक प्रणालीको प्रभावकारी परीक्षण सम्भव हुँदैन।

६. **निष्कर्ष** - कार्यमूलक लेखापरीक्षण केवल हिसाबकिताब परीक्षण गर्ने औपचारिक प्रक्रिया मात्र होइन; यो शासन व्यवस्थाको आत्मपरीक्षण पनि हो। यसले प्रशासनिक कार्यसम्पादनका सकरात्मक र नकरात्मक दुवै पक्षलाई उजागर गर्दै सुधारको मार्ग देखाउँछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको उद्देश्य संस्थागत परिमार्जन, नीतिगत सुधार र जनउत्तरदायी शासनको आधार निर्माण गर्नु हो। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सम्बन्धित सरोकारवालालाई लेखापरीक्षक (Auditor), प्रयोगकर्ता (Intended Users) र जिम्मेवार पक्ष (Responsible Party) गरी मुख्यतः तीन पक्षमा विभाजन गरिएको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सरोकारवालाको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने उद्देश्यले "सहभागितामूलक लेखापरीक्षण कार्यविधि, २०७९" तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। उक्त कार्यविधिअनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयले वार्षिक रूपमा गर्ने वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षणबाहेक कार्यमूलक तथा अन्य विशेष लेखापरीक्षण कार्यमा वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाका आधारमा आवश्यकताअनुसार नागरिक समाजलाई समेत संलग्न गराउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। सोही व्यवस्थाअनुरूप प्रत्येक वर्ष महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट छनोट भएका कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षणका विषयहरूमा प्रचलित कानुनी व्यवस्थाबमोजिम नागरिक सङ्ग-संस्था (Civil Society Organizations – CSOs) छनोट गरी लेखापरीक्षणको कार्यान्वयन चरणमा संलग्न गराउने अभ्यास रहेको छ।

महाभारतमा उल्लेख गरिएको छ'-"धर्मो रक्षति रक्षितः"अर्थात् धर्मको रक्षा गर्नेको धर्मले नै रक्षा गर्दछ। यहाँ "धर्म" भन्नाले केवल धार्मिक आस्था मात्र होइन, कर्तव्य, नैतिकता, न्याय र उत्तरदायित्वलाई समेत जनाउँछ। सार्वजनिक धनको सही उपयोग सुनिश्चित गर्नु, जनताको विश्वास जोगाउनु र राष्ट्रको सम्पत्तिको संरक्षण गर्नु पनि राज्यको धर्म हो। यही धर्मको पालनामा कार्यमूलक लेखापरीक्षणले मार्गदर्शकको भूमिका निर्वाह गर्दछ। यदि सम्बन्धित निकायले कार्यमूलक लेखापरीक्षणका सुझावहरुलाई सहि ढंगले आत्मसात् गर्न सक्यो भने भ्रष्टाचार निवारण, सुशासन प्रवर्धन

र शासन प्रतिको जनविश्वास सिर्जना भई लागतमा मितव्ययिता, कार्यान्वयनमा कार्यदक्षता र उद्देश्य प्राप्तिमा प्रभावकारीता हासिल गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई जनता प्रति जवाफदेही बनाउन सकिन्छ।

अन्ततः- "तमसो मा ज्योतिर्गमय" अर्थात' अन्धकारबाट उज्यालतर्फ लैजाने यही वैदिक भनाई जस्तै, कार्यमूलक लेखापरीक्षणले पनि अनियमितता, अपारदर्शिता र गैरजिम्मेवारीको अन्धकार हटाई सुशासन, निष्ठा र जनविश्वासको उज्यालोतर्फ राज्यलाई डोऱ्याउने पवित्र दायित्व निर्वाह गर्न सक्नु पर्दछ।

सन्दर्भ सूची

१.लेखापरीक्षण ऐन, २०७५

२. कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन, २०८२

३. "सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड"

४. प्रशासन पत्रिका, २०७७ भाद्र ८, कार्यमूलक लेखापरीक्षण,

लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धिमा सरोकारवालाको भूमिका



- टीकानाथ अर्याल

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको पाइन्छ। यही मान्यता अनुरूप सबै सरकारी निकायहरुको अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते महालेखापरीक्षकको नियुक्तिसँगै महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको हो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले समयसापेक्ष रूपमा जनहितका लागि "जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने" दूरदृष्टि (Vision) तथा "राष्ट्रलाई स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने" गन्तव्य (Mission) तय गरेको छ भने निष्ठा, स्वतन्त्रता, व्यावसायिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई आफ्ना मूल्य मान्यता (Core Values) का रुपमा अङ्गीकार गरेको देखिन्छ।

सरकारी अर्थात् सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण (Public Sector Audit) को गुणस्तर अन्तर्गत लेखापरीक्षण कार्यलाई विश्वसनीय, निष्पक्ष, प्रभावकारी एवं स्वीकृत मानदण्ड तथा योजनाअनुसार सम्पन्न गर्न आवश्यक विभिन्न पक्षहरू पर्दछन्। यस अन्तर्गत मुख्य रूपमा स्वतन्त्रता, वस्तुनिष्ठता र निष्पक्षता, व्यावसायिक दक्षता, लेखापरीक्षण मानदण्डको पालना, पर्याप्त तथा उपयुक्त प्रमाण सहितको निष्कर्ष तथा सुझाव, योजनाबद्ध लेखापरीक्षण, प्रभावकारी सुपरिवेक्षण तथा गुणस्तर नियन्त्रण, समयबद्धता, स्पष्ट तथा विश्वसनीय प्रतिवेदन, नैतिक आचरण, कार्यान्वयनयोग्य सुझाव/सिफारिस तथा सोको अनुगमन लगायतका पक्षहरू समावेश हुन्छन्। यी तत्त्वहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट लेखापरीक्षणको उचित गुणस्तर कायम भई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता अभिवृद्धिमा मद्दत पुग्दछ।

यसै गरी लेखापरीक्षणको प्रभाव अन्तर्गत लेखापरीक्षण तथा सम्परीक्षणको क्रममा बेरुजु रकम असुल भई राजस्वमा पुग्ने योगदान, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको सुझाव/सिफारिस बमोजिम हुने नीतिगत, कानुनी तथा प्रकृयागत सुधार, बेरुजु कायम हुने दरमा न्यूनीकरण, सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरुपयोग न्यूनीकरण, वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शितामा सुधार एवं समग्र सुशासनमा अभिवृद्ध लगायतका पक्षहरू समावेश हुन्छन्। लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धि गर्न लेखापरीक्षण गर्ने संस्थाको मात्र नभई सरकार, संसद, सार्वजनिक निकाय तथा नागरिक समाज लगायत सबै सरोकारवालाको सक्रिय भूमिका आवश्यक हुन्छ।

---

* *निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले २०८३ जेठ महिनामा कोशी प्रदेशका ३ जिल्ला तथा गण्डकी प्रदेशका ३ जिल्लामा लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि तथा नागरिक सहभागितात्मक लेखापरीक्षण सम्बन्धी अन्तरक्रिया तथा अभिमुखीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गरेको थियो। उक्त कार्यक्रममा जिल्लास्थित स्थानीय तहका प्रमुख/उपप्रमुख, अध्यक्ष/उपाध्यक्ष एवं प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत तथा लेखा प्रमुखहरू, प्रदेश कार्यालयका कार्यालय प्रमुख तथा लेखा प्रमुखहरू, नागरिक समाज संस्थाका प्रतिनिधि, गैरसरकारी संस्थाका प्रतिनिधि तथा नेपाल पत्रकार महासंघका जिल्लास्थित प्रतिनिधि तथा अन्य सञ्चारकर्मी लगायतका सरोकारवालाहरूको सहभागिता रहेको थियो। गण्डकी प्रदेशको गोरखा, लमजुङ तथा तनहुँ जिल्लामा सञ्चालित उक्त कार्यक्रमको सञ्चालन एवं सहजीकरण टोलीमा यस लेखका लेखक समेत सहभागी भएको थियो। उल्लिखित ३ जिल्लामा सञ्चालित कार्यक्रमका सहभागीहरूबाट प्राप्त सुझाव, पृष्ठपोषण तथा गुनासाहरू समेतको आधारमा लेखापरीक्षणमा रहेका कमजोरी तथा सुधारका पक्ष, लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि गर्नका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालय तथा अन्य सरोकारवाला निकायहरूले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका लगायतका विषयमा यस लेखमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

लेखापरीक्षणको गुणस्तर तथा यसको व्यवस्थापन

लेखापरीक्षणमा गुणस्तर भन्नाले लेखापरीक्षण प्रक्रियाले कुनै निकायको सारभूत त्रुटि, कमजोरी, अनियमितता वा जोखिमहरू पहिचान गरी सो सम्बन्धमा विश्वसनीय निष्कर्ष र राय प्रस्तुत गर्नु हो। गुणस्तरीय लेखापरीक्षणका प्रमुख विशेषताहरूमा स्वतन्त्रता र निष्पक्षता, व्यावसायिक दक्षता र सीप, पर्याप्त तथा उपयुक्त लेखापरीक्षण प्रमाण, लेखापरीक्षण मानदण्डको पालना, प्रभावकारी योजना र सुपरिवेक्षण, विश्वसनीय र स्पष्ट प्रतिवेदन, नैतिक आचरणको पालना, समयमै प्रतिवेदन तयारी तथा प्रस्तुति, सुधारमुखी र कार्यान्वयनयोग्य सुझाव/सिफारिसहरू प्रदान लगायत रहेका छन्। गुणस्तरीय लेखापरीक्षणले सार्वजनिक जवाफदेहिता, पारदर्शिता, सुशासन तथा जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) द्वारा जारी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको लागि गुणस्तर व्यवस्थापन सम्बन्धी मानदण्ड (ISSAI 140: Quality Management for SAIs) ले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू (SAIs) ले आफ्नो रणनीतिक उद्देश्य एवं कार्य जिम्मेवारी (Mandate) हरू पूरा गर्न तथा गुणस्तरीय नतिजा हासिल गर्नका लागि कार्य सञ्चालनका सबै पक्षहरू उच्च गुणस्तरको हुनु पर्ने आवश्यकता औँल्याएको छ। साथै गुणस्तर सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रणनीति, संगठनात्मक संस्कृति, नीति र प्रक्रियाहरूमा निर्मित हुनुपर्ने तथा यसको काम र प्रतिवेदनको गुणस्तरले SAI को प्रतिष्ठा र विश्वसनीयतालाई असर गर्ने तथ्य समेत उक्त मानदण्डले उल्लेख गरेको छ।

यसै गरी सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्त सम्बन्धी मानदण्ड (ISSAI 100: Fundamental Principles of Public Sector Auditing) अनुसार प्रत्येक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीको डिजाइन, कार्यान्वयन र सञ्चालन गर्नु पर्दछ जसले गर्दा संस्थाले लेखापरीक्षण तथा अन्य कार्यहरू ISSAI तथा सान्दर्भिक अन्य मानदण्ड अनुरूप निरन्तर उच्च स्तरको गुणस्तरमा सम्पादन गर्दछ भन्ने कुराको उचित आश्वास्तता प्रदान गर्दछ।

गुणस्तर व्यवस्थापन सम्बन्धी उल्लिखित मानदण्डअनुसार नै महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण योजनादेखि कार्यान्व्यन र अनुगमन लेखापरीक्षणसम्मका विभिन्न चरणमा सुपरिवेक्षक तथा उपल्लो तह समेतबाट लेखापरीक्षण टोलीको कामको पुनरावलोकन हुने गरेको छ।

लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धिका लागि भएका प्रयासहरू

लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट समयसापेक्ष रूपमा विभिन्न प्रयासहरू भएको पाइन्छ। यस सम्बन्धी केही महत्त्वपूर्ण पहलहरू देहायअनुसार छन्:-

- सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) ले जारी गरेका इन्टोसाई पेशागत घोषणाहरूको ढाँचा (IFPP) मा आधारित "नेपाल सरकारी लेखापरीक्षण मान" (NGAS) २०७७।७८ देखि लागु गरिएको छ।
- लेखापरीक्षण गुणस्तर व्यवस्थापनका लागि INTOSAI द्वारा जारी मानदण्ड (ISSAI १३०: Quality Management for SAIs) तथा तथा सो बमोजिमको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन हेण्डबुक, २०७९ स्वीकृत भई कार्यान्वयनमा रहेको छ।
- लेखापरीक्षण गुणस्तर व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य गर्न गुणस्तर आश्वस्तता निर्देशनालय तथा अडिट ल्याब निर्देशनालयसहितको संरचनात्मक व्यवस्था गरिएको छ।
- सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका स्थापित मान्यता, नीति, मानदण्ड, मार्गदर्शन, निर्देशिका तथा कार्यविधि अनुसरण भएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षण टोलीहरूबाट प्रारम्भिक प्रतिवेदन जारी गर्नुपूर्व र प्रतिवेदन जारी पश्चात् सुपरिवेक्षण तथा आन्तरिक पुनरावलोकनको कार्य नियमित रूपमा हुँदै आएको छ।
- लेखापरीक्षकहरूको आचार संहिता सम्बन्धी मानदण्ड ISSAI १३०: Code of Ethics बमोजिम आचारसंहिता कार्यान्वयन निर्देशिका, २०७९ कार्यान्वयनमा ल्याइएको साथै आचारसंहिता पालना स्थितिको अनुगमन गर्न ३ सदस्यीय अनुगमन समिति रहेको छ।
- वित्तीय, कार्यमूलक तथा परिपालना लेखापरीक्षण मार्गदर्शन एवं स्थानीय तह, सार्वजनिक खरिद, आयोजना हिसाब, राजस्व लेखापरीक्षण, नागरिक सहभागितात्मक लेखापरीक्षण लगायतका विषय क्षेत्रगत लेखापरीक्षण निर्देशिका जारी भई कार्यान्वयनमा रहेको छ।
- लेखापरीक्षणमा संलग्न हुने जनशक्तिलाई अनवरत पेसागत तालिम, नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) सञ्चालन, कार्यमूलक लेखापरीक्षण, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण, सार्वजनिक खरिदको लेखापरीक्षण लगायतका विषयमा तालिम/प्रशिक्षण नियमित रूपमा प्रदान गर्ने गरिँदै आएको छ।
- कर्मचारीहरूलाई वैदेशिक तालिम, गोष्ठी तथा अध्ययनमा सहभागी गराउने गरिएको, सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय संगठनहरू तथा सो मातहतका विभिन्न वर्किङ ग्रुपमा रही क्षमता अभिवृद्धि सम्बन्धी कार्यक्रमहरूमा संलग्नता हुने गरेको छ।
- हरेक आर्थिक वर्षको लेखापरीक्षण शुरु गर्नु अघि माननीय महालेखापरीक्षकज्यूबाट वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तथा वार्षिक कार्यतालिका स्वीकृत हुने, वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाको आधारमा निकायगत तथा कार्यालगत लेखापरीक्षण योजना तयार हुने, लेखापरीक्षण योजनामा मूलतः लेखापरीक्षणको उद्देश्य निर्धारण गरी निकायसँग सम्बन्धित जोखिम पहिचान तथा विश्लेषण गर्दै लेखापरीक्षणमा ध्यान केन्द्रित गरिने विषयवस्तु तथा लेखापरीक्षणको क्षेत्र निर्धारण हुने गरेको छ।
- बेरुजु लेखन तथा वर्गीकरण कार्यमा एकरूपता कायम गर्न साबिकको निर्देशिकालाई समयसापेक्ष परिमार्जन गरी बेरुजु वर्गीकरण निर्देशिका, २०८२ जारी गरी लागु गरिएको छ।

- बेरुजु फर्स्यौट तथा सम्परीक्षण सम्बन्धी कार्यमा सहजीकरण र एकरूपता कायम गर्न बेरुजु सम्परीक्षण निर्देशिका, २०८१ स्वीकृत गरी लागु गरिएको छ।
- स्थलगत लेखापरीक्षण पश्चात् देखिएका बेहोराहरू उपर जिम्मेवार पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरुसँग छलफल वा बहिर्गमन बैठक गर्ने गरिएको छ।
- लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन स्थलगत रुपमै जारी गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ।
- लेखापरीक्षण डोरबाट समेत गत विगतको बेरुजु सम्परीक्षण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ।
- कार्यालयको वेबसाइट तथा विभिन्न सञ्चार माध्यमबाट जिल्लामा जिल्लामा लेखापरीक्षण टोली खटिएको सूचना प्रसारण हुने गरेको छ।
- गत विगत वर्षदेखि लेखापरीक्षण गराउने निकाय तथा लेखापरीक्षण टोलीको कार्य सम्पादन सम्बन्धमा केही गुनासा तथा सुझाव भए उपलब्ध गराउन सञ्चार माध्यमबाट समेत अनुरोध गर्ने गरिएको छ।
- एकल तथा संयुक्त लेखापरीक्षण टोली खटिएका जिल्लामा सबै कार्यालयका कार्यालय प्रमुख, लेखा प्रमुख, अन्य सरोकारवाला तथा सञ्चारकर्मीसहितको प्रवेश बैठक/भेला हुने गरेको छ।
- लेखापरीक्षण टोली खटिएका बखत महालेखापरीक्षकज्यूको उपस्थितिमा लेखापरीक्षण गरिने निकायका जिम्मेवार पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरुसहितको भर्चुअल बैठक आयोजना गर्ने गरिएको छ।

लेखापरीक्षणमा रहेका कमजोरी तथा सुधारका पक्षहरू

लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि सम्बन्धी अन्तरक्रिया कार्यक्रममा उपस्थित सहभागीहरूबाट प्राप्त गुनासा तथा सुझावहरू समेतको आधारमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने लेखापरीक्षणमा रहेका कमजोरी तथा सुधारका पक्षहरू देहायअनुसार रहेका छन्:-

- लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन लेखन तथा बेरुजु वर्गीकरणमा एकरूपता नरहेको।
- लेखापरीक्षकहरू स्वतन्त्र, निष्पक्ष तथा पारदर्शी हुन नसकेको भनी सरोकारवालाहरूबाट प्रश्न उठ्ने गरेको।
- लेखापरीक्षकहरूमा आचरणगत तथा व्यवहारगत समस्याहरू समेत देखिएको।
- कतिपय उच्च जोखिमयुक्त निकायमा लेखापरीक्षणको लागि पर्याप्त समय नहुँदा लेखापरीक्षणको अपेक्षित गुणस्तर कायम गर्न समस्या रहेको।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा यदाकदा गणितीय तथा भाषिक त्रुटि हुने गरेको।
- नतिजामूलकभन्दा तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउन नसकेको।
- असुल/दाखिला भएका, नियमित गरिएका तथा प्रमाण/पुष्ट्याइँसहित सम्परीक्षणको लागि लागि अनुरोध गर्दा समेत कतिपय बेरुजु सम्परीक्षण नभएको भन्ने गुनासो रहेको।
- स्थानीय तहको संगठन तथा व्यवस्थापन (O & M) सर्वेक्षण प्रतिवेदन तयार गरी गाउँ/नगर सभाबाट पारित गरी मुख्यमन्त्री कार्यालयमा पेश गरिएको तथापि पद दर्ता नभएको आधारमा शिक्षा तथा स्वास्थ्य सेवा सञ्चालनका लागि अत्यावश्यक भई भर्ना गरिएका कर्मचारीहरूको तलब, भत्ता रकम समेत बेरुजु हुने गरेको भन्ने गुनासो रहेको।
- दहत्तर/बहत्तरको राजस्व बाँडफाँट लगायतका विषयमा रहेको कानुनी विभिन्नता तथा अस्पष्टता समाधान नहुँदा बेरुजु औंल्याउनु पर्ने स्थिति रहेको।

- लेखापरीक्षण बहिर्गमन बैठकमा प्रारम्भिक प्रतिवेदनको पूर्ण मस्यौदा प्रस्तुति तथा दफावार छलफलमा कमी रहेको।
- कतिपय लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन समयमै जारी हुने नसकेको।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई सरल, स्पष्ट, स्वतन्त्र, वस्तुपरक, त्रुटिरहित र कार्यान्वयनयोग्य बनाउने चुनौती रहेको।

लेखापरीक्षणको गुणस्तर सुधारका लागि गर्नुपर्ने कार्यहरू

लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि सम्बन्धी अन्तरक्रिया कार्यक्रममा उपस्थित सहभागीहरूबाट प्राप्त गुनासा तथा सुझावहरू समेतको आधारमा लेखापरीक्षणको गुणस्तर सुधारका लागि गर्नुपर्ने कार्यहरू देहायअनुसार रहेका छन्:-

- लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन लेखन तथा बेरुजु वर्गीकरणमा एकरूपता ल्याउनु पर्ने।
- कार्यालयबाट जारी हुने लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई सम्बन्धित पक्ष वा जिम्मेवार निकायका साथै सरोकारवाला समेतले स्वीकार गर्ने वातावरण सिर्जना गर्नु पर्ने।
- लेखापरीक्षणमा खटिने कर्मचारीलाई गहन तालिम/प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान सीप नियमित रूपमा प्रदान गर्नु पर्ने।
- महालेखापरीक्षकको कर्मचारीको व्यवहार तथा आचरणमा सुधार गर्नु पर्ने। आचार संहिता पालना स्थितिको सुक्ष्म निगरानी गरी यसलाई थप प्रभावकारी बनाउनु पर्ने।
- प्रकृयामूलकभन्दा नतिजामूलक लेखापरीक्षणमा ध्यान दिनुपर्ने, सञ्चालित कार्यक्रम तथा खर्चको प्रभावकारिता वा उपलब्धिमा समेत ध्यान दिनु पर्ने।
- प्राप्त गुनासा सम्बोधन गर्न कार्यालयले तर्जुमा गरेका मानदण्ड, मार्गदर्शन, निर्देशिका लगायतका विधि तथा पद्धति परिपालना गराउने तथा सो सम्बन्धी अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने।
- पर्याप्त अध्ययन, परीक्षण, रुजु तथा छलफल गरी यकिन गरेर मात्र बेरुजु औँल्याउनु पर्ने।
- निर्माण कार्यको लेखापरीक्षण गर्दा सम्भव भएसम्म स्थलगत अवलोकन समेत गर्नु पर्ने।
- कार्यविधि तथा मापदण्ड बनाएर गरिएको खर्चलाई बेरुजु औँल्याउन नहुने।
- प्रारम्भिक प्रतिवेदनको प्रतिक्रियाबाट फस्यौंट तथा बेरुजु सम्परीक्षण कार्यलाई प्राथमिकता दिई समयमै टुङ्गयाइदिनु पर्ने।
- बहिर्गमन बैठकमा प्रारम्भिक प्रतिवेदनको मस्यौदा उपर दफावार छलफल हुने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने साथै जनप्रतिनिधिहरूलाई समेत छलफलमा सहभागी गराउनु पर्ने।
- लेखापरीक्षण गरिएको कार्यालय/निकायले अवलम्बन गरेका असल अभ्यासहरू समेतलाई प्रतिवेदनमा समावेश गर्नुपर्ने,
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वित्तीय तथा प्रशासनिक स्वायत्तता सुनिश्चित गर्नु पर्ने।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई स्रोत, साधन सम्पन्न बनाई सूचना प्रविधिको उच्चतम उपयोग गर्दै फेसलेस/रिमोट अडिटलाई प्राथमिकता दिनु पर्ने, यसका लागि सरकारी निकायहरूले प्रयोगमा ल्याएको लेखा प्रणालीमा कारोबारसँग सम्बन्धित बिल, भर्पाई तथा अन्य आवश्यक डकुमेण्ट्स समेत स्क्यान गरी अपलोड गर्ने प्रबन्ध मिलाउनु पर्ने।

- जोखिममा आधारित लेखापरीक्षणलाई थप प्रभावकारी बनाई उच्च जोखिमयुक्त क्षेत्र/निकायलाई प्राथमिकता दिई लेखापरीक्षण गर्नु पर्ने।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदन स्पष्ट, तथ्यपरक, संक्षिप्त तथा कार्यान्वयनयोग्य बनाउनु पर्ने।
- लेखापरीक्षणमा नागरिक सहभागितालाई अभिवृद्धि गर्दै जानु पर्ने।
- महालेखापरीक्षक तथा संसद, तीनै तहका सरकार, जिम्मेवार निकायहरू एवं सरोकारवालाबिचको समन्वय र सहकार्य थप सुदृढ गर्नु पर्ने।

लेखापरीक्षणको प्रभाव अभिवृद्धिका लागि सरोकारवालाको भूमिका

लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि गर्न केवल लेखापरीक्षण गर्ने निकाय (महालेखापरीक्षक) को मात्र नभई सरकार, संसद, जिम्मेवार सार्वजनिक निकायहरू तथा नागरिक समाज लगायत सबै सरोकारवालाको सक्रिय भूमिका आवश्यक हुन्छ। लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि सम्बन्धी अन्तरक्रिया कार्यक्रममा उपस्थित सहभागीहरूबाट प्राप्त गुनासा तथा सुझावहरू समेतको आधारमा लेखापरीक्षणको गुणस्तर र प्रभाव अभिवृद्धि गर्न निम्नलिखित निकायहरूको निम्नानुसार भूमिका हुनुपर्दछः-

(क) महालेखापरीक्षकको कार्यालय

- स्वतन्त्र र गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने।
- लेखापरीक्षक निष्ठावान्, वस्तुपरक एवं पेशागत रूपले दक्ष हुनु पर्ने।
- लेखापरीक्षकहरूको क्षमता विकास गर्ने तथा प्रविधिको प्रयोग बढाउने।
- अनुगमन, सुपरिवेक्षण तथा गुणस्तर नियन्त्रणमा विशेष ध्यान दिनु पर्ने।
- जोखिममा आधारित तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई प्राथमिकता दिने।
- स्पष्ट, तथ्यपरक, संक्षिप्त तथा कार्यान्वयनयोग्य लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्ने।
- ढिलो गरी जारी भएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा त्यसका सिफारिसहरूको सान्दर्भिकता न्यून हुँदै जाने हुँदा लेखापरीक्षण कार्य तथा प्रतिवेदन जारी गर्ने कार्य आर्थिक वर्ष समाप्त भएको ५-६ महिनाभित्रै गर्ने प्रबन्ध मिलाउने।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजु तथा सुझाव कार्यान्वयनको नियमित अनुगमन गर्ने।

(ख) संघीय संसद तथा सार्वजनिक लेखा समिति

- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमाथि यथासमयमै छलफल गर्ने।
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमाथिको छलफलमा लेखा उत्तरदायी अधिकृत तथा अन्य जिम्मेवार पदाधिकारीहरूलाई उपस्थित गराउने।
- वार्षिक प्रतिवेदनमाथि प्रभावकारी छलफल तथा आवश्यक कारबाही सुनिश्चित गर्ने।
- सम्बन्धित निकायलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने।
- समितिको सिफारिस तथा बेरुजु फछ्यौंट स्थितिको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने।
- बेरुजु फछ्यौंट सम्बन्धमा आवश्यक नीतिगत तथा कानुनी सुधारका लागि पहल गर्ने।

(ख) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकार

- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा दिइएका सुझाव तथा सिफारिस कार्यतालिका बनाई कार्यान्वयन गर्ने।
- वित्तीय अनुशासन र सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने।

- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई सुदृढ बनाउने।
- लेखापरीक्षणका लागि आवश्यक स्रोत, साधन तथा सहयोग उपलब्ध गराउने।

(ग) सार्वजनिक निकाय तथा कार्यालयहरू

- वित्तीय कारोबारको यथार्थ र पूर्ण अभिलेख राख्ने।
- फेसलेस/रिमोट अडिटका लागि आवश्यक पूर्वाधार तयार गर्ने।
- लेखापरीक्षणका क्रममा आवश्यक सूचना तथा कागजात उपलब्ध गराउने।
- आन्तरिक नियन्त्रण र जोखिम व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउने।
- लेखापरीक्षणबाट औँल्याइएका बेरुजु समयमै असुलफस्यौंट गर्ने/गराउने।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित कमजोरी सुधार गर्दै जाने।

(घ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगतथा अन्य निगरानी निकाय

- लेखापरीक्षणबाट देखिएका भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप वा अनियमिततालाई आवश्यकताअनुसार सन्दर्भ सामग्रीको रूपमा ग्रहण गर्ने।
- दोषीमाथि कानुनी कारबाही सुनिश्चित गर्ने।
- सुशासन र उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्ने।

(ङ) नागरिक समाज, सञ्चारमाध्यम र सर्वसाधारण

- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनबारे जनचेतना फैलाउने।
- सार्वजनिक स्रोतको उपयोग सम्बन्धमा निगरानी गर्ने।
- सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिताको पैरवी गर्ने।
- सरकारी निकायहरूबाट भएको सार्वजनिक स्रोत, साधनको दुरुपयोग तथा अनियमितता सम्बन्धमा उजागर गर्ने त्यस्तो सूचना लेखापरीक्षकलाई उपलब्ध गराई सहयोग गर्ने।
- सार्वजनिक निकायहरूको निरन्तर निगरानी तथा खबरदारी गर्ने।
- नैतिकता र सदाचार पद्धतिको प्रवर्धन गर्ने।

(च) न्यायपालिका

- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमासँग सम्बन्धित न्यायिक पुनरावलोकन सम्बन्धी मुद्दाको शीघ्र निरूपण गर्ने।
- कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्ने।

निष्कर्ष

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण कार्य स्वतन्त्र, निष्पक्ष, विश्वसनीय र प्रभावकारी बनाउँदै स्वीकृत मानदण्ड तथा योजनाअनुसार सम्पन्न गर्न सकेमा यसको गुणस्तर कायम हुन सक्छ। यसका लागि वस्तुनिष्ठता र निष्पक्षता, व्यावसायिक दक्षता, लेखापरीक्षण मानदण्डको पालना, पर्याप्त तथा उपयुक्त प्रमाण सहितको निष्कर्ष तथा सुझाव, योजनाबद्ध लेखापरीक्षण, प्रभावकारी सुपरिवेक्षण तथा गुणस्तर नियन्त्रण, समयबद्धता, स्पष्ट तथा विश्वसनीय प्रतिवेदन, आचार संहिता पालना, कार्यान्वयनयोग्य सुझाव तथा सिफारिस एवं सोको अनुगमन

जस्ता पक्षहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। यसबाट लेखापरीक्षणको उचित गुणस्तर कायम भई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न मद्दत पुग्दछ।

यसै गरी लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालय, संसद, सरकार, सार्वजनिक निकाय, आन्तरिक लेखापरीक्षण एकाइ, निगरानी निकाय, नागरिक समाज लगायतका सरोकारवालिबिच उचित समन्वय, सहकार्यका साथै लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सुझाव/सिफारिस कार्यान्वयनप्रति प्रतिबद्धता आवश्यक हुन्छ। यी सबै निकायले आ-आफ्नो जिम्मेवारी प्रभावकारी रूपमा निर्वाह गर्न सकेमा लेखापरीक्षणको प्रभाव अपेक्षित रूपमा अभिवृद्धि हुने विश्वास गर्न सकिन्छ।

नेपालमा वित्तीय समावेशीकरण



जानकी भण्डारी *

१. सारांश

नेपालले वित्तीय समावेशीकरण मार्फत समाजका विपन्न र दुर्गम क्षेत्रका नागरिकहरूलाई औपचारिक वित्तीय प्रणालीमा पहुँच पुऱ्याउने लक्ष्य राखेको छ। नेपाल सरकार र नेपाल राष्ट्र बैंकले नीतिगत व्यवस्थाहरू मार्फत वित्तीय समावेशीकरण बढाउने प्रयास गरिरहेका छन्। यद्यपि, भौगोलिक विकटता र न्यून डिजिटल साक्षरता अझै पनि मुख्य समस्याका रूपमा रहेका छन्। दुर्गम क्षेत्रमा बैंकहरूको न्यून उपस्थिति र सेवामा लाग्ने उच्च थवलागतले गर्दा लक्षित वर्गले पूर्ण लाभ लिन सकेका छैनन्। यसका साथै, अनौपचारिक वित्तीय कारोबारको दबदबा र प्राविधिक पूर्वाधारको अभावले चुनौतीहरू थपेका छन्। यी समस्या समाधान गर्न पूर्वाधार विकास र व्यावहारिक वित्तीय शिक्षामा लगानी बढाउनु आवश्यक देखिन्छ। अन्ततः, समावेशी आर्थिक विकासका लागि वित्तीय पहुँच मात्र नभई त्यसको सही प्रयोग सुनिश्चित गर्नु आजको आवश्यकता हो।

२. पृष्ठभूमि

वित्तीय समावेशीकरणले समाजका विपन्न तथा सीमान्तकृत वर्गलाई गुणस्तरीय र वहनयोग्य वित्तीय सेवाको पहुँच सुनिश्चित गराई आर्थिक रूपमा सक्षम बनाउने मुख्य ध्येय राखेको हुन्छ। यसले सुरक्षित बचत, कोष स्थानान्तर, कर्जा, बीमा र भुक्तानी जस्ता सेवाहरूलाई सहज र पहुँचयोग्य बनाउँदै गरिब वर्गको वित्तीय आवश्यकता पूरा गर्ने लक्ष्य लिएको छ। नेपालको सन्दर्भमा 'एक घर एक खाता' जस्ता महत्त्वाकांक्षी नीति र सबै स्थानीय तहमा बैंक शाखा पुऱ्याउने अनिवार्य व्यवस्थाले वित्तीय पहुँच र समावेशीकरणको जगलाई मजबुत बनाएको छ।

नेपाल राष्ट्र बैंकले 'फाइनान्सियल इन्क्लुजन रोडम्याप २०१७-२०३० मार्फत सन् २०३० सम्ममा सबै नेपालीमा वहनयोग्य वित्तीय सेवा पुऱ्याउने रणनीतिक उद्देश्य रहेको छ। पछिल्लो समय डिजिटल बैंकिङ, शाखारहित बैंकिङ र भुक्तानी सेवा प्रदायकहरूको बढ्दो प्रयोगले भौगोलिक दूरीको बाधालाई चिर्दै दुर्गम क्षेत्रसम्म वित्तीय सेवा पुऱ्याउन सफल भएको छ। ग्राहक संरक्षण, पारदर्शिता र विवाद समाधानका उचित संयन्त्रहरूले औपचारिक वित्तीय संस्थाहरूप्रति सर्वसाधारणको विश्वास बढाउँदै वित्तीय समावेशीकरणको दायरालाई फराकिलो बनाउँदै लगेका छन्। नेपालमा लघुवित्त र सहकारीका माध्यमबाट समेत ठूलो जनसंख्या वित्तीय प्रणालीमा आबद्ध भई स्वरोजगार र साना उद्यमका लागि सहुलियतपूर्ण कर्जाको सुविधा लिइरहेका छन्। तर पनि यसमा थुप्रै चुनौती तथा समस्याहरु विद्यमान रहेका छन्। यि समस्या तथा चुनौतीहरु

---

* *निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

समाधान भएमा मात्र वित्तीय कारोबारका माध्यमबाट गरिबी निवारण गरी मुलुकमा समावेशी र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल हुने देखिन्छ।

३. परिचय

वित्तीय समावेशीकरण भन्नाले समाजका सबै वर्ग, विशेषगरी न्यून आय भएका र ग्रामीण क्षेत्रका विपन्न नागरिकहरूलाई औपचारिक बैंकिङ प्रणालीमा आबद्ध गराउने प्रक्रियालाई बुझाउँछ। यसको मुख्य उद्देश्य देशका हरेक नागरिकलाई सुरक्षित, भरपर्दो र किफायती मूल्यमा आवश्यक वित्तीय सेवाहरू सहजै उपलब्ध गराउनु हो। यस अन्तर्गत सबै ठाउँमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको पहुँच पुऱ्याउने, सर्वसाधारणलाई खाता खोल्न प्रोत्साहित गर्ने र त्यसको नियमित उपयोग बढाउने कार्यहरू पर्दछन्। यसले केवल बचत र कर्जा प्रवाहलाई मात्र नभई डिजिटल भुक्तानी, रेमिट्यान्स र लघुबिमा जस्ता महत्वपूर्ण सेवाहरूलाई समेत समेट्दछ। नागरिकहरूलाई वित्तीय रूपमा सक्षम बनाउन यस प्रक्रियामा वित्तीय ज्ञान र चेतना जगाउने साक्षरता अभियान पनि सँगसँगै सञ्चालन गरिन्छ। समग्रमा, वित्तीय समावेशीकरणले समाजका आर्थिक रूपले पछाडि परेका मानिसहरूलाई मूलधारमा ल्याएर गरिबी निवारण र देशको दिगो आर्थिक विकासमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ।

४. वित्तीय पहुँच र साक्षरताका आधारभूत पक्षहरू

राज्यको वित्तीय प्रणालीमा आम नागरिकको सुलभ पहुँच, प्रयोग र सक्षमता सुनिश्चित हुनु नै वित्तीय समावेशीकरण हो। यसले नागरिकको आर्थिक जीवनस्तर उकास्नुका साथै समग्र मुलुकको आर्थिक स्थायित्व र समृद्धिका लागि जगको काम गर्दछ, जसका आधारभूत पक्षहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- **वित्तीय पहुँच** : वित्तीय संस्थाहरूको भौतिक उपस्थिति, वित्तीय सेवाहरूको उपलब्धता जस्तै; शाखा, एटिएम आउटलेट, शाखारहित सेवा तथा तिनीहरूको वहनयोग्यताले वित्तीय पहुँचको अवस्थालाई उजागर गर्दछन्।
- **वित्तीय सेवाको प्रयोग** : वित्तीय सेवाहरूको प्रयोग जस्तै निक्षेप खाता संख्या, कर्जा खाता संख्या, जम्मा रकम, कारोबार संख्या, नियमित प्रयोग, वित्तीय सक्षमता, मोबाइल बैंकिङ, डेबिट - क्रेडिट कार्ड प्रयोगको अवस्थाले वित्तीय समावेशीकरणलाई निर्धारण गर्दछ।
- **वित्तीय सेवाको गुणस्तर** : ग्राहकको चाहना परिपूर्ति गर्ने वित्तीय सेवा तथा प्रोडक्टहरू, उपलब्ध विभिन्न वैकल्पिक सेवा, ग्राहकको सचेतना तथा बुझाइको स्तरले पनि वित्तीय समावेशीकरणमा प्रभाव पार्दछ।
- **वित्तीय शिक्षा** : वित्तीय समावेशीकरणलाई सक्षम बनाउने प्रमुख तत्व नै वित्तीय साक्षरता हो। वित्तीय शिक्षाले कुनै पनि व्यक्तिसँग भएको आर्थिक वा वित्तीय स्रोत-साधनको प्रभावकारी एवम् मितव्ययी उपयोग गर्ने ज्ञान प्रदान गर्दछ। वित्तीय कार्यहरू सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक ज्ञान हासिल गरी बचत, कर्जा सापटी तथा यसको भुक्तानी आदि जस्ता वित्तीय सेवाका बारेमा जानकारी राख्नु नै वित्तीय साक्षरता हो।

- **सामाजिक स्थिति :** घरपरिवारको सामाजिक संरचना तथा संजाल, साथीभाइ तथा सहकर्मीहरू व्यवहार जसले परिवारलाई सामाजिक बीमा तथा सामाजिक पूँजी समेत प्रदान गर्दछन्। यस्ता तत्वहरूले समेत परिवारलाई औपचारिक वित्तीय बजारमा समावेश हुने र नहुने सम्बन्धमा निर्णायक भूमिका खेल्दछन्।
- **वित्तीय पूर्वाधार :** वित्तीय पूर्वाधारहरू जस्तै भौगोलिक दूरी, आधुनिक प्रविधिको प्रयोग, डिजिटल कारोबारको उपलब्धता तथा सहजता वित्तीय समावेशीकरणका प्रमुख निर्धारक तत्व हुन्।
- **वित्तीय ग्राहक संरक्षणः** वित्तीय ग्राहक संरक्षणले ती नीति नियम, नियमन, संस्थागत व्यवस्थाहरूलाई समेट्दछ जसले ग्राहकलाई वित्तीय बजारमा सुरक्षा प्रदान गर्दछन्। ग्राहकले वित्तीय संस्थाका निर्णय, सेवा सुविधा, नीति नियमको बारेमा समयमै जानकारी पाउनुपर्दछ।

५. **नेपालको आर्थिक विकासमा वित्तीय समावेशीकरणको भूमिका -** आर्थिक असमानता हटाउँदै वित्तीय साक्षरता र पहुँचको माध्यमबाट नागरिकलाई सबल बनाउने प्रक्रिया नै वित्तीय समावेशीकरण हो। नेपालको वर्तमान अर्थतन्त्र र समाजमा यसले पुऱ्याएको सकारात्मक योगदान र भूमिकाहरूलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

- **औपचारिक अर्थतन्त्रको विस्तारः** पहिलेको समयमा जस्तै घरमै नगद राख्ने वा अनौपचारिक माध्यम (जस्तैः ढुकुटी, साहुमहाजन) बाट कारोबार गर्ने परिपाटी घटेको छ। जनताको बचत बैंकमा आउँदा देशको पुँजी निर्माणमा मद्दत पुगेको छ।
- **गरिबी निवारण र स्वरोजगारः** साना तथा मझौला कर्जा र सहुलियतपूर्ण ऋणका कारण ग्रामीण क्षेत्रमा साना उद्योग, व्यावसायिक कृषि र पशुपालन फस्टाएका छन्, जसले रोजगारी सिर्जना र गरिबी घटाउन प्रत्यक्ष भूमिका खेलेको छ।
- **महिला सशक्तीकरणः** महिला उद्यमी कर्जा र गाउँ-गाउँमा खुलेका लघुवित्तका कारण महिलाहरू आर्थिक रूपमा आत्मनिर्भर बन्दै गएका छन्। निर्णय प्रक्रियामा उनीहरूको सहभागिता बढेको छ।
- **विप्रेषणको औपचारिक च्यानलः** वैदेशिक रोजगारीबाट आउने पैसा सिधै बैंक खातामा आउने व्यवस्था हुँदा हुन्डी जस्ता अवैध कारोबार रोकिएका छन् र रेमिट्यान्सको उत्पादनशील उपयोग बढेको छ।
- **पारदर्शिता र सुशासनः** सरकारी भत्ता र अनुदानहरू सिधै लक्षित व्यक्तिको बैंक खातामा जाँदा बीचमा हुने भ्रष्टाचार र चुहावट अन्त्य भएको छ।

६. **विश्व परिदृश्य**

- विश्व बैंकको ग्लोबल फिन्डेक्स, २०२५ को प्रतिवेदन अनुसार विश्वमा अहिले करिब १ अर्ब ३० करोड जनता बैंकिङ तथा वित्तीय सेवाको पहुँचबाहिर (Unbanked) रहेका छन्। विकासोन्मुख राष्ट्रहरूमा यो अवस्था अझै पनि चुनौतीपूर्ण देखिन्छ, जहाँ वित्तीय पहुँचविहीनहरूको ठूलो हिस्सा बसोबास गर्दछ। त्यसैगरी एशिया प्रशान्त र दक्षिण एशियाली क्षेत्रमा डिजिटल माध्यमको विकास भए तापनि अझै करोडौँ मानिसहरू औपचारिक वित्तीय सेवाको पहुँचबाट टाढा छन्, जसमध्ये आधा जनसङ्ख्या केवल आठवटा अर्थतन्त्रहरूमा मात्र केन्द्रित छन्।

- प्रतिवेदनले विश्वभरका ७९ प्रतिशत वयस्कहरूको बैंक खाता रहेको देखाएको छ। यसअघि सन् २०११ र सन् २०१४ मा विश्वभरका क्रमशः ५१ प्रतिशत र ६२ प्रतिशत वयस्कहरूको मात्र बैंक खाता रहेको थियो। विकसित राष्ट्रहरूमा खाता स्वामित्व निकै उच्च रहेको देखिन्छ भने न्यून तथा मध्यम आय भएका राष्ट्रहरूमा अझै पनि ७५ प्रतिशत मानिसमा मात्र वित्तीय पहुँच पुग्न सकेको छ।
- त्यसैगरी लैङ्गिक अन्तर घट्दै गएर विश्वभर ७७ प्रतिशत महिलाको बैंक खाता पुगेको भए तापनि न्यून आय भएका र विपन्न वर्गका मानिसहरूमा अझै वित्तीय असमानता कायम छ। यस्तै, विश्वभरका कुल वयस्कमध्ये १५ प्रतिशतले मोबाइल मनी खाता प्रयोग गरिरहेका छन् भने डिजिटल प्रविधिको विस्तारका कारण खातामा बचत गर्ने वयस्कहरूको सङ्ख्या बढेर ४० प्रतिशत पुगेको छ। युवा तथा विपन्न वर्गलाई औपचारिक वित्तीय समावेशीकरणको दायरामा ल्याउने कार्य अझै पनि विश्वव्यापी वित्तीय एजेन्डाको प्राथमिकतामा रहेको देखिन्छ।

७. नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणको अवस्था - नेपाल राष्ट्र बैंकको वित्तीय समावेशीकरण नीति,२०८१ अनुसार नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणको वर्तमान अवस्था देहायअनुसार रहेको छ।

- नेपाल राष्ट्र बैंकबाट वि.सं. २०७८ मा गरिएको अध्ययन Financial Access in Nepal प्रतिवेदनअनुसार वि.सं. २०७७ असार महिनासम्म कम्तीमा एक व्यक्ति एक खाताको आधारमा ६७.३ प्रतिशत जनसंख्याको बैंक तथा वित्तीय संस्थामा (क, ख र ग वर्गमा) खाता रहेको देखिएको छ। नेपाल राष्ट्र बैंकले वि.सं. २०७६ मा गरेको संक्षिप्त अध्ययन प्रतिवेदनमा नेपालको कुल जनसंख्याको ६०.९ प्रतिशत जनसंख्या औपचारिक वित्तीय सेवामा समावेश भएको देखिएको थियो।
- नेपाल राष्ट्र बैंकले वि.सं. २०७९ मा प्रकाशन गरेको Baseline Survey on Financial Literacy in Nepal मा नेपालको वित्तीय समावेशीकरणको स्थिति प्रस्तुत गरिएको छ। उक्त सर्वेक्षणमा वयस्क जनसंख्याको वित्तीय सेवाको प्रयोगका सूचकहरूमा सर्वाधिक (८६.६४ प्रतिशत) ले बचत, लगानी वा अवकाश उपकरण, ७३.७८ प्रतिशतले भुक्तानी उपकरण, ४६.३४ प्रतिशतले ऋण उपकरण र ३०.०२ प्रतिशतले मात्र बीमा सेवा प्रयोग गरेको पाइएको छ। सर्वेक्षणमा ४६.३४ प्रतिशत वयस्क जनसंख्याले कर्जा प्रयोग गरेको पाइएको छ भने जम्मा १७.६० प्रतिशतले मात्र बैंक कर्जा उपयोग गरेका छन् र अझै पनि ७१.८३ प्रतिशत जनसंख्या आफ्नो आर्थिक आवश्यकता पूरा गर्न परिवार तथा साथीभाइमा निर्भर रहेको देखिएको छ।
- वि.सं. २०८० असार मसान्तसम्म बझाङको साइपालबाहेक सबै स्थानीय तहमा वाणिज्य बैंकको शाखा पुगेसँगै बैंक तथा वित्तीय संस्थाको शाखा सञ्जाल ११ हजार ५ सय ८९ पुगेको छ। त्यसैगरी, सोही अवधिमा डिजिटल वालेट (Digital Wallet) प्रयोगकर्ता संख्या १,८९,४१,७६३, मोबाइल बैंकिङ (Mobile Banking) ग्राहक संख्या २,१३,६३,९८९, इन्टरनेट बैंकिङ (Internet Banking) ग्राहक संख्या १८,५६,१९५, कनेक्ट आईपीएस (Connect IPS) प्रयोगकर्ता संख्या ११,०८,४३६ रहेका छन्। सोही अवधिमा एटीएम संख्या ४८५५, मोबाइल बैंकिङ प्रयोगकर्ता २ करोड १३ लाख ६४ हजार, निक्षेप खाता संख्या ५ करोड ११ लाख ७८ हजार पुगेको र कर्जा खाता संख्या १८ लाख ४५ हजार नाघेको देखिन्छ। साथै, डेबिट कार्ड लिनेको संख्या १ करोड ८ लाख ५६ हजार ३ सय ७५ र क्रेडिट कार्ड लिनेको संख्या २ लाख ३८ हजार ७ सय ९५ पुगेको छ।

- समावेशीकरणका यी विभिन्न आयामहरूलाई मध्यनजर गर्दा, समावेशीकरणको उद्देश्यलाई निकै महत्वका साथ अघि बढाउनुपर्ने र यसका लागि अवलम्बन गरिने विभिन्न कार्यक्रमहरू र जारी गरिने निर्देशन तथा मार्गदर्शनहरूमा तादात्म्य हुनुपर्ने देखिन्छ।

८. **वित्तीय समावेशीकरण नीति** - नेपाल राष्ट्र बैंकले वित्तीय समावेशीकरण नीति, २०८१ जारी गरेको छ। वित्तीय स्थायित्वलाई मध्यनजर गर्दै वित्तीय सेवाको विस्तार, प्रगाढता अभिवृद्धिका साथै वित्तीय साक्षरता प्रवर्द्धन र वित्तीय ग्राहक संरक्षणमार्फत वित्तीय समावेशीकरण प्रवर्द्धन गर्नु यस नीतिको उद्देश्य रहेको छ। वित्तीय समावेशीकरणको सम्बन्धमा विगतमा तर्जुमा गरिएका योजना तथा कार्यक्रम र त्यसको कार्यान्वयनका क्रममा जारी गरिएका निर्देशन र अभ्याससमेतका आधारमा समावेशी वित्तीय पहुँच,वित्तीय साक्षरता,वित्तीय शिक्षा,वित्तीय ग्राहक संरक्षण,डिजिटल प्रविधिमा नवप्रवर्तन,लघु साना तथा मझौला उद्योग/व्यवसायलाई प्रवर्द्धन गर्ने,लैंगिक तथा वातावरणमैत्री बैंकिङ प्रवर्द्धन,दिगो र फराकिलो आर्थिक विकास,वित्तीय पूर्वाधारको विकास,वित्तीय आचरणसम्बन्धी नियामकीय भूमिका,साझेदारी र सहकार्य,तथ्यांक संकलन, विश्लेषण तथा मूल्यांकन,आवधिक सर्वेक्षण र मापनलगायतका १३ वटा वित्तीय समावेशीकरण नीति तथा वित्तीय पहुँचको विस्तार,वित्तीय सेवाको प्रयोगमा विस्तार,उद्यमशीलता तथा आर्थिक गतिविधिमा विस्तार,वित्तीय साक्षरता प्रवर्धन,वित्तीय ग्राहकको हित संरक्षण,तथ्यांक संकलन र मापनलगायतका ६ वटा प्राथमिकताका क्षेत्र अवलम्बन गरिएको छ।

९. **नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणको लागि भएका प्रयासहरु** - नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणलाई आर्थिक विकास, गरिबी निवारण र समतामूलक समाज निर्माणको मुख्य खम्बाका रूपमा लिइएको छ। यसका लागि नेपाल सरकार र नेपाल राष्ट्र बैंकले नीतिगत, कानुनी र संस्थागत तहमा विभिन्न प्रयासहरू गर्दै आएका छन्। नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणका लागि भएका प्रमुख प्रयासहरू र यसको भूमिकालाई निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

१०. **नेपाल राष्ट्र बैंकबाट वित्तीय समावेशीकरण अभिवृद्धिको लागि गरेका प्रयासहरु** -

- वि.सं. २०३१ मा वाणिज्य बैंकहरूमार्फत सानाक्षेत्र कर्जा कार्यक्रम लागू गरिएको थियो जसमा बैंकहरूले आफ्नो निक्षेपको ५ प्रतिशत रकम साना क्षेत्र (कृषि, साना उद्योग र सेवा) मा कर्जा प्रदान गर्नुपर्दथ्यो। वि.सं. २०३३ मा यो कार्यक्रमको नाम प्राथमिकता क्षेत्र कर्जामा रुपान्तरण गरी निक्षेपको ७ प्रतिशत कर्जा लगानी गर्नुपर्ने व्यवस्था गरियो।
- वाणिज्य बैंकहरूको शाखा विस्तारमा पहल गरी सुरुका वर्षमा दुर्गम स्थानमा शाखा खोल्दा लाग्ने खर्च शोधभर्ना दिने नीतिको परिणामस्वरूप वि.सं. २०३४ असार मसान्तसम्ममा नेपालका सबै जिल्लामा कम्तीमा एउटा वाणिज्य बैंकको शाखा पुगेको थियो।
- बैंक तथा वित्तीय संस्थाको विस्तारसँगै आधुनिक बैंकिङ सेवाको विकास भएको देखिन्छ। वि.सं. २०५२ मा हिमालयन बैंकले नेपाली डेबिट कार्ड, टेलि बैंकिङ, वि.सं. २०५९ मा कुमारी बैंकले इन्टरनेट बैंकिङ, वि.सं. २०६१ मा लक्ष्मी बैंकले SMS Banking (Mobile Banking) भित्र्याएका थिए। यसकै निरन्तरता स्वरूप आधुनिक बैंकिङ सेवाअन्तर्गत ABBS, Branchless Banking, Mobile Banking, ATM तथा Utility Bill Payment जस्ता सेवाको सुरुवात हुँदै गयो।
- छरिएर रहेका बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐनहरूलाई एकीकृत ऐनका माध्यमबाट प्रतिस्थापन गर्न वि.सं. २०६० फागुनदेखि लागू हुने गरी बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी अध्यादेश जारी गरी सोही

अध्यादेशलाई वि.सं.२०६३ मा बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०६३ को रूपमा जारी गरिएको थियो। उक्त ऐनेले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई क वर्ग - वाणिज्य बैंक ख वर्ग- विकास बैंक, ग वर्ग वित्त कम्पनी र घ वर्ग लघुवित्त वित्तीय संस्थामा वर्गीकरण गरेको छ।

- वित्तीय संस्थाहरूको कारोबारलाई सहज तुल्याउन चेक क्लियरिङ, Pay Order र बैंक ड्राफ्टसम्बन्धी सेवा सदस्य बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई दिन नेपाल राष्ट्र बैंकमा समाशोधन गृह स्थापना भयो। हाल उक्त कार्य नेपाल क्लियरिङ हाउस लिमिटेडको स्थापनापश्चात् Electronically चेक क्लियरिङ हुने गरेको छ। वि.सं. २०७३ भदौ १ बाट Inter-Bank Payment System (IPS) को सुरुवात भएको छ।
- नेपाल राष्ट्र बैंकले विगतदेखि नै नगदरहित कारोबार, उपभोक्ता संरक्षण, डिजिटल भुक्तानी, बैंकिङ प्रवर्द्धनका साथै वित्तीय साक्षरतामा केन्द्रित कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आएको छ। वि.सं. २०७४ मा नेपाल वित्तीय समावेशीकरण कार्ययोजना (Nepal Financial Inclusion Action Plan) लाई अङ्गीकार गरेको थियो।
- नेपाल सरकारको सहकार्यमा नेपाल राष्ट्र बैंकले मूल प्रवाहमा रहेका बैंकहरूमार्फत कम आय भएका जनतालाई कर्जा प्रवाह गर्नुपर्ने नीति विस्तार गर्दै दातृ निकायहरूको सहयोगमा लघुवित्त नमुना कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गरेको थियो।
- मागपक्ष (सेवाग्राही) लाई सुविधा प्रदान गर्ने उद्देश्यले नेपाल राष्ट्र बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई आधारभूत बैंकिङ सेवा जस्तैः खाता खोल्दा, चेक जारी गर्दा (Good for Payment चेकसमेत), चेकको Stop Payment गर्दा, मौज्दात प्रमाणित गर्दा (Balance Certification), खाता सञ्चालन गर्दा, खाता बन्द गर्दा, स्टेटमेन्ट दिँदा, विप्रेषण रकम खातामा जम्मा गर्दा, ग्राहकको निष्क्रिय खाता सक्रिय गराउँदा, एबीबीएस, विद्युतीय कार्डहरू जारी गर्दा सुरुमा लिइने शुल्कबाहेक त्यस्तो कार्डको अवधि समाप्त नहुन्जेलसम्म नवीकरण लगायतका सेवा प्रदान गर्दा ग्राहकबाट कुनै किसिमको सेवा शुल्क लिन नपाउने व्यवस्था गरेको छ।
- नेपाल राष्ट्र बैंकको चौथो रणनीतिक योजना (Strategic Plan २०२२-२६) को Pillar २: Regulation and Supervision अन्तर्गत Objective ७ मा Enhance Financial Literacy, Inclusion and Access to Finance उल्लेख छ। साथै, Strategy १ : Promoting Financial Inclusion र Strategy २ : Increasing Access to Finance रहेका छन्।
- वित्तीय समावेशीत्ता तथा साक्षरताको प्रवर्द्धनका लागि नेपाल राष्ट्र बैंकले वि.सं. २०६६ मा Alliance for Financial Inclusion (AFI) र वि.सं. २०७० मा Child and Youth Finance International (CYFI) को सदस्यता प्राप्त गरेको थियो। साथै, प्रत्येक वर्ष विविध कार्यक्रम गरी Global Money Week समेत मनाउँदै आइरहेको छ। बैंकबाट वित्तीय साक्षरताका कार्यक्रमहरूको थप प्रभावकारिताका लागि वित्तीय साक्षरता रूपरेखा (Financial Literacy Framework, २०२२) जारी भएको छ।
- बैंक तथा वित्तीय संस्था नियमन विभागमा रहेको गुनासो व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य, वित्तीय ग्राहक संरक्षणसम्बन्धी कार्य र वित्तीय समावेशीत्ता पोर्टल व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य, लघुवित्त संस्था सुपरीवेक्षण विभागमा रहेको वित्तीय समावेशीत्ता इकाई तथा दातृ निकायको सहयोगमा सञ्चालन गरिएका परियोजना र गभर्नरको कार्यालयमा रहेको वित्तीय साक्षरता इकाईबाट हुने कार्यलाई एकीकृत रूपले सञ्चालन गर्न गभर्नरको कार्यालयअन्तर्गत वित्तीय समावेशीत्ता तथा ग्राहक संरक्षण महाशाखा स्थापना भएको छ।
- देशको भुक्तानी प्रणालीको आधुनिकीकरणका लागि अन्य विकास साझेदारको सहयोगमा नेपाल राष्ट्र बैंकले वि.सं. २०७१ मा Nepal Payment System Development Strategy (NPSDS) तयार गरेको छ।

- राष्ट्रिय भुक्तानी प्रणालीको आधुनिकीकरण गर्ने क्रममा नेपाल राष्ट्र बैंकले पहिलो रणनीतिक योजना (२०६३-२०६७) मा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डको आधारमा भुक्तानी तथा फछ्र्यौट प्रणालीको विकास गर्न जोड दिएको छ।
- Automated Clearing System का लागि वि.सं. २०६५ पुस ४ मा नेपाल क्लियरिङ हाउस लिमिटेड (NCHL) को स्थापनासँगै भुक्तानी प्रणालीको आधुनिकीकरणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह भएको छ।
- नेपाल र भारतबीच सहज, सुलभ र सुरक्षित विद्युतीय भुक्तानी प्रणालीको विकास गर्ने उद्देश्यले नेपाल राष्ट्र बैंक र भारतीय रिर्जभ बैंकबीच भारतको Unified Payments Interface (UPI) र नेपालको National Payments Interface (NPI) बीच द्विपक्षीय नियामकीय संयन्त्र स्थापना गर्ने सम्बन्धमा मिति २०८० फागुन ३ मा सम्झौता भएको छ।

११. नेपाल सरकारबाट वित्तीय समावेशीकरण अभिवृद्धिको लागि गरेका प्रयासहरु

- सरकारको आर्थिक उदारीकरण नीति अवलम्बन भएसँगै संयुक्त विदेशी लगानी (Foreign Joint Venture) बैंकको रूपमा वि.सं.२०४१ मा नेपाल अरब बैंक लि. (हालको नबिल बैंक लि=), वि.सं.२०४२ मा नेपाल इन्डोस्वेज बैंक लिमिटेड (हालको नेपाल इन्भेष्टमेन्ट मेगा बैंक लिमिटेड) र वि.सं.२०४३ मा नेपाल ग्रिण्डलेज बैंक लिमिटेड (हालको स्टयाण्डर्ड चार्टर्ड बैंक नेपाल लिमिटेड) को स्थापना भएको हो। Foreign Joint Venture बैंकको स्थापना भएसँगै आधुनिक बैंकिङ सेवा, प्रविधि तथा व्यवस्थापकीय सीप समेत भित्रिएको पाइन्छ।
- वित्त कम्पनी ऐन, २०४० जारी, आ.व. २०४९/५० मा ग्रामीण विकास बैंक मोडेल बमोजिम तत्कालीन पाँचै विकास क्षेत्रमा ग्रामीण विकास बैंकको स्थापना र वि.सं. २०५२ मा विकास बैंक ऐन जारी भएको थियो।
- तोकिएको क्षेत्रमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाले लगानी गरेको कर्जा ऋणीबाट असुल उपर हुन नसकेमा बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई क्षतिपूर्ति दिन कर्जा सुरक्षण कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने उद्देश्यले वि.सं. २०३१ मा कर्जा सुरक्षण निगम प्रा.लि.को रूपमा स्थापना भएको थियो।
- कुनै कारणले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले निक्षेपकर्ताहरूको रकम फिर्ता गर्न नसक्ने स्थिति उत्पन्न भएमा निक्षेपकर्ताको तोकिएको हदसम्मको निक्षेप फिर्ता गरी वित्तीय क्षेत्रप्रति आम जनसाधारण र सरोकारवालापक्षको दीर्घकालीन विश्वास कायम राख्ने उद्देश्यले वि.सं. २०६७ सालबाट निक्षेप सुरक्षण गर्ने कार्यको थालनी गरेको थियो।
- निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोष ऐन, २०७३ लागू भएपछि कम्पनी ऐन बमोजिम स्थापित निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण निगम प्रा.लि.हालको निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोषमा स्वतः रूपान्तरण भएको हो।
- सरकारी बैंकहरूको वित्तीय अवस्था खस्कँदै गई निष्क्रिय पुँजी बढ्दै जाने क्रम बढेकोले नेपाल सरकार, विश्व बैंक र एसियाली विकास बैंकको संयुक्त सहभागितामा वि.सं.२०५७ देखि एकीकृत वित्तीय क्षेत्र सुधार कार्यक्रम लागू भयो। यसअन्तर्गत नेपाल राष्ट्र बैंक, नेपाल बैंक लि. र राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक लि.को संरचनागत सुधार कार्यक्रम सञ्चालन भयो।
- नेपाल सरकारको पहलमा आयोजना केन्द्रित (Project-Based) लघुवित्त नमुना कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन भएका थिए। जसअन्तर्गत पश्चिम तराई गरिबी निवारण आयोजना, सामुदायिक भूमिगत जल सिँचाइ

सेक्टर आयोजना, तेस्रो पशु विकास आयोजना, ग्रामीण महिलाका लागि उत्पादनशील कर्जा कार्यक्रम, महिलाका लागि लघु कर्जा परियोजना सञ्चालनका लागि दातृ निकाय र नेपाल राष्ट्र बैंकसँग सम्झौता भएको थियो। हाल ग्रामीण क्षेत्रमा वित्तीय पहुँच कार्यक्रम (Sustainable Economic Development in Rural Areas SEDRA I,II,III) सञ्चालनमा रहेको छ।

- वित्तीय समावेशीकरणको थप आयामका लागि कर्मचारी सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोषसँगै सामाजिक सुरक्षा कोषको स्थापनाले पनि भूमिका खेलेको छ। श्रम ऐन, २०७४ ले सबै प्रकारका निकायहरूले आफ्ना कामदार तथा कर्मचारीहरूलाई पारिश्रमिक भुक्तानी गर्दा अनिवार्य रूपमा बैंक खाता प्रयोग गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था तथा वि.सं.२०७७ सालदेखि सामाजिक सुरक्षा भत्ता सम्बन्धित व्यक्तिको बैंक खातामा सिधै भुक्तानी गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ।
- मिति २०८०/०९/०४ को मन्त्रीस्तरीय निर्णयअनुसार नेपाल सरकारको निवृत्तभरण बैंक खातामार्फत मात्र भुक्तानी गर्ने कार्य भइरहेको छ।
- वि.सं. २०७६ वैशाख १ गतेबाट खोलौ बैंकखाता अभियान अन्तर्गत 'समृद्धिसँग जोडौं नाता, सबै नेपालीको बैंक खाता नाराका साथ बैंक खाता नभएका नेपाली नागरिकका लागि खाता खोल्ने नीतिको कार्यान्वयन भएको छ।
- नेपाल सरकारले व्यावसायिक कृषि तथा पशुपंक्षी कर्जा, शिक्षित युवा स्वरोजगार कर्जा, विदेशबाट फर्केका युवा परिचालन कर्जा, महिला उद्यमी कर्जा, दलित समुदाय विकास कर्जा, उच्च र प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा कर्जा, भूकम्प पीडितहरूको लागि निजी आवास निर्माण कर्जा, कपडा उद्योग सञ्चालन कर्जा, प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक परिषद्बाट मान्यताप्राप्त संस्थाबाट लिइने तालिमको लागि कर्जा र युवा वर्ग स्वरोजगार कर्जामा ब्याज अनुदान दिने प्रयोजनको लागि सहुलियतपूर्ण कर्जा कार्यविधि - २०७५ जारी गरेको र सोहीबमोजिम ब्याज अनुदानसमेत उपलब्ध गराउँदै आएको छ।

१२. **नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणमा रहेका चुनौतीहरु** - नेपालको भौगोलिक विकटता, न्यून आर्थिक साक्षरता र परम्परागत बैंकिङ प्रणालीका कारण लक्षित वर्गसम्म आधुनिक वित्तीय सेवा पुऱ्याउन अझै पनि ठूलो चुनौती रहेको देखिन्छ। डिजिटल पूर्वाधारको अभाव र ग्रामीण क्षेत्रमा बैंकिङ पहुँचको असमान वितरणले गर्दा ठूलो जनसंख्या अझै पनि औपचारिक वित्तीय दायराभन्दा बाहिर रहन बाध्य छ। यसै सन्दर्भमा, नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणलाई पूर्ण रूपमा सफल बनाउने क्रममा देहायका बहुआयामिक चुनौतीहरू बाधकका रूपमा रहेका छन्:

- वित्तीय पूर्वाधारहरूको चुनौती जस्तै भौगोलिक विकटताको अवस्था, आवश्यक पूर्वाधारको कमी, बैंकिङ तथा वित्तीय सञ्जाल प्रभावकारी बन्न नसक्नु, भौगोलिक असमानता, ग्रामीण क्षेत्रमा पर्याप्त सेवा प्रदान गर्न नसक्नु, शहरी तथा अर्धशहरी क्षेत्रमा आवश्यकता भन्दा बढी वित्तीय संस्थाहरू हुनु।
- ग्रामीण क्षेत्रमा भरपर्दो सडक, विद्युत, र इन्टरनेट सेवाको अभाव हुनु वित्तीय सेवा विस्तारको ठूलो बाधक हो। डिजिटल बैंकिङका लागि आवश्यक न्यूनतम पूर्वाधार नहुँदा प्रविधिको लाभ ग्रामीण जनताले पाउन सकेका छैनन्।
- न्यून तथा अनियमित आम्दानी, औपचारिक वित्तीय सेवाहरूको वहनयोग्य क्षमताको अभाव, सम्पत्तिको अभावमा मानिसको औपचारिक बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट कर्जा लिन नसक्नु।

- कमजोर वित्तीय शिक्षा तथा चेतनाले गर्दा ग्राहकसँग औपचारिक वित्तीय संस्थासँगको आबद्धता पनि न्यून रहेको तथा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले समरूपी बैंकिङ प्रोडक्टहरू मात्र बजारमा ल्याउनु। स्मार्टफोन र इन्टरनेटको पहुँच बढे पनि मोबाइल बैंकिङ वा डिजिटल वालेट (e-wallets) कसरी सुरक्षित रूपमा प्रयोग गर्ने भन्ने ज्ञानको कमी छ। वित्तीय क्षेत्रमा बढ्दै गएको अनलाइन ठगी, ओटीपी (OTP) चोरी, र स्क्यामिङका घटनाहरूले गर्दा सर्वसाधारणमा डिजिटल बैंकिङप्रति अविश्वास पैदा भएको छ।
- अधिकांश बैंकिङ प्रोडक्टहरू शहर-बजारका ग्राहकहरूलाई केन्द्रित गरेर ल्याउने,नवप्रवद्धानात्मक खालका बैंकिङ प्रोडक्टहरूको कमि हुनु।
- ग्राहकको जिम्मेवारीहरूको सचेतना प्रदान गर्न नसक्दा ग्राहक संरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था सशक्त हुन नसक्नु, गुनासो व्यवस्थापनको व्यवस्था पनि प्रभावकारी बन्न नसक्नु।
- नागरिकता लगायत अन्य आवश्यक कागजात अभावको कारणले गर्दा पनि धेरै ग्राहकको ग्राहक पहिचान पद्धति जटिल बन्दै गएको छ जसले गर्दा उनीहरूको औपचारिक वित्तीय सेवाको पहुँचलाई अयोग्य बनाएको।
- अर्थतन्त्रको ठूलो हिस्सा अनौपचारिक वित्तीय कारोबारमै केन्द्रित रहेकोले कागजातलगायत बैंकिङ प्रक्रियामा उच्च लागत लाग्ने, कर, आम्दानीको स्रोत उल्लेख गर्नुपर्ने लगायत अन्य कारणले गर्दा पनि ग्राहकहरू औपचारिक वित्तीय सेवाको प्रयोगमा आकर्षित हुन नसक्नु।
- परम्परागत तथा धितोमुखी कर्जा प्रक्रियाले गर्दा औपचारिक बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट कर्जा लिन वञ्चित हुनु, बैंक तथ वित्तीय संस्थाहरूप्रतिको विश्वासको कमि तथा बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रबाट नगदको आवश्यकता नपर्ने जस्ता कारण पनि औपचारिक संस्थाहरूसँगको वित्तीय पहुँचमा चुनौती देखिएको छ।
- मानिसहरू डिजिटल कारोबारमा अभ्यस्त हुन नसक्नु जस्ता कारणले गर्दा वित्तीय समावेशीकरणको गति दुर्त रूपमा अघि बढ्न सकेको छैन।

१३. **वित्तीय समावेशीकरणलाई सफल बनाउने उपाय -** नेपाल जस्तो भौगोलिक र सामाजिक विविधता भएको मुलुकमा वित्तीय समावेशीकरणलाई सफल, दिगो र प्रभावकारी बनाउन केवल बैंकिङ पहुँच पुऱ्याउनु मात्र पर्याप्त हुँदैन। यसका लागि नीतिगत, प्राविधिक र व्यावहारिक रूपमा बहुपक्षीय सुधारहरूको आवश्यकता पर्दछ। नेपालमा वित्तीय समावेशीकरणलाई सफल बनाउने मुख्य उपायहरू निम्नलिखित छन्:

- ग्राहकको आवश्यकता पूरा गर्ने ग्राहकमैत्री तथा नवप्रवर्तनात्मक बैंकिङ्ग प्रोडक्टमार्फत धेरै ग्राहकलाई आकर्षित गर्ने। बढी मानिससम्म वित्तीय पहुँच पुऱ्याउनको लागि प्रविधिमा आधारित वैकल्पिक उपायको प्रयोग गर्ने जस्तै एटिएम, शाखारहित बैंकिङ लगायत अन्य डिजिटल बैंकिङ सेवामा विस्तार गर्ने।
- ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्र दुवैमा स्थानीय निकायको सहयोगमा वित्तीय साक्षरता कार्यक्रममार्फत वित्तीय सेवा सम्बन्धी चेतना अभिवृद्धि गर्न जोड दिने। पाठ्यक्रममै वित्तीय साक्षरता (बचत, लगानी, ऋण र बीमा) सम्बन्धी विषयहरू समावेश गरिनुपर्छ। ग्रामीण महिला, किसान, र सीमान्तकृत समुदायलाई लक्षित गरी स्थानीय भाषामा वित्तीय तथा डिजिटल साक्षरता अभियान चलाउनुपर्छ।

मोबाइल बैंकिङ र डिजिटल वालेट सुरक्षित रूपमा कसरी प्रयोग गर्ने र अनलाइन ठगीबाट कसरी बच्ने भन्ने व्यावहारिक ज्ञान दिनु आवश्यक छ।

- डिजिटल साक्षरतालाई जोड दिंदै बैंकिङ सेवाहरूको डिजिटाइजेसन मार्फत नगदरहित डिजिटल अर्थतन्त्रतर्फ उन्मुख हुने। ग्रामीण र दुर्गम क्षेत्रमा उच्च गतिको इन्टरनेट र निरन्तर विद्युत आपूर्ति सुनिश्चित गरिनुपर्छ। स्मार्टफोन नभएका वा इन्टरनेट नभएका ठाउँमा पनि चल्ने 'युएसएसडी' (USSD) कोड वा अफलाइन प्रविधिमा आधारित बैंकिङ सेवालाई प्रोत्साहन दिनुपर्छ। साना किराना पसलदेखि सार्वजनिक यातायातसम्म क्यूआर भुक्तानीलाई विस्तार गर्ने र गाउँ-गाउँमा 'शाखारहित बैंकिङ एजेन्ट' हरूको सञ्जाललाई बलियो बनाउनुपर्छ।

- बैंकहरूले सहरी क्षेत्रको घरजग्गालाई मात्र धितो मान्ने परम्परागत शैली परिवर्तन गरी ग्रामीण क्षेत्रमा व्यवसायको सम्भाव्यता, कृषि बाली वा परियोजनालाई नै धितो मानेर ऋण दिने व्यवस्था गर्नुपर्छ। महिला उद्यमी, वैदेशिक रोजगारीबाट फर्केका युवा, र साना किसानका लागि घोषणा गरिएका सहुलियतपूर्ण कर्जाहरू झन्झटिलो प्रक्रिया बिना वास्तविक लक्षित वर्गले पाउने वातावरण बनाउनुपर्छ।
- वैदेशिक रोजगारीमा रहेका श्रमिकहरूलाई बैंकिङ च्यानलबाट पैसा पठाउन आकर्षित गर्न रेमिट्यान्स पठाउँदा लाग्ने शुल्क कम गर्ने वा शून्य बनाउने। औपचारिक माध्यमबाट आएको रेमिट्यान्सलाई सोझै बचत खाता वा 'रेमिट्यान्स ऋणपत्र' जस्ता उपकरणहरू मार्फत विकास निर्माण र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्ने वातावरण मिलाउनुपर्छ।
- स्थानीय पालिकाहरूले आफ्नो क्षेत्रमा रहेका सहकारी, लघुवित्त र वाणिज्य बैंकहरूसँग समन्वय गरी स्थानीय उत्पादनको प्रवर्द्धन र वित्तीय पहुँच विस्तारमा सहजीकरण गर्नुपर्छ। नेपाल राष्ट्र बैंकले वित्तीय संस्थाहरूलाई ग्रामीण क्षेत्रमा लगानी बढाउन थप सहुलियत दिने र नियमनलाई बलियो बनाउने नीति लिनुपर्छ।
- अन्य उपायमा भौतिक तथा वित्तीय पूर्वाधारको विकास, नियमनकारी निकायको उचित मौद्रिक तथा वित्तीय नीति, बैंक खाताको प्रयोग बढाउने, लघुवित्त सेवा विस्तार, ग्राहकमुखी नवप्रवर्तनीय प्रोडक्ट, कानुनी र नियामक संरचनाको पर्याप्तता, सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको प्रतिबद्धता जस्ता पक्ष प्रमुख रहेका छन्।

१४. निष्कर्ष

वित्तीय समावेशीकरणलाई आजको विश्वमा आर्थिक वृद्धि, गरिबी न्यूनीकरण र सामाजिक विकासको आधारभूत स्तम्भका रूपमा लिइन्छ। यसले सर्वसाधारणलाई वित्तीय सेवामा पहुँच सुनिश्चित गराउने मात्र होइन, वित्तीय अनुशासनलाई मजबुत बनाउँदै वित्तीय प्रणालीमा स्थायित्व कायम गर्न पनि सहयोग पुऱ्याउँछ। यही कारणले विकासोन्मुखदेखि विकसित अर्थतन्त्रसम्मका देशहरूले यसलाई प्राथमिकतामा राखेका छन्। नेपाल सरकारले यसलाई प्रवर्द्धन गर्न विभिन्न नीतिहरू निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्दै आएको छ भने नेपाल राष्ट्र बैंकले पनि वित्तीय पहुँच विस्तारका लागि निरन्तर पहल गरिरहेको छ।

यस प्रक्रियालाई अझ प्रभावकारी बनाउन बैंक तथा वित्तीय संस्थाले डिजिटल प्रविधिको प्रयोगलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने देखिन्छ। यसले वित्तीय सेवाबाट विमुख जनतालाई पहुँचमा ल्याउने मात्र होइन,

सम्पूर्ण प्रयोगकर्तालाई सुरक्षित रूपमा वित्तीय प्रविधि उपयोग गर्न प्रोत्साहित गर्छ। यसरी वित्तीय समावेशीकरणले आर्थिक अवसर विस्तार, सामाजिक न्याय प्रवर्द्धन, र दीर्घकालीन विकासलाई गति दिने महत्वपूर्ण साधनको रूपमा काम गर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल राष्ट्र बैंक. (२०८१). वार्षिक प्रतिवेदन तथा मौद्रिक नीति (आ.व. २०८१/८२). काठमाडौं।
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय. (२०८२). आर्थिक सर्वेक्षण २०८१/८२. काठमाडौंः अर्थ मन्त्रालय।
- नेपाल राष्ट्र बैंक. (२०८०). नेपालमा वित्तीय पहुँच सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन. काठमाडौं।
- वित्तीय समावेशीकरण नीति,२०८१ नेपाल राष्ट्र बैंक।
- राष्ट्रिय योजना आयोग. (२०८१). सोह्रौं आवधिक योजना (आ.व. २०८१/८२ - २०८५/८६). काठमाडौंः नेपाल सरकार।
- विश्व बैंक. (२०२५). ग्लोबल फिन्डेक्स डेटाबेस २०२५ः वित्तीय समावेशीकरण र डिजिटल भुक्तानीको अवस्था,द वर्ल्ड बैंक ग्रुप।
- नेपाल सरकार र नेपाल राष्ट्र बैंक. (२०७७). राष्ट्रिय वित्तीय समावेशीकरण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०२०-२०२५). काठमाडौंः अर्थ मन्त्रालय/नेपाल राष्ट्र बैंक।
- सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय. (२०७६). डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क २०७६ः विकास र समृद्धिका लागि डिजिटल मार्गचित्र (डिजिटल फाइनान्स उप-क्षेत्र). काठमाडौंः नेपाल सरकार।
- नेपाल राष्ट्र बैंक. (विभिन्न वर्ष). एनआरबी इकोनोमिक रिभ्यु (NRB Economic Review). काठमाडौंः नेपाल राष्ट्र बैंक (वित्तीय साक्षरता र ग्रामीण बैंकिङ पहुँच सम्बन्धी विशिष्ट अनुसन्धानात्मक लेखहरू)।
- नेपाल लघुवित्त बैंकर्स संघ. (२०८०). नेपालको ग्रामीण अर्थतन्त्रमा लघुवित्तको योगदान र वित्तीय पहुँचको चुनौती. काठमाडौंः एनएमबीए जर्नल संस्करण।

नेपालमा सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको अवस्थाः तेस्रो PEFA मूल्याङ्कन



- *भिमप्रसाद रिजाल*

१.पृष्ठभूमिः

सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व (Public Expenditure and Financial Accountability-PEFA) सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन (Public Financial Management- PFM) प्रणालीको प्रभावकारिता मापन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताप्राप्त ढाँचा हो। यसले सरकारको बजेट निर्माण, कार्यान्वयन, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, आन्तरिक नियन्त्रण, सार्वजनिक खरिद, राजस्व प्रशासन, लेखापरीक्षण तथा पारदर्शितालगायतका पक्षहरूको मूल्याङ्कन गर्दछ। नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीलाई सुदृढ, पारदर्शी, जवाफदेही तथा नतिजामुखी बनाउन PEFA मूल्याङ्कनलाई महत्वपूर्ण औजारका रूपमा प्रयोग गरिएको छ। नेपालले पहिलो, दोस्रो र तेस्रो गरी तीन पटक पेफा मूल्याङ्कन सम्पन्न गरिसकेको छ। तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनले विशेषगरी संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनपछि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा आएका परिवर्तन, उपलब्धि तथा चुनौतीहरूको मूल्याङ्कन गरेको छ।

तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनमा मूलतः संघको वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली, बजेट विश्वसनीयता, राजस्व व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद, आन्तरिक नियन्त्रण, लेखापरीक्षण तथा पारदर्शिताको अवस्थालाई विश्लेषण गरिनुका साथै प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय हस्तान्तरण र वित्तीय जोखिमका केहि पक्षहरु समेत समेटिएका छन। प्रस्तुत लेखको उद्देश्य नेपालमा पेफा मूल्याङ्कनको नतिजा विश्लेषण गर्नु र भावि दिनमा नेपालले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको प्रभावकारीता बढाउन के कस्तो रणनीति अवलम्बन गर्ने भन्ने विषयमा सुझावसमेत प्रदान गर्नु रहेको छ।

२.परिचयः

वित्तीय साधनको परिचालन, बाँडफाँट र उपयोगमा मितव्ययिता ,कार्यदक्षता र प्रभावकारिता कायम गर्ने सम्बन्धमा जवाफ दिनुपर्ने दायित्व नै वित्तीय उत्तरदायित्व हो। सार्वजनिक स्रोतको दक्षतापूर्ण परिचालनद्वारा सुशासन, विकास व्यवस्थापन र सेवा प्रवाहमा गुणस्तरीयता कायम राख्नुपर्ने मान्यता छ। वित्त सम्बन्धी प्रतिफलमा सुधार गर्न, वित्तीय अनुशासन, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता कायम गर्न बहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी, जवाफदेहिता तथा सोबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको उत्तरदायित्व परिपालना समेतलाई सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वको रुपमा व्याख्या गर्न सकिन्छ।

---

* *निर्देशक महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा*

सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वले सार्वजनिक कोषको प्रभावकारी उपयोग भए नभएको तथा सोबाट अधिकतम नतिजा प्राप्त भए नभएको विश्लेषण गर्ने कार्य गर्दछ। वित्तीय उत्तरदायित्वले सार्वजनिक कोषको सम्बन्धमा सरोकारवालाले राखेको जिज्ञासा तथा प्रश्नको उत्तर दिने दायित्वसमेत निर्धारण गरेको हुन्छ।

३. **सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा गरिएका व्यवस्थाः** सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वको पालना गर्ने तथा सो सम्बन्धमा उठेका प्रश्नहरुको जवाफ दिने सम्बन्धमा विद्यमान संवैधानिक, नीतिगत तथा कानुनी लगायतका व्यवस्था गरिएको छ। जसलाई निम्नानुसार व्याख्या गर्न सकिन्छः

- **संविधानः** संविधानमा तहगत सरकारले सार्वजनिक स्रोतको अधिकतम उपयोग गर्ने गरी आर्थिक कार्यप्रणाली सञ्चालन गर्ने, स्रोतसाधनको न्यायोचित वितरण गर्नुपर्ने, तहगत सरकारले सार्वजनिक कोषको उपयोग सम्बन्धमा निगरानीकर्ता(Watch Dog) को भूमिका निर्वाह गर्ने गरी संवैधानिक निकायको व्यवस्था तथा राज्यका नीति निर्देशक सिद्धान्तमा आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता र जवाफदेहिता तथा प्रतिस्पर्धा कायम गर्ने, सार्वजनिक प्रशासनमा मितव्ययिता, पारदर्शिता कायम गर्दै जवाफदेहिता प्रवर्धनमार्फत सुशासन कायम गर्ने लगायतका व्यवस्थाहरु उल्लेख छ।
- **नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०८३:** नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरुलाई पुनःसंरचित गरी सोहीअनुसार प्रत्येक मन्त्रालयका काम, कर्तव्य र अधिकार बाँडफाँट गरिएको र तोकिएको कामप्रति सम्बन्धित पदाधिकारी र कर्मचारी जिम्मेवार बन्नुपर्ने लगायतका व्यवस्था गरिएको छ।
- **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६:** ऐनले सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा गरेका व्यवस्थाहरु निम्नानुसार रहेका छन्:

✓ योजना छनोट गर्ने, मध्यमकालिन खर्च संरचना(MTEF) तयार गर्ने, बजेट प्रस्ताव गर्ने, सरकारी सम्पत्तीको संरक्षण गर्ने, बजेट समर्पण गराउने, योजना कार्यक्रमको अनुगमन गरी वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्ने गराउने कर्तव्य संवैधानिक अंग प्रमुख र विभागिय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीको हुने व्यवस्था गरिएको छ,

✓ लेखा राख्ने, खर्च गर्ने तथा बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने गराउने लगायका वित्तीय उत्तरदायित्व बहन गर्ने जिम्मेवारी लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्था गरिएको छ,

✓ विभागीय मन्त्री वा राज्य मन्त्रीबाट वित्तीय उत्तरदायित्व वहन भए नभएको प्रधानमन्त्रीबाट र संवैधानिक निकायको हकमा संवैधानिक निकायको प्रमुखबाट र अन्यको हकमा विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीबाट निगरानी गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत गरिएको छ।

- **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७:**

✓ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा गरिएको वित्तीय उत्तरदायित्व वहन गर्नका लगि नियमावलीमा जिम्मेवार पदाधिकारी तथा कर्मचारीको जिम्मेरी किटान समेत गरिएको छ। अर्थमन्त्री, योजना आयोगको उपाध्यक्ष, लेखा उत्तरदायी अधिकृत, कार्यालय प्रमुख, महालेखा नियन्त्रक, आर्थिक प्रशासन प्रमुख लगायतका व्यक्तिको समेत जिम्मेवारी किटान गरी सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाउने प्रयास गरिएको छ।

- **सुशासन र सूचनाको हक सम्बन्धी कानुनी प्रावधानः** सुशासन(सञ्चालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक पदाधिकारी तथा जिम्मेवार व्यक्तिको काम, कर्तव्य र अधिकार निर्धारण गरेको, स्वार्थ बाझिएमा निर्णय गर्न नहुने, निर्णयको निश्चित प्रकृया निर्धारण गरेको, कार्यविधि पालना गर्नुपर्ने तथा राज्य सञ्चालनका आधारहरु निर्धारण गरेको छ। त्यसैगरी सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ ले नियमित रुपमा अनिवार्य सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने लगायतका व्यवस्था गरी वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिता प्रवर्धनको व्यवस्था गरेको छ।
- **लेखापरीक्षण कानुनः** लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले लेखापरीक्षण प्रक्रियामा सार्वजनिक निकायले वित्तीय जवाफदेहिता पालना गरे नगरेको समेत परीक्षण गरी सार्वजनिक निकायमा वित्तीय सुशासन कायम गराउने व्यवस्था गरेको छ। साथै महालेखापरीक्षकबाट सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व पालनाको लेखापरीक्षण गर्नका लागि छुट्टै निर्देशिका समेत जारी गरिएको छ।

४. **सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वः** विश्वव्यापी रूपमा सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व मापन गर्न सन् २००१ मा पेफा संरचनाको स्थापना भएको हो। हाल पेफा संरचना, २०१६ कार्यान्वयनमा रहेको छ। पेफालाई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार रणनीतिको एउटा औजारको आधारमा स्वीकार गरिएको छ। नेपालले सन् २००८, २०१५ र २०२४ मा पेफा मूल्यांङ्कन गरी उक्त नतिजाका आधारमा नेपालको सार्वजनिक खर्च र वित्तीय प्रणालीमा सुधार गर्नका लागि पेफा सुधार रणानीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिरहेको छ। हाल पेफा फ्रेमवर्क, २०१६ को आधारमा तेस्रो पेफा मूल्याङ्कन सन् २०२४ मा भएको र सो नतिजाका आधारमा तेस्रो सार्वजनिक व्यवस्थापन सुधार राष्ट्रिय रणनीति(२०८२-२०८७) तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनले नेपालको वित्तीय उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको अवस्थामा समेत थप सुधार गर्नुपर्ने संकेत गरेको छ।

४.१. **पेफा मूल्याङ्कनको उद्देश्यः** सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणाली प्रभावकारी, पारदर्शी, उत्तरदायी तथा नतिजामुखी छ छैन भन्ने मापन गर्नु पेफा मूल्याङ्कनको प्रमुख उद्देश्य हो। यसले सरकारलाई सुधारका क्षेत्र पहिचान गर्न, विकास साझेदारलाई वित्तीय प्रणालीको विश्वसनीयता बुझ्न तथा नागरिकलाई सरकारी खर्चप्रति विश्वास बढाउन सहयोग पुऱ्याउँछ। यसका उद्देश्यमा समष्टिगत आर्थिक अनुसाशसन कायम गर्न सघाउनु, स्रोत साधनको रणनीतिक वितरण गर्न जोड दिनु, स्रोत र साधनको उपयोगमा प्रभावकारीता, कार्यकुशलता, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्नु, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार गर्नु, वित्तीय जोखिम न्यूनिकरण गर्ने उपायहरु पहिचान गर्नु, सुशासन कायम गर्न सघाउ पुऱ्याउनु, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीको वस्तुगत मूल्याङ्कन गर्नु, वित्तीय अनुशासन तथा बजेट विश्वसनीयता सुधार गर्न सहयोग गर्नु, स्रोतको प्रभावकारी उपयोगमा योगदान पुऱ्याउनु, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता बढाउनु, विकास साझेदारहरूको विश्वास अभिवृद्धि गर्नु र वित्तीय सुधार कार्यक्रमका प्राथमिकता निर्धारण गर्न मद्दत गर्नु रहेका छन्।

४.२. **पेफाका स्तम्भ र सूचकहरुः** सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व अन्तर्गत ७ वटा पिल्लर, ३१ वटा मूल्याङ्कन सूचक तथा ९४ वटा उपसूचक रहेका छन्। यसको मापनबाट विश्वस्तरीय रुपमा नेपालको सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको मापन हुने गर्दछ। साथै पेफा मूल्याङ्कन गर्दा ३१ वटा सूचकहरुलाई A, B, C र D मा वर्गीकरण गरी मापन गर्ने गरिन्छ। जहाँ A ले अत्यन्त राम्रो कार्यसम्पादन, B ले राम्रो कार्यसम्पादन, C ले मध्यम स्तरको कार्यसम्पादन र D ले कमजोर कार्यसम्पादन

अवस्था जनाउने गर्दछ। नेपालको पेफा मूल्याङ्कनबाट कार्यसम्पादन अवस्था सन्तोषजनक देखिएको छैन। पेफा मूल्याङ्कन गर्दा निम्न प्रमुख पिल्लरको मूल्याङ्कन गरिने व्यवस्था छः

क) **बजेटको विश्वसनीयता**ः यस पिल्लरमा विशेष गरी समग्र बजेट खर्चको उपलब्धी, खर्च संरचनाको उपलब्धी र राजस्वको वास्तविक उपलब्धीको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ। यस पिल्लरमा ३ सूचकको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

ख) **सार्वजनिक वित्तको पारदर्शिता**ः यसमा बजेटको वर्गिकरण, प्रमाणमा आधारित बजेट प्रणाली, तहगत सरकारलाई गरेको वित्तीय हस्तान्तरणको अवस्था, सेवा प्रवाहको लागि कार्यसम्पादनको सूचना तथा वित्तीय सूचनामा सार्वजनिक पहुँचलगायतका विषयको मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस पिल्लरमा ६ सूचकको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

ग) **सम्पत्ति र दायित्वको व्यवस्थापन**ः वित्तीय जोखिम व्यवस्थापन, लगानीको व्यवस्थापन, सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन र ऋण व्यवस्थापनका सूचकहरु यस पिल्लरमा मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसमा ४ वटा सूचकहरु तोकिएको छ।

घ) **नीतिमा आधारित वित्तीय रणानीति र बजेट तर्जुमा**ः समष्टित आर्थिक तथा वित्तीय पूर्वानुमान, वित्तीय रणनीति, बजेट खर्चमा मध्यमकालिन दृष्टिकोण, बजेट तयारी र बजेटको व्यवस्थापकीय परीक्षण लगायतका सूचकहरु मापन गरिन्छ। यसमा ५ सूचकहरुको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

ङ) **बजेट पूर्वानुमान र नियन्त्रण**ः यसमा पिल्लरमा राजस्व प्रशासन, सोको लेखाङ्कन, वार्षिक स्रोत विनियोजनको पूर्वानुमान, खर्च बक्यौता, तलब नियन्त्रण, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, गैर तलब खर्चको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आन्तरिक लेखापरीक्षणजस्ता सूचकहरु यसमा पर्दछन। यस पिल्लरमा ८ सूचकहरु तोकिएको छ।

च) लेखाङ्कन र प्रतिवेदनः वित्तीय तथ्याङ्कको एकिकरण, चालु वर्षको बजेट प्रतिवेदन र वित्तीय प्रतिवेदनलाई मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसमा ३ सूचकहरु रहेका छन।

छ) **वाह्य निगरानी र लेखापरीक्षण**ः यस पिल्लरमा अन्तिम लेखापरीक्षण तथा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा वाह्य(संसदीय) निगरानीको व्यवस्थाको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ।

४.३. तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनः नेपालको तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनबाट सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वको क्षेत्रमा अपेक्षित सुधार हुन नसकेको देखिन्छ। ३१ वटा सूचकमा १ सूचकमा मात्र नेपालले A स्कोर प्राप्त गर्न सकेको देखिन्छ। नेपालले A स्कोर बजेटको वर्गीकरणमा प्राप्त गरेको हो। त्यसैगरी B स्कोर पाएको सूचक ४ वटा रहेको, C स्कोर पाएको सूचक १६ वटा रहेको र D स्कोर पाएको सूचक १० वटा रहेको अवस्था छ। नेपालको दोस्रो सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व मूल्याङ्कनमा १० वटा सूचकमा A स्कोर प्राप्त गरेको थियो। जसबाट तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनमा नेपालले १ सूचकमामात्र A स्कोर प्राप्त गरेको देखिएकोले नेपालको सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सकारात्मक छ भन्न सकिदैन।

सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व मूल्याङ्कन गर्दा स्रोतको रुपमा सरकारी नीति तथा कानुन, बजेट तथा आर्थिक विवरण, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, मन्त्रालय तथा निकायका अभिलेख, वित्तीय प्रतिवेदन, सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विवरण, विकास साझेदार तथा सरोकारवालासँगको छलफललगायतबाट गर्ने गरिएको छ।

४.४. **पेफा PEFA मूल्याङ्कनको अवस्था**: तेस्रो पेफा मूल्याङ्कनबाट नेपालको समग्र वित्तीय अवस्था निम्नानुसार रहेको उल्लेख गरिएको छ।

PFM Performance Indicator		Scoring Methods	Dimension Score				Overall Score
			i.	ii.	iii.	iv.	
I. Budget Reliability							
PI-1	Aggregate Expenditure Outturn	M1	D				D
PI-2	Expenditure Composition Outturn	M1	D	D	A		D+
PI-3	Revenue Outturn	M2	D	C			D+
II. Transparency of Public Finance							
PI-4	Budget Classification	M1	A				A
PI-5	Budget Documentation	M1	C				C
PI-6	Central Government Operation Outside Financial Report	M2	D	D	D		D
PI-7	Transfer to Subnational Governments	M2	B	C			C+
PI-8	Performance Information for Service delivery	M2	B	B	A	B	B+
PI-9	Public Access to fiscal information	M1	C				C
III. Management of Assets and Liabilities							
PI-10	Fiscal risk Reporting	M2	D	D	D		D
PI-11	Public Investment Management	M2	C	B	B	C	C+
PI-12	Public Asset Management	M2	B	D	D		D+
PI-13	Debt Management	M2	C	B	D		C
IV. Policy Based Fiscal Strategy and Budgeting							
PI-14	Macroeconomic and Fiscal forecasting	M2	D	C	D		D+
PI-15	Fiscal Strategy	M2	D	D	D		D
PI-16	Medium Term Perspective in expenditure Budgeting	M2	C	A	C	D	C+
PI-17	Budget Preparation Process	M2	B	A	C		B
PI-18	Legislative Scrutiny of Budgets	M1	C	C	A	B	C+
V. Predictability and control in Budget execution							
PI-19	Revenue Administration	M2	A	C	D	B	C+
PI-20	Accounting for Revenue	M1	B	A	C		C+
PI-21	Predictability of in-year resource allocation	M2	C	D	A	A	B
PI-22	Expenditures arrears	M1	A	C			C+
PI-23	Payroll Controls	M1	B	A	B	C	C+
PI-24	Procurement management	M2	D	D+	B	B	C
PI-25	Internal Controls on Non-salary Expenditures	M2	C	D	A		C+

PFM Performance Indicator		Scoring Methods	Dimension Score				Overall Score
			i.	ii.	iii.	iv.	
PI-26	Internal Audits	M1	A	D	A	D	D+
VI. Accounting and Reporting							
PI-27	Financial Data Integrity	M2	B	NA	B	B	B
PI-28	In-year Budget reports	M1	C	A	C		C+
PI-29	Annual Financial Reports	M1	C	B	C		C+
VII. External Scrutiny and Audit							
PI-30	External Audit	M1	B	D	B	C	D+
PI-31	Legislative Scrutiny of Audit reports	M2	D	C	C	B	C

स्रोतः तेस्रो पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन

यसरी पेफा मूल्याङ्कनमा नेपालको स्कोर कम आउनुमा बजेट र राजस्वको विश्वसनीय नहुनु, अर्धवार्षिक मूल्याङ्कनबाट बजेटको आकार घटाउनु, राजस्वको लक्ष्य घटाउने गरिएको, बजेट खर्च न्यून हुनु , Value For Money कायम नहुनु, बजेट तर्जुमा देखि कार्यान्वयनसम्मको समग्र वित्त व्यवस्थापनमा नागरिकको सहभागिता न्यून हुनु, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कमजोर हुनु, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नहुनु ,महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन संसदमा ढिला टेबल हुनु तथा समयमा नै छलफल नहुनु, बेरुजु फर्स्यौंटको अवस्था कमजोर हुनु लगायका कारणबाट नेपालको सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर रहेको देखिन्छ। साथै संघीयताको कार्यान्वयनमा तहगत सरकारको , ,आर्थिक अधिकार संविधानले नै निर्धारण गरेको भएतापनि वित्तीय क्षेत्र राजस्व अधिकारमा विवाद हुनु, खर्च आवश्यकता तथा राजस्व क्षमताको आधारमा स्रोतको न्यायोचित बाँडफाँट नहुनु तथा प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय अनुशासन कमजोर हुँदै जानुले समेत नेपालको पेफा मूल्याङ्कनबाट सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व कमजोर देखिएको छ। दोस्रो पेफा मूल्याङ्कन भन्दा तेस्रो मूल्याङ्कनमा नेपालको सार्वजनिक वित्तीय अवस्थामा थप सुधार गर्नुपर्ने संकेत गरेको छ।

५. **अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासः** सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा केहि देशले अवलम्बन गरेका असल अभ्यासलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

क) **नतिजामूलक बजेट प्रणाली (Performance Based Budgeting)**: न्युजिल्याण्ड, अष्ट्रेलिया र क्यानडालगायतका देशहरूले बजेटलाई केवल खर्चको माध्यम नभई नतिजा हासिल गर्ने औजारका रूपमा प्रयोग गरेका छन्। ती देशहरूमा प्रत्येक मन्त्रालय र निकायलाई स्पष्ट कार्यसम्पादन सूचक (Key Performance Indicator) निर्धारण गरी बजेट विनियोजन गरिन्छ। बजेट खर्चको मूल्याङ्कन सेवा प्रवाहको गुणस्तर र नतिजाका आधारमा गरिन्छ।

ख) **एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Integrated Financial Management Information System- IFMIS)**: दक्षिण कोरिया, सिंगापुर र इस्टोनिया लगायतका देशले पूर्ण विद्युतीय वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली लागु गरेका छन्। बजेट तर्जुमा, निकासा, भुक्तानी, लेखाङ्कन, खरिद तथा प्रतिवेदन सबै कार्य एउटै डिजिटल प्रणालीबाट सञ्चालन हुने व्यवस्था गरिएको छ। यसले भ्रष्टाचार नियन्त्रण, खर्च ट्र्याकिङ तथा वास्तविक समयमा वित्तीय निगरानी गर्न सहयोग पुऱ्याएको छ।

ग) **सार्वजनिक खरिदमा खुलापन (Open Contracting):** बेलायत, युक्रेन लगायतका देशले Open Contracting Data Standard (OCDS) लागु गरी सार्वजनिक खरिदलाई पारदर्शी बनाएका छन्। खरिद प्रक्रिया, ठेक्का सम्झौता, लागत तथा कार्यसम्पादनसम्बन्धी सूचना सार्वजनिक पहुँचमा राखिने व्यवस्था गरिएको छ। यसले सार्वजनिक खरिदमा प्रतिस्पर्धा र विश्वास वृद्धि गरेको छ।

घ) **नागरिक सहभागिता र सामाजिक उत्तरदायित्व (Civic Engagement and Social Responsibility):** ब्राजिलले Participatory Budgeting प्रणाली लागु गरेको छ। जहाँ नागरिकहरूले स्थानीय तहको बजेट प्राथमिकता निर्धारणमा प्रत्यक्ष सहभागिता जनाउँछन्। यसले सार्वजनिक खर्चलाई नागरिकको वास्तविक आवश्यकतासँग जोड्न सहयोग गरेको छ।

ङ) **डिजिटल सार्वजनिक वित्तः** भारतले पछिल्ला वर्षहरूमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारमा Digital Public Finance प्रणालीलाई लागु गरेको छ। विशेषगरी Public Financial Management System (PFMS) मार्फत संघीय सरकारको बजेट, निकासा, अनुदान, खर्च तथा भुक्तानी प्रणालीलाई विद्युतीय प्रणालीमा आवद्ध गरिएको छ। यसमा Direct Benefit Transfer प्रणालीमार्फत अनुदान र सामाजिक सुरक्षा रकम सीधै लाभग्राहीको बैङ्क खातामा पठाइने व्यवस्था लागु गरिएको, Government e-Marketplace (GeM) मार्फत सार्वजनिक खरिदलाई विद्युतीय र प्रतिस्पर्धात्मक बनाइएको, GST प्रणाली लागु गरी कर प्रशासनलाई एकीकृत र पारदर्शी बनाइएको, Outcome Budgeting प्रणालीमार्फत खर्च र नतिजाबिच सम्बन्ध स्थापित गर्ने लगायतका कामबाट सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाउने प्रयास गरेको देखिन्छ। भारतका अतिरिक्त दक्षिण कोरिया, ब्राजिल, चिली, इन्डोनेसियन, केन्या लगायतका देशले यो Digital Public Finance को अभ्यास गरेका छन।

साथै नेपालले समेत सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न र सार्वजनिक कोषको अधिकतम उपयोग गरी नतिजा प्राप्त गर्न विभिन्न विद्युतीय प्रणालीलाई विकास गरी प्रयोगमा ल्याएको छ। जस्तो बजेट निर्माणसँग सम्बन्धित LMBIS, PLMBIS, BMIS तथा बजेटको लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको लागि CGAS,TSA र लेखापरीक्षणको लागि NAMS लगायतका प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयन गरिएको छ। स्थानीय तहको बजेट तर्जुमा लेखाङ्कन प्रतिवेदनको लागि SuTRA प्रणाली रहेको छ। साथै अन्य प्रणालीमा सम्पत्ती व्यवस्थाको लागि PAMS, राजस्वलाई व्यवस्थित गर्नका लागि RMIS, ऋण व्यवस्थापनको लागि PDMIS लगायतका प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

६. **सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्वका समस्याहरुः** सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व प्रति राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी प्रशासन जिम्मेवार नबन्नु, एकले अर्काप्रति दोषारोपण गर्नु, कार्यालय प्रमुखसँग कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्ने र तोकिएको लक्ष्यअनुसार काम नभएमा कारवाही गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्थाको पालना नहुनु, सार्वजनिक उत्तरदायित्वका उपकरण(सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परीक्षण, घुम्ती सेवा, प्राविधिक परीक्षण, व्यवस्थापन परीक्षण, कार्यसम्पादन करारलगायत)को प्रयोग बढाउन नसक्नु, बजेट, आवधिक योजना, कार्यक्रमबिच तालमेल नहुनु तथा तोकिएको लक्ष्यअनुसार प्रगती हासिल नहुँदा समेत कुनै कारबाही नहुनु, वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतासँग जोड्न नसक्नु, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कमजोर रहनु, प्रकृयामूखि प्रशासनतन्त्र कायमै हुनु,

सहभागितामूलक शासनको अभाव हुनु, सूचना प्रविधि र नवप्रवर्तनले प्राथमिकता नपाउनु, भष्ट्राचार अनियमितताको सूचकमा उच्च जोखिममा नै रहनु, महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन र अख्तियार दुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनबाट बेरुजु रकम तथा भष्ट्राचारको उजुरी संख्या बढ्दै जानु, विशेषगरी सार्वजनिक खर्चको Value for Money प्राप्त हुने गरी खर्च नहुनु, खर्चको न्यून गुणस्तर कायम हुनु, समयमै तोकिएको लक्ष्य र लागतअनुसार निर्माण कार्य सम्पन्न नहुनुलगायतका समस्याहरु देखिएका छन्।

साथै ,जिम्मेवार पदाधिकारीलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन नसक्नु ,सार्वजनिक खर्चमा पूर्णरुपमा विद्युतीय प्रणाली अवलम्वन गर्न नसक्नु हाल प्रयोगमा भैरहेका प्रणालीको समेत अन्तरआवद्धता गर्न नसकिनु ,सरकारी सम्पत्ति र दायित्वको एकिन विवरण सरकारले राख्न नसक्नु तथा सार्वजनिक सम्पत्तीको दुरुपयोग बढ्दै जानु ,सार्वजनिक पदाधिकारीको सदाचार, आचरण र नैतिकता कमजोर हुनु ,वित्तीय काम कारबाहीमा पारदर्शिता प्रभावकारी हुन नसक्नु जस्ता समस्या देखिएका छन्।

७. सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्ने औजारहरुः सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि विभिन्न औजारहरुको प्रयोग गर्ने गरिएको छ। नेपालले समेत यस्ता उत्तरदायित्वका औजारलाई प्रयोग गर्दै आइरहेको छ। सुशासन सञ्चालन तथा व्यवस्थापन ऐनले समेत नागरिक सुनुवाई, घुम्तीसेवा सञ्चालन गर्नुपर्ने, नागरिक वडापत्रको प्रयोग गर्नुपर्ने लगायतका व्यवस्था गरेको छ। सार्वजनिक खरिद कानुनले समेत उपभोक्ता समितिबाट हुने खरिदको सार्वजनिक परीक्षण गर्नुपर्ने लगायतका उत्तरदायित्वका औजारको प्रयोग गर्ने कानुनी व्यवस्था गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ।

क) सार्वजनिक परीक्षणः सार्वजनिक कार्यको नागरिकसँग लागत, खर्च र उपलब्धी सम्बन्धमा गरिने परीक्षण हो। यस्तो परीक्षण हरेक सार्वजनिक खर्चको गर्न सकेमा यसले उत्तरदायित्व र पारदर्शिता बढाउने कार्य गर्दछ।

ख) सार्वजनिक सुनुवाईः सार्वजनिक निकायले गर्ने काम, कारबाही तथा सार्वजनिक आम्दानी र खर्चका सम्बन्धमा सरोकारवाला, नागरिक तथा सार्वजनिक पदाधिकारीका बिचमा हुने खुला प्रश्नोत्तर र छलफल कार्यक्रम हो। यस्तो कार्यक्रमले समेत सार्वजनिक खर्च र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न सहयोग गर्दछ।

ग) सामाजिक परीक्षणः स्रोत साधनको सदुपयोग गरी पारदर्शिता बढाउन, अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न, उत्तरदायित्व बढाउन लगायतका कार्य गर्न यो परीक्षण गर्ने गरिन्छ। यस्तो परीक्षण जनताको सेवासँग सम्बन्धित हुन्छ। विशेषगरी शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाई, ग्रामिण विकास, लाभग्राही समुदायहरुले वास्तविक सेवा प्राप्ती गरे नगरेको हेर्ने, जाँच्ने लगायतका काम गरिन्छ। यो काम लाभग्राही समुदायिक सदस्य वा नागरिक समाजद्वारा गरिन्छ। नतिजा तत्काल समाजलाई जानकारी गराई सुधारको काम अगाडि बढाइन्छ जसले सार्वजनिक खर्च र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न सहयोग गर्दछ।

घ) अन्य उपायहरुः सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न सार्वजनिक निकायले नतिजामूलक योजना प्रणाली र नतिजामूलक अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणाली लागु गर्ने, तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कन

तथा व्यवस्थापन परीक्षण गराउने, नागरिक बडापत्रको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, घुम्ती सेवालाई बढाउने, जटिल कामहरुको प्राविधिक परीक्षण गराउने, गुनासो सम्बोधनको व्यवस्थापन गर्ने, सूचनाको हकको प्रयोग बढाउने, कार्यसम्पादन करार गरी सोको मूल्याङ्कनका आधारमा दण्ड पुरस्कार प्रणाली लागु गर्ने, सहभागिता र स्वामित्व बढाउन बजेट, योजना तथा कार्यक्रममा सरोकारवालाको सार्थक सहभागिता बढाउने लगायतका विधि अवलम्बन गर्न सकिन्छ।

८. **नेपालमा सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धनका रणनीतिः** नेपालको सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्वको मापन गर्ने पेफा तेस्रो मूल्याङ्कनले समेत सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्रमा थप सुधारको संकेत गरेको अवस्था छ। यस्तो अवस्थामा वित्तीय सुशासन प्रवर्धन गर्नका लागि निम्न ७ वटा पिल्लरमा रहेर सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। अतः सार्वजनिक क्षेत्रको वित्तीय पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नका लागि तपशिलबमोजिमको वित्तीय उत्तरदायित्वका रणनीति अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छः

क) **बजेटको विश्वसनीयता कायम गर्ने रणनीतिः**

- ✓ तथ्यमा आधारित वृहत आर्थिक र वित्तीय पूर्वानुमान यर्थाथपरक बनाउने
  - वित्तीय नीति र कानुन तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने,
  - राष्ट्रिय तथ्याङ्क प्रणाली सुदृढीकरण गरी बृहत अर्थतन्त्रका सूचकको मापनका आधारमा बजेट तर्जुमा गर्ने।
- ✓ तथ्याङ्कमा आधारित पूर्वानुमान गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने
  - स्रोत अनुमान औजारको विकास गरी कार्यान्वयन गर्ने,
  - राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समितिको क्षमता विकास गर्ने।
- ✓ स्रोतको अधिकतम उपयोग गर्न विनियोजन कुशलता बढाउने
  - योजना कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्न मापदण्ड, निर्देशिका परिमार्जन गर्ने,
  - बजेटको प्राथमिकीकरणलाई व्यवस्थित गर्न योजना कार्यक्रम, वार्षिक विकास कार्यक्रम, बजेटबीच तादम्यता कायम गर्ने,
  - आयोजना र कार्यक्रमको दोहोरोपना तहगत सरकारमा हुन नदिने प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयन गर्ने।
- ✓ आयोजना व्यवस्थापन र बजेटलाई राष्ट्रिय नीति र योजनासँग तादम्यता कायम गर्ने
  - राष्ट्रिय आयोजना बैङ्क सूचना प्रणालीलाई सुधार गर्ने,
  - पूर्व तयारी सम्पन्न भएका आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्नका लागि Project Readiness Filter को प्रयोग गर्ने,
  - जग्गा विवाद समाधान, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन तथा सम्भाव्यता अध्ययनबाट उच्च प्रतिफलयुक्त आयोजनामा मात्र बजेट विनियोजन हुने सुनिश्चितता गर्ने।

ख) बजेट कार्यान्वयन र प्रतिवेदनको रणनीति

- ✓ बजेट कार्यान्वयनको प्रभावकारीता वृद्धि गर्ने
  - सूचना प्रविधिको प्रयोग मार्फत वार्षिक बजेट कार्यान्वयनलाई सहज बनाउने,

- खर्च गर्ने एकाइहरुको सञ्चालन दक्षता वृद्धि गर्ने,
- तीन वटै तहको सरकारको प्रगति ट्र्याक गर्ने प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयन गर्ने।

✓ खरिद प्रकृयालाई दक्षता, पहुँचयोग्य र पारदर्शी बनाउन समायानुकुल सुधार गर्ने

- विश्वव्यापी मापदण्ड अनुसार खरिद कानुनलाई समयसापेक्ष सुधार गर्ने, सामान्य खरिद र जटिल प्रकृतिको खरिद प्रकृया छुट्याउने, Sun Set Law निर्माण गर्ने, खरिद कानुनलाई स्थानीयकरण गर्ने, सबै खरिद विधिको प्रयोग हुने गरी कार्यविधि, मापदण्ड, निर्देशिका तयार गर्ने,
- Standard Bid Document लाई खरिद दक्षता र प्रभावकारीता बढाउन सरलिकरण गर्ने साथै नेपाली भाषामा समेत प्रकाशन गर्ने,
- Framework Agreement खरिद विधीको कार्यान्वयन गर्ने,
- Open Contracting Data Standard (OCDS) लाई स्थानीयकरण गरेर प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने
- विद्युतीय भुक्तानी सहित खरिदको सम्पूर्ण चरण लागत अनुमान तयार देखि कार्यसम्पन्न सम्म e-GP बाट हुने व्यवस्था गर्ने,
- Procurement Management Information System (PMIS) विकास गरी सार्वजनिक रुपमा निगरानी गर्ने व्यवस्था लागु गर्ने,

✓ आन्तरिक नियन्त्रण र आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने

- आन्तरिक नियन्त्रण समिति बनाउने, प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयन गर्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी प्रत्येक त्रैमासिक प्रतिवेदन गर्ने र प्रतिवेदन कार्यान्वयनको व्यवस्था गर्ने,
- कार्यसम्पादन करारलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गर्ने, कार्यविवरण दिएर सो अनुसारको अर्धवार्षिक र वार्षिक मूल्याङ्कन हुने प्रणाली लागु गर्ने,

✓ नगद प्रवाहको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने

- सरकारले Cash Flow Management मार्फत सरकारी कोषमा रहेको नगद उपयोग गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- सार्वजनिक ऋणको सट्टा सरकारी कोषमा रहेको नगद प्रयोग हुने प्रणाली विकास गर्ने,

✓ लगानीको प्रभावकारीताको लागि अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणाली प्रभावकारी बनाउने,

✓ लेखाङ्कनको दायरा र वित्तीय प्रतिवेदनको गुणस्तरमा सुधार गर्ने

- Chart of Accounts लाई परिमार्जन गर्ने,
- Extra Budgetary Units लाई समेत NPSAS मा आधारित लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन गर्नुपर्ने व्यवस्था लागु गर्ने,
- Paperless and Faceless लेखाङ्कन प्रणाली विकास गर्ने,

ग) राजस्व व्यवस्थापनमा गर्नुपर्ने सुधारको रणनीतिः

✓ राजस्वको संरचनागत सुधार गर्ने

- राजस्व सुधार समितिको प्रतिवेदनलाई प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने,
- कर अनुपालना बढाउन करदाता शिक्षा प्रभावकारी बनाउने,

- गैर कर राजस्वको प्रणाली विकास गरी तीन वटै तहमा लागु गर्ने,
- विद्युतीय कर भुक्तानी प्रणालीको विस्तार गर्ने,

✓ राजस्व नीतिको कार्यान्वयन गर्न तहगत सरकारबिच समन्वय र सहकार्य गर्ने

- तीन तहबिच Tax Payer Integrated Tax System तर्जुमा गरी लागु गर्ने,
- नियमनकारी निकायसँग समन्वय र सहकार्य गर्ने,

✓ कर कानुनको स्वेच्छिक अनुपालना बढाउने

- स्वयम् कर निस्कासन प्रणाली प्रभावकारी बनाउने,
- ITS लागु गर्ने र प्रभावकारिता बढाउने,
- करदाताको गुनासो सम्बोधन हुने प्रणाली विकास गरी लागु गर्ने,

घ) अन्तर सरकार वित्तीय व्यवस्थापनमा गर्नुपर्ने सुधारको रणनीतिः

✓ तहगत सरकारको सन्तुलन कायम हुने गरी सरकारी वित्त हस्तान्तरण गर्ने,

✓ एकीकृत वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीको विकास गर्ने,

ङ) सार्वजनिक ऋण र वित्तीय जोखिम व्यवस्थापनको रणनीतिः

✓ सार्वजनिक ऋणको दिगोपना कायम हुने गरी नीति, प्रणाली र संस्थागत सुधार गर्ने

- अर्थ मन्त्रालय र PDMO को क्षमता विकास गर्ने,
- सार्वजनिक ऋणको छनोट पूर्ण उपयोग तथा लागत प्रभावकारिताका आधारमा लागु गर्ने गरी कानुनी सुधार गर्ने
- Debt Management Information System लाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने तथा समयसापेक्ष बनाउने
- उच्च प्रतिफलयुक्त आयोजनामा Project Readiness Filter मार्पत मात्र ऋण परिचालन गर्ने व्यवस्था गर्ने,

✓ वित्तीय जोखिम व्यवस्थापन र न्यूनीकरणका रणनीति विकास गर्ने

- वित्तीय जोखिम व्यवस्थापन नीति, संरचना र संस्थागत व्यवस्था गर्ने,
- वित्तीय जोखिम रजिस्टर बनाउने र जोखिम न्यूनीकरणको कार्ययोजना बनाइ लागु गर्ने,
- Contingent Liabilities and Unfunded Liabilities को अभिलेख तयार गरी नियमन गर्ने,
- नवप्रवर्तन वित्तका औजार Blended Finance, Sovereign Bond, Green Bond जारी गर्ने,
- सार्वजनिक सम्पत्तीको जोखिम घटाउन बिमा कार्यक्रमको विस्तार गर्ने र पुनः बिमा कार्यक्रमलाई लागु गर्ने,

च) सम्पत्ति व्यवस्थापनको रणनीतिः

✓ सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापनको नीतिगत संरचनामा सुधार गर्ने

- PAMS प्रयोगको राष्ट्रिय नीति र संरचना विकास र विस्तार गर्ने,
- सम्पत्ति मूल्याङ्कन मापदण्ड विकास गरी लागु गर्ने,
- सम्पत्ति लेखाङ्कन मार्गचित्र क्रमशः लागु गर्ने,
- PAMS प्रणालीलाई विस्तार गर्ने तथा समयसापेक्ष सुधारसँगै जनशक्तिलाई तालिम दिने व्यवस्था गर्ने,

- सार्वजनिक सम्पत्तीको संरक्षण गर्न संस्थागत क्षमता विकास गर्ने
- सार्वजनिक सम्पत्तीको व्यवस्थापन र लेखापरीक्षणबाट जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने

छ) वाह्य निगरानी, पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धनको रणनीति

✓ PFM Cycle मा नागरिकको संलग्नता बढाउने

- नागरिक संलग्नता रणनितको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने
- तहगत सरकारले प्रिबजेट छलफल, खुला छलफलमा नागरिकको सार्थक सहभागिता बढाउने,
- बजेट निर्माण प्रकृयामा नागरिक संलग्नता गराउन विद्युतीय प्रणालीको विकास गर्ने
- Public Expenditure Tracking System (PETS) मा सुधार गर्ने, सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक लेखापरीक्षणलगायतको प्रभावकारिता वृद्धि गर्ने,

✓ गुणस्तरीय लेखापरीक्षण र सम्परीक्षणको प्रभावकारिता वृद्धि गर्ने

- लेखापरीक्षणमा गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आस्वस्तता अभिवृद्धि गर्ने,
- महालेखापरीक्षकको संस्थागत क्षमता विस्तार गर्ने,
- कार्यमूलक लेखापरीक्षणको क्षमता विस्तार गर्ने, लेखापरीक्षणमान, नर्म्स, निर्देशिकालाई नियमित अद्यावधिक गर्ने,
- अन्य संवैधानिक अङ्ग, सार्वजनिक लेखा समिति र नागरिकसंग सहकार्य, समन्वय वृद्धि गर्ने, सम्परीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने,
- दूर लेखापरीक्षण, (Remote Audit) को विकास र विस्तार गर्ने

✓ बजेट, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन र सिफारिसहरुको संसदीय निगरानी तथा जाँचलाई प्रभावकारी बनाउने,

९. निष्कर्षः नेपालको सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न आन्तरिक नियन्त्रण, लेखापरीक्षण, पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्वका क्षेत्रमा अझै सुधार आवश्यक रहेको पेफा तेस्रो मूल्याङ्कनले समेत संकेत गरेको छ। संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनपछि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच वित्तीय समन्वय, स्रोत बाँडफाँट, वित्तीय अनुशासन तथा खर्चको गुणस्तरमा चुनौती थपिएको अवस्था छ। बजेट कार्यान्वयन कमजोर हुनु, बेरुजु बढ्दै जानु, आन्तरिक नियन्त्रण प्रभावकारी हुन नसक्नु, सार्वजनिक खर्चबाट अपेक्षित नतिजा प्राप्त नहुनु तथा नागरिक सहभागिता औपचारिकतामा मात्र सीमित हुनु जस्ता कारणले सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व अपेक्षाकृत कमजोर देखिएको छ।

यस अवस्थामा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई पारदर्शी, नतिजामुखी, उत्तरदायी तथा प्रविधिमैत्री बनाउनु आवश्यक देखिन्छ। बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, सार्वजनिक खरिद, लेखापरीक्षण तथा अनुगमन प्रणालीमा सूचना प्रविधिको व्यापक प्रयोग गर्दै कार्यसम्पादनमा आधारित उत्तरदायित्व प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ। त्यसैगरी, सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परीक्षण, नागरिक सहभागिता, संसदीय निगरानी तथा विश्वसनीय तथा गुणस्तरीय लेखापरीक्षणमार्फत वित्तीय सुशासन प्रवर्धन गर्नुपर्ने देखिन्छ। पेफा मूल्याङ्कनले देखाएका पृष्ठपोषण र कमजोरीलाई सुधार गर्दै वित्तीय

अनुशासन, पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्न सकेमा नेपालको सार्वजनिक खर्च प्रणाली प्रभावकारी, विश्वसनीय र नतिजामुखी बन्न सक्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीः

- नेपालको संविधान, कानुन किताव व्यवस्था समिति,
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७,
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व मूल्याङ्कन प्रतिवेदन(पेफा दोस्रो र तेस्रो मूल्याङ्कन प्रतिवेदन), पेफा सचिवालय,
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरु,
- तेस्रो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार राष्ट्रिय रणनीति (२०८२-२०८७), अर्थ मन्त्रालय।

डिजिटल शासनको युगमा सरकारी लेखापरीक्षण : महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता (AI) को प्रयोग तथा यसको आवश्यकता



*डा. बाबुराम भुल**

लेखसार

विश्वमा डिजिटल शासनको तीव्र विकास र विस्तारसँगै सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण प्रणाली परम्परागत ढाँचाबाट डेटामा आधारित र स्वचालित विश्लेषणात्मक संरचनातर्फ रूपान्तरण हुँदै गएको छ, जसको केन्द्रमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता (Artificial Intelligence: AI) रहेको छ। यस अध्ययनले सरकारी लेखापरीक्षणमा AI को प्रयोगका क्षेत्र, विधिहरू, आवश्यकता तथा सम्बन्धित चुनौतीहरूको समालोचनात्मक विश्लेषण प्रस्तुत गर्दछ। AI प्रविधिहरू जस्तै Machine Learning, Natural Language Processing, Robotic Process Automation र Predictive Analytics ले विशेषगरी वित्तीय लेखापरीक्षण, अनुपालन परीक्षण, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, जालसजी तथा ठगी पहिचान तथा निरन्तर (Continuous) लेखापरीक्षणलाई अझ प्रभावकारी र वास्तविक - समय (Real Time) आधारित बनाउँदै लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई प्रतिक्रियात्मक अवस्थाबाट पूर्वानुमानात्मक र जोखिम - निवारक प्रणालीमा रूपान्तरण गरेका छन्। नेपालको संघीय सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय (OAG Nepal) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म फैलिएको जटिल वित्तीय संरचनाको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने भएकाले AI आधारित प्रणालीको आवश्यकता अझ बढ्दो छ। यद्यपि, यी प्रविधिहरूले दक्षता, पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा सुधार ल्याए पनि डेटा गुणस्तर, एल्गोरिदमिक पूर्वाग्रह, साइबर सुरक्षा जोखिम, संस्थागत क्षमता अभाव तथा लेखापरीक्षकहरूको डिजिटल दक्षता जस्ता चुनौतीहरू अझै विद्यमान छन्। निष्कर्षत:, महालेखापरीक्षकको कार्यालयजस्ता सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले AI लाई रणनीतिक रूपमा अपनाउँदै मानव विशेषज्ञता र प्रविधिको समन्वयमार्फत जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण प्रणालीलाई सुदृढ गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई अझ प्रभावकारी, पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन आवश्यक देखिन्छ।

शब्दकुञ्जी: डिजिटल शासन, सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षण, कृत्रिम बुद्धिमत्ता (AI), डेटा विश्लेषण, महालेखापरीक्षकको कार्यालय (SAIs)

---

* डा.भुल महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत हुनुहुन्छ ।

पृष्ठभूमि

सर्वप्रथम कृत्रिम बुद्धिमत्ता जसलाई अङ्ग्रेजीमा Artificial Intelligence अर्थात AI ('कृत्रिम बौद्धिकता' शब्दपनि कतैकतै प्रयोगमा आएको) भन्नाले मेसिन वा कम्प्युटर प्रणालीमा मानव जस्तै सोच्ने, सिक्ने र निर्णय लिने क्षमताको विकास गर्ने अत्याधुनिक प्रविधि हो जसले हाल प्राज्ञिक क्षेत्रमा यो प्रविधिले मानव श्रमलाई प्रतिस्थापन र सहज बनाउँदै निजी तथा सार्वजनिक प्रशासन क्षेत्रको रूपान्तरणमा अपरिहार्य मेरुदण्ड बनेको छ। डिजिटल शासनको तीव्र विस्तारसँगै सार्वजनिक प्रशासन र वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा उल्लेखनीय संरचनात्मक परिवर्तन आएको छ। परम्परागत public sector auditing मुख्य रूपमा manual verification, sample-based testing र retrospective financial analysis मा आधारित थियो, जसले समय, लागत र त्रुटिको जोखिम बढाउने अवस्था सिर्जना गर्थ्यो। तर हाल data-driven governance र digital transformation को प्रभावले लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई continuous, automated र analytics-based प्रणालीतर्फ रूपान्तरण गरेको छ (Otia & Bracci, 2022; Leocádio et al., 2024)। यस परिवर्तनको मूल प्रेरक शक्ति Artificial Intelligence (AI), data analytics र emerging digital technologies हुन्, जसले audit प्रक्रियामा efficiency, accuracy र scalability वृद्धि गरेका छन् (Agostino et al., 2025)। सार्वजनिक क्षेत्रको जटिल financial ecosystem मा AI ले real-time monitoring, risk identification र predictive insights उपलब्ध गराई audit practice लाई reactive बाट proactive model मा रूपान्तरण गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ (Kokina et al., 2025)।

Artificial Intelligence ले auditing क्षेत्रमा fundamental परिवर्तन ल्याएको छ, विशेषगरी fraud detection, बेरुजु/irregularity/anomaly recognition, compliance verification र risk assessment जस्ता क्षेत्रमा यसको प्रभाव अत्यन्त महत्वपूर्ण देखिन्छ। Machine learning algorithms, natural language processing (NLP), robotic process automation (RPA) र predictive analytics जस्ता AI-based technologies ले ठूलो मात्रामा structured र unstructured data को विश्लेषण गर्न सक्षम बनाएका छन् (Bracci et al., 2025; Binh, 2025)। यसले audit evidence collection, data validation र decision-making प्रक्रियालाई परम्परागत manual judgment बाट algorithm-driven analytical system मा रूपान्तरण गरेको छ। साथै, AI integration ले continuous auditing को अवधारणालाई व्यवहारिक बनाउँदै financial transactions को real-time scrutiny सम्भव बनाएको छ, जसले audit quality र reliability दुवैमा सुधार ल्याएको छ (Leocádio et al., 2024; Zhu & Li, 2025)।



Public sector auditing मा AI को प्रयोग governance सुधार र accountability सुदृढीकरणसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित छ। Supreme Audit Institutions (SAIs) ले public funds को monitoring, performance evaluation र compliance assurance मा AI-enabled tools प्रयोग गरेर audit effectiveness बढाउन सक्ने सम्भावना व्यापक रूपमा देखिएको छ (Yener et al., 2025)। AI ले data integration र cross-system analysis मार्फत hidden patterns तथा systemic risks पहिचान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ, जसले public financial management लाई अझ transparent र evidence-based बनाउँछ (Heyaca & Pallotta, 2026)। साथै, AI adoption ले audit planning र execution दुवै चरणमा decision support प्रदान गरी institutional efficiency बढाउने कार्य गर्छ। यसरी, AI ले केवल technological enhancement मात्र होइन, public sector auditing को epistemological आधारलाई समेत पुनः परिभाषित गर्ने क्षमता राख्छ (Agostino et al., 2025)।

यद्यपि, AI integration सँगै महत्वपूर्ण चुनौतीहरू पनि देखा परेका छन्, जसले यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा अवरोध सिर्जना गर्न सक्छ। Data quality issues, algorithmic bias, cybersecurity risks र ethical accountability सम्बन्धी प्रश्नहरू प्रमुख चुनौतीका रूपमा स्थापित भएका छन् (Galdon Clavell, 2024; Taşdöken, 2024)। साथै, audit professionals मा आवश्यक digital skills र AI literacy को कमीले technology adoption gap सिर्जना गरेको छ (Aldemir & Uysal, 2024)। AI systems को transparency र explainability सम्बन्धी सीमितताले audit judgment र trustworthiness माथि प्रश्न उठाएको छ (Goldsmith & Yang, 2026)। यी चुनौतीहरूको समाधान बिना AI-based auditing प्रणालीको दीर्घकालीन सफलता सुनिश्चित गर्न कठिन हुन्छ। त्यसैले, public sector auditing मा AI को प्रभावकारी प्रयोगका लागि institutional readiness, regulatory framework र capacity building अनिवार्य देखिन्छ (Alonso-Morales et al., 2026; Syam et al., 2025)।

कृत्रिम बुद्दिमत्ताको विकास, लेखापरीक्षणमा यसको प्रयोग, नवीन उपलब्धि तथा अभ्यास

विश्वव्यापी रूपमा सन् १९५६ को अमेरिकाको डाटमाउथ कलेजमा आयोजित डाटमाउथ सम्मेलनबाट औपचारिक यात्रा सुरु गरेको कृत्रिम बुद्धिमत्ताको विकासक्रमले एक्कासौं शताब्दीमा आइपुग्दा

अभूतपूर्व गति लिएको छ, जसमा सन् २०२२ नोभेम्बर ३० मा सार्वजनिक भएको ChatGPT ले जेनेरेटिभ एआई (Generative AI) को युगमा ठूलो क्रान्ति ल्यायो। प्रविधिको यो तीव्र विस्तारसँगै अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा इन्टोसाई (INTOSAI) को सन् २०२५ अक्टोबरमा इजिप्टमा सम्पन्न २५औँ महासभाले सरकारी लेखापरीक्षणको शुद्धता र दक्षता बढाउन कृत्रिम बुद्धिमताको प्रयोगलाई औपचारिक रूपमा एक महत्त्वपूर्ण उपकरणको रूपमा मान्यता दियो। (Artificial Intelligence: AI को विकास प्रारम्भमा rule-based computational systems बाट सुरु भई हाल machine learning, deep learning र advanced analytics सम्म विस्तार भएको छ। पछिल्ला दशकमा digital transformation ले AI लाई केवल computational tool मात्र नभई decision-support र autonomous analytical system को रूपमा विकसित गरेको छ। public sector auditing मा यसको प्रवेश विशेषगरी big data को वृद्धि, digital financial systems को विस्तार र governance मा transparency को मागसँग जोडिएको छ (Agostino et al., 2025; Binh, 2025)। परम्परागत auditing model ले handle गर्न नसक्ने विशाल र जटिल data environment लाई AI ले real-time processing, pattern recognition र predictive capability मार्फत सम्बोधन गरेको छ (Kokina et al., 2025)। यसरी AI को विकासले auditing practice लाई reactive inspection बाट proactive intelligence-based प्रणालीमा रूपान्तरण गरेको छ।

लेखापरीक्षणमा AI को प्रयोगका क्षेत्रहरू व्यापक रूपमा विस्तार भएका छन्। वित्तीय लेखापरीक्षण (financial auditing) मा AI ले automated reconciliation, transaction verification र anomaly detection मार्फत accuracy वृद्धि गरेको छ (Bracci et al., 2025)। compliance auditing मा नियम उल्लङ्घन पहिचान र regulatory monitoring सहज भएको छ भने performance auditing मा public expenditure को efficiency र effectiveness मूल्यांकन सुधारिएको छ (Leocádio et al., 2024)। साथै fraud detection मा machine learning models ले suspicious patterns र hidden financial irregularities पहिचान गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन् (Binh, 2025)। continuous auditing प्रणालीमार्फत AI ले real-time monitoring सम्भव बनाउँदै audit cycle लाई समयमै intervention गर्ने संरचनामा रूपान्तरण गरेको छ (Zhu & Li, 2025)।

AI-based auditing का प्रमुख विधिहरूमा machine learning, natural language processing (NLP), robotic process automation (RPA) र predictive analytics प्रमुख छन्। machine learning ले historical data बाट patterns सिकेर risk classification र anomaly detection गर्छ, जसले audit efficiency बढाउँछ (Aldemir & Uysal, 2024)। NLP ले textual audit evidence, reports र policy documents को semantic analysis गर्न सक्षम बनाउँछ। RPA ले repetitive audit tasks automate गरी human workload घटाउँछ भने predictive analytics ले सम्भावित financial risk र fraud घटनाको पूर्वानुमान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ (Bracci et al., 2025)। यी विधिहरूको संयुक्त प्रयोगले audit process लाई integrated, intelligent र highly responsive बनाएको छ, जसले evidence-based decision making लाई मजबुत बनाएको छ।

नवीन उपलब्धीहरूको दृष्टिले AI ले auditing क्षेत्रमा उल्लेखनीय परिवर्तन ल्याएको छ। real-time auditing dashboards, automated fraud detection systems र intelligent risk scoring models जस्ता innovations ले audit institutions को कार्यक्षमता उल्लेखनीय रूपमा बढाएका छन् (Kokina et al., २०२५)। Supreme Audit Institutions (SAIs) ले AI-enabled tools प्रयोग गरी public financial accountability र transparency सुधार गर्ने अभ्यास बढाएका छन् (Yener et al., २०२५)। साथै, cross-border data analytics र cloud-based auditing platforms ले international cooperation र knowledge sharing लाई सहज बनाएका छन् (Heyaca & Pallotta, २०२६)। AI ले audit evidence को reliability वृद्धि गर्नुका साथै human judgment लाई data-driven insights सँग integrate गरी hybrid auditing model विकास गर्न योगदान पुऱ्याएको छ (Agostino et al., २०२५)।

समग्रमा, AI को विकास, यसको विविध प्रयोग क्षेत्र, उन्नत विधिहरू र नवीन उपलब्धीहरूले public sector auditing लाई structural रूपमै रूपान्तरण गरेका छन्। यसले audit practice लाई केवल compliance checking बाट हटाई strategic governance tool को रूपमा विकास गरिरहेको छ। तथापि, यसको प्रभावकारी उपयोगका लागि institutional adaptation, ethical governance र continuous capacity building आवश्यक रहने देखिन्छ (Alonso-Morales et al., 2026; Syam et al., 2025)।

लेखको उद्देश्यः यस लेखको प्रमुख उद्देश्य डिजिटल शासनको यस सीमाविहिन युगमा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा कृत्रिम बुद्धिमता (AI) को भूमिका, यसको प्रयोगका क्षेत्र तथा विधिहरू, साथै यससँग सम्बन्धित अवसर, आवश्यकता र चुनौतीहरू तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा AI को आवश्यकताको विश्लेषण गर्नु हो। विशेष रूपमा, AI आधारित लेखापरीक्षण प्रणालीले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता, दक्षता र उत्तरदायित्व कसरी वृद्धि गर्छ भन्ने विषयलाई समालोचनात्मक रूपमा अध्ययन गर्नु यस लेखको मुख्य लक्ष्य हो। साथै, Supreme Audit Institutions (SAIs) जस्ता निकायहरूले AI प्रविधिलाई अपनाउँदा देखिने संस्थागत परिवर्तन र यसको व्यवहारिक प्रभावहरूको मूल्यांकन गर्नु पनि यस अध्ययनको उद्देश्य हो।

लेखन विधिः यस लेख तयार गर्नका लागि द्वितीय स्रोत (secondary sources) मा आधारित अनुसन्धान विधि अपनाइएको छ। अध्ययनका लागि सम्बन्धित नीतिगत दस्तावेजहरू, अन्तर्राष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय अनुसन्धान प्रतिवेदनहरू, तथा उच्च स्तरीय (highly indexed and ranked) जर्नलहरूमा प्रकाशित लेख तथा अनुसन्धान सामग्रीहरूको उपयोग गरिएको छ। साथै, सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण र कृत्रिम बुद्धिमतासम्बन्धी विद्यमान शैक्षिक साहित्यको समीक्षामार्फत आवश्यक तथ्याङ्क र विश्लेषण संकलन गरिएको छ। यस विधिले अध्ययनलाई सैद्धान्तिक रूपमा सुदृढ बनाउँदै समसामयिक अनुसन्धान प्रवृत्तिसँग जोड्ने प्रयास गरेको छ।

राष्ट्रिय आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स नीति (.आई.ए), २०८२ को आलोकमा सरकारी लेखापरीक्षणमा ए .आई. मूलप्रवाहीकरण

यस राष्ट्रिय आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स (ए.आई.) नीति, २०८२ ले सार्वजनिक सेवा प्रवाह, सुशासन र वित्तीय पारदर्शीताका लागि ए.आई. प्रविधिको जिम्मेवारपूर्ण उपयोग गर्ने संकल्प गरेको छ। यसै नीतिको मार्गदर्शन र महालेखापरीक्षकको कार्यालयको रणनीतिक योजना (२०८२/८३-२०८६/८७) लाई अन्तरसम्बन्धित गराउँदै ए.आई. एकीकृत लेखापरीक्षणका चार प्रमुख विषयगत क्षेत्रहरूलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छः

तालिका १ : राष्ट्रिय ए.आई. नीति, २०८२ र लेखापरीक्षण एकीकरणको कार्यमूलक ढाँचा

विषय क्षेत्र (Area)	**राष्ट्रिय ए.आई. नीतिसँगको सामञ्जस्यता (Policy Alignment)**	**कार्यान्वयन विधि र अपेक्षित रूपान्तरण (Methodology & Transformation)**	**वर्तमान अवस्था र सुधारको क्षेत्र (Current Status & Gap)**
१.कानुनी तथा नीतिगत सामञ्जस्यता	**नीतिगत मार्गनिर्देशन (Policy Pillar 1):** सार्वजनिक क्षेत्रमा ए.आई. नियमन र कानुनी वैधताको सिद्धान्त।	डिजिटल र ए.आई. जन्य विश्लेषणबाट निस्केका 'Red Flags' र बेरुजुका प्रारम्भिक मस्यौदालाई **लेखापरीक्षण ऐन, २०७५** मा परिमार्जन गरी कानुनी प्रमाणको रूपमा स्वीकार गर्ने। * राष्ट्रिय नीति अनुकूल **'ए.आई. लेखापरीक्षण निर्देशिका'** जारी गर्ने।	**नीतिगत प्रस्थानः** राष्ट्रिय नीति (२०८२) आइसकेकाले महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई आफ्नो ऐन/नियम संशोधन गर्ने बलियो कानुनी आधार प्राप्त भएको छ।
२.संस्थागत संरचना र मानव संसाधन	**दक्ष जनशक्ति विकास (Policy Pillar 2):** देशमै ए.आई. प्रतिभा उत्पादन र सार्वजनिक प्रशासनमा उपयोग गर्ने रणनीति।	महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा विशिष्टीकृत **'ए.आई. र डाटा एनालिटिक्स महाशाखा'** स्थापना गर्ने। * चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट र लेखापरीक्षकहरूलाई ए.आई. प्रम्प्ट इन्जिनियरिङ र **Data Literacy** को सघन तालिम दिने।	**संरचनागत रिक्तताः** नीतिगत व्यवस्था भए तापनि हाल महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा ए.आई. आर्किटेक्ट र डाटा साइन्टिस्टहरूको दरबन्दी र संरचना बनिसकेको छैन।
३.राष्ट्रिय पूर्वाधार र औजार परिचालन	**पूर्वाधार र प्रविधि (Policy Pillar 3):** राष्ट्रिय ए.आई. प्लेटफर्म, कम्प्युटिङ पावर र 'डेटा लेक' को स्थापना।	सरकारको केन्द्रीय वित्तीय प्रणालीहरू (CGAS, SUTRA, e-GP, RMIS) लाई राष्ट्रिय ए.आई. डाटा सेन्टरसँग आबद्ध गरी **'Financial Data Lake'** निर्माण गर्ने। * नेपाली भाषा र वित्तीय शब्दावली बुझ्ने गरी देशमै विकास गरिएको **'OAG-AI' (Custom Language Model)** सञ्चालनमा ल्याउने।	**लगानीको आवश्यकताः** NAMS जस्ता लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली सञ्चालनमा भए तापनि ठूलो परिमाणको डाटामा ए.आई. मोडल रन गर्ने 'Compute Infrastructure' मा लगानी न्यून छ।
४.डाटा सम्प्रभुता, आचारसंहिता र अनुगमन	**जिम्मेवार र नैतिक ए.आई. (Policy Pillar 4):** डाटा गोपनीयता, साइबर सुरक्षा र ए.आई. आचारसंहिता।	राज्यको संवेदनशील वित्तीय तथ्याङ्कलाई सुरक्षित राख्न **'Data Sovereignty'** र G-Cloud को प्रयोग सुनिश्चित गर्ने।	**प्रारम्भिक चुनौतीः** ए.आई. को दुरुपयोग रोक्न र यो प्रविधिले दिएको निष्कर्षको विश्वसनीयताको 'Audit' गर्ने संयन्त्र नेपालमा अझै पूर्ण रूपमा स्थापित हुन बाँकी छ।

		* ए.आई. मोडलहरूमा हुन सक्ने **Algorithmic Bias** (पूर्वाग्रह) रोक्न र यसको निष्कर्षको शुद्धता मापन गर्न 'नैतिक ए.आई. अनुगमन ढाँचा' लागू गर्ने।	

यी चारैवटा चरणमा नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पहिलो चरण (नीतिगत स्वीकारोक्ति) राष्ट्रिय ए.आई. नीति, २०८२ को घोषणासँगै सुदृढ भएको छ। तर, यसलाई परिणाममुखी बनाउन बाँकी तीनवटा चरणहरू'अर्थात् विशिष्टीकृत संस्थागत संरचनाको निर्माण, राष्ट्रिय वित्तीय डेटा लेकको विकास, र नैतिक ए.आई. अनुगमनको पाटोलाई तत्काल कार्यान्वयनमा लैजानुपर्छ। यसो हुन सकेमा मात्र परम्परागत नमूना छनोट (Sampling) को सीमिततालाई तोडेर शतप्रतिशत कारोबारको स्वचालित विश्लेषण तथा परीक्षण (Continuous Auditing) मार्फत देशमा वित्तीय सदाचारिता कायम गर्न सकिन्छ।

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा कृत्रिम बुद्धिमत्ताको भूमिका, यसको प्रयोगका क्षेत्र तथा विधिहरू

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा कृत्रिम बुद्धिमत्त(Artificial Intelligence: AI ले परम्परागत audit प्रणालीलाई डेटामा आधारित, स्वचालित र जोखिममा केन्द्रित (risk-based) संरचनातर्फ रूपान्तरण गरेको छ। AI ले ठूलो मात्रामा financial तथा non-financial data को विश्लेषण गरी अनियमितता पहिचान, जोखिम मूल्यांकन र निर्णय समर्थन प्रणालीलाई मजबुत बनाउँदै audit प्रक्रियालाई अझ प्रभावकारी बनाएको छ (Kokina et al., 2025; Agostino et al., 2025)। तालिका २ मा जस्तै एआईले लेखापरीक्षणलाई केवल post-verification प्रक्रियाबाट हटाई continuous monitoring र predictive analysis तर्फ अघि बढाएको छ, जसले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व वृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याएको छ (Leocádio et al., 2024)।

तालिका २: सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणका चरणहरू

प्रमुख चरणहरू (Phases)	विवरण (Description)	AI को कार्यगत भूमिका (Role of AI)
योजना चरण (Planning Phase)	लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र र जोखिम पहिचान गरिन्छ	Risk-based planning, predictive risk analysis, data profiling
कार्यक्षेत्र निर्धारण (Scoping Phase)	लेखापरीक्षणको सीमा र प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ	Data clustering, pattern recognition for scope definition
प्रमाण संकलन (Evidence Collection Phase)	वित्तीय तथा गैर-वित्तीय डेटा संकलन गरिन्छ	Automated data extraction, RPA, real-time data collection
परीक्षण र विश्लेषण (Testing & Analysis Phase)	संकलित डेटा परीक्षण र विश्लेषण गरिन्छ	Machine learning, anomaly detection, statistical analysis
प्रतिवेदन तयारी (Reporting Phase)	निष्कर्ष र सिफारिसहरू तयार गरिन्छ	NLP-based report generation, automated summarization

अनुगमन (Follow-up Phase)	सिफारिस कार्यान्वयनको अनुगमन गरिन्छ	Continuous monitoring systems, AI-based compliance tracking

AI को प्रयोगका क्षेत्रहरूमा वित्तीय लेखापरीक्षण (financial auditing), अनुपालन लेखापरीक्षण (compliance auditing), कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण (performance auditing), ठगी पहिचान (fraud detection) तथा निरन्तर लेखापरीक्षण (continuous auditing) प्रमुख रूपमा रहेका छन् जस्तै तालिका ३। Machine learning मा आधारित प्रणालीले transaction patterns विश्लेषण गरी असामान्य गतिविधिहरू पहिचान गर्छ भने natural language processing (NLP) ले audit reports तथा policy documents को अर्थगत विश्लेषण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ (Bracci et al., 2025; Binh, 2025)। साथै robotic process automation (RPA) ले repetitive audit tasks स्वचालित बनाउँदै human workload घटाउँछ, जसले audit efficiency उल्लेखनीय रूपमा वृद्धि गर्छ (Aldemir & Uysal, 2024)।

तालिका ३ : सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा AI को प्रयोगका क्षेत्र तथा विधिहरू

प्रयोगका क्षेत्र (Application Areas)	**AI विधिहरू (AI Methods/Techniques)**	**मुख्य कार्य/प्रयोग (Key Functions)**
वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Auditing)	Machine Learning, Data Analytics	Transaction verification, anomaly detection, automated reconciliation
अनुपालन लेखापरीक्षण (Compliance Auditing)	Rule-based AI, NLP	Regulatory compliance monitoring, policy violation detection
कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण (Performance Auditing)	Predictive Analytics, Data Mining	Efficiency evaluation, program outcome analysis
ठगी पहिचान (Fraud Detection)	Machine Learning, Pattern Recognition	Suspicious pattern detection, fraud risk scoring
निरन्तर लेखापरीक्षण (Continuous Auditing)	Real-time Analytics, AI Monitoring Systems	Continuous monitoring of transactions, real-time alerts
लेखापरीक्षण रिपोर्ट विश्लेषण	Natural Language Processing (NLP)	Report summarization, textual data interpretation
जोखिम मूल्यांकन (Risk Assessment)	Predictive Modeling, AI Algorithms	Future risk prediction, risk classification
स्वचालित कार्य प्रणाली (Automation in Audit Tasks)	Robotic Process Automation (RPA)	Repetitive task automation, data extraction and processing

AI-based auditing विधिहरूले audit प्रक्रियालाई data-driven decision making तर्फ रूपान्तरण गरेका छन्। Predictive analytics ले भविष्यमा सम्भावित जोखिम र वित्तीय अनियमितता पहिचान गर्न सहयोग गर्छ, जसले audit institutions लाई proactive निर्णय लिन सक्षम बनाउँछ। Zhu & Li, 2025)। यसका साथै integrated data analytics systems ले विभिन्न सरकारी निकायहरूबीचको डेटा समन्वय गरी holistic audit perspective प्रदान गर्छ। यी विधिहरूको प्रयोगले public sector auditing लाई अझ वैज्ञानिक, पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउँदै governance सुधारमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको छ। Heyaca & Pallotta,2026; Yener et al., 2025)।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा AI को आवश्यकता, अवसर, र चुनौतीहरूको विश्लेषण

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (OAG Nepal) नेपालमा सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकाय हो, जसले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारी निकायहरूको audit गर्दछ। डिजिटल शासन विस्तारसँगै महालेखापरीक्षकको कार्यालयले Nepal Audit Management System (NAMS) जस्ता डिजिटल प्रणाली प्रयोग गर्दै audit प्रक्रियालाई अधिक स्वचालित र risk-based बनाउन प्रयास गरिरहेको छ। तर सरकारी data volume को तीव्र वृद्धि, e-governance प्रणालीको विस्तार, र बहु-स्तरीय संघीय संरचनाले परम्परागत लेखापरीक्षणलाई सीमित बनाइरहेको छ। यस्तो अवस्थामा Artificial Intelligence (AI) अत्यावश्यक बन्दै गएको छ, किनकि यसले transaction data analysis, anomaly detection, real-time monitoring, र predictive risk analysis गर्न सक्षम बनाउँछ। यसले audit planning देखि follow-up सम्मका सबै चरणहरूलाई data-driven बनाउँदै transparency, efficiency र audit coverage वृद्धि गर्ने अवसर प्रदान गर्छ। विशेषगरी नेपालजस्तो विकासशील सन्दर्भमा financial irregularities र compliance gap उच्च भएकाले AI ले systemic risk identification मा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। नेपालमा AI-based audit प्रणाली लागू हुँदा धेरै अवसरहरू देखिन्छन्। continuous auditing मार्फत सरकारी खर्चको real-time monitoring सम्भव भई corruption control र financial leakages घटाउन सकिन्छ। machine learning र data analytics प्रयोग गरी procurement irregularities, budget misuse र project inefficiency पहिचान गर्न सकिन्छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालय जस्ता संस्थाहरूले digital tools प्रयोग गरेर audit cycle छोट्याउने, लागत घटाउने र audit coverage बढाउने क्षमता प्राप्त गर्छन्। संघीय संरचनामा विभिन्न तहका सरकारबीच data coordination सुधार गर्न पनि AI उपयोगी हुन्छ। तर नेपालमा implementation का लागि चुनौतीहरू पनि छन्, जस्तै weak data integration, limited cloud infrastructure, र skilled human resource को कमी। साथै, कानुनी अस्पष्टता, data privacy कमजोरी र AI governance framework अभावले यसको प्रभावकारी प्रयोगमा बाधा पुऱ्याउँछ। त्यसैले AI audit प्रणालीको सफल कार्यान्वयन केवल technology adoption होइन, institutional reform सँग जोडिएको संरचनात्मक परिवर्तन हो।

कानुनी तथा नीतिगत दृष्टिले नेपालमा AI-based auditing का लागि स्पष्ट regulatory framework अझै पर्याप्त विकसित भएको छैन। वर्तमान Audit Act र public financial management प्रणाली मुख्यतः manual audit प्रक्रियामा आधारित भएकाले AI-generated findings, algorithmic decision-making र automated evidence validation को कानुनी वैधता अस्पष्ट छ। त्यसैले audit evidence acceptance, accountability determination र digital audit trail को कानुनी मान्यता आवश्यक छ। साथै, data protection र cyber law कमजोर हुँदा sensitive government data जोखिममा पर्न सक्छ। यसैले updated policies, digital audit standards र ethical guidelines मार्फत AI auditing लाई institutionalize गर्नु आवश्यक हुन्छ। संस्थागत रूपमा पनि ठूलो चुनौती human resource capability gap हो, जहाँ auditors लाई data analytics, AI tools र digital systems मा दक्ष बनाउन आवश्यक छ। राष्ट्रिय पूर्वाधार अझै प्रारम्भिक चरणमा रहेकाले integrated data ecosystem, cloud-based audit platform, secure data centers र real-time monitoring tools

विकास गर्नु आवश्यक छ। अन्ततः, data sovereignty, ethical governance र continuous monitoring बिना AI-based auditing ले public trust कायम राख्न सक्दैन, त्यसैले यो सम्पूर्ण governance transformation को प्रक्रिया हो।

नेपालको संघीय शासन प्रणाली लागू भएपछि सरकारी लेखापरीक्षणको दायरा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म विस्तार भएको छ। यसले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई अधिक जटिल, बहु-स्तरीय र डेटा-केन्द्रित बनाएको छ। यस्तो परिस्थितिमा Artificial Intelligence (AI) आधारित लेखापरीक्षण प्रणालीले जोखिम पहिचान, वित्तीय अनुगमन र निर्णय सहयोगमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ। तर वि .सं .२०७९ सालको SAI थाइल्याण्डबाट भएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको दोस्रो कार्यसम्पादन प्रतिवेदन) SAI-PMF 2021) को आधारमा समेत नवीन प्रविधिको प्रभावकारी प्रयोग तथा कार्यान्वयन चार प्रमुख आधारहरूमा निर्भर गर्दछ।

१. **कानुनी तथा नीतिगत सामञ्जस्यताः** नेपालको संघीय लेखापरीक्षण प्रणालीमा AI प्रयोगका लागि कानुनी तथा नीतिगत संरचना अझै पूर्ण रूपमा विकसित भएको छैन। हालको लेखापरीक्षण ऐन, नियम र सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली मुख्यतः परम्परागत human-based audit प्रक्रियामा आधारित छन्, जसले automated decision-making, machine-generated evidence र algorithmic risk assessment लाई स्पष्ट रूपमा समेट्दैन। यसले AI आधारित audit findings को कानुनी मान्यता, प्रमाणको स्वीकार्यता र जिम्मेवारी निर्धारणमा अस्पष्टता सिर्जना गर्छ। संघीय संरचनामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच audit data sharing, interoperability र standardization सम्बन्धी स्पष्ट नीति अभावले प्रणालीगत असमानता बढाएको छ। यदि AI प्रणालीले गलत risk identification गऱ्यो भने त्यसको उत्तरदायित्व लेखापरीक्षक, प्रणाली विकासकर्ता वा संस्था कसको भन्ने स्पष्ट छैन। त्यसैले नेपालमा digital audit standards, AI governance framework र ethical guidelines विकास गर्नु अत्यावश्यक छ। यी नीतिगत सुधारहरूले AI लाई केवल प्राविधिक उपकरण नभई वैध, पारदर्शी र institutionalized audit प्रणालीका रूपमा स्थापित गर्न मद्दत गर्छन्।

२. **संस्थागत संरचना र मानव संसाधनः** नेपालको महालेखापरीक्षकको कार्यालय तथा सम्बन्धित लेखापरीक्षण संस्थाहरू परम्परागत accounting र compliance-based audit प्रणालीमा आधारित छन्, जसले AI आधारित प्रणाली अपनाउन structural transformation आवश्यक बनाउँछ। संघीय संरचनामा प्रदेश र स्थानीय तहका लेखापरीक्षण इकाइहरूबीच दक्षता र क्षमता स्तरमा ठूलो भिन्नता छ, जसले AI integration मा असमानता सिर्जना गर्छ। AI आधारित लेखापरीक्षणका लागि multidisciplinary institutional model आवश्यक हुन्छ, जहाँ लेखापरीक्षक, डेटा वैज्ञानिक, IT विशेषज्ञ र cyber-security विशेषज्ञहरू सँगै कार्य गर्छन्। तर वर्तमान अवस्थामा अधिकांश audit professionals मा data analytics, machine learning र digital tools सम्बन्धी दक्षता सीमित छ। यसले implementation gap बढाउँछ र AI प्रणालीको प्रभावकारिता घटाउँछ। त्यसैले व्यापक capacity building, continuous professional

training, र certification-based learning प्रणाली आवश्यक छ। साथै, organizational culture परिवर्तन नगरी AI adoption सफल हुन सक्दैन। resistance to change, traditional mindset र technological hesitation हटाउन institutional leadership, incentives र change management strategy आवश्यक हुन्छ।

३. **राष्ट्रिय पूर्वाधार र औजार परिचालनः** नेपालमा AI आधारित लेखापरीक्षणका लागि राष्ट्रिय डिजिटल पूर्वाधार अझै विकासको चरणमा छ। सरकारी निकायहरूबीच data integration कमजोर छ र real-time data sharing प्रणाली सीमित छ, जसले AI-based audit analysis लाई प्रभावित गर्छ। NAMS जस्ता प्रणालीहरूले डिजिटल लेखापरीक्षणको आधार तयार गरे पनि nationwide integrated audit platform अझै पूर्ण रूपमा विकसित भएको छैन। AI प्रणाली सञ्चालनका लागि cloud computing infrastructure, secure data centers, high-speed connectivity र interoperable databases आवश्यक हुन्छन्। यी पूर्वाधार बिना AI ले ठूलो डेटा सेटहरू प्रभावकारी रूपमा प्रक्रिया गर्न सक्दैन। साथै, automated audit dashboards, predictive analytics tools र continuous monitoring systems को अभावले audit efficiency सीमित बनाउँछ। संघीय संरचनामा सबै तहमा समान स्तरको डिजिटल पूर्वाधार नहुँदा AI adoption असमान रूपमा विकास हुने जोखिम रहन्छ। त्यसैले राष्ट्रिय स्तरमा standardized digital audit architecture विकास गर्नु आवश्यक छ, जसले सबै सरकारी निकायबीच seamless data flow सुनिश्चित गर्छ।

४. **डाटा सम्प्रभुता, आचारसंहिता र अनुगमन मूल्याङ्कनः** नेपालको सन्दर्भमा सरकारी डेटा राष्ट्रिय सम्पत्ति भएकाले यसको सम्प्रभुता (data sovereignty) अत्यन्त महत्वपूर्ण विषय हो। संघीय संरचनामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच डेटा आदान-प्रदान गर्दा गोपनीयता, सुरक्षा र नियन्त्रण सम्बन्धी स्पष्ट नीति आवश्यक हुन्छ। Cloud-based AI systems प्रयोग गर्दा data leakage, unauthorized access र cyber threats को जोखिम बढ्ने भएकाले बलियो cyber-security framework आवश्यक छ। साथै, AI algorithms मा देखिन सक्ने bias, transparency को कमी र explainability समस्या audit credibility का प्रमुख चुनौती हुन्। यदि AI प्रणालीको निर्णय प्रक्रिया स्पष्ट रूपमा व्याख्या गर्न नसकिएमा सार्वजनिक विश्वास कमजोर हुन सक्छ। त्यसैले ethical governance framework, AI usage standards र accountability mechanism विकास गर्नु आवश्यक छ। निरन्तर monitoring प्रणाली, audit trail सुनिश्चित गर्ने प्रविधि र independent oversight body स्थापना नगरी AI आधारित लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन सक्दैन। यी सबै उपायहरूले AI प्रणालीलाई सुरक्षित, पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउँदै सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा विश्वास कायम गर्न सहयोग पुऱ्याउँछन्।

नेपालको संघीय सन्दर्भमा महालेखापरीक्षकको कार्यालय (OAG) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म विस्तारित सार्वजनिक वित्तीय प्रणालीको लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने भएकाले लेखापरीक्षण प्रक्रिया अझ जटिल र तथ्याङ्क (Data) केन्द्रित बनेको छ। यस्तो अवस्थामा Artificial Intelligence (AI) ले सम्पूर्ण लेखापरीक्षण चक्रलाई'योजना, कार्यक्षेत्र निर्धारण, प्रमाण संकलन, परीक्षण, प्रतिवेदन र अनुगमन, डिजिटल,

स्वचालित र जोखिममा आधारित प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने क्षमता राख्छ। यसले audit coverage बढाउने, त्रुटि घटाउने र पारदर्शिता सुधार गर्ने अवसर प्रदान गर्छ। तर यससँगै कानुनी अस्पष्टता, डिजिटल पूर्वाधारको कमजोरी, मानव संसाधन अभाव र डेटा सुरक्षा चुनौतीहरू पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण छन्। त्यसैले AI adoption लाई केवल प्राविधिक सुधार नभई सम्पूर्ण audit governance transformation को रूपमा बुझ्न आवश्यक छ। AI को प्रयोगले ठूलो मात्रामा सरकारी वित्तीय डेटा विश्लेषण, अनियमितता पहिचान र वास्तविक-समय निगरानी सम्भव बनाउँछ, जसले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई अधिक पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउँछ।

१. **योजना चरण (Planning Phase):** योजना चरणमा AI ले लेखापरीक्षणको रणनीतिक आधार तयार गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। नेपालमा संघीय संरचनाका कारण बजेट वितरण, खर्च प्रणाली र परियोजना कार्यान्वयन अत्यन्त विविध र जटिल भएकाले परम्परागत planning method मात्र पर्याप्त हुँदैन। AI ले historical financial data, previous audit findings र sectoral expenditure patterns विश्लेषण गरी उच्च जोखिम भएका क्षेत्रहरू पहिचान गर्न सक्छ। यसले risk-based audit planning लाई वैज्ञानिक र data-driven बनाउँछ। उदाहरणका लागि, शिक्षा, स्वास्थ्य र पूर्वाधार क्षेत्रमा हुने खर्चमा AI ले anomaly patterns पहिचान गरी प्राथमिकता निर्धारण गर्न सहयोग गर्न सक्छ। साथै, limited audit resources लाई प्रभावकारी रूपमा उपयोग गर्न AI ले prioritization model विकास गर्न सक्छ, जसले महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई अधिक strategic बनाउँछ। तर नेपालमा integrated government data system कमजोर भएकाले AI-based planning को प्रभावकारिता data quality र data availability मा निर्भर हुन्छ। त्यसैले योजना चरणमा AI को पूर्ण उपयोगका लागि standardized data system र digital integration आवश्यक हुन्छ।

२. **कार्यक्षेत्र निर्धारण (Scoping Phase):** कार्यक्षेत्र निर्धारण चरणमा AI ले audit scope लाई अझ सटीक, risk-focused र evidence-based बनाउन सहयोग गर्छ। नेपालमा संघीय संरचनाका कारण संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच वित्तीय प्रणाली फरक-फरक भएकाले audit scope निर्धारण जटिल हुन्छ। AI ले data clustering, pattern recognition र risk scoring models प्रयोग गरी उच्च जोखिम भएका निकाय, कार्यक्रम वा परियोजनाहरू पहिचान गर्न सक्छ। यसले audit coverage बढाउँदै कम जोखिम क्षेत्रमा अनावश्यक समय खर्च घटाउँछ। उदाहरणका लागि, ठूलो बजेट भएका infrastructure projects वा repeated irregularity देखिएका निकायहरूलाई AI ले स्वतः high-risk category मा राख्न सक्छ। यसले audit efficiency बढाउँछ र resource allocation सुधार गर्छ। तर नेपालमा विभिन्न निकायबीच data interoperability कमजोर भएकाले scope determination मा AI को प्रभाव सीमित हुन सक्छ। साथै, institutional resistance र technical expertise को कमीले यसको adoption ढिलो हुन सक्छ। त्यसैले standardized data architecture र AI-enabled risk classification system विकास गर्नु आवश्यक हुन्छ।

३. **प्रमाण संकलन (Evidence Collection Phase):** प्रमाण संकलन चरणमा AI ले लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई अत्यन्त प्रभावकारी र स्वचालित बनाउँछ। नेपालमा अझै पनि कागजी र डिजिटल दुवै प्रणाली प्रयोग

भइरहेकाले data fragmentation ठूलो चुनौती हो। AI ले robotic process automation (RPA), optical character recognition (OCR) र automated data extraction tools प्रयोग गरी विभिन्न स्रोतबाट वित्तीय तथा गैर-वित्तीय डेटा संकलन गर्न सक्छ। यसले human intervention घटाउँदै error दर कम गर्छ। साथै, real-time data integration मार्फत विभिन्न सरकारी निकायहरूबाट प्राप्त डेटा एकीकृत रूपमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि, procurement records, budget expenditure र project implementation data लाई AI ले एकै platform मा ल्याएर analysis गर्न सक्छ। यसले audit evidence को completeness र reliability बढाउँछ। तर नेपालमा secure data sharing mechanism कमजोर भएकाले data access र privacy सम्बन्धी चुनौती देखिन्छ। साथै, outdated IT infrastructure ले AI-based evidence collection लाई सीमित बनाउन सक्छ।

४. **परीक्षण र विश्लेषण (Testing & Analysis Phase):** परीक्षण र विश्लेषण चरण AI को सबैभन्दा शक्तिशाली प्रयोग क्षेत्र हो। यस चरणमा machine learning algorithms, anomaly detection models र predictive analytics प्रयोग गरी वित्तीय डेटा भित्रका असामान्य गतिविधिहरू पहिचान गरिन्छ। नेपालमा सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा देखिने irregularities, overbilling, procurement fraud र budget misuse जस्ता समस्या पहिचान गर्न AI अत्यन्त उपयोगी हुन्छ। AI ले full population testing सम्भव बनाउँदै sample-based audit को सीमालाई घटाउँछ, जसले audit accuracy बढाउँछ। साथै, continuous monitoring प्रणालीले real-time transactions analysis गर्न सक्छ, जसले fraud detection समयमै सम्भव बनाउँछ। तर algorithm bias, data quality समस्या र interpretability को कमीले चुनौती सिर्जना गर्न सक्छ। नेपालमा skilled data analysts को कमीले पनि AI analysis को प्रभावकारिता घटाउन सक्छ। त्यसैले human expertise र AI analysis बीच balance कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ।

५. **प्रतिवेदन तयारी (Reporting Phase):** प्रतिवेदन तयारी चरणमा AI ले लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई छिटो, संरचित र standardized बनाउन मद्दत गर्छ। प्राकृतिक भाषा प्रशोधन (Natural Language Processing - NLP) प्रयोग गरेर audit findings लाई स्वचालित रूपमा रिपोर्टमा रूपान्तरण गर्न सकिन्छ। नेपालमा विभिन्न निकायका लागि फरक format मा रिपोर्ट तयार गर्नुपर्ने अवस्था भएकाले AI ले uniform reporting system विकास गर्न सहयोग गर्छ। यसले report preparation समय घटाउँदै consistency र accuracy बढाउँछ। साथै, data visualization tools प्रयोग गरेर audit findings लाई graphical dashboards मा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ, जसले decision-makers लाई सजिलो बनाउँछ। तर AI-generated reports को interpretation र accountability सम्बन्धी प्रश्नहरू उठ्न सक्छन्। साथै, पूर्ण रूपमा automated reporting प्रणालीले professional judgment को भूमिका घटाउने जोखिम पनि हुन्छ। त्यसैले AI-assisted reporting model विकास गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

६. **अनुगमन (Follow-up Phase):** अनुगमन चरणमा AI ले लेखापरीक्षण सिफारिसहरूको कार्यान्वयन ट्र्याक गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। नेपालमा धेरै audit recommendations समयमै कार्यान्वयन नहुने समस्या देखिन्छ। AI-based dashboards र continuous monitoring systems ले real-time compliance tracking

सम्भव बनाउँछ। यसले कुन निकायले कुन सिफारिस कार्यान्वयन गऱ्यो वा नगरेको भन्ने स्पष्ट जानकारी दिन सक्छ। साथै, performance tracking र risk escalation system प्रयोग गरेर उच्च जोखिम क्षेत्रहरूलाई तुरुन्त identify गर्न सकिन्छ। यसले accountability सुधार गर्दै governance प्रभावकारिता बढाउँछ। तर नेपालमा monitoring infrastructure कमजोर भएकाले AI follow-up system पूर्ण रूपमा लागू गर्न चुनौती छ। साथै, inter-agency coordination र data update नियमित नभएमा प्रणाली प्रभावकारी हुँदैन। त्यसैले strong institutional commitment र integrated monitoring system आवश्यक हुन्छ।

निष्कर्ष

नेपालको वर्तमान संघीय शासन प्रणालीमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको दायरा र तह विस्तार भएसँगै महालेखापरीक्षकको कार्यालयको भूमिका अझ जटिल, महत्वपूर्ण र रणनीतिक बनेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म फैलिएको बहु-स्तरीय वित्तीय संरचनाले परम्परागत लेखापरीक्षण विधिहरूलाई सीमित बनाएको छ। यस्तो अवस्थामा Artificial Intelligence (AI) आधारित लेखापरीक्षण प्रणालीले audit प्रक्रियालाई data-driven, risk-based र real-time बनाउने महत्वपूर्ण सम्भावना प्रस्तुत गरेको छ। योजना, कार्यक्षेत्र निर्धारण, प्रमाण संकलन, परीक्षण, प्रतिवेदन र अनुगमन जस्ता सबै चरणहरूमा AI को प्रयोगले अनियमितता पहिचान, जोखिम मूल्यांकन र निर्णय सहयोगलाई प्रभावकारी बनाउँदै सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुदृढ गर्न सक्छ। विशेषगरी नेपालजस्तो विकासशील र संघीय संरचनायुक्त देशमा financial irregularities, procurement inefficiency र compliance gap जस्ता समस्याहरू समाधान गर्न AI एक प्रभावकारी उपकरणका रूपमा स्थापित हुँदै गएको छ। यसै सन्दर्भमा डिजिटल शासनको विस्तारसँगै महालेखापरीक्षकको कार्यालयले AI लाई audit modernization को प्रमुख आधारका रूपमा आत्मसात गर्ने आवश्यकता झनै स्पष्ट भएको छ।

यद्यपि, AI को सफल कार्यान्वयन केवल प्राविधिक विषय नभई संस्थागत, कानुनी र नैतिक रूपान्तरणसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित छ। नेपालमा कानुनी तथा नीतिगत अस्पष्टता, कमजोर डिजिटल पूर्वाधार, सीमित human resource capability, तथा data sovereignty र cyber-security सम्बन्धी चुनौतीहरू अझै प्रमुख अवरोधका रूपमा रहेका छन्। यसै कारण राष्ट्रिय आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स (AI) नीति, २०८२, वि. सं. २०७९ सालको SAI थाइल्याण्डबाट भएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको दोस्रो कार्यसम्पादन प्रतिवेदन (SAI-PMF 2021), तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको रणनीतिक योजना २०८२/८३ - २०८६/८७ को तेस्रो प्रमुख उद्देश्यअनुसार audit process लाई नवीन प्रविधिमार्फत सुदृढ बनाउने लक्ष्य अत्यन्त सान्दर्भिक देखिन्छ। त्यसैले AI आधारित लेखापरीक्षण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन updated legal framework, strong digital infrastructure, सक्षम मानव संसाधन विकास, र स्पष्ट ethical governance आवश्यक छ। यदि यी पक्षहरूलाई समन्वित रूपमा अघि बढाउन सकियो भने महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई एक परम्परागत सरकारी लेखापरीक्षण गर्ने संस्थाबाट रूपान्तरण भई एक

modern, dynamic, AI-driven र proactively leading audit institution of nation बन्न सक्नेछ, जसले नेपालमा संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सुशासन, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, वित्तीय अनुशासन कायम गराउन र सार्वजनिक विश्वास सुदृढ गर्न दीर्घकालीन योगदान पुऱ्याउनेछ ।

सन्दर्भ सामाग्री

Agostino, D., Lourenço, R., Jorge, S., Bracci, E., & Cruz, I. (2025). Data science and public sector accounting: Reviewing impacts on reporting, auditing, and accountability practices. *Public Money & Management*, 1–10. https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2529266

Aldemir, C., & Uysal, T. U. (2024). AI competencies for internal auditors in the public sector. *EDPACS, 69*(1), 3–21. https://doi.org/10.1080/07366981.2024.2312001

Alonso-Morales, N., Saez-Martín, A., López-Hernandez, A., & Genaro-Moya, D. (2026). The influence of organisational, social and individual capabilities on the adoption of artificial intelligence in European public auditing. *Meditari Accountancy Research*, 1–21. https://doi.org/10.1108/medar-09-2025-3247

Binh, D. T., Anh, N. P., & Chi, N. T. M. (2026). A paradigm transformation in Vietnam's auditing profession driven by artificial intelligence and data analytics. In *Advances in Economics, Business and Management Research* (pp. 7–20). https://doi.org/10.2991/978-94-6239-622-7_2

Binh, N. T. T. (2025). Transforming auditing in the AI era: A comprehensive review. *Information, 16*(5), 400. https://doi.org/10.3390/info16050400

Bracci, E., Tallaki, M., & Otia, J. E. (2025). Propensity factors of artificial intelligence technology adoption by public sector auditors. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 38*(1), 59–86. https://doi.org/10.1108/jpbafm-09-2024-0189

Darmawati, D., Jaafar, N. I., Hs, R., Baja, H. K., Purisamya, A. J., Yolanda, A. M. W., Amir, B., & Juanda, M. R. P. (2025). The role of artificial intelligence in improving the efficiency and accuracy of local government financial reporting: A systematic literature review. *Journal of Risk and Financial Management, 18(11), 601.* https://doi.org/10.3390/jrfm18110601

Galdon Clavell, G. (2024). *AI auditing: Checklist for AI auditing* (Support Pool of Experts Programme). European Data Protection Board. https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-06/ai-auditing_checklist-for-ai-auditing-scores_edpb-spe-programme_en.pdf

Genaro-Moya, D., López-Hernández, A. M., & Godz, M. (2025). Artificial intelligence and public sector auditing: Challenges and opportunities for supreme audit institutions. *World, 6*(2), 78. https://doi.org/10.3390/world6020078

Goldsmith, S., & Yang, J. (2026). AI and the transformation of accountability and discretion in urban governance. *Urban Governance*. https://doi.org/10.1016/j.ugj.2026.02.005

Heyaca, M. E., & Pallotta, A. (2026). The state of artificial intelligence in public audit: Evidence from selected countries and the European Union. *OECD Artificial Intelligence Papers*, 58. https://doi.org/10.1787/f4a6c658-en

Kim, H. T. (2020). *Auditing in the age of artificial intelligence*. https://www.audit.vic.gov.au/sites/default/files/IMPACT-2020/Auditing%20in%20the%20Age%20of%20Artificial%20Intelligence.pdf

Kokina, J., Blanchette, S., Davenport, T. H., & Pachamanova, D. (2025). Challenges and opportunities for artificial intelligence in auditing: Evidence from the field. *International Journal of Accounting Information Systems, 56*, 100734. https://doi.org/10.1016/j.accinf.2025.100734

Leocádio, D., Malheiro, L., & Reis, J. (2024). Artificial intelligence in auditing: A conceptual framework for auditing practices. *Administrative Sciences, 14*(10), 238. https://doi.org/10.3390/admsci14100238

Marzooqi, S. A. (2026, February 20). Promising technologies for future-proofing public sector audit work. *INTOSAI Journal*. https://intosaijournal.org/journal-entry/promising-technologies/

Mehabadi, M., & Shafiei, S. (2023). Applications of artificial intelligence in auditing. *International Journal of Innovation Management and Organizational Behavior, 3*(5), 60–67. https://doi.org/10.61838/kman.ijimob.3.5.8

Otia, J. E., & Bracci, E. (2022). Digital transformation and public sector auditing: The SAI's perspective. *Financial Accountability & Management, 38*(2), 252–280. https://doi.org/10.1111/faam.12317

Priyadi, U., & Arwani, A. (2024). Digital transformation: Artificial intelligence shaping the future of public sector. *DOAJ*. https://doi.org/10.22034/nasmea.2024.193544

Sitanala, T. F., & Batkunde, A. A. (2025). Artificial intelligence in public sector auditing: Opportunities, risks, and ethical considerations. *International Journal of Economic Literature, 3*(1), 45–61. https://sociohum.net/index.php/INJOLE/article/view/283

Singh, K., Bojilov, M., & Best, P. (n.d.). *Implementing AI in auditing in organizations*. EDITURA ASE. https://doi.org/10.24818/jamis.2025.03003

Syam, M. A., Djaddang, S., Hasnawati, Roziq, M., & Harnovinsah. (2025). The digital transformation of auditing: Navigating the challenges and opportunities. *Journal of Economics and Business, 8*(2). https://doi.org/10.31014/aior.1992.08.02.662

Taşdöken, Ö. (2024). Use of artificial intelligence and audit analytics in internal audit processes in the public sector. *EDPACS, 69*(9), 1–15. https://doi.org/10.1080/07366981.2024.2376790

Yener, M., Charoenpol, M., Suntharanurak, S., & Köse, H. Ö. (2025). Strategic cooperation of supreme audit institutions of Thailand and Türkiye for digital transformation and innovation in public sector auditing. *Sayıştay Dergisi, 36*(136), 9–34. https://doi.org/10.52836/sayistay.1633666

Zhu, Y., & Li, L. (2025). The mechanism and development path of artificial intelligence in government audit reform. In *Proceedings of the 2nd International Conference on Intelligent Computing and Data Analysis (ICDA '25)* (pp. 479–484). Association for Computing Machinery. https://doi.org/10.1145/3772726.3772800

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७९). महालेखापरीक्षकको कार्यालयको कार्यसम्पादन प्रतिवेदन (SAI), महालेखापरीक्षकको कार्यालय। https://oag.gov.np/site_uploads/XlQ-SAI%20PMF%20Nepal.pdf

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०८२). रणनीतिक योजना (२०८२—८३/२०८६—८७), महालेखापरीक्षकको कार्यालय। https://oag.gov.np/site_uploads/strategic-plan-approved-nepali-website-१५३४३२९२०६.pdf

राष्ट्रिय आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स (ए.आई.) नीति, २०८२
https://giwmscdnone.gov.np/media/pdf_upload/AI-new_ce२eme०.pdf

सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण र व्यवस्थापनमा विद्युतीय सुशासन



दिपकराज आचार्य

साराशः

तत्कालीन श्री ५ को सरकारले २०२० साल माघदेखि लागू गरिएका जिन्सीका नयाँ ढाँचाको स्रेस्तामा जिन्सीको उद्देश्यहरु परिपुर्तिका लागि १३ वटा जिन्सी सम्बन्धी फारामहरु प्रयोग गरी जिन्सी व्यस्थापन हुँदै नेपालमा प्रचलित विभिन्न कानूनहरु तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट स्वीकृत ढाँचामा महालेखानियन्त्रक कार्यालयले तयार गरेको निर्देशिका बमोजिम सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र व्यवस्थापन प्रभावकारी बनाउन सरकारले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS(सम्बन्धी कम्प्युटर सफ्टवेयर व्यवस्था गरी पूनः PAMS लाई परिमार्जन गरी PAMS v2 कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यस प्रणालीमा कार्यालय प्रमुख, अधिकृत, स्टोर किपर, आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुखको प्रयोगकर्ताको रुपमा भुमिका रहने गरी व्यवस्था गरिएको छ। मुख्य प्रयोगकर्ता महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकाय, प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय रहने र सम्पत्ति तथा जिन्सी मौज्दातको आर्थिक बिवरण पेश गर्ने सम्वन्धित कार्यालय र प्रमाणित गर्ने सम्वन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय रहने छ। ठूलो रकम लगानीमा निर्मित सम्पत्तिहरु जस्तै सडक, पूर्वाधार, खानेपानी संरचना, नहर, पुल, सुरक्षासँग सम्वन्धित हातहतियार तथा अन्य गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने सम्पत्तिहरु पाम्समा प्रविष्ट हुन सकेको छैन। हालसम्म सम्पत्तिलाई ऐतिहासिक मूल्यमा देखाईएको र ह्रासकट्टी नगरिएकोले बर्तमान अवस्थाको मुल्य एकिन हुन सकेको छैन्। आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षणबाट जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन सम्वन्धमा शुद्धता, विश्वसनीयताको परीक्षण गरी सुझाव दिदै आइरहेको तथा विभिन्न गठित समितिले दिएका जिन्सी सम्पत्तिको प्रतिवेदनका सुझावहरु कार्यान्वयन गरिनुपर्दछ।

१. विषय प्रवेश

सार्वजनिक निकायको स्वामित्वमा रहेको र भविश्यमा त्यस्तो निकायलाई आर्थिक लाभ दिलाउने तथा उपयोगी प्रकारको भौतिक वस्तुलाई सार्वजनिक सम्पत्ति भनिन्छ। अरबी भाषाको जिनिस शव्दबाट जिन्सी शव्दको उत्पत्ति भएको हो। कुनै जिन्सी सामान कहाँबाट, कति र कसरी प्राप्त भयो र प्राप्त भएका सामानहरुमध्ये कुन सामान के कस्तो अवस्थामा छन् भनी देखाउने अभिलेखलाई जिन्सी स्रेस्ता भनिन्छ। नेपाल सरकारका निकायहरुमा सम्पत्तिको प्राप्ति सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली वमोजिम निर्धारित कार्यविधि अवलम्बन गरिएको छ। त्यस्ता सम्पत्तिको उपयोग र व्यवस्थापनका लागि आर्थिक कार्यविधि सम्वन्धी ऐन तथा नियमावलीको व्यवस्थालाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ।

---

* *लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय*

मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा २९९ ले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको हक, स्वामित्व वा अधिनमा रहेको सम्पत्ति सरकारी सम्पत्ति मानिने उल्लेख गरेको छ। सार्वजनिक सम्पत्ति अन्तर्गत आवासिय, गैह्र आवासीय भवनहरु, सडक, सुरुङ्ग मार्ग, पुल, रेलमार्गहरु, उद्यानहरु र खेलकुद मैदानहरु, सिंचाई संरचनाहरु, राष्ट्रिय वन, राष्ट्रिय निकुञ्ज, संरक्षित क्षेत्रहरु, मेसिनरी र उपकरणहरु, यातायात सम्बन्धी साधनहरु, सूचना प्रविधि तथा कम्प्युटर सम्बन्धी उपकरणहरु, बौद्धिक सम्पत्तिहरु, बहुमूल्य वस्तुहरु, उत्पादन नगरिएको प्राकृतिक प्रदत्त सम्पत्ति तथा सामाजिक रुपमा पहिचान गरिएको सम्पत्ति आदि पर्दछन्।

२. Public Asset Management System (PAMS) अघिको जिन्सी अभिलेख

तत्कालीन श्री ५ को सरकारले सरकारी मालसामान खरिद गर्ने, आम्दानी खर्च गर्ने र मिन्हा गर्ने, हस्तान्तरण गर्ने सम्वन्धी नियमहरु बमोजिम गरिएको कारोबारको अभिलेख राख्न सबै सरकारी कार्यालयहरुमा एकरुपता कायम राख्न २०२० आश्विन २९ मा संवैधानिक निकाय महालेखा परीक्षकको बिभाग द्वारा स्वीकृत म.ले.प.फा.नं. ४५ देखि ५७ सम्म १३ वटा जिन्सी सम्बन्धी फारामहरु प्रयोग भएकोमा २०६२ श्रावण १ बाट १२ वटा मात्र प्रयोगमा भएको पाईन्छ।

नेपालको संविधान २०७२ को धारा २४१(४) बमोजिम तिनै तहका सरकारहरुलाई लागु हुने गरी संसोधन सहितका लेखा फारामहरु २०७६ जेठ १९ मा स्वीकृत भई आर्थिक वर्ष २०७६।७७ बाट साविकको म.ले.प.फा.नं.लाई परिमार्जन गरि म.ले.प.फा.नं ४०१ देखि ४१८ सम्म १८ वटा कायम गरिएको छ। विन कार्ड) म.ले.प.फा.नं.४०९ ,(जिन्सी सहायक खाता)म.ले.प.फा.नं.४१२,(मर्मत सम्भार तथा संरक्षण आवेदन फाराम) म.ले.प.फा.नं. ४१५ ,(मर्मत सम्भार तथा संरक्षण अभिलेख खाता)म.ले.प.फा.नं. ४१५ (र स्पेयर सम्पत्ति मुल्यांकन फाराम)म.ले.प.फा.नं. ४१८ (थप गरिएको छ।उक्त म.ले.प.फा.नं. हरु निम्नानुसार रहेका छन्।

१. माग फारामः साविक ५१ (परिमार्जित हाल ४०१),
२. खरिद आदेश : साविक ४५ (परिमार्जित हाल ४०२),
३. दाखिला प्रतिवेदन : साविक ४६ (परिमार्जित हाल ४०३),
४.खर्च निकासा : साविक ५१ (परिमार्जित हाल ४०४),
५.जिन्सी स्टोर फिर्ता : साविक ७८ (परिमार्जित हाल ४०५),
६.हस्तान्तरण फारामः साविक ४६ (परिमार्जित हाल ४०६),
७. खर्च भएर जाने जिन्सी खाता : साविक ५३ (परिमार्जित हाल ४०७),
८. खर्च भएर नजाने जिन्सी खाता : साविक ४७ (परिमार्जित हाल ४०८),
९. विन कार्ड (नयाँ) : म.ले.प.फा.नं.४०९,
१०. जिन्सी मिन्हा फाराम : साविक ५० (परिमार्जित हाल ४१०),
११. जिन्सी निरीक्षण फाराम : साविक ४९ (परिमार्जित हाल ४११),
१२. जिन्सी सहायक खाता (नयाँ) : म.ले.प.फा.नं.४१२,
१३. जिन्सी मौज्दातको बार्षिक विवरण : साविक ५७ (परिमार्जित हाल ४१३),

१४. मर्मत सम्भार तथा संरक्षण आवेदन फाराम (नयाँ) : म.ले.प.फा.नं. ४१४),
१५. मर्मत सम्भार तथा संरक्षण अभिलेख खाता (नयाँ) : म.ले.प.फा.नं. ४१५,
१६. भाडामा दिएको लिएको सम्पत्ति अभिलेख खाता : साविक ५५, ५६ (परिमार्जित हाल ४१६), १७. घर जग्गा लगत किताब : साविक ५३ (परिमार्जित हाल ४१७),
१८. स्पेयर सम्पत्ति मुल्यांकन फाराम (नयाँ) म.ले.प.फा.नं. ४१८ रहेको छन।

३. विद्युतिय प्रणाली (Public Asset Management System) मार्फत जिन्सी अभिलेख

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६ तथा अन्य प्रचलित कानून तथा नियमावलीले तोके अनुसार प्रत्येक कार्यालयले आफ्नो हक स्वामित्वमा रहेको सम्पत्तिको लेखाङ्कन ,प्रतिवेदन ,संरक्षण तथा उपयोग गर्ने जिम्मेवारी सम्वन्धित कार्यालय प्रमुख वा जिम्मेवार निकायको हुने र सोही ऐनको दफा २६(४) मा मन्त्रालय वा निकाय अन्तर्गतको सबै प्रकारका चल, अचल सम्पत्ति र दायित्वको अभिलेख गरी सोको बिवरण तोकिएको समयभित्र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पठाउने जिम्मेवारी लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्थाको आधारमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) तयार गरेको हो। सार्वजनिक सम्पत्तिको अभिलेख र प्रतिवेदन प्रणालीलाई वस्तुपरक बनाउन नेपाल सरकारको मिति २०७७ कार्तिक २० गतेको निर्णयअनुसार तीनै तहका सरकारका निकायहरूमा यो लागू गरिएको छ। यस प्रणालीमा एकीकृत आर्थिक सङ्केत वर्गीकरण र व्याख्या, २०७४ दोस्रो संशोधनअनुसार सम्पत्तिको सङ्केत तथा सम्पत्तिको लेखाङ्कन र प्रतिवेदनको व्यवस्था गरिएको छ, जुन अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषको सरकारी तथ्याङ्क निर्देशिका, २०१४ (IMF-GFSM,2014) अनुसार रहेको छ।

सम्पत्ति तथा दायित्वको संकेत महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट २०७६।२।१५ मा स्वीकृत भएको छ। यस संकेत र व्याख्या एकीकृत आर्थिक संकेत तथा बर्गीकरण र व्याख्या २०७४ (दोस्रो संसोधन) मा गरिएको छ। सम्पत्तिको नामलाई सुरुमा ६ अङ्क र ७ डिजिटको, जस्तैः ६१११११०१ व्यवस्था गरिएको छ। यस प्रणालीमा ७ डिजिटको प्रत्येक सम्पत्तिभित्र सोही सम्पत्तिअन्तर्गत पर्ने सम्पत्तिको थप वर्गीकरण गर्न सक्ने गरी १० डिजिटको सङ्केत दिइएको छ। यस व्यवस्थाले स्वीकृत सम्पत्तिको सङ्केतभित्र ९९९ प्रकारका थप सम्पत्तिको नाम थप गर्न सकिन्छ। सम्पत्तिको लेखाङ्कन र प्रतिवेदन प्रणालीमा अधिकांश सम्पत्तिको नाम थप गरिएको छ। यसर्थ कार्यालयगत तहमा सम्पत्तिको नाम थप गर्नुपर्दैन, तर कुनै विशेष खालको सम्पत्ति भए नाम थप गर्न भने सकिन्छ। यसको प्रयोगबाट प्रत्येक कार्यालयको सम्पतिको विवरण तयार हुने, सम्पतिको प्रतिवेदन Real Time मा प्राप्त गर्न सकिने, तालुक विभाग वा मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकायले सम्पत्तिको एकीकृत विवरण तयार गर्न सक्ने, सम्पत्तिका प्रतिवेदनहरू तीनै तहका सरकारमा एकरूपता हुने, NPSAS मा आधारित प्रतिवेदनमा सहयोग पुग्ने, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले तोकेका सरकारी सम्पत्तिसँग सम्बन्धीत जिम्मेवारी पूरा गर्न सहयोगी हुने र सम्पत्तिको लेखापालनमा प्रोदभावी लेखाङ्कनका आधारहरू तयार हुनेछन्।

सम्पत्तिको सङ्केत प्रणालीमा सम्पत्ति तथा दायित्वहरू प्रविष्ट गर्नका लागि गैरवित्तीय सम्पत्ति) संकेत नं.६१), स्थिर सम्पत्ति (संकेत नं.६११०००), जगेडा सामानहरु (संकेत नं.६१२०००), बहुमुल्य सामानहरु (संकेत नं.६१३०००), अनुत्पादित सम्पत्तिहरु (संकेत नं.६१४०००) व्यवस्था गरिएको छ। खर्च

भएर जाने) नखप्ने) मालसामानका लागि ६१६११०१ देखि ६१६१७०१ सम्म र खर्च भएर नजाने)-खप्ने) मालसामानका लागि ६११०००० देखि ६१४४५११ सम्मको सङ्केतभित्र प्रविष्ट गर्नुपर्दछ।

कार्यालयले कुनै मालसामान तथा सम्पत्ति प्राप्त हुँदा त्यस्तो सम्पत्तिको मूल्य नखुलेको भएमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ९६ मा व्यवस्था भएअनुसार गर्नुपर्दछ। पाम्स प्रणाली प्रयोग गर्दा प्रयोगकर्ताले आ. व. २०७७ असार ३१ सम्म कार्यालयमा बाँकी सम्पत्ति खर्च भएर नजाने सम्पत्ति (मलेप फानं ४०८) र खर्च भएर जाने सम्पत्ति (मलेप फानं ४०७ (मा भएको सम्पत्ति महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट मिति २०७६ जेठ १५ मा स्वीकृत सम्पत्तिको संकेत (Chart of account (को आधारमा सुरुआती मौज्दातमा प्रविष्ट गरिएको छ। मूल्य नखुलेको सम्पत्तिको हकमा तत्काल रु.१ राखेर गरिएको छ।

४. Public Asset Management System (PAMS) सञ्चालनमा भुमिका

क) कार्यालयगत भूमिका

यस प्रणालीमा विभिन्न किसिमका प्रयोगकर्ताको व्यवस्था गरिएको छ। कानूनी व्यवस्थामा तोकिएको जिम्मेवारी अनुसार भुमिका निम्नानुसार तोकिएको छ।

- सबै निकायको एकिकृत प्रतिवेदन तयार गर्ने मुख्य प्रयोगकर्ता-महालेखा नियन्त्रक कार्यालय।
- आफ्नो निकायको एकिकृत प्रतिवेदन तयार गर्ने मुख्य प्रयोगकर्ता-मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकाय।
- आफ्नो प्रदेशको एकिकृत प्रतिवेदन तयार गर्ने मुख्य प्रयोगकर्ता-प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय।
- आफ्नो जिल्लाभित्रका कार्यालयहरुको सम्पत्ति तथा जिन्सी मौज्दातको आर्थिक बिवरण म.ले.प.फा.नं. ४१३ र ४१७ प्रमाणित गर्ने, User Name र Password उपलव्ध गराउने- कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय।
- आफ्नो कार्यालयको प्रतिवेदन तयार गर्ने र म.ले.प.फा.नं. ४१३ र ४१७ प्रमाणित गर्न कोलेनिकामा पेश गर्ने-कार्यालय।

ख) प्रयोगकर्ताको भुमिका

यो प्रणाली प्रयोग गर्ने प्रत्येक कार्यालयमा प्रयोगकर्ताको जिम्मेवारीसहित ४ किसिमका प्रयोगकर्ताको व्यवस्था गरिएको छ। जसमा कार्यालय प्रमुख, अधिकृत, स्टोर किपर तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुख रहेका छन्। हरेक प्रयोगकर्ताका लागि User Name आफ्नो पदअनुसार कार्यालयको कोडबाट तयार गरिएको हुन्छ। प्रयोगकर्ताको भुमिका निम्नानुसार रहेको छ।

- सम्पत्तिको लेखाङ्कन स्वीकृत गर्ने, जस्तै खरिद आदेश, दाखिला प्रतिवेदन, खर्च निकासा, हस्तान्तरण जस्ता फाराम स्वीकृत गर्ने- कार्यालय प्रमुख
- सम्पत्तिको लेखाङ्कन जस्तै खरिद आदेश, दाखिला प्रतिवेदन, खर्च निकासा, हस्तान्तरण जस्ता फाराम जाँच गरी स्वीकृतिका लागि सिफारिस गर्ने- अधिकृत

- सम्पत्तिको लेखाङ्कन जस्तै खरिद आदेश, दाखिला प्रतिवेदन, खर्च निकासा, हस्तान्तरण जस्ता फाराम तयार गरी पेस गर्ने- स्टोरकिपर
- सम्पत्तिका प्रतिवेदनहरू, जस्तै खरिद आदेश, दाखिला प्रतिवेदन, खर्च निकासा, हस्तान्तरण जस्ता फाराम आवश्यकताअनुसार हेर्ने- आर्थिक प्रशासन प्रमुख

५. परिमार्जित पाम्स (PAMSV2) को प्रयोगमा विभिन्न निकाय, शाखा तथा कर्मचारीहरुको जिम्मेवारी

PAMS लाई परिमार्जित गरी PAMSV2 संचालनमा ल्याएपछि उक्त प्रणाली प्रयोग गर्ने प्रत्येक कार्यालयमा प्रयोगकर्ता कार्यालय प्रमुख, अधिकृत, स्टोर किपर तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुख तथा कार्यालयकाे लागी अधिकारसहितको निम्नानुसार जिम्मेवारी रहेको देखिन्छ।

क) (Office admin) कार्यालयको लागी

- आफु अन्तर्गतको कार्यालयका लागि OFFICE_ADMIN ROLE को USER बनाउने मेनुको प्रयोग गरेर Office Admin ले आफ्ना मातहतका कार्यालयहरुको लागि OFFICE_ADMIN भूमिका भएका प्रयोगकर्ता बनाउन सक्ने।
- कार्यालय अन्तर्गत रहेका शाखा कर्मचारीको बिवरण आदि थप गर्नको लागि महाशाखा आवश्यक पर्ने भएकोले कार्यालयमा रहेका सबै महाशाखाको नाम प्रविष्ट गर्न तथा संसोधन गर्नसक्ने।
- कर्मचारीको विवरण माग फाराम मर्मत आवेदन इन्धन आवेदन आदि कार्यहरुको लागी शाखा आवश्यक पर्ने भएकोले शाखाहरुको नाम प्रविष्ट र संसोधन गर्न सकिने।
- कार्यालयमा कर्मचारी तथा पदाधिकारीको पद थप तथा संसोधन गर्न सकिने।
- कार्यालय अन्तर्गत रहने स्टोरको विवरण थप तथा संसोधन गर्न सकिने।
- कार्यालय अन्तर्गत रहने प्रत्येक स्टोरको लागि SUB_ADMIN ROLE को USER बनाउने मेनुको प्रयोग गरेर प्रत्येक स्टोरको लागि SUB_ADMIN भूमिका भएका प्रयोगकर्ता बनाउन सकिने।

ख) कार्यालयको प्रत्येक स्टोरको लागी

- कार्यालय अन्तर्गत रहने प्रत्येक स्टोरको लागि SUB_ADMIN ROLE को USER बनाउने मेनुको प्रयोग गरेर प्रत्येक स्टोरको लागि SUB_ADMIN भूमिका भएका प्रयोगकर्तालाई नियुक्त गर्न सक्ने। कार्यालयका सम्वन्धित स्टोरमा रहेका प्रयोगकर्ताको बिवरण हेर्ने मेनुको प्रयोग गरेर स्टोरका प्रयोगकर्ताहरुको बिवरण जाँच गर्न सकिने।
- कार्यालयको सम्वन्धित स्टोरभित्र रहने गोदामको बिवरण थप तथा संसोधन गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर प्रत्येक स्टोरमा रहेका गोदामहरुको बिवरण थप्न वा संशोधन गर्न सकिने।
- कर्मचारीको बिवरण प्रविष्ट गर्दा प्रयोगकर्ता समेत बनाउने हो भने प्रयोगकर्ता बनाउने हो छनोट गरि कुन भुमिकाको प्रयोगकर्ता बनाउनु हो सो समेत छनोट गरेमा कर्मचारी र प्रयोगकर्ता समेत एकै पटक बन्ने।

ग) प्रत्येक कर्मचारीको लागी

- प्रत्येक कर्मचारीको लागि STORE_USER ROLE को USER बनाउने मेनुको प्रयोग गरेर प्रत्येक कर्मचारीको लागि STORE_USER भूमिका दिने प्रयोगकर्ता खाता सिर्जना गर्न सकिने।

- माग फाराम भर्ने मेनुको प्रयोग गरेर कर्मचारीले आवश्यक सामाग्रीको मागका लागि फारम भर्न सकिने।
- कार्यालयमा कार्यारत कर्मचारीहरुले आफुले प्रयोग गरिरहेको सम्पत्तिको मर्मत गर्नुपरेमा यस मर्मत आवेदन मेनुको प्रयोग गरी सम्पत्ति स्पष्ट बिवरण खुलाई मर्मत आवेदन भर्न सकिने।
- कर्मचारीहरुले इन्धन माग गर्नुपरेमा यस इन्धन आवेदन मेनुको प्रयोग गरी सवारी साधनको बिवरण खुलाई इन्धन आवेदन दिन सक्ने।

घ) स्टोर किपरको भुमिकाका रहने कर्मचारीको लागी

- खरिद आदेश तथा मर्मत आदेशको बिवरण प्रविष्ट गर्दा आपूर्तिकर्ता आवश्यक पर्ने भएकोले फर्म सूचिकृत मेनु राखिएको र फर्म सूचिकृत गर्दा फर्मको प्रविष्ट गर्न सकिने।
- सम्पत्ति थपको लागि FCGO Support मा अनुरोध गर्न र सम्पत्तिको बिवरण Mapping गर्नको लागि यस सम्पत्तिको बिवरण Mapping मेनुको प्रयोग गर्न सकिने।
- आफ्नो कार्यालयको मातहतमा रहेको सम्पत्ति PAMS नचलाउने अरु कुनै व्यक्ति/समिति/ संस्थालाई पठाउनुपरेमा वस्तुगत अनुदान प्राप्तकर्ता मेनुको प्रयोग गरि अनुदान प्राप्त गर्ने व्यक्ति/समिति/संस्थाको स्पष्ट बिवरण उल्लेख गरी सम्पत्ति हस्तान्तरण गर्न सकिने।
- भाडामा लिएको तथा अर्को कार्यालयमा दाखिला भई कार्यालयको स्टोरमा दाखिला नभएको सम्पत्ति मर्मत वा लगबुक भर्नुपरेमा अन्य पहिचान नं. थप वा संशोधन गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर भाडामा लिएका सम्पत्ति र अन्य कार्यालयमा दाखिला भएका सम्पत्तिहरुको बिवरण अद्यावधिक गर्न सकिने।
- कार्यक्रम तथा योजनाको बजेट सिमा प्रविष्ट तथा संसोधन गर्न मेनुको प्रयोग गरेर विभिन्न कार्यक्रम र योजनाहरुको बजेट सिमा प्रविष्ट गर्न र संशोधन गर्न सकिने।
- फर्मको खरिद सिमा तथा संसोधन गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर फर्मको खरिद सिमा प्रविष्ट गर्न र संसोधन गर्न सकिने।
- सम्पत्तिको न्यून तथा अधिक सिमा प्रविष्ट तथा संसोधन मेनुको प्रयोग गरेर सम्पत्तिको न्यूनतम र अधिकतम सिमा प्रविष्ट गर्न र संशोधन गर्न सकिने।
- स्टोर किपरले आफ्नो लागि वा कार्यालयमा कार्यरत अन्य कुनै कर्मचारीहरुद्धारा माग भई आएको आवश्यक सम्पत्तिको माग गर्नुपरेमा माग फाराम मेनुको प्रयोग गरी आवश्यक परेको सम्पत्तिको स्पष्ट बिवरण खुलाई सजिलै उक्त सम्पत्ति माग गर्न सकिने।
- स्टोरमा दाखिला गर्नुपर्ने पुरानो मौज्दात, जिन्सी निरीक्षणबाट थप, वस्तुगत सहायता र मर्मत भएका पुराना सामानको बिवरण अन्य मौज्दात प्रविष्टीबाट थप गर्न सकिने।
- खरिद गर्नुपर्ने मालसामानको खरिद आदेश दिनुअघि पुरा गर्नुपर्ने खरिद प्रकृया पुरा गरि खरिद आदेश दिनको लागि खरिद आदेशको बिवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- स्वीकृत भएका खरिद आदेश वा प्रविष्ट भएका अन्य मौज्दात प्रविष्टी वा हस्तान्तरण भइ अन्य मौज्दात प्रविष्टीमा रहेको हस्तान्तरणको आधारमा दाखिला प्रतिवेदन तयार गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर स्वीकृत खरिद आदेशको आधारमा दाखिला प्रतिवेदन तयार गर्न सकिने।
- प्रारम्भिक रुपमा सेभ भएको दाखिला गर्नुपर्ने सम्पत्तिको आवश्यक सम्पूर्ण बिवरण (स्पेसिफिकेशन) प्रविष्ट गरी दाखिला प्रतिवेदन तयार गर्न सकिने।

- कार्यालयबाट बुझेको सम्पत्ति फिर्ता गर्नुपर्दा फिर्ता फारामको प्रयोग गर्न सकिने र फिर्ता गरेपछि सहायक खातामा सम्पत्ति फिर्ता देखिने।
- प्रविष्ट भएको हस्तान्तरण फाराम PAMS प्रयोग गर्ने छनोट गरि प्रविष्ट भएमा प्राप्त गर्ने कार्यालयले स्वीकृत नगरी मौज्दातबाट नघट्ने तर PAMS प्रयोग नगर्ने छनोट गरि प्रविष्ट गरिएमा स्वीकृत भएको हस्तान्तरण अनुसारको मौज्दात घटने गरि व्यवस्था मिलाइएको।
- कार्यालयमा रहेको कुनै पनि सम्पत्ति टुटे फुटेमा, बिग्रिएमा, काम नलाग्ने अवस्थामा पुगेमा वा अन्य कुनै कारणले सो सम्पत्ति मिनाहा वा लिलाम गर्नुपरेमा लिलाम/ मिनाहा फारामको प्रयोग गर्न सकिने।
- स्टोर किपरले आफु/शाखाले प्रयोग गरिरहेको सम्पत्ति, स्टोरमा रहेको सम्पत्ति वा अन्य कर्मचारीहरुले प्रयोग गर्दै आएको सम्पत्तिको मर्मत गर्नुपरेमा मर्मत आवेदनको प्रयोग गर्ने र प्राप्त मर्मत आवेदनको आधारमा मर्मत गरिने सामानहरुको बिवरण खुलाई मर्मत आदेशको बिवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- स्वीकृत भएको मर्मत आदेशको आधारमा मर्मत सम्पन्न फाराम प्रविष्ट गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर स्वीकृत मर्मत आदेशको आधारमा मर्मत सम्पन्न फाराम प्रविष्ट गर्न सकिने।
- शाखामा सोझै आएका इन्धन आवेदन भर्ने मेनुको प्रयोग गरेर शाखामा प्राप्त इन्धन आवेदनको बिवरण भर्न सकिने।
- इन्धनको अभिलेख राख्नको लागि लगबुक प्रविष्ट गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर इन्धनको अभिलेख राख्नको लागि लगबुकमा बिवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- कार्यालयको मातहत रहेका सम्पत्ति भाडामा दिएको वा कार्यालयलाई आवश्यक पर्ने सम्पत्ति भाडामा लिएको बिवरण प्रविष्ट गर्नका लागि दिएको/लिएको मेनुको प्रयोग गर्न सकिने।
- जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनको आधारमा सम्पत्ति जिन्सी मालसामानको निरीक्षण फारामको बिवरण प्रविष्ट गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर सम्पत्ति वा जिन्सी मालसामानको निरीक्षण फारामको बिवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- कुनै कारणले बढी आम्दानी जनाइएको सामाग्री समायोजन गरि घटाउनु परेमा मौज्दात समायोजनबाट मेनुको प्रयोग गरेर बढी आम्दानी जनाइएका सामाग्रीलाई समायोजन गरेर घटाउनुपरेमा मौज्दात समायोजन गर्न सकिने।
- कर्मचारीको एजेन्सी ट्रान्सफर गर्नको लागि बरबुझारथबाट प्रविष्ट गर्ने मेनुको प्रयोग गरी कर्मचारीको एजेन्सी ट्रान्सफर बिवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- विभिन्न कागजातको अभिलेख राख्नको लागि कागजात अभिलेखिकरणमा प्रविष्ट गरि कागजात अपलोड गर्ने मेनुको प्रयोग गरेर विभिन्न कागजातको अभिलेख राख्न सकिने।
- कार्यालयमा रहेको कुनै सम्पत्तिको गोदाम परिवर्तन भएमा, सम्पत्तिको स्थान परिवर्तन मेनुको प्रयोग गरी सोको विवरण प्रविष्ट गर्न सकिने।
- कार्यालयको स्वामित्वमा रहेको जग्गाको बिवरण वा कार्यलयको स्वामित्वमा जग्गा नरहेको तर भवन कार्यालयको स्वामित्वमा रहेको भएमा पनि भवन रहेको जग्गाको प्रविष्ट गर्न, जग्गाको लगत किताब मेनुको प्रयोग गर्न सकिने।

- कार्यालयको मातहतमा रहेको सम्पत्तिको मर्मतको मिति र बिवरण अभिलेख राख्नका लागि मर्मत मेनुको प्रयोग गरी हेर्न सकिने।
- आवश्यक कार्यालय प्रतिवेदनहरु मेनुको प्रयोग गरी कार्यालयका विभिन्न प्रतिवेदनहरु हेर्न सकिने।
- अन्य कार्यालय प्रतिवेदनहरु हेर्नका लागि अन्य कार्यालय प्रतिवेदनहरु मेनुको प्रयोग गर्न सकिने।

ङ) सिफारिसकर्ताको भुमिकाका रहने कर्मचारीको लागी

- खरिद आदेशको मेनुको प्रयोग गरेर सिफारिसकर्ताको भूमिकामा रहेका कर्मचारीहरुले आवश्यक वस्तुहरुको खरिद आदेशहरुको समीक्षा र अनुमोदन गर्न सक्ने।

च) आर्थिक प्रशासनको भुमिकाका रहने कर्मचारीको लागी

- आर्थिक प्रशासनको भूमिकामा रहेका कर्मचारीहरुले कार्यालयका लागि खरिद आदेशहरुको वित्तीय व्यवस्थापन र मूल्याङ्कन गर्न सक्ने।

छ) स्वीकृतकर्ताको भुमिकाका रहने कर्मचारीको लागी

- खरिद आदेश मेनुको प्रयोग गरेर स्वीकृतकर्तको भूमिकामा रहेका कर्मचारीहरुले प्रस्तावित खरिद आदेशहरुको समिक्षा र अन्तिम स्वीकृति दिन सक्ने।

ज) मर्मत किपरको भुमिकाका रहने कर्मचारीको लागी

- अन्य पहिचान थप मेनुको प्रयोग गरेर मर्मत किपरले भाडामा लिएका वा अर्को कार्यालयमा दाखिला भएका, तर यस कार्यालयको स्टोरमा दाखिला नभएका सम्पत्तिहरुको मर्मत वा लगबुक व्यवस्थापन गर्न सकिने।
- मर्मत आवेदन मेनुको प्रयोग गरेर मर्मत किपरले सम्पत्तिका मर्मत आवश्यकताहरुको आवेदन प्रविष्ट गर्न सक्छन्। मर्मत आदेश मेनुको प्रयोग गरेर स्वीकृत मर्मत आवेदनको आधारमा मर्मत आदेश प्रविष्ट गर्न, मर्मत आवेदन स्वीकृत भएको मर्मत आदेशको आधारमा मर्मत सम्पन्न फाराम प्रविष्ट गर्ने, मेनुको प्रयोग गरेर सम्पन्न मर्मत कार्यको बिवरण दर्ता गर्न सकिने।
- इन्धनको अभिलेख राख्नको लागि लगबुक प्रविष्ट गर्न मेनुको प्रयोग गरेर इन्धनको प्रयोग र खर्चको विस्तृत रेकर्ड राख्न सकिने।

झ) प्राविधिक कर्मचारीको लागी

- संरचनाको कम्पोनेन्ट, भौतिक संरचनाको सम्पत्ति थप गर्ने मेनुको प्रयोग गरी स्टोर प्राविधिकले विभिन्न संरचनाका कम्पोनेन्टहरु थप्न सक्ने।
- प्राकृतिक स्रोत सम्पति प्रविष्ट गर्न सकिने।

६. PAMS पछि PAMS V2 मा थप तथा सुधार भएका मुख्य विषयहरू

- Web-Based तथा Centralized System पहिलेको PAMS सीमित नेटवर्क वा स्थानीय प्रयोगमा आधारित हुने समस्या थियो। PAMS V2 पूर्ण रूपमा वेब—आधारित प्रणाली भएकाले : जहाँबाट पनि लगइन गर्न सकिने केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहबीच डेटा समन्वय हुने Real-time monitoring सम्भव हुने व्यवस्था थपिएको छ।
- User Role Management सुधार PAMS V2 मा प्रयोगकर्ताको जिम्मेवारीअनुसार छुट्टाछुट्टै पहुँच (Role Based Access) राखिएको छः Office Admin Store Keeper Approver Auditor Super Admin आदि। यसले अनधिकृत परिवर्तन कम गर्ने र जिम्मेवारी स्पष्ट गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

- Barcode / QR Code प्रणाली सरकारी जिन्सी तथा सम्पत्तिको पहिचान सजिलो बनाउनः Barcode QR Code tagging प्रणाली थप गरिएको छ। यसबाटः सम्पत्ति खोज्न सजिलो Physical verification छिटो चोरी वा हराउने जोखिम कम हुने व्यवस्था गरिएको छ।
- Asset Tracking तथा Life Cycle Management PAMS V2 मा सम्पत्तिको सम्पूर्ण जीवनचक्र व्यवस्थापन समावेश गरिएको छः खरिद दर्ता प्रयोग मर्मत स्थानान्तरण लिलामी/मिनाहा सम्मको विवरण राख्न सकिने व्यवस्था छ।
- Automatic Reports तथा Dashboard पहिले म्यानुअल रूपमा धेरै प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्थ्यो। PAMS V2 माः जिन्सी मौज्दात वार्षिक विवरण हस्तान्तरण विवरण मर्मत खर्च कार्यालयगत सम्पत्ति स्थिति जस्ता प्रतिवेदन स्वचालित रूपमा निकाल्न सकिने सुविधा थपिएको छ। Dashboard मार्फत कार्यालय प्रमुखले तत्काल अवस्था हेर्न सक्ने व्यवस्था भएको छ।
- Audit Trail System कुन प्रयोगकर्तालेः कहिले के परिवर्तन गर्यो भन्ने सम्पूर्ण विवरण प्रणालीमा सुरक्षित रहने व्यवस्था थपिएको छ। यसलेः आन्तरिक नियन्त्रण बलियो बनाउने बेरुजु न्यूनीकरण गर्ने जवाफदेहिता बढाउने काम गर्दछ।
- Procurement र Financial System Integration केही निकायहरूमाः e-GP SuTRA LMBIS जस्ता प्रणालीसँग एकीकरण (integration) गर्ने आधार तयार गरिएको छ।
- Mobile Friendly Interface PAMS V2 मोबाइल तथा ट्याबलेटमा पनि प्रयोग गर्न मिल्ने गरी सुधार गरिएको छ। यसलेः फिल्ड निरीक्षण Inventory verification तत्काल विवरण अद्यावधिक गर्न सजिलो बनाएको छ।
- Security Features सुधार पुरानो प्रणालीको तुलनामाः OTP/Login security Password policy Data backup Server security जस्ता सुरक्षा पक्षहरू थप बलियो बनाइएको छ।
- Decision Support System PAMS V2 मा संकलित तथ्यांकको आधारमा : कुन सामान बढी खरिद भइरहेको छ कुन कार्यालयमा सम्पत्ति कम/बढी छ कुन सम्पत्ति निष्क्रिय छ भन्ने विश्लेषण गर्न सकिने सुविधा विकास गरिएको छ। PAMS V2 को मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक सम्पत्तिको पारदर्शी व्यवस्थापन जिन्सी नियन्त्रण सुधार बेरुजु न्यूनीकरण डिजिटल सुशासन प्रवर्द्धन Real-time monitoring Asset accountability बढाउने।

७. आर्थिक वर्ष २०८१।८२ मा PAMSv2 को प्रयोगको अवस्था

आर्थिक वर्ष २०८१।८२ मा संघीय सरकारका मन्त्रालय तथा निकायहरुको ३३१९ कार्यालय, प्रदेश सरकार अन्तर्गतका १४०७ कार्यालय, स्थानीय तह ७५३ गरी तीनै तहका ५४७९ निकायमा पाम्स प्रणाली प्रयोग गरी सम्पत्तिको अभिलेख राखेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०८१।८२ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ५४७९ मा कुल सम्पत्तिको मौज्दात रु.५ खर्ब ६९ अर्ब ९७ करोड ६९ लाख १५ हजार १७३ रहेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०८२।८३ बाट विदेशस्थित नियोग तथा गैह्र बजेटरी निकायहरुले पनि पाम्स संचालन सुरुवात गरेका छन भने स्वास्थ्य मन्त्रालय अन्तर्गत eLMIS मा रहेका आर्थिक वर्ष २०८१।८२ आषाढमसान्तसम्मका औषधि तथा औषधिजन्य सामाग्रिहरु आर्थिक वर्ष २०८२।८३ बाट PAMSv2 मा प्रविष्ट भएको छ।

८. समस्याहरु-

कार्यालयले आफूले खरिद गरेको, निर्माण गरेको वा अन्य कुनै माध्यमबाट प्राप्त गरेका चल अचल मालसामान तथा सम्पत्तिको संरक्षण र सम्बर्द्धनको लागी म्यानुअल प्रणालीबाट PAMS हुदै PAMSV2 प्रणाली सम्म कार्यान्वयनमा आएको छ। जिन्सी व्यवस्थापन सुधारका लागी PAMSV2 प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याउदा पनि समस्या देखिएको छ। जिन्सी व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याहरु निम्नानुसार रहेका छन्।

१. वार्षिक रुपमा ठूलो रकम लगानी भएका निर्मित सम्पत्तिहरु जस्तै सडक, पूर्वाधार, खानेपानी संरचना, नहर, पुल, जस्ता सम्पत्तिहरु पाम्समा प्रविष्ट गर्ने गरेको छैन्।

२. सुरक्षासँग सम्वन्धित हातहतियार तथा अन्य गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने सम्पत्तिहरु पाम्समा प्रविष्ट भएको छैन्

३.सम्पत्ति खरिद गर्दाको लागत मुल्यमा सम्पत्ति लेखाङ्कन गरिएको, सम्पत्तिलाई ऐतिहासिक मूल्यमा देखाईएको, सम्पत्तिमा ह्रासकट्टी नगरिएकोले सम्पत्तिको बर्तमान अवस्थाको मुल्य एकिन हुन सकेको छैन्।

४. आर्थिक वर्ष २०७७।७८ बाट सार्वजनिक सम्पत्तिको प्राप्ति उपयोग सम्भार र निसर्गसम्मका Assets Management Ecology लाई सुचना प्रविधिमा आधारित बनाउन शुरुवात गरिएकोमा सम्पूर्ण सरकारी कार्यालयहरुको आफ्नो बिवरण प्रणालीमा प्रविष्ट गरिएको छैन्।

५. सम्पत्तिको प्रयोग सम्वन्धी सबैले बुझ्ने स्पष्ट नीतिगत र कानुनी मार्गदर्शन नभएको।

६. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली,२०७७ को व्यवस्था अनुसार मूल्य नखुलेको सम्पत्ति सबैको रु.१ राखी मूल्य कायम गरिएकोले वास्तविक मूल्य अनुसार अभिलेख नभएको।

७. सार्वजनिक सम्पतिको बारेमा जवाफदेहिताको संस्थागत संयन्त्र बलियो नहुनुको कारण हरेक कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीको जिम्मेवारीमा सम्पत्ति रहेपनि व्यवहारीकतामा जवाफदेही हुन नसकेको।

८ .सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा र प्रयोग गर्न जुनसुकै पदका जिम्मेवार कर्मचारी सक्षम नभएको।

९ .सार्वजनिक सम्पत्तिको उद्देश्यमुलक प्रयोग भए/नभएको सम्वन्धमा महालेखापरीक्षक कार्यालयको प्रतिवेदनको पूर्ण कार्यान्वयन भएको सुनिश्चित गर्न सम्वन्धित मन्त्रालय र केन्द्रिय निकायहरुबाट निरन्तर अनुगमन नभएको।

९. समस्या समाधानका उपायहरु-

सम्बन्धित उत्तरदायी र जवाफदेहिताको भुमिका निर्वाह गर्ने निकाय तथा तोकिएको राष्ट्रसेवक कर्मचारी साथै आम जनसमुदाय समेतबाट सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण सम्बर्द्धन गर्नुपर्दछ। जिन्सी सम्पत्ति व्यवस्थापनमा देखिएका समस्या समाधानका लागी निम्नानुसार उपायहरु रहेका छन्।

१. सरकारी लगानीमा निर्मित सम्पत्तिहरु जस्तै सडक, पूर्वाधार, खानेपानी संरचना, नहर, पुल ,जस्ता सम्पत्तिहरु केन्द्रीय रुपमा देखिने गरी पाम्समा प्रविष्ट गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने।

२. सरकारी खर्चमा खरिद गरिएका सुरक्षासँग सम्वन्धित हातहतियार तथा अन्य सम्पत्तिहरु गोपनियता कायम हुनेगरी पाम्समा प्रविष्ट गरी अभिलेख गरिनुपर्ने।

३. सम्पत्ति खरिद गर्दाको लागत मुल्यमा सम्पत्ति लेखाङ्कन र ऐतिहासिक मूल्यमा देखाईएको सम्पत्तिमा ह्रासकट्टी गरि बर्तमान अवस्थाको मुल्य देखिने गरी अभिलेखिकरण गर्नुपर्ने।

४. आर्थिक वर्ष २०७७।७८ बाट सार्वजनिक सम्पत्तिको प्राप्ति उपयोग सम्भार र निसर्गसम्मका Assets Management Ecology लाई सुचना प्रविधिमा आधारित रही विवरण प्रविष्ट गर्नुपर्ने।

५. सम्पत्तिको प्रयोग सम्वन्धी सबैले बुझ्ने स्पष्ट नीतिगत र कानुनी मार्गदर्शन तयार गरी लागु गर्नुपर्ने।

६. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली,२०७७ को व्यवस्था अनुसार मूल्य नखुलेको सम्पत्ति सबैको रु.१ राखी मूल्य कायम गरिएकोले नियमानुसार मुल्य खुलाई अभिलेख गर्नुपर्ने।

७. सार्वजनिक सम्पतिको बारेमा जवाफदेहिताको संस्थागत संयन्त्र बलियो बनाउनुपर्ने।

८. प्रदेश सरकार अन्तर्गत रहेको सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहको सम्पत्तिको मौज्दात बिवरण भिडान गर्न प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय, प्रदेश लेखा ईकाइ कार्यालय एवम् कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई थप जिम्मेवार बनाई बिवरणलाई शुद्ध र विश्वस्नीय बनाउनुपर्ने।

९. लिलाम बिक्री गर्नुपर्ने सम्पत्ति समयमै लिलाम बिक्री नगरेको विषयहरु उठान भएकोमा सम्वन्धित केन्द्रीय निकायबाट नियमित अनुगमन गरी लिलाम बिक्री कार्य गर्नुपर्ने।

१०.आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षणबाट जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन सम्वन्धमा शुद्धता, विश्वसनीयताको परीक्षण गरी सुझाव दिदै आइरहेकोमा सो अनुसार कार्यान्वयन गर्नुपर्ने।

११.सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा र प्रयोग गर्न सम्पूर्ण कर्मचारीमा PAMSV2 संचालन गर्ने दक्ष जनशक्तीको रुपमा विकास गर्नुपर्ने।

१२.सार्वजनिक सम्पत्तिको उद्देश्यमुलक प्रयोग नभएको सम्वन्धमा महालेखापरीक्षक कार्यालयको प्रतिवेदनको पूर्ण कार्यान्वयन भएको सुनिश्चित गर्न सम्वन्धित मन्त्रालय र केन्द्रिय निकायहरुबाट निरन्तर अनुगमन गर्नुपर्ने र कार्यान्वयन गराउन पहल गर्नुपर्ने।

१३.अस्थायी रुपमा खडा भएका कार्यालयहरु जस्तै निर्वाचन अधिकृतको कार्यालय तथा जनगणनासँग सम्बन्धीत कार्यालय खारेज भएका कार्यालयहरुको सम्पत्ति एकिन गरी अद्यावधिक गर्नुपर्ने।

१४.बढी मौज्दात र घटी मौज्दातको समस्या समाधान गर्न Ordering Quantity, Recorder Level, Ordering Time एकिन गर्ने र कार्यालयलाई जिन्सी मालसामान तत्काल आवश्यक हो वा होइन एकिन गरी अनावश्यक सामान खरिदमा नियन्त्रण गर्नुपर्ने।

१५. बोलपत्र, सिलबन्दी दरभाउपत्र, सोझै खरिद र अमानत र उपभोक्ता समिति मार्फत खरिद सम्बन्धमा खरिद विधि निश्चित गर्न सकिने गरी PAMSv2 प्रणालीको विकास गर्ने।

१६ .मालसामान प्राप्त हुँदाका बखत उक्त सामानको मूल्यमा ढुवानी खर्च, जडान खर्च, बीमा खर्च तथा भन्सार महसुल लगायतका अन्य खर्च समावेश हुने गरी मूल्य कायम गर्नुपर्ने।

निष्कर्षः उच्च प्रविधिको प्रयोग गरी चुस्त ढङ्गले कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने माग बढदै गएको कारण सरकारी कर्मचारीहरुमा आधुनिक प्रविधिमैत्री सीप तथा क्षमता विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ। सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन सम्वन्धी कार्यालयको कामकारवाही सहज र प्रभावकारी ढङ्गले सम्पादन गर्न सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) र परिमार्जन गरी PAMSv2 कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। उक्त प्रणाली कार्यान्वयन पश्चात जिन्सी मालसामानहरु चोरी हराउने दुरुपयोग हुने संभावना कम भएको, अनावश्यक सामानको थुप्रो लाग्ने र आवश्यक सामान मौज्दातमा नहुने अवस्था घट्ने, जथाभावी खर्च नहुने, मालसामानको मौज्दात र खर्चको स्थिति स्पष्ट देखिने, समयमै मर्मत सम्भार र लिलाम बिक्री गर्न सहज हुने र आर्थिक अनुशासन पारदर्शिता र सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण गरी Value for money कायम गर्न सकिने भएको छ। सम्पूर्ण कर्मचारीमा PAMSV2 संचालन गर्ने दक्ष जनशक्तीको रुपमा विकास गरी सम्पूर्ण सार्वजनिक सम्पत्तिको अभिलेखिकरण हुने गरी PAMSv2 प्रणालीको विकास गर्नुपर्दछ।

स्रोतहरुः

- सरकारी सम्पत्तिको एकीकृत विवरण २०८१।८२, मलेनिका
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली,२०७७
- सरकारी सम्पत्तिको एकीकृत विवरण २०८१।८२, मलेनिका
- सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली म्यानुअल (Public Asset Management System) २०७९, मलेनिका
- सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली, प्रयोगकर्ता म्यानुअल,२०७७, मलेनिका
- PAMS-V2 मा प्रयोगकर्ताको भुमिका अनुसारको USER MANUAL, मलेनिका
- आधारभुत कार्यसंचालन कार्यविधी,२०८१, गण्डकी प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

स्थानीय तहमा बढ्दो बेरुजु न्यूनीकरणमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको महत्व एवं निहित समस्या तथा सवालहरु



दिनेश रावल यात्री[*]

विषय प्रवेश

नेपालको संविधान (२०७२) मार्फत विगतको एकिकृत राज्यसंरचनालाई पुर्नसंरचना गरि स्थानीय तहलाई संघीयताको एउटा आधारस्तम्भको रुपमा स्थापना गरियो। यसको मूल उद्धेश्य राज्यको शासकीय शक्ति र स्रोतसाधनको सदुपयोगको अधिकारलाई विकेन्द्रीकरण मार्फत सार्वभौम जनताको नजिक एवं हातहातमा पुर्याउनु रहेको मानिन्छ। नेपालको संविधानले स्थापना गरेका नागरिकका मौलिक अधिकार, राज्यको निर्देशक सिद्धान्त एवं नीति तथा दायित्वलाई देशको भुई तहमा रहेका आम जनतामा व्यवहारिक आभास हुने गरि कार्यान्वयन गर्नका लागि स्थानीय सरकार संचालन ऐन, सुशासन ऐन, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कानून, सार्वजनिक खरिद कानून, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन कानून, लेखापरीक्षण ऐन तथा सार्वजनिक जवाफदेहिता सुनिश्चितताका लागि विभिन्न कानून, विधि एवं औजारहरु निर्माण गरि लागु गरिएका छन। स्थानीय तहको हकमा सार्वजनिक उद्धेश्य प्राप्तिका लागि यी विभिन्न कानून तथा विधिहरु निर्दिष्ट गरे बमोजिम परिपालना गर्न नसकिएको खर्चलाई महालेखापरीक्षकको कार्यालयले बेरुजुको रुपमा औल्याउने गर्दछ, जुन महालेखापरीक्षकको कार्यालयको संवैधानिक तथा कानूनी दायित्व हो।

संघीयता मार्फत स्थानीय तहहरु स्थापनाको छोटो समयावधीमा नै यस्तो बेरुजु वर्षेनी उल्लेखनीय रुपमा बढ्दै जानुले स्थानीय तहमा वित्तीय सुशासन कमजोर रहेको इङ्गित गर्दछ, जसलाई सरल अर्थमा उपलब्ध स्रोतसाधनहरुको उच्चत्तम तथा यथोचित उपयोगमा कमजोरीहरु रहेको बुझ्न सकिन्छ। स्थानीय तहमा बढीरहेको बेरुजु न्यनीकरणका लागि एवं आर्थिक अनुशासनको सबलीकरणका लागि स्थानीय तहमा रहने आन्तरिक लेखापरीक्षणको उल्लेखनीय भूमिका रहेको छ, जसलाई प्रस्तुत लेखमा विष्तृतमा व्याख्या र विश्लेषण गर्ने प्रयत्न गरिएको छ।

नेपालमा स्थानिय तहमा बढिरहको बेरुजु प्रवृतिको विश्लेषण

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा २ (त) मा प्रचलित कानुनबमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रित नपुऱ्याइ कारोबार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औंलाइएको वा ठहर्याएको कारोबार बेरुजु हो भनि परिभाषित गरिएको छ। लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा कानून विपरितको आर्थिक कारोबारलाई बेरुजुका रूपमा

---

[*] *आन्तरिक लेखापरीक्षक, भजनी नगरपालिका, कैलाली*

औंल्याउने व्यवस्था छ। प्रचलित कानुनी विधि र प्रक्रिया पूरा नगरी सार्वजनिक आय र व्यय गर्दा देखा पर्ने अनियमित रकमलाई बेरुजु भनिन्छ ,जसलाई आर्थिक अनुशासनहीनताको उपजका रूपमा समेत लिइन्छ।

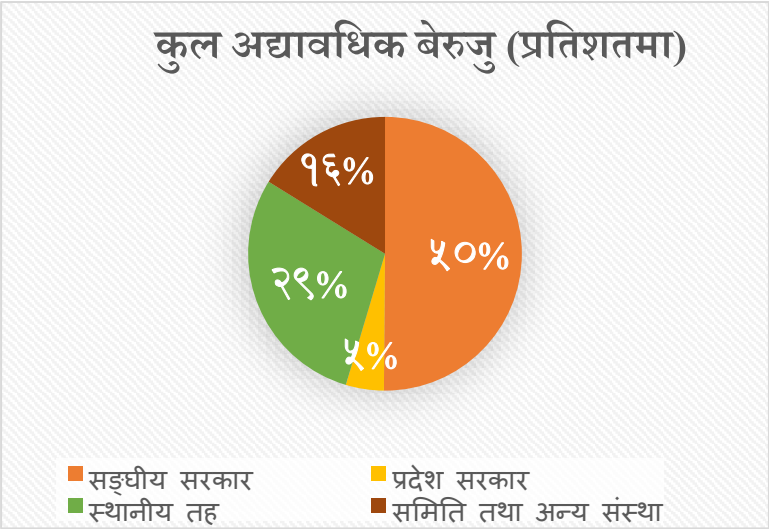
आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ ले बेरुजुलाई असूल गर्नुपर्ने बेरुजु, नियमित गर्नुपर्ने बेरुजु र पेश्की बेरुजु गरि तिन वर्गमा वर्गिकरण गरेको छ। *बेरुजु वर्गीकरण निर्देशिका २०८२* ले सैद्धान्तिक बेरुजु र लगती बेरुजु गरी मूलतः दुई वर्गमा र लगती बेरुजुलाई पनि बेरुजुको प्रकृतिअनुसार असुल गर्नुपर्ने, अनियमित भएको, प्रमाण कागजात पेस नभएको, जिम्मेवारी नसारेको र शोधभर्ना नलिएको, कर्मचारी पेस्की र अन्य पेस्कीमा वर्गीकरण गरेको छ। सैद्धान्तिक बेरुजु मुख्यतः प्रणालीगत सुधार गर्न वा उपयुक्त नीति निर्माण गर्न वा व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन प्रेरित गर्ने उद्देश्यले औंल्याइने गरिन्छ।

स्थानीय तहहरुमा बेरुजु वर्षेनी बढीरहेको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरुबाट देखिन्छ, जसलाई देहायको तालिका एवं ग्राफमा प्रस्तुत गरि स्थानीय तहमा बढ्दो बेरुजुको प्रवृतिलाई नियाल्ने प्रयास गरिएको छ।

क) महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ६३ औ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कुल अद्यावधिक बेरुजु तपसिलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ, जसमा छोटो समयावधिमा नै स्थानीय तहको बेरुजुले सबै बेरुजुको करिब एकतिहाइ नजिक हिस्सा ओगटेको देखिन्छ।

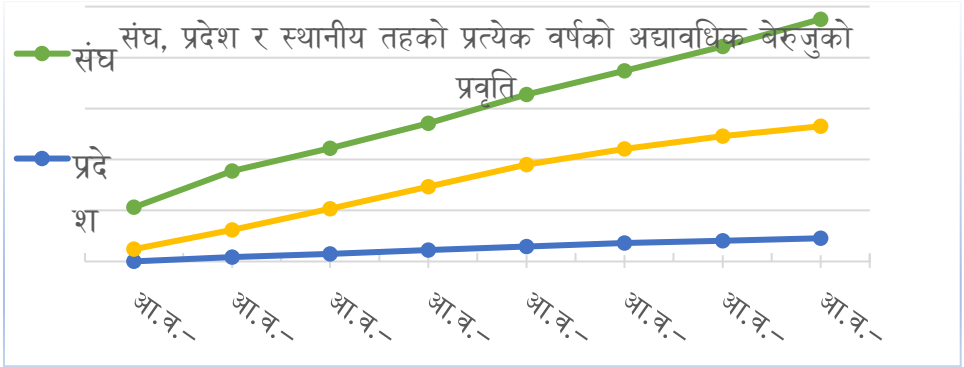
कुल अद्यावधिक बेरुजु (रु लाखमा)		**प्रतिशत**
सङ्घीय सरकार	३,७८,५३,६४	५०
प्रदेश सरकार	३३,९६,९०	५
स्थानीय तह	२,२०,४७,२६	२९
समिति तथा अन्य संस्था	१,२२,१९,४२	१६
जम्मा	**७,५५,१७,२२**	**१००**

स्रोतः महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ६३ औ वार्षिक प्रतिवेदन



माथिको तथ्याङ्क बमोजिमको पाइचार्ट देहाय अनुसार हुने देखिन्छः

ख) पछिल्लो आठ वर्षको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको प्रत्येक वर्षको अद्यावधिक बेरुजु (अर्थात अघिल्लो आ.व.सम्मको बेरुजु सहित चालु आ.व.को बेरुजु)को प्रवृति निम्नानूसार रहेको देखिन्छ। जसमा संघीय शासन प्रणालीको सूरुवातमा तिनै तहको सरकारको बेरुजुको अवस्था केहि न्यून रहेकोमा तत्पश्चातका वर्षहरुमा प्रदेशको तुलनामा स्थानीय तह र संघको प्रति वर्ष अद्यावधिक बेरुजु बढिरहेको देखिन्छ।



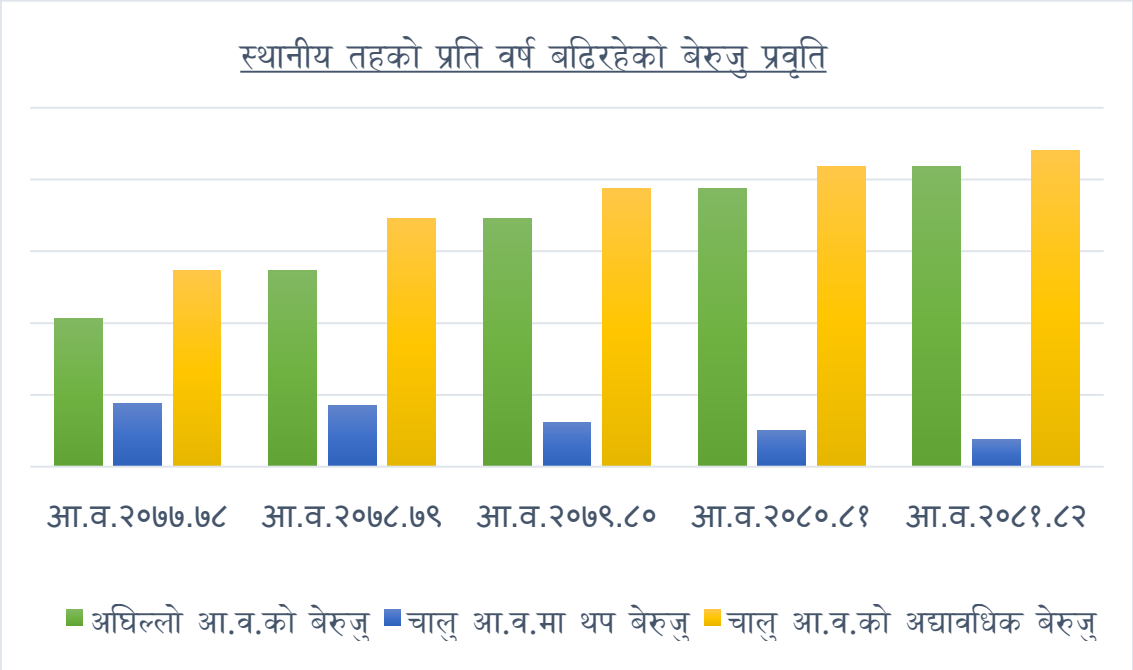
ग) पछिल्लो पाँच आवधिक वर्षमा स्थानीय तहको प्रतिवर्ष थप भई नया कायम भैरहेको बेरुजुको प्रवृति प्रस्तुत गरिएको छ, जसबाट चालु आ.व. थप भैरहेको बेरुजुमा नियन्त्रण भएको छ तथापि प्रति वर्ष अद्यावधिक बेरुजु बढिरहेको देहायको तालिका तथा ग्राफबाट देखिन्छ।

आ.व.	अघिल्लो आ.व.को बेरुजु (रु लाखमा)	चालु आ.व. मा थप भएको बेरुजु (रु लाखमा)	चालु आ.व.को अद्यावधिक बेरुजु (रु लाखमा)	चालु आ.व.मा थप बेरुजु प्रतिशत

आ.व.२०७७.७८	१०३०३७७.००	४३९०९५.००	१३६३२२४.००	४२.६१
आ.व.२०७८.७९	१३६३२२४.००	४२८८०९.००	१७२६०५४.००	३१.४६
आ.व.२०७९.८०	१७२६०५४.००	३१०१५२.००	१९३४५८३.००	१७.९७
आ.व.२०८०.८१	१९३४५८३.००	२५३२४२.००	२०९२८९१.००	१३.०९
आ.व.२०८१.८२	२०९२८९१.००	१९०४७७.००	२२०४७२६.००	९.१०

स्रोतः महालेखापरीक्षकको कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदन

माथि प्रस्तुत तथ्याङ्कबाट तपसिल अनुसार बारग्राफ निर्माण भएको छः



स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रावधान

नेपालमा वि.सं. २०१८ सालदेखि नै मन्त्रालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखाबाट र वि.सं. २०२८ पछि महालेखापाल कार्यालयद्धारा एवं वि.सं. २०३२ मा महालेखा नियन्त्रक कार्यालय स्थापना भई केन्द्रमा नै फाईल झिकाई आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिएकोमा आ.व. २०३८।३९ देखि कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिदै आएको सन्दर्भमा हालका स्थानीय तहहरुमा आन्तरिक लेखापरीक्षणका लागि आन्तरिक लेखापरीक्षण अधिकृत तथा आन्तरिक लेखापरीक्षण सहायक कर्मचारीको दरबन्दी स्वीकृत भई आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्य भइरहेको छ।

संस्थाको प्रभावकारी रुपमा उद्देश्य प्राप्ति तथा जोखिम व्यवस्थापनका लागि सम्बन्धित संस्था भित्रका कर्मचारी वा आन्तरिक संयन्त्रद्वारा वा बाहिरी अनुभवी व्यक्तिबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण गराईन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण विशेष गरी जोखिम व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण तथा सुशासनमा केन्द्रीत भई कार्य गर्ने गर्दछ। आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थापनको सहयोगीको रुपमा रहेको हुन्छ। जुन कार्यालयको लेखा तथा आर्थिक कारोवार सँगसँगै अर्थात आर्थिक वर्ष समाप्त नहुदै समेत गरिन्छ।

आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, को दफा ३३ र ३४ बमोजिम तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा ७४ को उपदफा (२) बमजिम स्थानीय तहको आर्थिक कारोबारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका पक्षलाई विचार गरि आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिने कानूनी प्रावधान रहेको छ। तर स्थानीय तहका लागि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उपलब्ध गराएको नमूना आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनको दफा ३२ मा पालिकाको आर्थिक कारोबारको आन्तरिक लेखापरीक्षण नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिताका साथसाथै कारोबारको औचित्य समेतका आधारमा महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले तोकेको मापदण्ड बमोजिम आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिनेछ भन्ने उल्लेख गरिएकोले आन्तरिक लेखापरीक्षणको दायरा विस्तार गर्न खोजेको भन्न सकिन्छ।

त्यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, को दफा ३३ उपदफा (२) मा कार्यालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको हुने व्यवस्था छ। सोहि ऐनको दफा ३३ को उपदफा)३(मा आन्तरिक लेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छ -:

- आन्तरिक लेखापरीक्षकले पालिकाको उद्देश्य अनुरूपका कार्यसम्पादनसँग सम्बन्धित कारोबारको तथ्याङ्कीय शुद्धता र कानूनको परिपालना तथा अर्थ मन्त्रालयले स्वीकृत गरेको लेखा निर्देशिका अनुसार लेखा, प्रमाण कागजातका साथै अङ्कको पूर्ण परीक्षण गर्ने,
- सम्बन्धित कार्यालय वा निकायको कार्यसम्पादनका क्रममा परिचालन भएको स्रोतको नतिजामूलक उपयोग तथा प्रभावकारिता सम्बन्धमा जोखिम विश्लेषणमा आधारित भई लेखाजोखा गरी सुझाव पेस गर्ने र अवलम्बन गरिएका आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लगायतका नीतिगत तथा प्रक्रियागत पक्षको व्यवस्थापकीय अभ्यासका सम्बन्धमा लेखाजोखा गरी सुझाव प्रस्तुत गर्ने,
- खण्ड (क) बमोजिम परीक्षण गर्दा सार्वजनिक वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिताको प्रवर्द्धन गर्दै कार्यालयको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको पर्याप्तताको सम्बन्धमा जाँचबुझ गरी सोको सुदृढीकरण तथा आर्थिक अनुशासनको परिपालना सम्बन्धमा सुझाव दिने,
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रयोजनका लागि कार्यालयको आर्थिक कारोबार र सो सँग सम्बन्धित कागजात, अभिलेख र निर्णयको निरीक्षण, परीक्षण तथा जाँच गर्ने।

त्यसैगरी आर्थिका कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली २०७७ को नियम ८४ को उपनियम (६) मा आन्तरिक लेखापरीक्षकले आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दा देहायको कुराको जाँच गर्नुपर्ने भनि उल्लेख गरिएको छ :

- कार्यालयमा हुने विनियोजन, राजश्व, धरौटी, सम्पत्ति तथा अन्य सरकारी कोषको आम्दानी तथा खर्च र त्यसको लेखाङ्कन प्रचलित कानूनद्वारा निर्धारित प्रक्रिया अनुरुप भए वा नभएको,
- कार्यालयको वित्तीय साधनको उपयोग मितव्ययी तरिकाले दक्षतापूर्वक प्रभावकारी रुपमा भए वा नभएको,
- तोकिएको समयमा पेश्की फर्स्यौंट भए नभएको र फर्स्यौंट हुन बाँकी पेश्की रहे वा नरहेको,
- कार्यालयको स्वीकृत वार्षिक कार्यक्रम अनुरुप लक्ष्य प्राप्ति गरे वा नगरेको,
- कार्यालयको वित्तीय प्रतिवेदनले आर्थिक कारोबारको सही र यथार्थ चित्रण प्रस्तुत गरे वा नगरेको,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली पर्याप्त रहे वा नरहेकको,
- नियम ६१ बमोजिम कार्यालय प्रमुखले कार्यालयको राजश्वको लेखा, राजश्वको अद्यावधिक अभिलेख, राजश्व छुट वा राजश्व हिनामिना भए वा नभएको निरीक्षण गरे वा नगरेको,

त्यसैगरि आन्तरिक लेखापरीक्षकले ऐन र नियमावली बमोजिम विचार गर्नुपर्ने विषयहरुको रुजु सुचि)चेकलिष्ट(तयार गरि सोको आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। साथै स्थानीय तहले कानुन बमोजिम आफ्नो आय र व्ययको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणले औंल्याएका कैफियत सम्बन्धित अधिकारीले अन्तिम लेखापरीक्षण हुनुभन्दा अगावै सम्परीक्षण गराउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षणमा पनि पूर्व लेखापरीक्षणको महत्व

पूर्व लेखापरीक्षण भन्नाले कुनै खर्च, भुक्तानी वा आर्थिक कारोबार सम्पन्न हुनुभन्दा पहिले त्यसको वैधता, नियमितता, स्वीकृति, बजेट उपलब्धता तथा आवश्यक कागजातहरुको परीक्षण गर्ने प्रक्रियालाई बुझिन्छ। सरकारी वा संस्थागत खर्च कानून, नियम तथा स्वीकृत बजेट अनुसार भएनभएको जाँच गर्ने पुर्व प्रक्रिया नै पूर्व लेखापरीक्षण हो।त्यसैगरी आर्थिक अनियमितता, त्रुटि तथा भ्रष्टाचार रोक्न भुक्तानी अघि गरिने नियन्त्रणात्मक परीक्षणलाई पूर्व लेखापरीक्षण भनिन्छ।स्थानीय तहमा आर्थिक कारोबार सम्पन्न हुनु अघि भुक्तानीका लागि पेश भएका श्रेष्तामा बिल, भरपाई, आदेश, स्वीकृति, फोटो, पुष्टयाई कागजात तथा अन्य आवश्यक प्रमाण कागजातहरुको परीक्षण गरी खर्च वैधानिक छ भन्ने सुनिश्चित गर्ने एवं भुक्तानीका लागि अगाडी बढाउने प्रक्रियालाई पूर्व लेखापरीक्षण भनिन्छ।

स्थानीय तहमा भुक्तानी कार्य सम्पन्न गरिसकेपछि चेकजाँज गरि कारोबार रुजु वा बेरुजु पहिचान गर्ने प्रणालीले बेरुजुलाई घटाउन उल्लेखनीय सहयोग नगर्नपनि सक्छ। अत: स्थानीय तहमा निरन्तर बढीरहेको बेरुजुको प्रवृतिलाई नियन्त्रण गर्ने सन्दर्भमा पूर्व लेखापरीक्षण एउटा प्रभावकारी औजार सिद्ध हुनसक्छ। पूर्व लेखापरीक्षण मार्फत भुक्तानी अगाडी नै पुष्टाइ कागजात र प्रक्रियाहरुको सुनिश्तता गर्दा भुक्तानीसंग सम्बन्धित जिम्मेवार व्यक्ति, कर्मचारी, शाखा वा सेवाग्राहीतर्फबाट अपुग कागजात एवं प्रक्रियाहरु पुरा गर्न यथेष्ट पहल गर्नसक्ने बलियो सम्भावना रहेको हुन्छ। पूर्व लेखापरीक्षणको यो प्रणालीमा कार्यसम्पादन गरि भुक्तानी फरफाराक हुन केहि समय लिनसक्ने भएतापनि स्थानीय तहमा वित्तिय अनुशासन तथा बेरुजु न्यूनीकरणका लागि धेरै हदसम्म आन्तरिक लेखापरीक्षणमा पनि खासगरि पूर्व लेखापरीक्षण नतिजामूलक हुनसक्दछ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा भुक्तानी एवं कारोबार फरफारक हुनअगावै कागजात एवं प्रक्रियाहरुको समुचित चेकजाँच गरि पूर्व लेखापरीक्षण पद्धतिले स्थानीय तहको बढ्दो बेरुजुमा न्यूनीकरण गर्न सक्ने यथेष्ट सम्भावना रहेकोले पालिकामा पुर्व लेखापरीक्षण के-कसरी गर्ने, यसका प्रक्रिया, चरणहरु तथा विधि के-कस्ता हुने सम्बन्धी पूर्वलेखापरीक्षण निर्देशिका/कार्यविधि/मापदण्ड निर्माण गरि लागु गरिदा स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षण अझै बढी नतिजामूलक हुनसक्ने देखिन्छ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षण तथा अन्तिम लेखापरीक्षण बीचमा रहने परिपुरक सम्बन्ध

नेपालको संविधानको धारा २४१ बमोजिम महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट स्थानीय तहको लेखा तथा आर्थिक कारोबारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारीता तथा औचित्य समेतको विचार गरि अन्तिम लेखापरीक्षण गरिन्छ भने *आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, को दफा ३३ र ३४ बमोजिम* तथा *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा ७४* को उपदफा (२) बमजिम स्थानीय तहको आर्थिक कारोबारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका पक्षलाई विचार गरि आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिने कानूनी प्रावधान रहेको छ। स्थानीय तहको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट संवैधानिक दायित्व र शक्ति सहित गरिन्छ भने लेखा तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धि स्थापित सिद्धान्त एवं मूल्यमान्यता र कानून बमोजिम कार्यालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण गरिन्छ। स्थानीय तहको अन्तिम लेखापरीक्षण र आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रक्रिया, पात्र र प्रतिवेदन निकायमा भिन्नता पाइए पनि दुवै लेखापरीक्षण एकअर्कामा परिपूरक छन्। दुवै लेखापरीक्षणको उद्देश्य कारोबारमा शुद्धता कायम गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नु हो। दुवैले राजस्व, खर्च, सम्पत्ति, विभाज्य कोष, धरौटी, कार्यसञ्चालन कोष, शोधभर्ना, सम्पत्ति तथा दायित्वलाई आफ्नो कार्यक्षेत्र बनाएका हुन्छन्। यी दुवैको लेखापरीक्षण सार वित्तीय कारोबारलाई अनुशासित, भरपर्दो र स्वच्छ बनाउनु नै हो। दुवै लेखापरीक्षणका समान जोखिम क्षेत्र छन्, जोखिम पहिचान तथा विश्लेषण पद्धति पनि समान छन्। दुवै लेखापरीक्षणमा लेखा तथा लेखापरीक्षणका मान्य विधि, उचितपना, निष्पक्षता, व्यावसायिकता, तथ्यपरकता, सरलता, विश्वसनीयता, सूचनाको गोपनीयता, सुधारोन्मुखता, निष्ठा र नैतिकता जस्ता सैद्धान्तिक गुणहरू हुनु पर्दछ। अन्तिम लेखापरीक्षणले आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई मार्गदर्शन दिन्छ भने आन्तरिक लेखापरीक्षणले अन्तिम लेखापरीक्षणलाई आधार दिन्छ। अर्को परिपूरकता लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा पनि पाइन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षणले औँल्याएका कुरा र दिएका सुझावलाई अन्तिम लेखापरीक्षणले ग्रहण गरी आफ्नो प्रतिवेदनमा समावेश गरेपछि आन्तरिक लेखापरीक्षण बेहोरा बाँकी रहन्न अर्थात् अन्तिम लेखापरीक्षणमा मात्र बेहोरा कायम रहन्छ।

स्थानीय तहमा बेरुजु न्यूनीकरण तथा वित्तीय सुशासन कायम गर्नमा आन्तरिक लेखापरीक्षकको भूमिका

नेपालको संविधान तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ बमोजिम स्थानीय तहहरुले कार्यपालिकीय , व्यवस्थापकीय र केहि हदसम्म न्याय सम्पादन समेतको कार्य गर्नुपर्दछ। स्थानीय तहका कर्मचारीले बहुल प्रकृतिका शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ सम्बन्धी आधारभूत सेवाप्रवाह, घटनादर्ता तथा अभिलेखबाट नागरिकको प्रारम्भिक कानूनी पहिचानको कार्य, विकासात्मक कार्य, बजेट तथा योजना निर्माण, नीति तथा

सहायक कानून तर्जुमा, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका कार्यहरु, सार्वजनिक एवं सामाजिक जवाफदेहिता कार्यहरु, स्थानीय राजश्व आर्जन, वातावरण संरक्षण, विपद तथा संकट व्यवस्थापन, नगर प्रहरी मार्फत स्थानीयस्तरको सूरक्षा व्यवस्थापन, जिन्सी तथा सम्पत्ति व्यवस्थापन, रणनीतिक योजना तथा विभिन्न गुरुयोजना निर्माण ,जनता तथा जनप्रतिनिधिसंग सहसम्बन्ध निर्माण लगायत बहुआयामिक कार्यहरु सम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ।स्थानीय तहको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको एक महत्वपुर्ण तत्वको रुपमा आन्तरिक लेखापरीक्षकले प्राय यी सबै विषयसंग सम्बन्धित कार्य संलग्न गरि बेरुजु न्यूनीकरण र आर्थिक अनुशासन कायम गर्नमा भूमिका निर्वाह गरिरहनु पर्दछ, जसलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छः

क. <u>आन्तरिक लेखापरीक्षक प्रतिवेदन मार्फत बेरुजु औल्याउने र अन्तिम लेखापरीक्षण अगावै उक्त बेरुजु सम्परीक्षण गर्ने भूमिका</u>

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखारीक्षकले वार्षिक आन्तरिक लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गराई आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ८५ को उपदफा (१) बमोजिम प्रत्येक त्रैमासिकमा कार्यालयको लेखा श्रेष्ता तथा आर्थिका कारोबारको नियमानुसार लेखापरीक्षण गरि आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्ने तथा अर्को त्रैमासिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण अगावै सो बेरुजु फस्यौट गर्नुगराउनुमा भूमिका निर्वाह गर्नु आन्तरिक लेखापरीक्षकको प्राथमिक दायित्वको रुपमा रहेको हुन्छ।

ख. <u>स्थानीय तहको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबुत बनाउने भूमिका</u>

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय तहका लागि उपलब्ध गराएको नमूना आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा दिग्दर्शन २०७८ बमोजिम पालिकाको प्रमुख संयोजक रहने तथा आन्तरिक लेखापरीक्षक सदस्य सचिव रहने गरि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली अनुगमन समितिको गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।यस समितिले पालिकाको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कार्यान्वयनको अवस्था, वित्तीय जोखिम न्यनूकरण गर्न गरिएको प्रवन्ध, वित्तीय विवरणको विश्वसनियता, बेरुजु फछ्यौंटको प्रगति, नीति कानून मापदण्डको परिपालनाको अवस्था, निकायगत अन्तरसम्बन्ध र समन्वय, कार्यालयबाट सम्पादित कार्यको दक्षता एवं प्रभावकारिता, दण्ड र पुरस्कार नीतिको पर्याप्तता लगायतका विषयमा नियमित रुपमा अनुगमन गरि त्रैमासिक रुपमा कार्यपालिकामा प्रतिवेदन गर्नुपर्ने प्रावधान गरेकोमा समितिको सदस्य सचिवको जिम्मेवारीमा आन्तरिक लेखापरीक्षकले स्थानीय तहको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबुत बनाउनमा महत्वपुर्ण भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ।

ग. <u>बेरुजु आउन सक्ने सम्भावित क्रियाकलापहरुमा नियन्त्रण गर्नका लगि कार्यकारीलाई ध्यानाकर्षणको भूमिका</u>

पालिकाको नियमित कामकाजको क्रममा बेरुजु आउन सक्ने वा आर्थिक अनुशासनको पालना नभईरहेको कुनै विषय वा कार्यमा आन्तरिक लेखापरीक्षकले आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनबाट लिखित रुपमा वा कर्मचारी बैठक वा अन्तरक्रिया कार्यक्रममा मौखिक रुपमा पालिका प्रमुख वा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई अग्रिम रुपमा जानकारी समेत गराईरहनु पर्ने हुन्छ।

घ. <u>अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि कार्यालयका आर्थिक श्रेष्ताहरुलाई चेकजाँच गरि दुरुष्त राख्ने भूमिका</u>

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षकले महालेखापरीक्षकको कार्यालयको अन्तिम लेखापरीक्षणको अगाडी कार्यालयका लेखा श्रेष्ताहरु चेकजाँच गरि दुरुस्त राख्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपलब्ध गराउने, अन्तिम लेखापरीक्षणका क्रममा माग गरिएका विभिन्न कागजात एवं प्रतिवेदनहरु उपलब्ध गराउने जस्ता कार्य गरि सहयोगात्मक भूमिका निभाउनु पर्दछ।

ङ. कार्यालयको बेरुजुको लगत राख्ने तथा अद्यावधिक गर्ने भूमिका

आन्तरिक लेखापरीक्षकले पालिकाको बेरुजुको प्रकृति अनुरुप दुरूस्त अभिलेख राख्ने कार्य र बेरुजुको अद्यावधिक विवरण तयार गरि कार्यकारी निर्णय निर्माणका लागि आवश्यक तथ्याङ्क उपलब्ध गराउने कार्य गरिरहनु पर्दछ।

च. लेखापरीक्षण पश्चात बेरुजु सम्परीक्षणमा सहयोगी भूमिका

स्थानीय तहमा अन्तिम लेखापरीक्षणको क्रममा प्रतिक्रियाबाट बेरुजु फछ्यौंट एवं लेखापरीक्षण पश्चात NAMS प्रणालीको प्रयोग समेतबाट बेरुजु सम्परीक्षणको कार्यमा आर्थिक प्रशासन शाखाको सहयोगी भूमिका निर्वाह गरिरहनु पर्ने हुन्छ।

छ. वित्तिय अनुशासनको पालनाका सन्दर्भमा कार्यपालिका वा व्यवस्थापनलाई परामर्शदायी भूमिका

स्थानीय तहमा माथि उल्लेख गरे बमोजिम बहुआयामिक प्रकृतिका कार्यहरु नियमित गरिरहनुपर्ने सन्दर्भमा कार्यपालिका वा व्यवस्थापनले अनेकौ निर्णय निर्माण र विषयहरुको निक्यौंल गरिरहनु पर्दछ। जसमा समुचित निर्णय विकल्पको चयनको लागि समयसमयमा कार्यपालिका वा पालिका व्यवस्थापनबाट आन्तरिक लेखापरीक्षकसंग आर्थिक अनुशासनको दृष्टिकोणबाट राय, सुझाव वा परामर्श माग गर्ने कार्य भैरहने हुन्छ।

ज. कार्यपालिकाको निर्णयबाट गठित विभिन्न समितिमा सदस्य भएर सूझाव दिने भूमिका

स्थानीय तहमा विभिन्न विकासात्मक कार्य तथा योजना निर्माणका लागि, अनुगमन निरीक्षण गरि सूझाव पेश गर्ने कार्यका लागि कार्यपालिकाबाट कामविशेषले विभिन्न अध्ययन समिति, कार्यदल, अनुगमन तथा निरीक्षण समिति, परामर्श समिति जस्ता समितिहरु गठन गरिने हुन्छ, जसमा पालिकामा नियमाकीय भूमिका निर्वाह गर्ने आन्तरिक लेखापरीक्षकले समिति सदस्य रहि कार्यपालिकालाई आवश्यक सुझाव दिने कार्य समेत गरिरहनुपर्ने हुन्छ।

झ. स्थानीय तहमा बजेट तथा योजना, बार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, कानून तर्जुमामा सहयोगी भूमिका

स्थानीय तहमा वर्षेनी सम्पादन गरिने वार्षिक बजेट, नीति, योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमाको कार्य तथा विभिन्न सहायक कानूनी मस्यौदा तर्जुमाका कार्यमा आन्तरिक लेखापरिक्षकले सहयोगात्मक भूमिका निभाउनुपर्ने हुन्छ।

ञ. स्थानीय तहको लेखा समिति सचिवको भूमिका

संघ र प्रदेश सरकारमा रहने सार्वजनिक लेखा समिति जस्तै स्थानीय तहमा स्थानीय तहको सभाप्रति जवाफदेहिता रहने गरि सभाको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्नका लागि स्थानीय सभाबाटै नियमावली पारित

गरि *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा २२* बमोजिम पालिका सभा सदस्यको संयोजकत्वमा स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षक सचिव रहने गरि तिन सदस्यीय पालिका लेखा समिति गठन गरिने प्रावधान रहेको छ। यस्तो लेखा समितिको देहाय बमोजिम काम, कर्तव्य र कार्यक्षेत्र रहने प्रावधान गरिएको छ :-

- पालिकाको शाखा र अन्तर्गतका निकायको सार्वजनिक लेखासंग सम्बन्धित संविधान, नीति, कानुन र कार्यविधि तथा कार्यक्रम अनुरुपको परिपालन, श्रोत परिचालन व्यवस्थापन र यस्तै अन्य क्रियाकलापको मूल्यांकन गर्ने,
- पालिका राजश्व र व्यय सम्बन्धि अनुमानको जाँच गर्ने,
- पालिकाको राजश्व सम्भाव्यता, सोको उपयोग, राजश्व बाँडफाँड र सेवा शुल्कको अवस्थाका बारेमा अध्ययन तथा समीक्षा गर्ने,
- पालिकालाई उपलब्ध हुने समानीकरण, सशर्त, समपूरक र बिशेष अनुदान, निर्धारित शर्त एवं प्राथमिकताका क्षेत्रमा खर्च गरिएको छ, छैन मूल्यांकन गर्ने,
- महालेखा परिक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण गरी दिएको नगरपालिकाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन अध्ययन गरी उक्त प्रतिवेदनमा औँल्याइएका कमिकमजोरीहरुलाई सुधार गर्ने र नियमित गर्नुपर्ने एवं असुली गर्नुपर्ने बेरुजु फछ्र्यौट गर्नगराउने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली बमोजिम पालिकामा खरिद भए नभएको अध्ययन गर्ने,
- पालिकाको सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण र उपयोगको मूल्यांकन गर्ने आवश्यक निर्देशन दिने,
- पालिका योजना कार्यान्वयन र योजना अनुशासनको आवश्यक मूल्यांकन गरी योजना पद्धतिलाई अनुशासित बनाउन आवश्यक निर्देशन दिने,
- पालिकामा आर्थिक अनुशासन कायम गराउने तथा वित्तिय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने सम्बन्धमा अध्ययन तथा मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन दिने,
- पालिकामा वित्तिय पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सार्वजनिकिकरणका लागि पालिकाले अवलम्बन गरेका सार्वजनिक लेखापरीक्षण र सामाजिक परीक्षण जस्ता अभ्यासहरुको मुल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन दिने,
- योजना कार्यान्वयन तथा सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिताका साथै मितव्ययीताका विकल्पहरु अवलम्बन स्थितिको अध्ययन गरी कार्यालयलाई आवश्यक निर्देशन दिई समुचित टिप्पणी र सिफारिस सहित बार्षिक प्रतिवेदन नगरसभामा पेश गर्ने,

यी यस्ता काम, कर्तव्य र कार्यक्षेत्र अनुसार पालिका लेखा समिति सचिवको हैसियतमा स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकले बहुआयामिक र बौद्धिक कार्य गरि पालिकामा सुधार गर्न, प्रभावकारिता बढाउन , जवाफदेहीता कायम गर्न ,बेरुजु न्यूनिकरण गर्न लगाएत स्थानीय तहमा आर्थिक अनुशासन बलियो बनाउनमा महत्वपुर्ण भूमिका निभाउनुपर्ने हुन्छ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षण/आन्तरिक लेखापरीक्षकका समस्या तथा चुनौती

कार्यालयमा आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नहुनु आन्तरिक लेखापरीक्षणको सन्दर्भमा एउटा मुख्य समस्याका रुपमा रहेको छ। स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षण/आन्तरिक लेखापरीक्षक सम्बन्धी देहायमा उल्लेख भए बमोजिम प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष समस्या रहेका छन। यी समस्याहरु जसले स्थानीय तहको

आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी एवं नतिजामूलक बनाउने दिशामा चुनौतीको रुपमा देखिएका भन्न सकिन्छ।

क. <u>स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षणका लागि स्पष्ट कानूनी प्रावधान नहुनु</u>

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को परिभाषा खण्डको दफा २ को उपदफा (घ) मा आन्तरिक लेखापरीक्षण भन्नाले कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट सम्बन्धित कार्यालयको उद्धेश्य अनुरुपका कार्यसम्पादनसंग सम्बन्धित कानून, व्यवस्थापकिय अभ्यास, लेखा तथा अन्य कारोबार र सोसंग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच, परीक्षण एवं विश्लेषण गर्ने कार्य सम्झनु पर्दछ भनि परिभाषित गरिएको छ, जसले हालको स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई समेट्दैन। त्यसैगरी नेपाल सरकारको महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयबाट *आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९* र *आन्तरिक लेखापरीक्षण हातेपुस्तिका २०७८* स्वीकृत गरि संघीय सरकारका कार्यालयको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई दिशानिर्देश गरिएको छ। त्यसैगरि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आन्तरिक प्रयोजनका लागि मात्र भनेर *स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सम्बन्धी निर्देशिका २०७४* स्वीकृत गरि स्थानीय तह लेखापरीक्षण मानदण्ड तर्जुमा गरिएको छ।

उल्लेखित निर्देशिका तथा कार्यविधि स्थानीय तहका आन्तरिक लेखापरीक्षणका हकमा पुर्णरुपमा लागु हुने अवस्था देखिदैन। तथापी यिनैलाई आधार मानेर आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्य गर्नको लागि आधार चाही भएका छन। तसर्थ स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकको लागि स्पष्ट कार्यविवरण, आचारसंहिता, वार्षिक कार्ययोजना, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको मापदण्ड, जवाफदेहिता तथा उत्तरदायित्वको मापदण्ड, कार्यालयमा निभाउनुपर्ने भूमिका लगायतका विषयमा दिशानिर्देश गर्ने निर्देशिका/कार्यविधि/मापदण्ड वा कानूनी प्रावधानको अभाव स्थानीय तहको लेखापरीक्षणको सवालमा एउटा मुख्य समस्याको रुपमा रहेको छ।

ख. <u>आन्तरिक लेखापरीक्षकको दायित्व तथा निजको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको असंगती</u>

सबै स्थानीय तहको संगठन संरचना तथा कर्मचारी दरबन्दी संरचना अनुसार पालिकाहरुमा रहने आन्तरिक लेखापरीक्षकले कार्यालयको लेखा श्रेष्तामा लेखापरीक्षण गरि आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन मार्फत बेरुजु औल्याउनु पर्दछ। यस सन्दर्भका स्थानीय तहको कार्यकारी प्रमुख अर्थात कार्यपालिका एवं प्रमुख प्रशासकिय अधिकृतबाट सम्पादन गरिका कामकाज, निर्णयहरु एवं भुक्तानी गरिएका श्रेष्ताहरुमा नै रुजु वा बेरुजु उठाउनुपर्ने हुन्छ। त्यसैगरी स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षक नगरपालिका प्रमुख तथा प्रमुख प्रशासकिय अधिकृत मातहतको कर्मचारी रहने हुन्छ तथा आन्तरिक लेखापरीक्षकको वार्षिक कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रमुख प्रशासकिय अधिकृतबाटै गरिने हुनाले आन्तरिक लेखापरीक्षकले रुजु/बेरुजु औल्याउने कार्यमा एवं कार्यालयमा वित्तिय सुशासनका लागि गर्नुपर्ने भूमिकामा पालिका प्रमुख एवं प्रमुख प्रशासकिय अधिकृतको मनसाय समेतलाई ध्यान दिनुपर्ने अवस्था बारम्बार आइपर्छ।

यस्तोमा प्रमुख प्रशासकिय अधिकृत वा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनकर्ताबाट यथेष्ट रपमा व्यवसायिक स्वतन्त्रता उपलब्ध हुने अवस्थामा आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई पदीय दायित्य पालनामा असहजता नहुनसक्छ तथापी , प्रायजसो स्थानीय तहका कार्यालय प्रमुख तथा कर्मचारीबाट आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा *कुनै वा मेरो कार्यसंग सम्बन्धित बेरुजु व्यहोरा नराख्हुन* भनि प्रभाव एवं दवाब झेल्नपरिरहेको गुनासो स्थानीय तहका

आन्तरिक लेखापरीक्षकको रहेको देखिन्छ। अत: स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षक पूर्णरुपमा स्वतन्त्र हुन सकेको अवस्था देखिदैन।

ग. <u>आन्तरिक लेखापरीक्षकको परिचालनको समस्या</u>

स्थानीय तहहरुमा चक्रिय सरुवा प्रणाली लागु नभएको हालसम्मको अवस्था बमोजिम पालिकामा लामो अवधिसम्म पहिले देखिकै आन्तरिक लेखापरीक्षक रहिरहने अवस्था एउटा व्यवहारिक समस्याको रुपमा रहेको देखिन्छ। एउटै पालिकामा लामो अविधिसम्म रहँदा आन्तरिक लेखापरीक्षक र सहकर्मी कर्मचारी *बीचमा* व्यक्तिगत वा सामाजिक सह-सम्बन्ध बन्नु स्वभाविक हुनजान्छ। यस्तोमा आन्तरिक नियन्त्रणको एक महत्वपुर्ण तत्व एवं नियमनकारी भूमिकामा समेत रहने आन्तरिक लेखापरीक्षकले हरेक वर्ष कार्यालयका सहकर्मी कर्मचारीहरुको कार्यसम्पादनमा रोकटोक वा बेरुजु औल्याउनु पर्ने पदीय दायित्व पालनामा फितलोपना आउने हुन्छ।

घ. <u>अन्य विविध चुनौती</u>

यसैगरी कतिपय स्थानीय तहहरुमा आन्तरिक लेखापरीक्षकको पदपुर्ती नहुनु, आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई कार्यालयको अन्य जिम्मेवारीमा समेत खटाइनु, आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्यलाई पालिका प्रमुखबाट वेवास्ता *गरिनु,* आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयन नहुनु, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई महालेखापरीक्षकको कार्यालयको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा प्राथमिकता नदिइनु तथा आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई पदीय दायित्व बमोजिमको कार्यसम्पादनका लागि समेत कार्यालय प्रमुखको मनसायलाई मध्येनजर गरी कार्य गर्नुपर्ने जस्ता जटिलता एवं चुनौतीहरुसंग स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकले जुध्नु परिरहेको अवस्था छ।

स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई बेरुजु न्यूनीकरण एवं आर्थिक अनुशासन परिपालनामा कसरी प्रभावकारी बनाउने

क. स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी निर्देशिका/कार्यविधि/मापदण्डको यथासिघ्र तर्जुमा गरिनुपर्छ। महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय वा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित, सबल एवं प्रभावकारी बनाउने गरि स्थानीय तहहरुलाई नमूना कानून तर्जुमा गरि उपलब्ध गराउनुपर्नछ।

ख. स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकको भूमिका, जिम्मेवारी, कार्यविवरण, वार्षिक कार्ययोजना, आचारसंहिता, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन ढाँचा, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन मापदण्ड, जवाफदेहिता मापदण्ड, प्रोत्साहन एवं सजायको प्रावधानहरु स्पष्ट हुनेगरी कानूनी प्रावधान निर्माण गरिनुपर्दछ।

ग. स्थानीय तहमै दरबन्दी तथा कार्यसम्पादन गरिने भएतापनि आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई प्रदेश कोष लेखा नियन्त्रकको कार्यालयबाट चक्रिय प्रणालीमा प्रदेशका सबै भौगोलिक क्षेत्रका स्थानीय तहमा हरेक दुई-दुई वर्षमा अनिवार्य सरुवा एवं परिचालन गरिने व्यवस्था निर्माण गर्न अत्यावश्यक रहेको छ।

घ. स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रदेश कोष तथा लेखा नियन्त्रकबाट गरिने प्रणाली निर्माण गरिनुपर्दछ।

ङ. आन्तरिक लेखापरीक्षकहरुलाई हरेक वर्ष सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान लगायतबाट क्षमताविकास तालिमको अनिवार्य व्यवस्था गरिनुपर्दछ।

च. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ३३ को उपदफा (९) बमोजिम स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई महालेखा परीक्षकको कार्यालयको अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा, बेरुजु व्यहोरा पुष्टि नभएको अवस्था बाहेक, सकभर जस्ताको तस्तै समावेश गर्नुपर्दछ।

छ. सबै स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षकको पदपुर्ती गरिनुपर्दछ तथा आन्तरिक लेखापरीक्षक कर्मचारीलाई कार्यालयको नियामकिय भूमिका बाहेक अन्य रकम खर्च गर्ने भूमिकामा खटाइनुहुदैन।

ज. स्थानीय तहको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई उपर्युक्त कानूनी प्रावधान गरि पुर्व लेखापरीक्षण गराउनमा जोड दिइनुपर्दछ।

झ. स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षकले बेरुजु न्यूनीकरण, वित्तीय अनुशासनको पालना तथा आन्तरिक नियन्त्रणको सबलीकरणमा निभाएको भूमिका, लेखा समिति सदस्यको भूमिका लगायत आन्तरिक लेखापरीक्षक प्रतिवेदनको गुणस्तरको मापन सहित उत्कृष्ट कार्यसम्पादन गर्ने आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई प्रदेश कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले हरेक वर्ष पुरस्कार र प्रमाणपत्र प्रदान गर्ने प्रणाली स्थापना गरिनुपर्दछ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधान (२०७२) ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा तिनै तहको सरकारमा विनियोजित राज्यशक्तिको अधिकारको समुचित र योजनाबद्ध अभ्यास तथा उपलब्ध स्रोतसाधनको सर्वोत्तम उपयोग मार्फत मुलुकमा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षाको प्राप्त गर्ने लक्ष्य लिएको छ। यसै अनुरुप देशै भरका ७५३ वटा स्थानीय तहमा संघ र प्रदेश सरकारबाट ठुलो मात्रामा उपलब्ध गरिएको राजश्व बाँडफाँड रकम, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरुक अनुदान, विशेष अनुदान तथा स्थानीय तहको आफ्नै आन्तरिक राजश्व स्रोतको रकमको सुनियोजित र प्रणालीवद्ध खर्च गरी स्थानीय जनताका आधारभूत आवश्यकता र बिकासका आकांक्षाहरु सम्बोधन गर्ने अभ्यास हुदै आएको छ। हरेक वर्षको स्थानीय तहहरुलाई कानून बमोजिम उपलब्ध गरिने संघीय तथा प्रादेशिक बजेटको करिब एक चौथाई हिस्साको रकममा वर्षेनी उल्लेखनीय रुपमा बढीरहेको सार्वजनिक ऋण रकमको अंश समेत समावेश रहने विषय मनन गर्न जरुरी हुन्छ।

मुलत: संघीय शासन प्रणालीको अवलम्बन पश्चात स्थापना गरिएका स्थानीय तहको करिब एक दशक हाराहारीमा मात्र देशको कुल बेरुजु अकंको २९ प्रतिशत हिस्सा अर्थात २ खर्ब २० अर्ब ४७ करोड २६ लाख बेरुजु रहेको तथा सो बेरुजुको प्रवृति बढ्दो रहेको माथि ग्राफमा प्रस्तुत गरिएको छ। यसै गरि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको पछिल्लो ३५ औ वार्षिक प्रतिवेदन बमोजिम गत आ.व. २०८१/०८२ मा प्राप्त कुल उजुरीहरु मध्ये करिब ५३.८३ प्रतिशत उजुरीहरु स्थानीय तहसंग सम्बन्धित रहेका तथ्याङ्कबाट स्थानीय तहहरुमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, बजेट अनुशासन, योजना अनुशासन, अनियमितता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता तथा वित्तीय सुशासनको दृष्टिकोणबाट चिन्ताजनक विषय रहेकोमा

दुइमत हुन सकिदैन होला, जसले स्थानीय तहमा बेरुजु न्यूनीकरण, बेरुजु सम्परीक्षण र आर्थिक अनुशासन कायम गर्नका लागि योजनाबद्ध हस्तक्षेपको माग गरिरहेको अवस्था छ। यस दिशामा स्थानीय तहको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली बलियो बनाउने, स्थानीय तहमा कार्यरत प्रमुख प्रशासकिय अधिकृत तथा कर्मचारीहरुको मनोबल उच्च राख्ने, स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरुलाई नियमित अभिमूखिकरण गर्ने, कर्मचारी, जनप्रतिनिधि र जनता बीचमा सकारात्मक सहसम्बन्ध निर्माण गर्ने, आइपर्ने समस्याहरुको विवेकपूर्ण र कानुनी तवरबाट निराकरण गर्ने परिपाटीका साथै स्थानीय तहमा रहने आन्तरिक लेखापरीक्षण/आन्तरिक लेखापरीक्षक सम्बन्धी उल्लेखित समस्याहरुको क्रमश: समूचित सम्बोधन गर्दै आन्तरिक लेखापरीक्षण/आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई सबल, मजबुत र सशक्त बनाउनु जोड दिनुपर्ने आगामी दिनको लागि निर्विकल्प आवश्यकता रहेको छ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

- नेपालको संविधान
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ र नियमावली २०७७
- लेखापरीक्षण ऐन २०७५
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४
- आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्यविधि २०७९
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदनहरु
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयका लेखापरीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अंकहरु
- बामदेव शर्मा अधिकारी, स्थानीय तहका सवाल, समस्या तथा सुधारका भावी दिशा, लेखापरीक्षण पत्रिका अंक ९७
- राममाया कुँवर, स्थानीय तहको लेखापरीक्षण र जनअपेक्षा सम्बन्धी एक अध्ययन, लेखापरीक्षण पत्रिका अंक ८८
- तेजनारायण ढकाल, नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्था : एक विश्लेषण लेखापरीक्षण पत्रिका अंक ८६
- बाबुराम गौतम, स्थानीय तहमा आर्थिक अनुशासन, लेखापरीक्षण पत्रिका अंक ८५
- गोपीनाथ मैनाली, लेखापरीक्षणको अन्तरसम्बन्ध (https://gorkhapatraonline.com/news/76682)
- हृदयेश पन्थी, स्थानीय तहमा आन्तरिक लेखापरीक्षण : के गर्ने, के नगर्ने (https://www.onlinekhabar.com/2023/05/1312673)
- हृदयेश पन्थी, स्थानीय सरकारको वित्तीय सुशासनमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभाव र चुनौती (https://www.ratopati.com/story/405183/)
- गोपीनाथ मैनाली, गुणस्तरीय आन्तरिक लेखापरीक्षण (https://gorkhapatraonline.com/news/67580)
- https://ne.wikipedia.org/wiki/नेपालका_स्थानीय_तहहरु

नेपालको वित्तीय सुशासनमा विधिविज्ञान लेखा (Forensic Accounting) को आवश्यकता



*प्रदिप दोरंगा**

सारांश

नेपालमा सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने वित्तीय अपचलन र भ्रष्टाचार, कृत्रिम बीमा दाबी भुक्तानी, सहकारीको रकम अपचलन, सार्वजनिक खरिदमा हुने बदमासी, बैङ्क ठगी, राजस्व ठगी र चुहावट, राज्यकोषको दुरुपयोग, हुन्डी, क्रिप्टोकरेन्सी, साइबर अपराध, कीर्ते कागजात, ऋण हिनामिना, बैङ्क खाताबाट हुने अनधिकृत रकम स्थानान्तरण र डिजिटल बैंकिङ ठगी जस्ता वित्तीय अपराधहरूको अनुसन्धानका लागि नेपालमा विधिविज्ञान लेखा (Forensic Accounting) को प्रयोग अपरिहार्य भइसकेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, राजस्व अनुसन्धान विभाग, नेपाल राष्ट्र बैङ्क, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय जस्ता लेखापरीक्षण, अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्ने निकायहरूका लागि विधिविज्ञान लेखामा पोख्त जनशक्तिको ज्ञान र सीपका माध्यमबाट वित्तीय अपराधहरूको अनुसन्धान गर्न र तिनलाई उजागर गर्न सहज हुने देखिन्छ। नेपालमा वित्तीय सुशासनका लागि यस्तो लेखालाई प्रभावकारी रूपमा लागु गर्न थुप्रै चुनौतीहरू छन्। तथापि, बद्लिँदो राजनीतिक परिवेश, राजनीतिक नेतृत्वमा दृढ इच्छाशक्ति, डिजिटलाइजेसनमा फड्को मार्ने सरकारी प्रतिबद्धता तथा ग्रे-लिस्ट (Grey List) बाट बाहिर आउन परेको अन्तर्राष्ट्रिय दबाबका कारण विधिविज्ञान लेखा मार्फत भविष्यमा वित्तीय सुशासन कायम गर्ने कार्यमा योगदान गर्न सक्ने देखिन्छ।

शब्दकुञ्जी: विधिविज्ञान लेखा,वित्तीय अपराध, सम्पत्ति शुद्धीकरण, बैंकिङ ठगी, ग्रेलिस्ट-, डिजिटल फरेन्सिक, वित्तीय सुशासन

पृष्ठभूमि

झन्डै २०० वर्षअगाडि स्कटल्यान्डमा एक जना लेखापरीक्षकले वित्तीय जालसाजी पत्ता लगाउन विशेष अनुसन्धान गर्नुपर्ने तर्क राखेपछि यस लेखाको अवधारणा विकास भएको हो। दोस्रो विश्वयुद्धताका सन् १९४६ मा मौरिस इ. पेलौबेट (Maurice E. Peloubet) ले आफ्नो एउटा लेखमा पहिलो पटक औपचारिक रूपमा फरेन्सिक एकाउन्टिङ (Forensic Accounting) शब्दको प्रयोग गरेका थिए भने केही समयपछि अमेरिकाको गुप्तचर निकायले केही संख्यामा फरेन्सिक एकाउन्टेन्टहरू (Forensic Accountants) नियुक्त गरेर दोस्रो विश्वयुद्धमा भएको खर्चको वास्तविकता र विश्वसनीयता परीक्षण गरेको थियो। कर्पोरेट क्षेत्रमा भएका

**लेखा अधिकृत, उर्जा,जलस्रोत तथा खानेपानी मन्त्रालय, गण्डकी, प्रदेश*

केही वित्तीय अपराधहरूका कारण सन् २००१ मा एनरोन (Enron) र वर्ल्डकम (WorldCom), २००५ मा रेफको (Refco), २००८ मा म्याडफ पिरामिड (Madoff Pyramid Scheme) जस्ता कम्पनीहरू टाट पल्टिएपछि त्यसको जड पत्ता लगाउन फरेन्सिक एकाउन्टिङको आवश्यकता झन् टड्कारो भएर गएको देखिन्छ।

फरेन्सिक (Forensic) शब्दको अर्थ "अदालतका लागि उपयुक्त" र एकाउन्टिङ (Accounting) को अर्थ "वित्तीय कारोबारको विवरण" भन्ने हुन्छ। त्यसैले विधिविज्ञान लेखा विज्ञानको त्यस्तो एउटा विधा हो, जसले वित्तीय सूचना तथा जानकारीहरू विधिसम्मत तरिकाले सङ्कलन गर्ने, तिनको विश्लेषण गर्ने र अदालतमा प्रमाणका रूपमा प्रस्तुत गर्ने हैसियत राख्दछ। विधिविज्ञान लेखा लेखापरीक्षण मात्र नभई कानूनी प्रक्रियासँग प्रत्यक्ष जोडिएको विषय हो। यसले देवानी (Civil) र फौजदारी (Criminal) अदालतका मुद्दाहरूमा आवश्यक पर्ने ठोस वित्तीय प्रमाणहरू जुटाउँछ। यसले कानूनी विवादहरू सुल्झाउन, बहस गर्न र निष्कर्षमा पुग्न वित्तीय विश्लेषण (Accounting Analysis) मार्फत आवश्यक सूचना एवं प्रमाणहरु प्रदान गर्दछ। त्यसैले, विधिविज्ञान लेखालाई कुनै पनि प्रकारको आर्थिक अनियमितता पत्ता लगाउनका लागि आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन, सोको लेखापरीक्षण र अनुसन्धान कौशलको त्रिपक्षीय संयोजन हो भन्ने गरिन्छ। यसले अदालती कारबाही प्रक्रिया र कानूनी विवादमा पेस गर्न सकिने गरी शंकास्पद वित्तीय कारोबारहरूको गहिराइमा पुगेर छानबिन गर्न र प्राप्त प्रमाणसहितको प्रतिवेदन तयार गरी अदालतमा पेस गर्न सहयोग गर्दछ। त्यसैले फरेन्सिक एकाउन्टेन्ट अदालतको विशेषज्ञ सहयोगी पनि हुन सक्दछ। विकसित देशहरूमा यसलाई वित्तीय क्षेत्र सुधारको महत्त्वपूर्ण औजारका रूपमा लिइएको छ।

खास गरेर परम्परागत लेखापरीक्षणमा कम्पनीहरूले वित्तीय कानूनको पालना गरे-नगरेको र अङ्कगणितीय शुद्धता भए-नभएको सम्बन्धमा मात्र ध्यान दिइने हुनाले नियतवश गरिने ठगी र वित्तीय अपराधहरू पत्ता लगाउन कठिन हुन्छ। नेपालमा सन् २०१० को सुरुतिर केही बैङ्क, वित्तीय संस्था र सहकारीहरूमा ठूला-ठूला ऋण हिनामिना र वित्तीय जालसाजीका काण्डहरू बाहिर आए। साधारण वित्तीय लेखापरीक्षणबाट यस्ता जालसाजीहरूको प्रमाण जुटाउन नसकेपछि नेपाल राष्ट्र बैङ्क र कानूनी निकायहरूले विशेष वित्तीय अनुसन्धान (Investigative Auditing) को आवश्यकता महसुस गरे। यसैले नेपालमा विधिविज्ञान लेखाको जग बसाल्यो। त्यसैले नेपालमा यसको इतिहासलाई हेर्दा, यो रहरले भन्दा पनि बैङ्किङ ठगी र बढ्दो वित्तीय अपराधको बाध्यताले भित्रिएको र तीव्र गतिमा स्थापित हुँदै गएको विधा हो।

विकसित देशहरूले यसलाई वित्तीय सुशासनको महत्त्वपूर्ण औजारका रूपमा प्रयोग गरिरहेको भए तापनि नेपालमा विधिविज्ञान लेखाको प्रयोग अझै पनि प्रारम्भिक चरणमा नै छ। तर, पछिल्ला वर्षहरूमा आर्थिक क्षेत्रहरूमा देखिएका केही अस्वाभाविक घटनाक्रमहरू जस्तैः सहकारीको रकम हिनामिना तथा अपचलन, वित्तीय ठगी, बैङ्किङ कसुर र डिजिटल अपराधहरू बढेसँगै यसको आवश्यकता र सान्दर्भिकतासँगै प्रयोग पनि द्रुत गतिमा बढिरहेको छ। अनुसन्धानकारी निकायहरू जस्तैः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, नेपाल प्रहरीको केन्द्रीय अनुसन्धान ब्युरो (CIB), नेपाल राष्ट्र बैङ्क र राजस्व अनुसन्धान विभागले ठूला-ठूला वित्तीय घोटाला, कर छली, वित्तीय संस्थाहरूमा आन्तरिक ठगी, ऋण दुरुपयोग र नक्कली कागजातको अनुसन्धान गर्न तथा भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूमा विशेषज्ञका रूपमा फरेन्सिक

एकाउन्टेन्टहरूको सहयोग लिने गरेका भए तापनि त्यस्ता विशेषज्ञहरूको संख्या नेपालमा पर्याप्त छैन। हाल नेपालमा थोरै सख्यामा विधिविज्ञान लेखा विज्ञका रूपमा केही चार्टर्ड एकाउन्टेन्सी फर्महरूले व्यावसायिक रूपमा नै विधिविज्ञान लेखा र विशेषज्ञका रूपमा मुद्दाको साक्षी (Expert Witness) को सेवा दिन सुरु गरेका छन्। नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था (ICAN) ले पनि आफ्ना सदस्यहरूका लागि Forensic Accounting and Fraud Detection सम्बन्धी विभिन्न तालिमहरू दिन थालेको छ। नेपालमा Certified Fraud Examiners(CFE) जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय उपाधि हासिल गर्ने जनशक्तिको संख्या पनि बिस्तारै बढ्न थालेको छ।

पछिल्ला केही दशकदेखि आर्थिक क्षेत्रका अपराधमा आएको विविधीकरण, दिनहुँजसो सुनिने भ्रष्टाचारका घटनाहरू, त्यसले देश र समाजको अन्तर्राष्ट्रिय ख्यातिमा पारेको प्रभाव, आधुनिक प्रविधि र सोचमा आएको परिवर्तन, जनताको चेतनास्तरमा आएको वृद्धि, बढ्दो डिजिटल कारोबार, जेलिएको कारोबार र साइबर अपराध जस्ता घटनाक्रमहरूले परम्परागत अनुसन्धान पद्धति, लेखा प्रणाली, लेखापरीक्षण कार्य र प्रविधिलाई चुनौती दिइरहेका छन्। यस्ता बढ्दो चुनौतीहरूको सामना गर्न फरेन्सिक एकाउन्टेन्टहरूले प्रयोग गर्ने विश्लेषणात्मक अनुसन्धान विधि, आधुनिक प्रविधि र दक्षता, नवीन सोच, अन्तर्राष्ट्रिय उच्चतम अभ्यास, विधि तथा पद्धतिका माध्यमबाट वित्तीय अपराधहरूको अनुसन्धान गरी यस्ता अपराधहरूको न्यूनीकरण गर्न विधिविज्ञान लेखा आवश्यक भएको हो। नेपालमा विधिविज्ञान लेखाको बढ्दो सान्दर्भिकताका बावजुद नेपालको शैक्षिक क्षेत्रमा यसको अध्ययन, अध्यापन, अनुसन्धान, पेसागत प्रयोग, जनचासो र राज्यको इच्छाशक्ति बढ्न सकेको छैन।

विधिविज्ञान लेखा आर्थिक कारोबारहरूको लेखाङ्कन, त्यसको परीक्षण, अनुसन्धान कौशल, प्रमाण सङ्कलन गर्ने सीप र कानूनी ज्ञानको सेरोफेरोमा घुम्दछ। त्यसैले यसको कार्यक्षेत्र पनि त्यस्ता निकायहरूअन्तर्गत पर्दछ, जो विभिन्न प्रकारका आर्थिक कारोबारमा संलग्न हुन्छन्। यसअन्तर्गत सरकारी तथा सार्वजनिक निकायहरू, बीमा, सहकारी, सार्वजनिक खरिद, बैङ्क, कर अनुसन्धान, हुन्डी, क्रिप्टोकरेन्सी, साइबर अपराध, तमसुक तथा कागजात, ऋण सापटी, डिजिटल बैंकिङ, सेयर लगानी, सम्पत्तिको बाँडफाँट, सार्वजनिक जवाफदेहिता वहन गर्नुपर्ने निकायहरू र गैरसरकारी निकायहरू आदि पर्दछन्। विभिन्न प्रकारका आर्थिक कारोबारमा संलग्न हुने निकायहरूमा वित्तीय अपराधहरूको अनुसन्धान, प्रमाण संकलन, वित्तीय विवरणहरूको विश्लेषण, क्षति तथा हिनामिनाको अंक किटान, अदालतमा मुद्दा अभियोजन र विशेषज्ञका रूपमा मुद्दाको साक्षी (Expert Witness) बन्नेसम्मका क्रियाकलापहरू यसको कार्यक्षेत्रभित्र समेटिएका छन्।

नेपाल वित्तीय अपचलनको उच्च जोखिममा रहेको देश हो। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल (Transparency International) ले वर्षेनि प्रकाशित गर्ने प्रतिवेदनमा नेपाल उच्च भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूको सूचीमा अगाडि नै छ। उच्च भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूको सूचीमा अगाडि हुनु भनेको नेपालको साख कमजोर हुनु हो। कानूनी र संरचनात्मक व्यवस्थाका बावजुद भ्रष्टाचार, सम्पत्ति शुद्धीकरण, आतंकवादमा वित्तीय लगानी, लागुऔषध कारोबार, कीर्ते कागज-प्रमाण र वित्तीय कारोबारहरूको अपारदर्शिता जस्ता कारणहरूले नेपाललाई Financial Action Task Force (FATF) नामको अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले पनि ग्रे-लिस्ट (Grey List) मा राखेको छ। कुनै पनि देशलाई FATF ले ग्रे लिस्टमा राख्नु भनेको त्यो देशमा हुने आर्थिक गतिविधिहरूमा कमजोर अनुगमन प्रणाली हुनु, तर सुधारका लागि FATF सँग सहकार्य जारी राखेको अवस्था हो। नेपालले FATF सँग सहकार्य जारी राखेको भए तापनि अवस्थामा खासै सुधार नदेखिएको भन्दै बारम्बार कालोसूची मा राख्न सक्ने चेतावनी

दिइरहेको छ। सहकारी ठगीका प्रशस्त घटनाक्रमहरू बाहिरिनु, सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कमजोर कानून हुनु, शंकास्पद आर्थिक कारोबारहरू हुनु र अनुगमन प्रणाली पनि कमजोर हुनु, खुलेआम भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधहरू हुनु, आतंकवादी क्रियाकलापहरूमा शंकास्पद लगानी देखिनु र त्यसको नियन्त्रण प्रयास नहुनु तथा वित्तीय अपराधहरूमा अनुसन्धान र अभियोजन प्रणाली कमजोर हुनु जस्ता कारणहरूले नेपालको छवि अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा धुमिल बन्दै गइरहेको छ। यस्ता अवाञ्छित गतिविधिहरूउपर नियन्त्रण गर्न प्रभावकारी अनुसन्धानमार्फत प्रमाण तथा कागजातको सङ्कलन, वित्तीय विवरणहरूको विश्लेषण, क्षति तथा हिनामिनाको अङ्क किटान, मुद्दाको मिसिल तयारी र अदालतमा मुद्दा अभियोजनसम्मका क्रियाकलापहरूलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी ढंगले सञ्चालन गर्न विधिविज्ञान लेखाको सान्दर्भिकता झल्किन्छ। अनुसन्धानकर्ता र लेखापरीक्षकहरूमा फरेन्सिक एकाउन्टिङको राम्रो ज्ञान नहुँदा अनुसन्धानकर्ताभन्दा अपराधीहरू बढी चलाख भई अनुसन्धान कार्यप्रक्रिया फितलो हुने र कमजोर मुद्दाको अभियोजनले अपराधीहरू सजिलै उम्किने गरेको नेपालका विभिन्न घटनाहरूमा देखिएको छ।

विद्यमान अवस्था एंव कानुनी आधार

नेपालमा विधिविज्ञान लेखाको आवश्यकता र महत्त्व दिनप्रतिदिन बढ्दै गएको विषय अब नौलो रहेन। नेपालमा हुने आर्थिक अपराध र वित्तीय घोटालाहरूको अनुसन्धान गर्न के-कस्तो कानुनी र संरचनागत व्यवस्था गर्दा अपराधीहरू सजिलै कानुनी सजायबाट उन्मुक्ति पाउने वातावरणको अन्त्य हुन्छ भन्ने विषय महत्त्वपूर्ण भएको छ। सार्वजनिक निकायमा काम गर्ने पदाधिकारीले गर्ने भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान र तहकिकात गरी अभियोजन गर्ने मुद्दा होस्, वा सम्पत्ति शुद्धीकरणमा नेपाल प्रहरीको केन्द्रीय अनुसन्धान ब्युरो (CIB) ले अनुसन्धान गरी दायर गर्ने मुद्दा होस्, वा बैंकिङ क्षेत्रको अपराधमा नेपाल राष्ट्र बैङ्कले अनुसन्धान गरी दायर गरेको मुद्दा नै किन नहोस्, धेरैजसो मुद्दामा अभियुक्तले अदालतबाट सफाइ पाउनुको मुख्य कारण अनुसन्धानकर्तामा विधिविज्ञान लेखाको ज्ञानको कमी नै हो। यो विषय अलि बढी प्राविधिक भएको, नेपालको सन्दर्भमा महँगो भएको, फरेन्सिक एकाउन्टेन्टहरूको संख्यामा कमी भएको र उनीहरूलाई पर्याप्त तालिमको व्यवस्था पनि नभएका कारणले यसको दायरा बढाउन सकिएको छैन।

नेपालमा विधिविज्ञान लेखाका लागि छुट्टै वा एकीकृत विशिष्ट कानुन (Specific Legislation) छैन। यद्यपि, बढ्दो वित्तीय अपराध, बैंकिङ ठगी र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विभिन्न प्रचलित कानुन र सरकारी संरचनाहरूमार्फत यसको प्रयोग तथा अभ्यास भइरहेको छ। नेपालका वित्तीय अपराध अनुसन्धान गर्ने निकायहरूले अदालतमा ठोस प्रमाण पेस गर्नका लागि निम्न कानुनहरूको आधार लिई विधिविज्ञान लेखा गराउने गर्दछन्:

१. **नेपालको संविधानः** नेपालको संविधानको धारा २३९ को उपधारा (१) मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेको रहेछ भने कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

२. **बैंकिङ कसूर तथा सजाय ऐन, २०६४:** बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरूमा हुने कर्जा हिनामिना, कीर्ते कागजात र अनधिकृत वित्तीय कारोबारको सूक्ष्म अनुसन्धान गर्न यो ऐनको आधार लिने गरिएको छ।

३. **सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्ड्रिङ) निवारण ऐन, २०६४:** अवैध रूपमा आर्जित धन लुकाउने वा वैध बनाउने प्रयासलाई रोक्न वित्तीय विवरण र (Fund Trail/Fund Tracing - सम्पत्तिको स्रोत र बहाव) पत्ता लगाउन यो ऐनको प्रयोग गर्ने गरिएको छ।

४. **भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९:** सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूको गैरकानुनी सम्पत्ति र सरकारी कोषको दुरुपयोग जाँच गर्न विधिविज्ञान विधि (Forensic Technique) को प्रयोग गरिन्छ।

५. **कम्पनी ऐन, २०६३**: कम्पनीहरूमा सेयरधनीहरूबीचको विवाद, वित्तीय विवरणमा गरिने छलकपट (Window Dressing) र संस्थागत सुशासन उल्लंघनको अनुसन्धान गर्न यस ऐनअन्तर्गत विशेष जाँचबुझ गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

६. **प्रमाण ऐन, २०३१**: अदालतमा फरेन्सिक एकाउन्टेन्टले संकलन गरेका डिजिटल वा वित्तीय तथ्यहरूलाई विशेषज्ञको राय/साक्षी (Expert Witness) का रूपमा स्वीकार गर्ने कानुनी आधार यस ऐनले प्रदान गर्दछ।

७. **लेखापरीक्षण ऐन, २०७५**: यस ऐनको दफा ५ मा महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यका आधारमा वित्तीय लेखापरीक्षणका अतिरिक्त नमुना छनोटका आधारमा विधिविज्ञान लेखापरीक्षण गर्न सक्ने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको छ।

सम्बद्ध निकायहरु

नेपालमा विधिविज्ञान लेखा र वित्तीय अनुसन्धानको कार्य गर्ने तथा यसलाई प्रवर्धन गर्ने मुख्य निकायहरू निम्न हुन्:

१. **महालेखा परीक्षकको कार्यालय (OAG):** सरकारी र सार्वजनिक संस्थानहरूमा हुने आर्थिक अनियमितता र ठगी नियन्त्रणका लागि यस कार्यालयमा फरेन्सिक अडिटर (Forensic Auditor) नभएतापनि आफ्ना विभिन्न लेखापरीक्षणमा विधिविज्ञान विधिहरु (forensic technique) प्रयोग गर्नुका साथै आफ्ना लेखापरीक्षकहरूलाई forensic audit को विषेश तालिम प्रदान गर्दछ।

२. **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (CIAA):** सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने वित्तीय भ्रष्टाचार र गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनका मुद्दाहरूमा प्रमाण जुटाउन आयोगले फरेन्सिक एकाउण्टेण्ट र विज्ञहरूको सहयोग लिने गर्दछ।

३. **नेपाल राष्ट्र बैङ्क (NRB) :** बैङ्क तथा वित्तीय क्षेत्रको नियमन गर्ने क्रममा वित्तीय जालसाजीहरू अनुसन्धान गर्न र शंकास्पद कारोबारको विश्लेषण गर्न राष्ट्र बैङ्कले विधिविज्ञान विधिहरु (forensic technique) को सहयोग लिन्छ।

४. **नेपाल प्रहरी - केन्द्रीय अनुसन्धान ब्यूरो (CIB):** वित्तीय ठगी, सहकारी घोटाला र डिजिटल बैंकिङ अपराधको फौजदारी अनुसन्धान गर्ने क्रममा सीआईबीले वित्तीय तथ्याङ्कहरूको विधिविज्ञान विश्लेषण (forensic analysis) गर्दछ।

५. **सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग (DMLI):** अवैध वित्तीय कारोबारको सञ्जाल र सम्पत्तिको स्रोत खोजी गर्न यो विभागले पूर्ण रूपमा वित्तीय अनुसन्धान (Financial Investigation) गर्दछ।

६. **नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था (ICAN):** नेपालमा वित्तीय क्षेत्रका जनशक्ति उत्पादन गर्ने यो सर्वोच्च निकाय हो। आईसीएएनले आफ्ना सदस्यहरूका लागि **"Forensic Accounting and Fraud Detection (FAFD)"** सम्बन्धी विशेष प्रमाणीकरण कोर्सहरू सञ्चालन गरी देशमै दक्ष फरेन्सिक एकाउण्टेण्टस् तयार पारिरहेको छ।

विधिविज्ञान अनुसन्धानका विधिहरु

फरेन्सिक एकाउण्टेण्टहरूले वित्तीय अपराध र ठगीको अनुसन्धान गरी अदालतमा पेस गर्न मिल्ने प्रमाण जुटाउन विभिन्न आधुनिक तथा वैज्ञानिक प्रविधिहरू प्रयोग गर्दछन्। उनीहरूको अनुसन्धान केवल साधारण हिसाबकिताब जाँच्ने कार्यमा मात्र सीमित हुँदैन। अनुसन्धानका क्रममा निम्न मुख्य विधिहरू (Techniques) प्रयोग हुन्छन्:

- ठूला र जटिल वित्तीय विवरणहरू विश्लेषण गर्न अत्याधुनिक एक्सेल टुल्स प्रयोग गरिन्छ।
- वित्तीय चक्रमा बारम्बार भइरहने सामान्य प्रक्रियाभन्दा फरक जस्तैः रातीको समयमा भएका ठूला अनलाईन ट्रान्सफर वा बिदाको दिन गरिएका भुक्तानीलाई मिहिन रुपमा ट्रयाक गरिन्छ।
- वित्तीय तथ्याङ्कहरूमा संख्याहरूको प्राकृतिक वितरण (Natural Distribution) जाच्ने विधि प्रयोग गरिन्छ जसलाई वेनफोर्डको नियम भनिन्छ। यदि कसैले नक्कली बिल वा काल्पनिक खर्च प्रविष्टि (Fake Entries) गरेको छ भने संख्याहरूको प्राकृतिक ढाँचा बिग्रिन्छ, जसलाई यो नियममार्फत तुरुन्तै पत्ता लगाउन सकिन्छ।
- कम्पनीको नाफा, खर्च र ऋणको अनुपात विगतका वर्षहरू तथा समान प्रकृतिका अन्य कम्पनीहरुको औसत (Industry Average) सँग तुलना गरिन्छ।
- यदि बिक्री नबढीकनै अचानक बजार खर्च वा प्रशासनिक खर्च अत्यधिक बढेको देखियो भने त्यस क्षेत्रमा केन्द्रित भएर अनुसन्धान गरिन्छ।
- शंकास्पद रकमको स्रोत, ट्रान्सफर र त्यस्तो रकमबाट सम्पत्ति खरिद जस्ता पक्षहरुको सञ्जाल (Flow of Funds) पत्ता लगाइन्छ।
- कर छली वा सम्पत्ति शुद्धीकरणका लागि प्रयोग गरिएका डमी कम्पनीहरू र बेनामी सम्पत्तिको पहिचान गरिन्छ।
- नक्कली बनाइएका डिजिटल बिल, सम्झौता पत्र वा इमेलहरूको प्रयोग र परिमार्जनमा संलग्न व्यक्ति र निकायको डिजिटल प्रमाण संकलन गरिन्छ।
- शंकास्पद व्यक्तिले कम्प्युटर वा मोबाइलबाट मेटाएका वित्तीय विवरण, च्याट र इमेलहरू विशेष सफ्टवेयरको सहयोगमा पुनः प्राप्त (Recover) गरिन्छ।
- शंकास्पद कर्मचारी, साक्षी वा पीडितहरूसँग विशेष मनोवैज्ञानिक तवरले अन्तर्वार्ता लिइन्छ।

- कुराकानीका क्रममा व्यक्तिको शारीरिक लवज (Body Language), विरोधाभासपूर्ण भनाइ र वित्तीय प्रमाणहरूलाई दाँजेर सत्य कुरा व्यक्त गर्न लगाइन्छ।
- पोलिग्राफ परीक्षणबाट पनि कतिपय लुकाइएका सूचना एंव तथ्याङ्कहरु पत्ता लगाइन्छ।
- कम्पनीको आन्तरिक रेकर्डलाई मात्र विश्वास नगरी तेस्रो पक्ष (Third Party) जस्तैः बैङ्क स्टेटमेन्ट, ग्राहक, आपूर्तिदाता (Suppliers) र राजस्व कार्यालयहरुको डाटासँग क्रस-चेक (Cross-Check) गरी परीक्षण गरिन्छ।

समग्रमा भन्नुपर्दा, फरेन्सिक एकाउण्टेण्टसले "गणित, प्रविधि, कानुन र मनोविज्ञान" को संयुक्त प्रयोग गरेर संलग्न व्यक्तिहरुबाट ठोस वित्तीय सङ्कलन गर्दछन्।

फरेन्सिक एकाउण्टेण्टसमा हुनुपर्ने गुणहरु

फरेन्सिक एकाउण्टेण्टस् ले अनुसन्धान प्रकृयामा बिभिन्न technique हरुको प्रयोग गर्ने हुनाले यस्तो प्रविधि प्रयोग गर्ने कुशल अनुसन्धानकर्तामा वित्तीय विसंगति, छलकपट, र आर्थिक अपराधको अनुसन्धान गर्नका लागि विशिष्ट गुणहरू हुन आवश्यक छ।

१. **लेखा र लेखापरीक्षणको उच्च ज्ञानः** आधुनिक लेखा प्रणालीका सिद्धान्त (Accounting Principles) र लेखापरीक्षण (Auditing) को गहिरो ज्ञान हुनुपर्छ।

२. **कानुनी प्रक्रियाको राम्रो ज्ञानः** वित्तीय प्रमाणहरू अदालतमा पेस गर्नुपर्ने हुनाले कानुनी नियम, प्रमाण ऐन र अदालती प्रक्रियाको राम्रो ज्ञान हुनुपर्दछ।

३. **डाटा माइनिङ र प्रविधिमा निपुणताः** ठूलो परिमाणमा रहेका डिजिटल वित्तीय डाटाहरूको विश्लेषण गर्न आधुनिक एकाउन्टिङ सफ्टवेयर र डेटा एनालिसिस टूल्स चलाउने क्षमता चाहिन्छ।

४. **सूक्ष्म अवलोकन (Attention to Detail):** वित्तीय विवरणमा लुकेका सानाभन्दा साना त्रुटि, विसंगति वा शङ्कास्पद कारोबारहरू सजिलै ठम्याउन र छुट्याउन सक्ने क्षमता हुनुपर्दछ।

५. **आलोचनात्मक सोच (Critical Thinking):** वित्तीय तथ्याङ्कहरूलाई फरक दृष्टिकोणबाट हेरी जालसाजी (Fraud) को ढाँचा पत्ता लगाउन सक्ने हुनुपर्दछ।

६. **अनुसन्धानमुखी मानसिकता (Investigative Mindset):** वित्तीय जासुस जस्तै गरी "मनी ट्रेल" (पैसा कहाँबाट आयो र कहाँ गयो) खोजी गर्ने उत्सुकता र धैर्यता हुनुपर्दछ।

७. **सरल प्रस्तुतीकरण (Effective Communication):** जटिल वित्तीय अपराध र हरहिसाबलाई गैर-अकाउन्टिङ पृष्ठभूमि भएका व्यक्तिहरू (जस्तैः न्यायाधीश, वकिल, व्यवस्थापन आदि) ले बुझ्ने गरी सरल भाषामा प्रतिवेदन (Report) लेख्न र बुझाउन सक्ने क्षमता हुनुपर्दछ।

८. **अन्तर्वार्ता लिने कौशल (Interviewing Skills):** शङ्कास्पद व्यक्ति वा साक्षीहरूसँग कुराकानी गरेर आवश्यक सूचना र सत्य तथ्य ओकल्न सक्ने अन्तरवैयक्तिक क्षमता हुनुपर्दछ।

९. **अदालती विज्ञ साक्षीको रुपमा प्रस्तुत हुने क्षमता (Expert Witness Capability):** अदालतमा आफ्नो जिकिर र प्रमाण सहित प्रस्तुत हुने आत्मविश्वास हुनुपर्दछ।

१०. **उच्च व्यावसायिक इमान्दारिता (Integrity):** कुनै पनि प्रलोभन वा दबाबमा नपरी निष्पक्ष र सत्य तथ्य विवरण मात्र बाहिर ल्याउने उच्च नैतिक चरित्र हुनुपर्दछ।

११. **गोपनीयता (Confidentiality):** अनुसन्धानका क्रममा फेला परेका संवेदनशील वित्तीय तथा व्यक्तिगत तथ्याङ्कहरूको गोपनीयता कायम राख्न प्रतिबद्ध हुनुपर्छ र यस्तो गोपनीयताको विश्वसनीयता पनि सुनिश्चित हुनुपर्दछ।

चुनौतीहरु

नेपालमा विधिविज्ञान लेखाका अवरोध तथा चुनौतीहरू (Obstacles & Gaps) थुप्रै छन। केही प्रमुख चुनौतीहरु निम्न छन्:-

- **दक्ष जनशक्तिको अभावः** नेपालमा प्रमाणपत्र प्राप्त फरेन्सिक एकाउण्टेण्टस् (Certified forensic accountants) को सख्या न्यून रहेको छ।
- **कमजोर कानुनी र संस्थागत संरचनाः** पुराना कानुनहरू र आधुनिक डिजिटल वित्तीय अपराध अनुसन्धानका लागि स्पष्ट मार्गनिर्देशनको अभाव रहेको छ। छुट्टै एकीकृत विधिविज्ञान लेखाको कानुनी तथा संस्थागत संयन्त्र समेत रहेको छैन।
- **प्रविधिको सीमित प्रयोगः** परम्परागत फाइल प्रणाली र आधुनिक तथ्याङ्क विश्लेषण औजारहरू (Data Analytics Tools) को प्रयोगमा कमी रहेको छ।
- **परिवर्तनलाई आत्मसात नगर्ने प्रवृतिः** नेपालको राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वले सहजै परिवर्तनलाई आत्मसात नगर्ने प्रवृति छ, जसले गर्दा नयाँ र आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गरी अनुसन्धान गर्न कठिनाइ हुने गरेको छ।
- **राजनीतिक हस्तक्षेपः** धेरै जसो वित्तीय अपराधहरुमा राजनीतिक संरक्षण पाएका व्यक्तिहरुको नै संलग्नता रहने गरेको देखिएकोले यस्ता किसिममा वित्तीय अपराधहरुको अनुसन्धान गर्न चरम राजनीतिक हस्तक्षेप हुने गरेको छ।
- महंगो वित्तीय तथा प्राविधिक लागत, परम्परागत अनुसन्धान प्रणाली, अन्तरनिकायगत समन्वयको अभाव जस्ता विषयहरु पनि चुनौतीका रुपमा रहेका छन्।

भावी कार्यदिशा

थुप्रै चुनौतीहरूका बावजुद नेपालका पछिल्ला राजनीतिक घटनाक्रमहरूले केही आशाका लहरहरू तरंगित गर्न थालेका छन्। सूचना प्रविधिमा आएको परिवर्तन र अत्याधुनिक उपकरणहरूको प्रयोगले आगामी दिनहरूमा फरेन्सिक एकाउन्टिङलाई वित्तीय अपराध रोक्ने एउटा भरपर्दो औजार (Tool) का रूपमा प्रयोग गर्न सकिने अवस्थाको सिर्जना भइरहेको छ। तथापि, आगामी बाटो सहज भने छैन। त्यसैले आगामी दिनमा हाम्रो कार्यदिशा तय गर्नका लागि निम्न सुझावहरू प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

१. **पाठ्यक्रममा समावेश गर्नेः** नेपालका विश्वविद्यालय र नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था (ICAN) को पाठ्यक्रममा यस विधालाई प्राथमिकता दिने तथा विशिष्टीकृत तालिमहरू सञ्चालन गर्नुपर्दछ। विद्यालय र क्याम्पस तहदेखि नै यस्ता विषयहरूमा बहस तथा पैरवी चलाउने र आम सर्वसाधारणलाई समेत सुसूचित गराउनुपर्दछ।

२. **प्रविधि र पूर्वाधारमा लगानीः** वर्तमान सरकारले डिजिटलाइजेसनलाई प्राथमिकतामा राखेकाले यसका लागि सूचना प्रविधिको पूर्वाधारमा लगानी बढाउनुपर्ने देखिन्छ। डिजिटल वित्तीय प्रमाणहरू सङ्कलन गर्न "डिजिटल फरेन्सिक ल्याब"को सुदृढीकरण गर्नु आवश्यक छ। साथै, आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्स (Artificial Intelligence) तथा डाटा एनालिटिक्स (Data Analytics) को प्रयोगलाई बढाउनुपर्दछ। डिजिटल भुक्तानी र क्रिप्टोकरेन्सी सम्बन्धी ठगी अनुसन्धान गर्न वित्तीय लेखा र सूचना प्रविधि (IT Forensics) को संयुक्त सञ्जाल विकास गर्नुपर्दछ।

३. **अन्तर-निकाय समन्वयः** विभिन्न अनुसन्धानकारी निकाय, नियमनकारी निकाय र लेखापरीक्षकहरूबिच सूचना आदानप्रदानको बलियो सञ्जाल बनाई आधिकारिक सूचनाहरूको आदानप्रदानबाट वित्तीय आपराधिक कार्यमा संलग्न गिरोहहरू पत्ता लगाउन सहज हुन्छ।

४. **कानुनको सुदृढीकरणः** नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट्स संस्था (ICAN) मार्फत छिमेकी मुलुकहरूले जस्तै नेपालका लागि छुट्टै विधिविज्ञान लेखा र अनुसन्धान मापदण्ड (Forensic Accounting and Investigation Standards - FAIS) जारी गरी कानुनी रूपमा लागु गर्नुपर्दछ। न्यायिक लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन र उनीहरूको साक्षी (Expert Witness) लाई अदालत, नेपाल प्रहरीको केन्द्रीय अनुसन्धान ब्युरो (CIB) तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (CIAA) ले कानुनी प्रमाणका रूपमा मान्यता दिने गरी ऐन-कानुनमा संशोधन गर्नुपर्दछ। नेपाल राष्ट्र बैङ्कले पनि बैङ्क तथा वित्तीय संस्था, बीमा कम्पनी र ठूला सहकारीहरूमा शङ्कास्पद कारोबार भेटिएमा अनिवार्य रूपमा फरेन्सिक अडिट (Forensic Audit) गराउनुपर्ने नीति बनाउनुपर्दछ।

५. **स्थायी दरबन्दी सिर्जनाः** अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, नेपाल राष्ट्र बैङ्क, सहकारी विभाग र राष्ट्रिय विधिविज्ञान प्रयोगशाला जस्ता संस्थाहरूमा स्थायी रूपमा फरेन्सिक एकाउण्टेण्टको दरबन्दी सिर्जना गरी नियुक्ति गर्ने परिपाटीको विकास गर्नुपर्दछ।

६. **संस्थागत सुशासन (Corporate Governance):** निजी तथा सरकारी निकायहरूमा "ह्विसलब्लोइङ" (Whistleblowing) संस्कृति र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली बलियो बनाउन सचेतना जगाउनुपर्दछ।

निष्कर्ष तथा उपसंहार

नेपालको वित्तीय सुशासन कमजोर रहेको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल (Transparency International) ले वर्षेनी प्रकाशित गर्ने प्रतिवेदनमा नेपाल उच्च भ्रष्टाचार र आर्थिक अपचलन हुने मुलुकहरूको अग्रपङ्क्तिमै छ। कानुनी र संरचनात्मक व्यवस्थाका बावजुद भ्रष्टाचार, सम्पत्ति शुद्धीकरण, आतंकवादमा वित्तीय लगानी, लागुऔषध कारोबार, कीर्ते कागज-प्रमाण र वित्तीय कारोबारहरूको अपारदर्शिता जस्ता कारणहरूले नेपाललाई फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (FATF) नामको अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले पनि ग्रे-लिस्ट (Grey List) मा

राखेको छ। नेपालले सहकार्य जारी राखेको भए तापनि अवस्थामा खासै सुधार नदेखिएको भन्दै बारम्बार कालोसूची (Blacklist) मा राख्न सक्ने चेतावनी दिइरहेको छ।

सहकारी ठगीका प्रशस्त घटनाक्रमहरू बाहिरिनु, सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कमजोर कानुन हुनु, शंकास्पद आर्थिक कारोबारहरू हुनु र अनुगमन प्रणाली पनि कमजोर हुनु, खुलेआम भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधहरू हुनु, आतंकवादी क्रियाकलापहरूमा शंकास्पद लगानी देखिनु र त्यसको नियन्त्रण प्रयास नहुनु तथा वित्तीय अपराधहरूमा अनुसन्धान र अभियोजन प्रणाली कमजोर हुनु जस्ता कारणहरूले नेपालको छवि अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा धुमिल बन्दै गइरहेको छ। यस्तो सन्दर्भमा अवान्छित गतिविधिहरूउपर नियन्त्रण गर्न प्रभावकारी अनुसन्धानमार्फत प्रमाण तथा कागजातको संकलन, वित्तीय विवरणहरूको विश्लेषण, क्षति तथा हिनामिनाको अङ्क किटान, मुद्दाको मिसिल तयारी र अदालतमा मुद्दा अभियोजनसम्मका क्रियाकलापहरूलाई व्यवस्थित तथा प्रभावकारी ढंगले सञ्चालन गर्न विधिविज्ञान लेखाको आवश्यकता महसुस गरिएको हो। कानुनी छिद्रको फाइदा उठाउँदै आर्थिक अपराध गर्नेहरूले उन्मुक्ति पाउँदै आइरहेको सन्दर्भ समेतलाई विचार गरी दक्ष र सीपयुक्त फरेन्सिक एकाउण्टेण्टहरु मार्फत अनुसन्धानको गहिराइमा पुगी ठोस तथ्य तथा प्रमाणहरू संकलन गरेर अदालतमा पेस गरी अपराधीहरूलाई कानुनको कठघरामा उभ्याउनु फरेन्सिक एकाउन्टिङको प्रमुख उद्देश्य रहेको छ। नेपालमा पर्याप्त र दक्ष फरेन्सिक एकाउन्टेन्टहरू नहुनु, भएकालाई पनि पर्याप्त तालिमको व्यवस्था नहुनु, सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको पहुँच र गुणस्तर कमजोर हुनु, कानुनी छिद्रहरू प्रशस्त हुनु, परिवर्तनलाई सहजै आत्मसात् गर्न सक्ने समाज नहुनु र आर्थिक अपराध गर्नेलाई उच्च राजनीतिक संरक्षण रहनु जस्ता समस्या तथा चुनौतीहरूका कारण फरेन्सिक एकाउन्टिङको आवश्यकता बोध भएर पनि प्रभावकारी काम हुन सकेको छैन। तथापि, बदलिदो राजनीतिक परिवेश, राजनीतिक नेतृत्वमा दृढ इच्छाशक्ति, डिजिटलाइजेसनमा फड्को मार्ने सरकारी प्रतिबद्धता तथा अन्तर्राष्ट्रिय दबाबका कारण फरेन्सिक एकाउन्टिङले भविष्यमा अपेक्षित सफलता हासिल गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामाग्रीः

Doranga Pradeep, (2019)- "Factors affecting to introduce forensic accounting in Nepal" Rajeswo Journal by Public Financial Management Training Center, Lalitpur, Nepal

Fwasani Nthara, (2019)- The study on the use of forensic accounting to detect financial fraud in Malawi

Harish Jagdish Sharma, (2017)-Forensic accounting and its application in selected industries of Mumbai: Analytical study

Upadhyay, Jitendra Prasad (2018) Application of forensic accounting in Nepal.

Wim. Dennis Hubor, (2012)-Is forensic accounting in the USA becoming a profession?

www.lawcommission.gov.np

नेपालको वित्तीय संघीयतामा राजस्व अधिकार निक्षेपण र वित्तीय परनिर्भरताको विरोधाभास



- *कमल बहादुर बस्नेत*[*]

लेखसार

नेपालमा संघीय व्यवस्था कार्यान्वयनसँगै विशिष्टीकृत अधिकारसहितका तीन तहका सरकार अस्तित्वमा आएका छन्। उपराष्ट्रिय तहलाई प्रदान गरिएको खर्च जिम्मेवारीसँग तादात्म्यता कायम हुने गरी राजस्व अधिकार प्रदान गर्नुपर्ने वित्तीय स्वायत्तताको मान्यता रहेतापनि नेपालले अवलम्बन गरेको वित्तीय संघीयताको संरचनाबाट नै प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च आवश्यकता र राजस्व संकलनबीचको अन्तराल उल्लेख्य हुने अवस्था रहेको छ। संघीय इकाइबीच रहने उर्ध्वगामी र क्षितिजीय वित्तीय असन्तुलन न्यूनीकरण गर्न राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी अनुदानको संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था रहेको छ। यद्यपि प्रदेश र स्थानीय तहको यथार्थ खर्चको करीब ८० प्रतिशतभन्दा बढी वित्तीय हस्तान्तरणबाट पूरा हुनुपर्ने अधिक वित्तीय परनिर्भरताको अवस्था समेत सिर्जना हुन पुगेको छ। उपराष्ट्रिय तहका सरकारले प्राप्त राजस्व अधिकारको पूर्ण उपयोग गर्ने गरी नीतिगत तथा प्रशासनिक सुधारका साथै पर्याप्त अध्ययन र प्रमाणको आधारमा राजस्व अधिकारको पूर्नसंरचना गरी यो विरोधाभासको सम्बोधन गर्न सकिने देखिन्छ।

शब्दकुञ्जी: उपराष्ट्रिय तह, उर्ध्वगामी वित्तीय असन्तुलन, क्षितिजीय वित्तीय असन्तुलन, वित्तीय परनिर्भरता, वित्तीय स्वायत्तता, राजस्व बाँडफाँट, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण

१. पृष्ठभूमि

वि.सं. २०७२ को संविधानसँगै नेपालको शासकीय व्यवस्था लामो समयदेखि कायम रहेको एकात्मक केन्द्रीकृत व्यवस्थाबाट संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थातर्फ रूपान्तरित हुने क्रममा रहेको छ। सिंहदरबारमा रहेको शक्ति, स्रोत र जिम्मेवारीलाई संविधान मार्फत संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका सरकारमा विभाजन गरिएको छ। उपराष्ट्रिय तहका सरकारको रूपमा रहेका प्रदेश र स्थानीय तहमा बढी भन्दा बढी अधिकार र जिम्मेवारी प्रदान गरिएको र तिनको अभ्यासको समेत एक दशकभन्दा बढी अवधि व्यतित भईसकेको अवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधानमा व्यवस्था गरिएको एकल र साझा अधिकार सूचीमार्फत खर्च गर्ने अधिकार र जिम्मेवारीको हस्तान्तरण जुन मात्रामा भएको छ, सो अनुरूप राजस्व अधिकार निक्षेपण हुन नसक्दा उपराष्ट्रिय तहका सरकारमा संघप्रतिको वित्तीय परनिर्भरता बढ्दै जाने र ती तहको वित्तीय स्वायत्तता खुम्चिदै जाने अवस्था सिर्जना भएको छ।

---

[*] *शाखा अधिकृत, नेपाल सरकार*

२. अध्ययनको विधि र सीमा

यस आलेखमा नेपालमा संस्थागत हुँदै गरेको संघीय व्यवस्थामा गरिएको राजस्व अधिकारको निक्षेपण र उपराष्ट्रिय सरकारको वित्तीय निर्भरताबीचको विरोधाभासको परीक्षण र विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ। सो सम्बन्धमा वित्तीय संघीयता सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय साहित्य समीक्षा (Literature Review), नेपालको वित्तीय संघीयताको संवैधानिक र कानुनी ढाँचा एवम् तिनको हालसम्मको कार्यान्वयन, विभिन्न सरकारी निकायका प्रतिवेदन लगायतका स्रोतहरूको उपयोग गरी सैद्धान्तिक, कानुनी र व्यवहारात्मक आयाममा विश्लेषण गरिएको छ। नेपालका प्रदेश तथा स्थानीय तहका बीचमा राजस्व अधिकारको उपयोग, आन्तरिक राजस्व परिचालन र वित्तीय परनिर्भरताको अवस्थामा विविधता रहेतापनि यस अध्ययनमा प्रदेश र स्थानीय तहको समग्र तथ्याङ्कका आधारमा विश्लेषण गरिएको छ।

३. संघीय प्रणालीमा राजस्व अधिकार बाँडफाँट सम्बन्धी सैद्धान्तिक आधार र साहित्य समीक्षा

विभिन्न मुलुकको शासकीय व्यवस्थामा वित्तीय संघीयता एवम् वित्तीय विकेन्द्रीकरणको प्रारूप निर्माणको लागि विद्यमान व्यवस्थाको अध्ययन विश्लेषणमार्फत राजस्व अधिकारको विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी पर्याप्त सैद्धान्तिक आधार तयार गरेको पाइन्छ।

वित्तीय संघीयताको सन्दर्भमा तहगत सरकारको खर्च जिम्मेवारी र वित्तीय स्रोतबीच तादात्म्यता रहनुपर्ने (Funds should follow functions) सिद्धान्तलाई विभिन्न अध्येता तथा विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष जस्ता संस्थाहरूको अध्ययन प्रतिवेदनमा जोड दिइएको पाईन्छ। खर्चको अधिकारको विकेन्द्रीकरणले विनियोजन कुशलताको लाभ हासिल हुने भएतापनि सार्वजनिक वित्तको सन्दर्भमा सरकारले निर्वाह गर्नुपर्ने तीन प्रमुख कार्यहरू: विनियोजन, पुर्नवितरण र समग्र आर्थिक स्थायित्व (Musgrave, 1959) को बीचमा सन्तुलन कायम गर्ने विषयलाई समेत उत्तिकै महत्व दिएको पाईन्छ।

Boadway, Roberts and Shah (1994) ले तहगत सरकारको बीचमा कर अधिकार/जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्ने सम्बन्धमा चार आधारभूत सिद्धान्तहरू प्रस्ताव गरेका छन्- आन्तरिक साझा बजारको दक्षता, राष्ट्रिय स्तरमा समता, कर प्रशासन लागत र वित्तीय आवश्यकता। उक्त ढाँचाले तहगत सरकारको कर नीतिमा समन्वयको अभाव रहँदा करका गतिशील स्रोतहरूको बजारमा विचलन पैदा हुन सक्ने एवम् सरकारको पुनः वितरणकारी लक्ष्यमा बाधा पैदा हुने जोखिमलाई उल्लेख गरेको छ। १५ वटा देशको वित्तीय संघीयताको ढाँचाको परीक्षणको क्रममा थोरै अवस्थामा मात्र उपराष्ट्रिय तहका सरकारलाई उल्लेख्य आधार र दरसहितका कर अधिकारको प्रदान गरिएको, मूल रूपमा सम्पत्ति कर, शुल्कहरू जस्ता राजस्वका स्रोत विकेन्द्रित भएको पाएका थिए।

Oates (1999) ले संघीय व्यवस्थाका प्रमुख वित्तीय उपकरणको रूपमा कर अधिकारको विभाजन, अन्तरसरकारी अनुदान र राजस्व बाँडफाँटलाई प्रस्ताव गरेका छन्। उनको विचारमा उपराष्ट्रिय तहका सरकारले गतिशील राजस्व स्रोतको हकमा लाभको आधारमा करारोपण गर्नुपर्ने तर राजस्व स्रोतका स्थिर इकाईमा स्रोतमा आधारित करारोपणमा प्राथमिकता दिनुपर्ने विचार राखेका छन्। उनले अन्तर सरकारी अनुदानलाई वित्तीय खाडल पुरा गर्ने उपकरणमा सीमित नगरी समग्र कर प्रणालीको सुधार,

वाह्य प्रभाव (Spillover Benefits) को आन्तरिकीकरण तथा तहगत सरकारहरूबीचका वित्तीय असन्तुलन न्यूनीकरण गर्ने उपायको रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने विषयमा जोड दिएका छन्।

McLure (1999) ले केन्द्रीकृत राजस्व ढाँचाको आलोचना गर्दै उपराष्ट्रिय तहमा अर्थपूर्ण रूपमा कर स्वायत्तता प्रदान नगर्दासम्म साँचो अर्थमा वित्तीय विकेन्द्रीकरण अस्तित्वमा रहन कठिन हुने विचार व्यक्त गरेका छन्। केन्द्र सरकारले राजस्व बाँडफाँटमार्फत उपराष्ट्रिय तहमा स्रोतको खाडल पूरा गर्ने प्रयास गरेको, स्थानीय परिवेश अनुकूल कर प्रणाली तयार गर्ने जस्ता अधिकार समेत विकेन्द्रित गर्नु संघीय व्यवस्था अन्तर्गतको वित्तीय विकेन्द्रीकरणको मर्म रहेको उल्लेख छ।

Bird (2012) ले ब्राजिल, रसिया, भारत, चीन र नाइजेरियाको उपराष्ट्रिय तहको कराधिकार ढाँचाको तुलनात्मक विश्लेषण गर्दा राजनीतिक प्रणाली र विकासको अवस्थामा रहेका भिन्नताको वाबजुद पाँचवटै मुलुकमा उपराष्ट्रिय तहमा कर अधिकार आदर्श रूपमा विकेन्द्रीकरण गर्न असफलता, उर्ध्वगामी वित्तीय असन्तुलन (Vertical Fiscal Imbalance) को अधिकता तथा कर प्रणालीमा रहने द्विविधाको कारण प्रशासनिक लागत वृद्धि जस्ता साझा समस्या पत्ता लगाएका थिए। यस सन्दर्भमा स्वायत्तता, दक्षता र जवाफदेहिता जस्ता मूलभूत मान्यताबीचमा सम्झौता गर्नुपर्ने अवस्था सबैजसो सन्दर्भमा देखिएको थियो।

World Bank (2017) ले नेपालको वित्तीय संघीयतातर्फको संक्रमणमा देखिएका जोखिमलाई Decentralization Diamond को आधारमा विश्लेषण गरेको छ। उक्त Diamond का चार आयाममा खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी हस्तान्तरण र सार्वजनिक ऋणलाई लिईएको छ। उक्त अध्ययनमा अन्य संघीय मुलुकमा औसतमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको १० प्रतिशतसम्म उपराष्ट्रिय तहमा राजस्व संकलन हुने गरेकोमा नेपालमा यस्तो संकलन दर १ प्रतिशतभन्दा कम रहनुले ठूलो आकारको उर्ध्वगामी वित्तीय असन्तुलन सिर्जना हुनु र प्रदेश एवम् स्थानीय तहमा वित्तीय परनिर्भरताको अधिकता रहनु अवश्यम्भावी रहेको विषय उजागर गरेको छ।

भट्टराई (२०८१) ले नेपालका स्थानीय तहमा राजस्व परिचालनसम्बन्धमा सैद्धान्तिक आधार, विद्यमान अवस्था, समस्या र समाधानका प्रयासको विश्लेषण गरेका छन्। आ.व. २०७९/८० मा स्थानीय तहले गरेको कुल खर्चमा आन्तरिक राजस्वको हिस्सा करीब ६.१ प्रतिशत रहेबाट नेपालका स्थानीय तहहरूको आन्तरिक राजस्व परिचालन क्षमता अत्यन्त न्यून भई वित्तीय हस्तान्तरणमा उच्च निर्भरता कायम हुन पुगेको विषयलाई उजागर गरेका छन्। नेपालका स्थानीय तहमा खर्चको आवश्यकता र स्रोत परिचालन क्षमताबीच ठूलो अन्तर रहेको हुँदा आन्तरिक आय वृद्धिमा ध्यान दिनुपर्ने उल्लेख गर्नुभएको छ।

Prasad (2015) ले ८० प्रतिशत भन्दा बढी राजस्व प्राप्त हुने स्रोतहरू संघको अधिकारक्षेत्रमा रहेको हुँदा प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च आवश्यकताको दाँजोमा प्राप्त राजस्वको अधिकार अपर्याप्त रहेको विषय उजागर गरेका छन्। नेपालको प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्व परिचालनको अवस्था सम्बन्धमा सीमित संख्यामा अध्ययन भएतापनि राजस्व अधिकार निक्षेपण र वित्तीय परनिर्भरताको बहुआयामिक विश्लेषणतर्फत केन्द्रित रहेको देखिदैन।

आ. व. २०८१/८२ मा प्रदेश सरकारहरूले रू. १ खर्ब ९८ अर्ब खर्च गरेकोमा आन्तरिक स्रोत (राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम समेत) बाट करीब ६५ प्रतिशत मात्र बेहोरेको अवस्था छ भने

स्थानीय तहतर्फ उक्त आ.व. को लेखापरीक्षण भएका ७२१ स्थानीय तहले रू. ६ खर्ब ३३ अर्ब खर्च गरेकोमा आन्तरिक आय रू. ३४ अर्ब ३० करोड मात्र रहेको छ। स्थानीय तह एवम् प्रदेशहरूले आन्तरिक स्रोत परिचालन क्षमतामा अभिवृद्धि गर्नुपर्ने देखिएको छ (महालेखापरीक्षकको त्रिसट्टिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८३)।

४. नेपालको वित्तीय संघीयता सम्बन्धी संवैधानिक र कानुनी ढाँचा

नेपालको संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल तथा साझा अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। संविधानको धारा ५९ को उपधारा (१) मा तीनवटै तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यो व्यवस्थाले मूलतः प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय स्वायत्तालाईप्रवर्धन गर्ने उद्देश्य राखेको देखिन्छ।

४.१. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व अधिकारको बाँडफाँट

संविधानको धारा ६० मा तीन तहको बीचमा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको विस्तृत व्यवस्था गरिएको छ। यस अन्तर्गत उपधारा (१) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ भने साझा सूचीको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। यस सम्बन्धमा संविधानमा भएको तीन तहको एकल एवम् साझा राजस्व अधिकारको व्यवस्था समेतको कार्यान्वयनको लागि वि.सं. २०७४ मा जारी भएको अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले संविधान बमोजिम तीन तहले लगाउन र उठाउन सक्ने कर तथा गैरकरहरू देहायबमोजिम व्यवस्था गरेको छ।

	नेपाल सरकार	प्रदेश	स्थानीय तह
कर	भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आय कर, व्यक्तिगत आय कर, पारिश्रमिक कर	घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषि आयमा कर	सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर-जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, भूमि कर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर
गैरकर	राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा/चिट्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिबाना	सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिबाना	सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिबाना
	संघीय कानून र अन्य प्रचलित कानून अनुसार लगाइने अन्य कर तथा गैर कर	प्रदेशको अधिकारक्षेत्रको विषयमा प्रदेश कानून र अन्य प्रचलित कानून अनुसार लगाइने अन्य कर तथा गैर कर	स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रको विषयमा स्थानीय कानून र अन्य प्रचलित कानून अनुसार

			लगाइने अन्य कर तथा गैर कर

सवारी साधन कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन कर संविधानमा प्रदेश र स्थानीय दुबै तहको एकल अधिकारको रूपमा व्यवस्था गरिएको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ५ मा एकल कर प्रशासनको व्यवस्था गरिएको छ। जस अन्तर्गत सवारी साधन करको दर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र उठाउने, घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क र मनोरञ्जन करको दर प्रदेशले निर्धारण गर्ने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले उठाउने र विज्ञापन करको दर गाउँपालिका र नगरपालिकाले निर्धारण गर्ने र उठाउने गरी तीन किसिमको व्यवस्था गरिएको छ। दुबै तहको सरकारको अधिकारक्षेत्रमा रहेको संकलित राजस्व बाँडफाँटको खाका समेत तय गरिएको छ।

प्रत्येक प्रदेशले संकलन गरेको सवारी साधन करलाई प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गरी सो मध्येको ६० प्रतिशत सम्बन्धित प्रदेश सरकारलाई र बाँकी ४० प्रतिशत उक्त प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने प्रयोजनका लागि स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गर्ने प्रावधान राखिएको छ। बाँकी तीन करको हकमा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले संकलित करको ६० प्रतिशत आफ्नो स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरी बाँकी ४० प्रतिशत सम्बन्धित प्रदेशको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

४.२. राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको व्यवस्था

संविधानको धारा ६० ले नै प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिएको खर्च जिम्मेवारीको तुलनामा प्रदान गरिएको राजस्वको अधिकार न्यून रहेको विषयलाई स्वीकार गरेको अवस्था छ। धारा ६० (२) मा नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने विषय उल्लेख भएको छ भने धारा ६० (७) मा तीन तहबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

धारा ६० (३) ले प्रदेश र स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिमको परिमाणमा वित्तीय हस्तान्तरण प्राप्त गर्ने व्यवस्था गरेको छ। धारा ६० (४) मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने र धारा ६० (६) मा नेपाल सरकारले प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानुन बमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ।

धारा ६० (५) ले प्रदेशले मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानुन बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यस्तो अनुदान वितरण गर्ने स्रोतको रूपमा प्रदेशको आफ्नै स्रोतबाट उठ्ने राजस्व र नेपाल सरकारबाट प्राप्त गरेको अनुदान प्रयोग हुने समेत व्यवस्था गरिएको छ।

यसैगरी, राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धी संघीय ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरीबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितीकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नुपर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनुपर्ने प्रावधान समेत संविधानमा गरिएको छ।

नेपाल सरकारको अधिकारक्षेत्रमा रहेको राजस्वका स्रोतमध्ये मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तः शुल्क रकम तीन तहबीच बाँडफाँट गर्न संघीय विभाज्य कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त रकममध्ये नेपाल सरकारले ७० प्रतिशत, प्रदेशहरूले १५ प्रतिशत र स्थानीय तहहरूले १५ प्रतिशत प्राप्त गर्ने प्रावधान छ। प्रदेश र स्थानीय तहको १५/१५ प्रतिशत रकम तत् तत् विभाज्य कोषमा जम्मा गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा बमोजिम बाँडफाँट गरिने व्यवस्थालाई कार्यान्वयनमा ल्याईएको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ मा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच र प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा सिफारिस गर्न आयोगले लिनुपर्ने सातवटा आधार देहाय बमोजिम तय गरेको छः

क) जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरण,
ख) क्षेत्रफल,
ग) मानव विकास सूचकाङ्क,
घ) खर्चको आवश्यकता,
ङ) राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास,
च) पूर्वाधार विकास,
छ) विशेष अवस्था।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले सम्बन्धित प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई प्रदान गर्नुपर्ने चार प्रकारका अनुदानको व्यवस्था गरेको छः

क) वित्तीय समानीकरण अनुदान
ख) सशर्त अनुदान
ग) समपूरक अनुदान
घ) विशेष अनुदान

सोही ऐनको दफा ७ मा संघीय कानुनबमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट तीन तहको बीचमा देहायबमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छः

क्र.सं.	रोयल्टीको शीर्षक	नेपाल सरकार	सम्बन्धित प्रदेश	सम्बन्धित स्थानीय तह
१	पर्वतारोहण	५०	२५	२५
२	विद्युत	५०	२५	२५
३	वन	५०	२५	२५
४	खानी तथा खनिज	५०	२५	२५
५	पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत	५०	२५	२५

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनको दफा १४ मा आयोगले तीन तहले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनमा गर्नुपर्ने लगानीको हिस्सा तथा त्यस्तो परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा सिफारिस गर्ने आधारहरूको व्यवस्था गरिएको छ।

५. संवैधानिक र कानुनी ढाँचा कार्यान्वयन अवस्थाको विश्लेषण

नेपालमा संघीय व्यवस्था कार्यान्वयनको एक दशकको अवधि पूरा भएको छ। यस क्रममा प्रदेश तथा स्थानीय तहको दोस्रो निर्वाचनपश्चातको सरकारले शासन व्यवस्था सञ्चालन गरिरहेको अवस्था छ। संविधान र कानुन बमोजिम वित्तीय संघीयतका व्यवस्था क्रमिक रूपमा कार्यान्वयनमा आउने र संस्थागत हुने क्रममा रहेका छन्।

समग्रमा हेर्दा नेपालमा तीन तहका सरकारको बीचमा गरिएको राजस्व अधिकारको विभाजन र उक्त राजस्व प्रणाली सुदृढीकरणका लागि भएको अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणका व्यवस्था निर्धारण गर्दा यस सम्बन्धी स्थापित सिद्धान्त र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको आन्तरिकीकरण गर्ने प्रयास भएको छ। यद्यपि कानुनी र नीतिगत व्यवस्थाको अर्थपूर्ण र पूर्ण कार्यान्वयन गर्नुपर्ने चुनौती एकातिर छ भने अर्कोतर्फ हालसम्मको कार्यान्वयन अनुभवबाट अवलम्बन गरिएको नीति र ढाँचामा सामयिक पुनरावलोकनको आवश्यकता समेत उजागर हुँदै गरेको अवस्था छ।

५.१. नेपालको राजस्वको आधारभूत संरचना

नेपालको राजस्व संकलन केही सीमित अप्रत्यक्ष करका स्रोतमा निर्भर रहदै आएको छ। संघीय व्यवस्था बमोजिम राजस्व अधिकार पुर्नसंरचना हुनु अघिको अवस्था हेर्दा मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार, अन्तः शुल्क जस्ता अप्रत्यक्ष कर र व्यक्तिगत एवम् संस्थागत आयकर जस्ता प्रत्यक्ष कर नै नेपालको राजस्व संकलनको प्रमुख स्रोतको रूपमा रहेको अवस्था थियो। आर्थिक वर्ष २०७०/७१ मा कुल राजस्व संकलनमा कर राजस्वको हिस्सा करीब ८८ प्रतिशत रहेकोमा सो को अधिकांश हिस्सा आय, मुनाफा तथा पूँजीगत लाभमा लाग्ने कर, वस्तु तथा सेवामा आधारित कर र वैदेशिक व्यापारमा आधारित कर गरी ३ किसिमका करको रहेको थियो (आर्थिक सर्वेक्षण, २०७२)। संघीय व्यवस्था कार्यान्वयनको एक दशकको अवधि व्यतित हुँदाको अवस्थामा संघीय राजस्वको संरचनामा अझै पनि सोही प्रकृतिका करको नै वर्चस्व रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को कुल संघीय राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि करको अंश करीब २९ प्रतिशत, आयकरको हिस्सा करीब २५.३ प्रतिशत, भन्सार महसुल

र अन्तः शुल्कको क्रमशः १९.६ र १४.९ प्रतिशत (अर्थ मन्त्रालय, २०८२) रहनुले नेपालको राजस्व केही प्रमुख स्रोतमा निर्भर रहने विशेषता निरन्तर रहेको देखिन्छ।

यसप्रकार, राजस्व संकलनको प्रमुख स्रोतहरू सबैजसो नै संघको अधिकारक्षेत्रमा रहेबाट माथि तालिकामा प्रदेश र स्थानीय तहका राजस्वका स्रोतहरू संख्यात्मक रूपमा विद्यमान देखिएतापनि प्राप्त करको आधार र दर हेर्दा उल्लेखनीय राजस्व संकलन गर्नु चुनौतीपूर्ण देखिएको छ।

५.२. प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व अधिकारको उपयोग र राजस्व संकलनको अवस्था

संविधान र कानुनमार्फत प्रदेश र स्थानीय तहलाई कर तथा गैरकर राजस्वका स्रोतहरू प्रदान गरिएको छ। समग्रमा हेर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले केही सीमित स्रोतको मात्र उपयोग गरेको र आन्तरिक राजस्व संकलनको अवस्था कमजोर देखिएको छ। प्रदेश तहको एकल अधिकारको रूपमा रहेको र अन्य तहसँग बाँडफाँट गर्नुनपर्ने स्रोतको रूपमा रहेको कृषि आयमा करलाई हालसम्म कुनै पनि प्रदेशले परिचालन नगरेको अवस्था छ।

तीन तहका सरकारको एकीकृत राजस्व संकलनमा प्रदेश र स्थानीय तहको योगदान १० प्रतिशतभन्दा न्यून रहेको छ। विगतको दुई आर्थिक वर्षमा संघ तथा उपराष्ट्रिय तहको राजस्व संकलनको अवस्था देहाय बमोजिम रहेको छः

आर्थिक वर्ष	संघबाट संकलित राजस्वको हिस्सा	प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व संकलनको हिस्सा
२०८१/८२	९२.१	७.९
२०८०/८१	९२	८

स्रोतः अर्थ मन्त्रालय, २०८३

यसैगरी, महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले जारी गरेको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय विवरण अनुसार आ.व. २०८१/८२ मा तीन तहको राजस्व संकलनको अवस्था देहायबमोजिम रहेको छः

तीन तहको एकीकृत राजस्व संकलन	संघको खुद राजस्व संकलन	प्रदेश सरकारको जम्मा राजस्व संकलन	स्थानीय सरकारको राजस्व संकलन
१२ खर्ब ७२ अर्ब ७५ करोड ३४ लाख	१० खर्ब ३२ अर्ब ३९ करोड ४० लाख	१ खर्ब ७ अर्ब २८ करोड ९८ लाख	१ खर्ब ३३ अर्ब ६ करोड ९५ लाख

स्रोतः महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२

उल्लिखित रकममा प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त गरेको रकम समेत समावेश गरिएको अवस्था छ। राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकमको विवरण यसप्रकार रहेको छः

बाँडफाँट हुने राजस्वको स्रोत	प्रदेश	स्थानीय तह
संघले संकलन गरेको राजस्व	६९ अर्ब ५९ करोड ५१ लाख	६९ अर्ब ५९ करोड ५१ लाख
प्रदेशले संकलन गरेको राजस्व	१२ अर्ब ८३ करोड ६४ लाख	८ अर्ब ५५ करोड ७६ लाख
स्थानीय तहले संकलन गरेको राजस्व	१ अर्ब ५१ करोड ६४ लाख	४ अर्ब १२ करोड ६ लाख

राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त जम्मा रकम	**८३ अर्ब ९४ करोड ७९ लाख**	**८२ अर्ब २७ करोड ३३ लाख**

स्रोतः महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२

माथिको दुई तालिकाको तुलनात्मक विश्लेषण गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले बाँडफाँट नहुने राजस्वका स्रोतबाट क्रमशः २४ अर्ब ६० करोड ८० लाख र ५१ अर्ब ४८ करोड ९० लाख मात्र परिचालन गरेको अवस्था छ।

तीन तहको एकीकृत राजस्व परिचालनमा प्रदेश र स्थानीय तहको न्यून योगदान रहनुमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिएको राजस्व स्रोतको आधार साँघुरो रहनु प्रमुख कारण देखिन्छ। साथै, ती तहले आफूलाई प्राप्त राजस्व अधिकारको पूर्ण उपयोगमा उदासीनता देखाउँदा समेत यस्तो अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ। यसका अलावा तहगत राजस्व अधिकारमा रहेको दोहोरोपना र संघीय पुर्नसंरचना पश्चातको कर प्रणालीको शुरूवाती अभ्यासमा देखिएका विवाद तथा अन्यौलको शीघ्र समाधान नहुँदा समेत राजस्व परिचालन प्रभावित रहेको छ।

५.३. प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताबीच रहेको अन्तर

प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रको प्रयोग गरेर संकलन गरेको राजस्वको हिस्सा न्यून रहेको भएतापनि खर्च गर्नुपर्ने क्षेत्र र जिम्मेवारी वृहत् रहेको अवस्था छ। संविधानमा व्यवस्था गरिएका एकल तथा साझा अधिकारको क्षेत्रमा तोकिएको जिम्मेवारी निर्वाह गर्नको लागि आवधिक योजना एवम् बजेट तर्जुमा गरी उपलब्ध स्रोतको परिचालन गर्दै आएको अवस्था छ। आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को तीन तहको सरकारको एकीकृत खर्चमा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको हिस्सा क्रमशः ६५.६ प्रतिशत, ९.८ प्रतिशत र २४.६ प्रतिशत रहेको थियो। एकीकृत खर्चमा उपराष्ट्रिय तहको हिस्सा ३५.४ प्रतिशत रहँदा एकीकृत राजस्व संकलनमा भने करीब ८ प्रतिशत हिस्सा रहेबाट नै संघ र उपराष्ट्रिय तहका सरकारको बीचमा रहेको उर्ध्वगामी वित्तीय असन्तुलन (Vertical Fiscal Imbalance) को अवस्था स्पष्ट भएको छ। नेपालको वित्तीय संघीयतासम्बन्धी प्रावधानबाट नै यस प्रकारको वित्तीय असन्तुलन सिर्जना हुने अवस्था रहेको छ। राजस्व अधिकारको सीमित रूपमा भएको निक्षेपण र प्राप्त अधिकारको न्यून परिचालनका कारण प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय आत्मनिर्भरता कायम गर्नु चुनौतीपूर्ण भएको छ।

५.४. उपराष्ट्रिय तहमा विद्यमान् वित्तीय अन्तर पूरा गर्न भएका प्रयास

प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता अनुरूप स्रोतको उपलब्धता कायम गर्ने औजारको रूपमा राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको व्यवस्था कार्यान्वयनमा रहेको छ। संघीय बजेटमा नै प्रदेश र स्थानीय तहले संघबाट प्राप्त गर्ने राजस्व बाँडफाँटको अनुमानित रकम घोषणा गर्ने अभ्यासले निरन्तरता पाएको छ। प्रदेश र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकमलाई प्रदेशहरुबीच एवम् स्थानीय तहहरूबीच बाँडफाँट गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिश गरेका आधार र सूचकसहितको ढाँचा प्रयोगमा रहेको छ। कानुनमा भएको व्यवस्था बमोजिम नै आ.व. २०८२/८३ देखि २०८६/८७ सम्म प्रयोग गर्ने गरी परिमार्जित

बाँडफाँटको ढाँचा कार्यान्वयनमा आएको छ। विगत दुई आर्थिक वर्षमा संघीय स्रोत (मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक अन्तः शुल्क) बाट राजस्व बाँडफाँटमार्फत प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गरेको रकमको विवरण देहाय बमोजिम रहेको छः

आर्थिक वर्ष	प्रदेशले प्राप्त गरेको रकम(रू.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको रकम(रू.)
२०८१/८२	६९ अर्ब ५९ करोड ५१ लाख	६९ अर्ब ५९ करोड ५१ लाख
२०८०/८१	६१ अर्ब ९३ करोड ७५ लाख	६१ अर्ब ९३ करोड ७५ लाख

स्रोतः महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२

राजस्व बाँडफाँटका अलावा उपराष्ट्रिय तहको स्रोत न्यूनता पूर्ति गर्ने अर्को महत्वपूर्ण स्रोतको रूपमा अन्तरसरकारी अनुदान हस्तान्तरण रहेको छ। संविधान र कानुनी व्यवस्था अनुरूप नै संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई एवम् प्रदेशले आफ्नो क्षेत्रभित्रका स्थानीय तहलाई चार प्रकारका अनुदान वितरण गर्दै आएका छन्। संघले प्रदान गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक एवम् विशेष अनुदानको रकम वार्षिक रूपमा बजेटमार्फत नै घोषणा गर्ने साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदानको तहगत रूपमा क्षितिजीय हिस्सेदारी (Horizontal Allocation) बजेट घोषणा हुनुपूर्व नै सिफारिस गर्ने अभ्यासले समेत निरन्तरता पाएको छ। विगत दुई आ.व. मा प्रदेश र स्थानीय तहमा भएको वित्तीय हस्तान्तरणको विवरण देहाय बमोजिम रहेको छः

आर्थिक वर्ष	प्रदेशमा भएको अनुदान हस्तान्तरण	स्थानीय तहमा भएको अनुदान हस्तान्तरण		कुल वित्तीय हस्तान्तरण(रू.)
	संघबाट (रू.)	संघबाट(रू.)	प्रदेशबाट(रू.)	
२०८१/८२	७६ अर्ब ७५ करोड ६१ लाख	२ खर्ब ७२ अर्ब ६० करोड ७५ लाख	२४ अर्ब ६१ करोड ६० लाख	३ खर्ब ७३ अर्ब ९७ करोड ९७ लाख
२०८०/८१	७६ अर्ब १ करोड ९९ लाख	२ खर्ब ६३ अर्ब ३९ करोड ६२ लाख	२१ अर्ब २० करोड ९७ लाख	३ खर्ब ६० अर्ब ६२ करोड ५९ लाख

स्रोतःमहालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२

विगत दुई आ. व. मा प्रदेश एवम् स्थानीय तहको कुल बजेटको आकार देहाय बमोजिम रहेको छः

आर्थिक वर्ष	प्रदेश सरकारहरूको यथार्थ खर्च(रू.)			स्थानीय सरकारहरूको यथार्थ खर्च(रू.)		
	चालु	पूँजीगत	जम्मा	चालु	पूँजीगत	जम्मा
२०८१/८२	७७ अर्ब ८१ करोड	१ खर्ब २० अर्ब ९८ करोड	१ खर्ब ९८ अर्ब ८० करोड	२ खर्ब ८५ अर्ब ३६ करोड	१ खर्ब ५१ अर्ब ६५ करोड	४ खर्ब ३७ अर्ब ३९ करोड
२०८०/८१	७२ अर्ब २ करोड	१ खर्ब १२ अर्ब ८ करोड	१ खर्ब ८४ अर्ब ११ करोड	२ खर्ब ७९ अर्ब ६८ करोड	१ खर्ब ४३ अर्ब ७५ करोड	४ खर्ब २३ अर्ब ६९ करोड

स्रोतःमहालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२

आ.व. २०८१/८२ मा वित्तीय हस्तान्तरण (राजस्व बाँडफाँट सहित) को हिस्सा प्रदेश सरकारहरूको यथार्थ खर्चमा करीब ८० प्रतिशत र स्थानीय सरकारहरूको यथार्थ खर्चमा करीब ८७ प्रतिशत रहेको छ। यस्तो प्रतिशत आ.व. २०८०/८१ मा क्रमशः ८२.३ प्रतिशत र ८४.५ प्रतिशत रहेको थियो। यसरी, प्रदेश र स्थानीय सरकारले बाँडफाँट नहुने राजस्वका स्रोतबाट संकलन गरेको रकमको हिस्सा तत् तत् तहको यथार्थ खर्चमा करीब १५ देखि २० प्रतिशत मात्र रहनुले नेपालका उपराष्ट्रिय तहमा रहेको अधिक वित्तीय परनिर्भरतालाई पुष्टि गरेको छ।

वर्तमान संघीय व्यवस्था अनुरूप तीन तहका सरकारको खर्च जिम्मेवारी र राजस्व अधिकारबीचको अन्तरालका कारण सिर्जित वित्तीय असन्तुलनको अर्को आयाम क्षितिजीय वित्तीय असन्तुलन (Horizontal Fiscal Imbalance) रहेको छ। संविधान र कानुनमा व्यवस्था गरिएको वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत यो असन्तुलनलाई समेत न्यूनीकरण गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहले विगत दुई आर्थिक वर्षमा प्राप्त गरेको अनुदानलाई तलको तालिकामा देखाईएको छः

अनुदानको प्रकार	प्रदेश (संघबाट)	स्थानीय तह (संघबाट)	स्थानीय तह (प्रदेशबाट)	कूल जम्मा (आ.व. २०८१/८२)	कूल जम्मा (आ.व. २०८०/८१)
समानीकरण अनुदान (रु. अर्बमा)	५५.०६	८०.७४	७.६०	**१४३.४०**	१३१.७५
(अंश)	*(७१.७३%)*	*(२९.६२%)*	*(३०.८७%)*	**(३८.३४%)**	*(३६.५३%)*
सशर्त अनुदान (रु. अर्बमा)	१५.५६	१८१.३९	१०.८३	**२०७.७८**	२०२.७९
(अंश)	*(२०.२७%)*	*(६६.५४%)*	*(४३.९९%)*	**(५५.५६%)**	*(५६.२३%)*
विशेष अनुदान (रु. अर्बमा)	२.५९	५.९९	१.६०	**१०.१८**	११.०६
(अंश)	*(३.३७%)*	*(२.२०%)*	*(६.५०%)*	**(२.७२%)**	*(३.०७%)*
समपूरक अनुदान (रु. अर्बमा)	३.५५	४.४८	४.५९	**१२.६२**	१५.०२
(अंश)	*(४.६३%)*	*(१.६४%)*	*(१८.६४%)*	**(३.३८%)**	*(४.१७%)*
कूल अनुदान (रु. अर्बमा)	**७६.७६**	**२७२.६१**	**२४.६२**	**३७३.९८**	**३६०.६३**
(अंश)	*(१००.००%)*	*(१००.००%)*	*(१००.००%)*	**(१००.००%)**	—

स्रोतः महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०८२ तथा लेखकको गणना

संघले प्रदेश र स्थानीय तहमा गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणमा सशर्त अनुदानको हिस्सा करीब ५५ प्रतिशतभन्दा बढी रहेको देखिन्छ भने वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा भने ४० प्रतिशतभन्दा कम रहेको छ। सशर्त अनुदानको हिस्सा स्थानीय तहमा भएको वित्तीय हस्तान्तरणम करीब ६७ प्रतिशत हुनुले उपराष्ट्रिय तहको वित्तीय परनिर्भरता उल्लेख्य रूपमा कायम रहेको देखिन्छ।

प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने चार प्रकारका अनुदानमध्ये वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई प्रदेश-प्रदेश वा स्थानीय तह-स्थानीय तहबीचमा रहेको वित्तीय असन्तुलन/असमानता न्यूनीकरण गर्ने प्रमुख उपकरणको रूपमा लिईएको छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई न्यूनतम, सूत्रमा आधारित र कार्यसम्पादनमा आधारित गरी पुनः ३ भागमा विभाजन गरिएको छ। यी अनुदान बाँडफाँटको लागि आयोगले सिफारिस गर्दा कानुनमा तोकिएका आधार र सो बमोजिमका सूचकको प्रयोग गर्दै आएको छ। यद्यपि, तहगत सरकारको सार्वजनिक वित्तसँग सम्बन्धित एकीकृत र खण्डीकृत तथ्याङ्कको पूर्णता नहुँदा कतिपय सूचकको यथार्थपरक रूपमा

गणना गर्न नसकिएको र परिणामस्वरूप अनुदानमा हिस्सेदारीको निर्धारण समेत प्रभावित हुन पुगेको अवस्था छ।

सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा लिनुपर्ने आधारका सम्बन्धमा आयोगको सिफारिसको पालनाको अवस्था कमजोर रहेको छ। यसैगरी, मूलतः स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने कुल अनुदानमा करीब दुई तिहाई हिस्सा सशर्त अनुदानको रहनुले ती तहको बजेट निर्माण र कार्यान्वयनको स्वायत्तता खुम्चिदै गएको अवस्था छ।

विशेष र सशर्त अनुदानलाई कार्यविधि जारी गरी व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरिएको छ। यद्यपि, कुल अनुदानमा यी दुई अनुदानको हिस्सा १० प्रतिशतभन्दा कम रहँदै आएको छ। समपूरक अनुदान परिचालनका हकमा कतिपय स्थानीय तहले आफूले योगदान गर्नुपर्ने हिस्साका लागि समेत स्रोत अभावको समस्या झेल्नुपरेको समेत अवस्था रहेको छ।

६. विद्यमान विरोधाभाषको सम्बोधन

नेपालले अवलम्बन गरेको सहकारी संघीयता ढाँचा, प्रदेश र स्थानीय तहमा प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार र तिनको हालसम्मको अभ्यास हेर्दा राजस्व अधिकार निक्षेपणको सैद्धान्तिक आदर्श र नेपालका उपराष्ट्रिय तहहरूको अत्याधिक वित्तीय निर्भरताबीचको विरोधाभाष (Revenue Authority Devolution-Dependency Paradox) अवश्यम्भावी देखिएको छ। यो विरोधाभाषको उपस्थिति संघीय व्यवस्था अवलम्बन गरेका अन्य मुलुकमा समेत रहने गरेको विभिन्न अध्ययनले देखाएका छन्। यद्यपि निक्षेपित राजस्व अधिकारको महत्तम उपयोग र वित्तीय परनिर्भरताबाट सिर्जित जोखिम न्यूनीकरणका लागि तीनै तहका सरकारले आ-आफ्नो तहबाट निरन्तर प्रयास गर्न जरूरी रहेको छ।

६.१ अल्पकालीन सुधारका उपायहरू

नेपालको वित्तीय संघीयता सुधार तथा सुदृढीकरणका लागि प्रारम्भिक कार्य भनेको तहगत सरकारको अधिकारक्षेत्रमा रहेको अस्पष्टतालाई चिर्नका लागि संविधानको अनुसूचीको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनलाई परिमार्जन गर्ने र यसलाई कानुनी मान्यता समेत प्रदान गर्ने नै हो। यसबाट राजस्व अधिकारमा रहेका दोहोरोपना वा अन्यौल हटी विद्यमान कर विवादको समाधान र आगामी समयमा यस्ता विवाद सिर्जना हुन नदिन सहयोग पुग्नेछ। यसका अलावा अन्य उपायहरूमा,

- उपराष्ट्रिय तहको राजस्व अधिकारको प्रयोग सम्बन्धमा तर्जुमा गर्न बाँकी कानुनहरू यथाशीघ्र तर्जुमा गर्ने,
- प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व प्रशासन क्षमता संस्थागत गर्ने र सुदृढ बनाउने,
- तीनै तहमा कर परिपालना वृद्धि गर्ने र राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्ने,
- अनौपचारिक आर्थिक क्रियाकलापलाई कर दायरामा समेट्न तीन तहका सरकारहरूबीच सक्रिय साझेदारी प्रवर्धन गर्ने,

- हाल प्रयोगमा रहेका सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीको अन्तरआवद्धतामार्फत संघीय इकाईबीच सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी तथ्याङ्क र सूचनाको Real-Time Sharing प्रणालीको विकास र उपयोग गर्ने,
- प्रदेश र स्थानीय तहले हाल उपयोग गरिरहेका सम्पत्ति कर, व्यवसाय करलाई यथार्थपरक बनाउन आधुनिक प्रविधिको उपयोग बढाउने,
- राजस्व अधिकारको उपयोग, राजस्व बाँडबाँड एवम् अन्य अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणका सम्बन्धमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेका सिफारिशको पूर्ण कार्यान्वयनको सुनिश्चतता गर्ने,
- उपराष्ट्रिय सरकारले राजस्व संकलनमा गरेको प्रयासलाई अनुदान वितरणको आधार बनाई पर्याप्त तथ्याङ्क सहितको सूचकको विकास गर्ने,
- संघीय इकाईबीच रहेका राजस्व अधिकारसम्बन्धी विवादको प्रशासनिक तथा न्यायिक संयन्त्रमार्फत शीघ्र निरूपण गर्नुपर्ने,

६.२ दीर्घकालीन रणनीतिक पहलहरू

प्रदेश र स्थानीय तहलाई संघीय प्रणालीको मर्म अनुरूप वित्तीय रूपमा सक्षम बनाउनका लागि हालको राजस्व अधिकार ढाँचाको पुर्नसंरचनातर्फ समेत विचार गर्न आवश्यक छ। हाल संविधान संशोधनको बहस अघि बढिरहेको सन्दर्भमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई तिनको खर्चको आवश्यकता अनुरूप थप राजस्वका स्रोतहरू प्रदान गर्ने सम्बन्धमा सैद्धान्तिक सान्दर्भिकता, नेपालको विशिष्ट अवस्थासँगको उपयुक्तता र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको अनुकूलन समेतका बहुआयामिक विषय समेटी वृहत् र व्यवस्थित अध्ययन विश्लेषण गर्न जरूरी देखिएको छ।

प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा रहेको कृषि आयमा करको कराधार तथा दरका सम्बन्धमा स्पष्ट नीतिगत दृष्टिकोण र संघ तथा प्रदेश तहबीच समन्वय आवश्यक छ। मूल्य अभिवृद्धि कर जस्ता अप्रत्यक्ष करमा संघले लगाएको करको दरमा प्रदेश तहलाई निश्चित दरमा थप कर (Surcharge) लगाउन दिदा ती तहबाट कराधिकार फराकिलो बनाउन योगदान पुग्न सक्ने हुन्छ। यसका लागि बेल्जियम जस्ता मुलुकले प्रयोगमा ल्याएको Piggyback Surcharge Model (Gerard et al., 2010) लाई नेपालमा प्रयोगको उपयुक्तताको सम्बन्धमा अध्ययन गरी अघि बढ्न सकिन्छ।

स्थानीय तहले लगाएका उही प्रकृतिका फरक फरक करलाई एकीकृत गरी स्थानीय करको रूपमा एकीकृत गर्न सकेमा कर प्रशासन र परिपालना लागत कम गर्न सकिन्छ। प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको विस्तार र विविधीकरणका लागि तीनै तहको साझा प्रयास महत्वपूर्ण रहन्छ।

प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका सम्भाव्य राजस्व स्रोतको पहिचान र परिचालनका सम्बन्धमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निरन्तर अध्ययन अनुसन्धान गरी तत् तत् तहलाई सुझाव उपलब्ध गराउने जिम्मेवारीको निर्वाह गर्न सक्ने गरी आयोगको संस्थागत सुदृढीकरण गर्न आवश्यक छ।

तहगत सरकारको बीचमा रहेका उर्ध्वगामी र क्षितिजीय वित्तीय असन्तुलन न्यूनीकरण गर्नका लागि राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदान वितरणको ढाँचा, प्रयोग भएका आधार, सूचक र सूत्रमा आवधिक रूपमा पुनरावलोकन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसबाट उपलब्ध स्रोत साधनको वितरणलाई थप सन्तुलित, वस्तुपरक र समन्यायिक बनाउन सकिनेछ।

तीनै तहका सरकारले संकलन गरेको राजस्व रकम, सो को उपयोग र प्राप्त उपलब्धिको विवरण Public Dashboard मा राखेर पारदर्शी रूपमा करदाता एवम् नागरिकलाई जानकारी प्रदान गरेमा नागरिक विश्वास वृद्धि हुन्छ र नागरिकमा स्वःस्फूर्त कर परिपालना संस्कारकोप्रवर्धन गर्न सकिनेछ। यसैगरी कर प्रशासन र कर परिपालना लागत दुबै न्यून हुने गरी तीनै तहको राजस्व प्रशासनलाई करदातामैत्री र प्रविधिमैत्री बनाउन तहगत समन्वयमा निरन्तर प्रयास गर्न समेत उतिकै जरूरी रहेको छ।

७. निष्कर्ष

नेपालको संविधान र कानुनद्वारा नै तीनै तहका सरकारको आर्थिक अधिकार र तिनको उपयोगको प्रक्रिया निर्धारण भएको अवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहलाई विकास र सेवा प्रवाहको प्राथमिक जिम्मेवारी प्रदान गर्ने क्रममा तिनको खर्च जिम्मेवारी संघको भन्दा अधिक रहेको छ। सार्वजनिक वित्तलाई संघीय व्यवस्था अनुकूल पुर्नसंरचना गर्ने क्रममा प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्व अधिकार निक्षेपणको अभ्यास समेत भएको छ। यद्यपि, उपराष्ट्रिय तहमा खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमता एवम् संकलनबीच सामञ्जस्यता नहुँदा उर्ध्वगामी एवम् क्षितिजीय वित्तीय असन्तुलन सिर्जना भएको छ। नेपालको वित्तीय संघीयताको संरचनाबाट नै राजस्व अधिकारको निक्षेपण र उपराष्ट्रिय तहको वित्तीय परनिर्भरताको विरोधाभासको आधार तयार भएकोमा संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको अपूर्ण र कमजोर कार्यान्वयनले थप जटिलता सिर्जना गरेको अवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेको स्रोत अभाव र आर्थिक असमानता न्यून गर्न व्यवस्था गरिएको राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी अनुदानले ती तहलाई वित्तीय रूपमा परनिर्भर बनाएको अवस्था छ। हालसम्मको अभ्यास र अनुभवको आधारमा विद्यमान वित्तीय संघीयताको ढाँचामा सामयिक पुनरावलोकन र सिर्जित व्यवस्थाको नतिजामुखी कार्यान्वयनबाट नै प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय रूपमा सबल बनाउन सकिनेछ र उल्लिखित Revenue Authority Devolution-Dependency Paradox लाई क्रमिक रूपमा सम्बोधन गर्न सकिनेछ।

सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय. (२०७२). आर्थिक सर्वेक्षण, २०७१/७२.काठमाडौँ, नेपाल सरकार

अर्थ मन्त्रालय. (२०८२). आर्थिक सर्वेक्षण, २०८१/८२. काठमाडौँ, नेपाल सरकार

अर्थ मन्त्रालय. (२०८३). नेपालको वर्तमान आर्थिक स्थितिपत्र, २०८३. काठमाडौँ, नेपाल सरकार

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन (२०७४).
https://www.moljpa.gov.np/public/uploads/57622f4e-de5e-4abb-8572-5bc7eed23a79.pdf

भट्टराई, पूर्णचन्द्र. (२०८१). वित्तीय संघीयताको सन्दर्भमा स्थानीय तहको राजस्व परिचालन. राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका, २०८१

महालेखा नियन्त्रक कार्यालय (२०८२). एकीकृत वित्तीय विवरण (संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू), आर्थिक वर्ष २०८१/८२. https://fcgo.gov.np/content/251/integrated-financial-statements2081-82/

महालेखा नियन्त्रक कार्यालय (२०८१). एकीकृत वित्तीय विवरण (संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू), आर्थिक वर्ष २०८०/८१. https://fcgo.gov.np/content/211/integrated-financial-statements2080-81/

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०८३). महालेखापरीक्षकको त्रिसट्ठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८३. काठमाडौं

नेपालको संविधान (२०७२). https://www.moljpa.gov.np/prevailing-laws?categoryId=14

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन (२०७४). https://www.moljpa.gov.np/public/uploads/9ba20b92-bc8b-41e4-ae35-7cdcae273242.pdf

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०८२). राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सातौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८२. https://nnrfc.gov.np/content/271/2082-nnrfc-report/

Bird, R.M. (2012). *Subnational taxation in large emerging countries: BRIC plus one* (IMFG papers on municipal finance and governance No. 6). Munk School of Global Affairs, University of Toronto.

Boadway, R., Roberts, S., & Shah, A. (1994). *Fiscal federalism: Dimensions of tax reform in developing countries* (Policy Research Working Paper Series 1385). The World Bank.

Gérard, M., Jayet, H., & Paty, S. (2010). Tax interactions among Belgian municipalities: Do interregional differences matter? Regional Science and Urban Economics, 40(5), 336-342. https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2010.03.010

McLure, C.E., Jr. (1999). The tax assignment problem: Conceptual and administrative considerations in achieving subnational fiscal autonomy. Proceedings. World Bank Group.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, *37*(3), 1120–1149.

Prasad, U. S. (2015). Nepal's fiscal federalism model in the new constitution: Agenda for amendments. *NRB Economic Review,* 27(2), 92-108.

World Bank. (2017). Nepal development update, September 2017: Fiscal architecture for federal Nepal. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28338

नेपालमा संघीयतापछि स्थानीय तहमा सुशासनः यथार्थ र भावी दिशा



-उज्ज्वल कार्की

लेखसार

यस लेखमा संघीयता, स्थानीय शासन र सुशासनको सम्बन्धलाई केलाउँदै सुशासन कायम गर्न स्थानीय तहले हासिल गरेका उपलब्धि ,भोगेका समस्या र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधारका उपायहरू प्रस्तुत गरिएको छ। नेपालको संविधानले सहकारितामूलक संघीयताको मान्यतालाई आत्मसाथ गरी स्थानीय सरकारलाई लोकतन्त्र र सुशासनको प्रयोग तीनै तहका सरकारबाट कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। स्थानीय तहले एकल र साझा अधिकार पाएका छन्। स्थानीय सरकारका उपलब्धि र उनीहरूले प्रत्याभूत गरेको सुशासनको स्तरले संघीयताको भविष्य निर्धारण गर्दछ। स्थानीय तहहरूले संघीयता र समावेशी लोकतन्त्रलाई सन्निकटताको सिद्धान्तअनुरुप शासन, विकास र सेवा प्रवाहलाई जनताको घरदैलोमा पुऱ्याउने प्रयास गरिरहेका छन्। तथापि, वित्तीय असन्तुलन, अन्तरसरकारी समन्वयमा कमी, स्वार्थको द्वन्द्व, आर्थिक अनियमितताका कारण जनगुनासो बढिरहेका छन्। राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय संघीयताको सबलीकरण, सहभागितामूलक प्रणाली, क्षमता अभिवृद्धि, लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यताको व्यावहारिक आत्मसात, अन्तर-सरकारी संयन्त्रहरूको सक्रियता र डिजिटल गभर्नेन्सको विस्तारबाट स्थानीय तहमा सुशासन कायम गर्न सहजता पुगेको हुन्छ। सुशासन, सामाजिक न्याय र समृद्धिको राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न स्थानीय तहमा सुशासनको कार्यान्वयन गर्नुको विकल्प छैन।

शब्दकुञ्जी : संघीयता (Federalism), सुशासन (Good Governance), स्थानीय शासन (Local Governance), कानूनको शासन (Rule of Law), सन्निकटता (Subsidiarity)।

१. विषय प्रवेश

नेपालमा गणतन्त्र स्थापना पश्चात् संघात्मक शासकीय व्यवस्था लागू भएसँगै स्थानीय सरकारको अवधारणा लागू भएकाले नेपालको लागि यो नयाँ अभ्यास हो। संघीयताको अवलम्बनसँगै तीनै तहका सरकारप्रति जनतामा अपेक्षाहरु बढिरहेका छन्। जनताले अनुभूत गर्न सक्ने सरकार नै स्थानीय सरकार भएकाले सुशासन र विकासको सन्दर्भमा बढी अपेक्षा रहनु स्वाभाविक नै हो। स्थानीय सरकारले संघीयताको भविष्य र औचित्यता निर्धारण गरेको हुन्छ। वित्तीय दृष्टिले संघीयताले मुलुकको आर्थिक व्ययभार बढाएको र सुशासनको अवस्था कमजोर रहेको जस्ता भनाइले गर्दा संघीयताको औचित्य पुष्टि गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय सरकारको कामकारबाहीमा भर परेको छ। स्थानीय सरकार लोकतन्त्रको प्रयोगशाला भएकाले यसले प्रदान गर्ने सेवा प्रवाहको गुणस्तर समेत सरकारको सफलता वा असफलताको मापन गर्ने र सरकारप्रतिको धारणा बनाउने आधार समेत रहेको छ। स्थानीय सरकारले हासिल गरेका अनुभवबाट पाठ सिकेर स्थानीय

---

* *नायव सुब्बा, उच्च अदालत विराटनगर*

सरकारको भूमिकालाई मजबुद बनाउन तीन तहका सरकारबीच समन्वय र सहकार्य गर्दै संघीयताका वित्तीय, प्रशासनिक र राजनीतिक आयामको सबलीकरण गर्न सरोकारवाला सबै क्रियाशील रहनुपर्ने देखिन्छ।

२. नेपालमा संघीयता, स्थानीय सरकार र सुशासनको सन्दर्भ

एउटै भूगोल तथा राजनीतिक प्रणालीभित्र बहुतहको सरकारले राज्य सञ्चालन गर्ने संवैधानिक सुनिश्चितता संघीयता हो। बाह्य हस्तक्षेपबाट जोगिनका लागि आपसमा समझदारी गरी संघीय ढाँचामा आबद्ध हुन वा जनतामा असन्तुष्टि नजागोस भनि आफ्नै भूगोलमा आबद्ध भएर रहन संघीयता अपनाएको पाइन्छ। यही क्रममा शासन व्यवस्थाका कतिपय अधिकारहरू जनताको नजिक रहेर प्रदान गर्ने पद्धतिको सुरुवात भयो। नेपालको सन्दर्भमा ,नेपाल राज्यको अस्तित्वदेखि नै एकीकरण एवं अधिकारको विकेन्द्रीकरण गर्ने सिलसिलामा सरकारलाई जनताको निकट पुऱ्याउन तथा सामाजिक र क्षेत्रीय विविधताको व्यवस्थापन गर्न संघीयता अपनाएको देखिन्छ। नेपालमा २०६२/६३ को जनआन्दोलन पछि समावेशीता र राज्य पुनर्संरचनाको माग बढेसँगै सोही अनुरूप नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहसहितको संघीयता अपनाएको देखिन्छ।

जनताको सबैभन्दा नजिकको शासकीय इकाइ स्थानीय तह हो। स्थानीय तह भन्नाले नेपालको संविधानबमोजिम स्थापना हुने गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभालाई सम्झनु पर्छ भनी नेपालको संविधानको धारा ३०६ ले परिभाषित गरेको पाइन्छ। सर्वसाधारणका लागि जनताको पीर मर्का बुझी सम्बोधन गर्नु नै सुशासन हो। स्थानीय तहका सरकारलाई भंग गर्न नसकिने र आवधिक निर्वाचन हुने व्यवस्थाले स्थानीय सरकारहरूको निरन्तरता सुनिश्चित भएको अवस्था छ।

लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यता अनुरूप जननिर्वाचित प्रतिनिधिद्वारा कानूनको निर्माण र त्यसको कार्यान्वयन, स्वतन्त्र सक्षम एवं निष्पक्ष न्यायपालिकाको सुनिश्चितता, आचरणयुक्त र नतिजामुखी प्रशासनको समष्टिगत अभ्यास लगायतका व्यवस्था नै सुशासन हो। कानून, नीति, नियम र विधिको आधारमा सञ्चालन भई जवाफदेही, उत्तरदायी, पारदर्शी र परिणाममुखी शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनले मात्र सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सक्दछ। सुशासनमा निर्णयहरू व्यक्तिगत नियतमा नभई स्पष्ट नीतिगत आधारमा गर्नुपर्दछ। शासन व्यक्ति केन्द्रित नभई विधि केन्द्रित हुन्छ र कार्यसम्पादन दम्भ र स्वेच्छाचारीताबाट नभई शिष्टतामार्फत सञ्चालन गरिएको हुन्छ।

सुशासनको अवधारणाको सम्बन्धमा विभिन्न सैद्धान्तिक एवम् व्यावहारिक पक्षहरू रहेको पाइन्छ। सुरुवातमा विकासका साझेदारद्वारा सहायता प्रदान गर्ने शर्तका रुपमा १९८० को दशकमा विश्व बैङ्कद्वारा आएको यो नीतिगत अवधारणा आज अति विकसित मुलुकदेखि अल्पविकसित मुलुक, संयुक्त राष्ट्रसंघीय निकायदेखि गैरसरकारी संस्था, केन्द्रीय सरकारदेखि स्थानीय सरकार अनि विधिको शासनदेखि दिगो विकाससम्मका अवधारणासहित राष्ट्रसंघद्वारा घोषित सहस्राब्दी घोषणाका लक्ष्य हासिल गर्न महत्वपूर्ण तत्वको रुपमा रहेको छ।[*]

लोकतन्त्रबाट सिर्जना भएका लाभ तथा अवसरहरूलाई तल्लो तहका जनतासम्म विस्तार गर्ने औजारको रूपमा संघीय शासन प्रणालीलाई लिइन्छ। संघीयताले संघीय इकाईहरूबीच अधिकार, स्रोतसाधन र जिम्मेवारी

---

[*] *ढकाल, झंकनाथ(२०७१) .. सुशासनको अवधारणा र अवलम्बनका अभ्यासहरू. पृ ,३०८-३०७ . https://nkcs.org.np/nja/library/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2865*

विभाजन गरी शक्ति विकेन्द्रीकरण गर्न सहयोग गर्दछ। सोही आधारमा स्थानीय शासनको विकासपश्चात् स्थानीय सरकार नागरिकसँग प्रत्यक्ष रूपमा शासन, विकास र सेवा प्रवाहमार्फत जोडिएर जनताको आवश्यकता सम्बोधन गर्दछ। संघीयतामा स्थानीय तहलाई स्वायत्त)Self-Rule) र साझा अधिकार)Shared Rule) प्रदान गरिएको हुन्छ। स्थानीय तह क्षमतावान, पारदर्शी, जवाफदेही, उत्तरदायी र सक्षम नभएको खण्डमा जनताले संघीयताको औचित्यतामा प्रश्न उठाउँछन्। सुशासनका आधारभूत मान्यताले संघीय शासन र स्थानीय शासन दुवैलाई नतिजामुखी बनाई सुशासन कायम गर्न सहयोग गर्दछ। संघीयता संरचना ,स्थानीय शासन प्रक्रिया र सुशासन परिणामको रूपमा एकअर्कामा निहित रहेका हुन्छन्। सुशासनका सिद्धान्तलाई संघीयताले स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउने र स्थानीय सरकारले व्यावहारिक रूपमा आत्मसात एवम् कार्यान्वयन गरी जनतालाई सुशासनको अनुभूति दिलाउँछन्।

३. सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा विद्यमान रहेका मुख्य नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थाहरू

क. नेपालको संविधानः सुशासन कायम गर्नका लागि नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेखित लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यताहरूले जवाफदेही राज्य संयन्त्र निर्माणमा आधार प्रदान गरेका छन्। संविधानको कार्यान्वयनबाट दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने लक्ष्य लिएको पाइन्छ। कानूनको शासन, मौलिक हक तथा मानव अधिकारका मूल्यमान्यता, लैंगिक समानता, समानुपातिक समावेशीकरण, सहभागिता र सामाजिक न्यायको माध्यमबाट राष्ट्रिय जीवनका सबै क्षेत्रमा न्यायपूर्ण व्यवस्था कायम गर्दै, स्थानीय स्वायत्तता र विकेन्द्रीकरणको आधारमा शासन व्यवस्थामा समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै लोकतान्त्रिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गर्न राज्यको राजनीतिक उद्देश्य हुने, सबै प्रकारका विभेद, शोषण र अन्यायको अन्त्य गरी सभ्य र समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने एवं अनुशासन, मर्यादा र सहिष्णुतामा आधारित सामाजिक सांस्कृतिक मूल्यहरूको विकास गर्नु राज्यको सामाजिक र सांस्कृतिक उद्देश्य हुने, तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने, उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गरी समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्नु राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुने संविधानले निर्देशक सिद्धान्त उल्लेख गरेको छ[†]। त्यसैगरी, सबै क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपाय अवलम्वन गर्ने न्याय र दण्ड व्यवस्था सम्बन्धी नीति लिइएको छ[‡]। कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्वन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न/गराउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरेको छ[§]। सबै सरकारी कार्यालयको लेखा कानूनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी लेखापरीक्षणको लागि महालेखा परीक्षकको कार्यालयको व्यवस्था गरेको छ[**]।

ख. सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन (ऐन, २०६४: मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी , जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध

---

† *नेपालको संविधान, धारा ५०*

‡ *नेपालको संविधान, धारा ५१ (ट)*

§ *नेपालको संविधान, धारा २३८ र ३९*

** *नेपालको संविधान, धारा २४० र ४१*

गराउन, कानूनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधारणले पाउनु पर्ने सेवा छिटो छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गबाट पाउने अवस्था सृजना गर्न, सुशासन पाउने नागरिकको अधिकारलाई व्यवहारमा उतारी कार्यान्वयनमा ल्याउन र प्रशासन संयन्त्रलाई सेवा प्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रुपमा रुपान्तरण गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन[††] सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन(ऐन, २०६४ र नियमावली २०६५ कार्यान्वयनमा रहेको छ।

ग. **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावलीः** अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधि निर्धारण गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा नियमावली कार्यान्वयनमा रहेको छ।

घ. **भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र नियमावलीः** सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हितको निमित्त समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्न भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र नियमावली कार्यान्वयनमा रहेको छ।

ङ. **सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४:** अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गर्ने कार्यलाई निवारण गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ कार्यान्वयनमा रहेको छ।

च. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन ,२०७६ ;सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ;सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ ;लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ लगायतः** आर्थिक कारोवारमा शुद्धता कायम गर्ने, बस्तु तथा सेवा वितरणमा पारदर्शीता र प्रभावकारिता ल्याउने, आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने जस्ता विषयहरूको व्यवस्था गरी सदाचार पद्धति स्थापनाका उद्देश्य राखेको पाइन्छ[‡‡]।

छ. **नीति, कार्यक्रम तथा बजेट** :तीनै तहका सरकारले वार्षिक नीति ,कार्यक्रम तथा बजेटमार्फत सुशासन प्रवर्द्धन ,भ्रष्टाचार निवारणका लागि प्रतिवद्धता, कार्यक्रमहरू घोषणा र कार्यान्वयन गर्दै आएका छन्।

ज. **दीर्घकालीन सोच, २१०० र सोह्रौं योजनाः** दीर्घकालीन विकास रणनीतिको माध्यमबाट सबै प्रकारका विभेद, बहिष्करण एवम् वञ्चितीकरणका अवशेष र विकासका अवरोध समाप्त गरी समाजवाद उन्मुख समृद्ध अर्थव्यवस्था निर्माण गर्न र संविधानले अङ्गीकार गरेका विकास केन्द्रित सोचलाई आवधिक योजनामा आन्तरिकीकरण गर्न समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको सोच सहित नेपाल सरकारले २५ वर्षे दीर्घकालीन सोच अगाडि सारेको छ। उक्त अवधिमा ५ वटा आवधिक योजना कार्यान्वयन गरिनेमा पन्ध्रौं योजना कार्यान्वयन भइसकेको र सुशासन, सामाजिक न्याय र समृद्धिको सोच राखी सोह्रौं योजना कार्यान्वयनको क्रममा रहेको छ। सोह्रौं योजनाले राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा सुशासन कायम गर्ने उद्देश्य राखेको साथै शासकीय सुधार तथा सुशासन प्रवर्द्धन सहित १३ वटा

[††] *सुशासन व्यवस्थापन तथा सञ्चालन,ऐन (२०६४*

[‡‡] *रिसाल, नारायणप्रसाद .(पराग पाँचौं संस्करण) भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नेपालः अवस्था र भावी दिशा .(2077) .नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठनपृष्ठ ४१६ ,*

रूपान्तरणकारी क्षेत्र पहिचान ,सुशासनका १० वटा, सामाजिक न्यायका १० वटा र समृद्धिका २० वटा सूचकसमेत निर्धारण गरेको छ।

झ. सुशासन मार्गचित्र, २०८२)Good Governance Blueprint): तीनै तहका सार्वजनिक निकायबाट कार्यसम्पादनको क्रममा हुनसक्ने भ्रष्टाचारको पहिचान गर्दै सुशासन, विकास व्यवस्थापन तथा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा गर्नुपर्ने कानूनी, नीतिगत, संस्थागत, जनशक्ति, प्रक्रियागत व्यवस्था सुधार गर्न सुशासन मार्गचित्र, २०८२ कार्यान्वयनमा रहेको छ।

यसका साथै विभिन्न संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूले निर्माण गरेका नीति, ऐन, नियम, निर्देशिका, मार्गदर्शन, मापदण्ड, कार्यविधिहरूले समेत सम्बन्धित सार्वजनिक कार्य र सेवा वितरणमा निष्पक्षता ,तटस्थता , इमान्दारिता र प्रभावकारिता ल्याई जनतालाई छिटो छरितो बस्तु वा सेवा वितरण गर्ने उद्देश्य राखेको पाइन्छ।

४. स्थानीय तहसम्बन्धी संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

नेपाल स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्म निरपेक्ष, समावेशी, लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्यको रूपमा नेपालको संविधान धारा ४ ले परिभाषित गरेको छ। धारा ५६ ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको राज्यको संरचना हुने साथै नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग तीन तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

सन्निकटताको सिद्धान्त (Principle of Subsidiarity) अनुरुप संविधानले स्थानीय तहको एकल अधिकार अनुसूची-८ मा र संघ तथा प्रदेशसँगको समन्वय र सहकार्यमा प्रयोग गर्ने साझा अधिकार संविधानको अनुसूची-९ मा उल्लेख भएबमोजिम हुने गरी राज्यशक्तिको बाँडफाँड हुने धारा ५७ ले व्यवस्था गरेको छ।

स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको विषयमा कानून बनाउने, बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने, आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने र नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व तीन तहलाई न्यायोचित रुपमा वितरण गर्ने धारा ५९ ले उल्लेख गरेको छ।

नेपालको संविधानको धारा २१४ ले स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही गाउँ/नगरपालिकामा निहित हुने र धारा २२१ ले व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँ/नगर सभामा रहने व्यवस्था गरेको छ।

मुलुकले अङ्गीकार गरेको बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीको सुदृढीकरणका गर्न ,तीन तहबीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शीता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न, लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक समावेशी र न्यायोचित वितरण गरी कानूनी राज्य र दिगो विकासको अवधारणाअनुरूप समाजवाद उन्मुख शासन प्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्न स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने संविधान एबम् अन्य प्रचलित कानूनहरूको मर्म रहेको देखिन्छ। स्थानीय शासन सञ्चालन र सहजीकरणका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ आधारभूत कानूनको रूपमा रही कार्यान्वयनमा रहेको छ।

५. नेपालमा सुशासन प्रवर्द्धनका लागि स्थानीय सरकारको भूमिका, योगदान र उपलब्धि

धेरै समस्या र अप्ठेरोका बावजुद पनि स्थानीय सरकारले केही कामहरु गर्ने प्रयत्न गरेको र सरकारको औचित्यता पुष्ट्याईं गर्न तत्पर रहेका छन्। समग्रमा सुशासन प्रर्वद्धनका लागि स्थानीय तहको भूमिका , योगदान र उपलब्धि निम्नानुसार रहेका छन्।

- **संवैधानिक अधिकारको प्रयोग र स्रोत साधन परिचालन** :नेपालको संविधानको अनुसूची-८ र अनुसूची-९ ले प्रदान गरेको आफ्ना एकल तथा साझा अधिकारका विषयहरूमा संविधानको मर्मअनुरुप स्थानीय तहले जननिकटतम सरकारको रूपमा कानून निर्माण, वित्तीय, भौतिक, प्राविधिक एबम् मानवीय स्रोत साधनको अधिकतम परिचालन गरी शासन, विकास निर्माण र विस्तार तथा सेवा प्रवाह गरिरहेका छन्।

- **सहभागितामूलक योजना निर्माणः** लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यता अनुरूप स्थानीय जनताको इच्छा र आवश्यकतालाई समेत मध्यनजर गरी प्राथमिकताका आधारमा सहभागितामूलक योजना तथा बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन, फोहोरमैला व्यवस्थापन, विपद् व्यवस्थापन गर्ने लगायतका विविध कार्यहरू स्थानीय तहले सम्पादन गरिरहेका छन्।

- **अन्तर सरकारी समन्वय र सहकार्यः** संवैधानिक मूल्यमान्यता ,संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ एबम् अन्य प्रचलित कानूनबमोजिम तीन तहका अन्तरसम्बन्धका आधारलाई आत्मसात गरी स्थानीय सरकारले नागरिकसमक्ष लोकतन्त्र र सुशासनको मान्यतालाई मध्यनजर गरेर आफूलाई परिष्कृत बनाउँदै लगेका छन्। सबै स्थानीय तहले प्रादेशिक र संघीय दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना र दिगो विकाससँग अन्तरसम्बन्ध कायम गरी स्थानीय तहले आफ्नो लागि योजना ,बजेट नीति निर्माण र कार्यान्वयन गरिरहेका छन्।

- **सेवा प्रवाहमा सुधार र संस्थागत क्षमता अभिवृद्धिः** स्थानीय सरकारी सेवा व्यवस्थापनका लागि नेपालको संविधानको धारा २४४ बमोजिम प्रदेश लोक सेवा आयोग गठन गर्नुका साथै कर्मचारी समायोजन समेत गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था गरिएको छ। केन्द्रबाट प्रदान हुँदै आएका सेवाहरु सन्निकटताको सिद्धान्त अनुरुप स्थानीय सरकारबाट प्रवाह हुँदै आएका छन्। सेवा प्रवाहमा जनतासँग अन्तरक्रिया गर्ने, गुनासो सुन्ने, सम्बोधन गर्ने प्रणालीको विकास र सुधारका प्रयासहरू भएका छन्।

- **समावेशीकरण र सामाजिक न्यायः** समानता, समता, समावेशीता, सहभागितामूलक प्रतिनिधित्व, जनसहभागिता र सामाजिक न्यायको प्रत्याभूतिलाई संघीयताको उपज मान्न सकिन्छ। नेपालको संविधानले सार्वजनिक निकायमा कम्तिमा एकतिहाई महिलाको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरेको, स्थानीय तहमा दलित र अल्पसङ्ख्यक लक्षित वर्ग तथा समुदायको प्रतिनिधित्व कायम गरिएकाले निर्णय निर्माण प्रक्रियामा समावेशीता बढाएको छ। यो नै समावेशी लोकतन्त्र (Inclusive Democracy) को सुन्दर पक्ष हो।

- **स्थानीय अभियान र नवप्रवर्तन** :आफ्नो स्थानीय तहको आवश्यकतालाई मनन् गरी अभियानहरु)जस्तैः उज्यालो गाउँपालिका, पकेटक्षेत्र घोषणा, कर्जा कार्यक्रम, सीपमूलक तालिम, अनुदान ,पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि कोशी महोत्सव, फोहोरलाई मोहर बनाउने अभियान, महिला स्वरोजगार कार्यक्रम, युवा उद्यम कार्यक्रम आदि सञ्चालन गरेका छन्। पूर्वाधार विकास, शिक्षा र स्वास्थ्य व्यवस्थापन ,

कृषि ,सिँचाइ ,खानेपानी (लगायतका बहुआयामिक क्षेत्रहरूमा सेवा प्रवाह गर्दै पूर्वाधार विकास गरी नागरिकले सरकारको अनुभूति गर्न सक्ने वातावरण सिर्जना गरेका छन्। स्थानीय स्रोतसाधनको परिचालनमार्फत समुदाय साझेदारीमा आधारित विकास गरी दिगो आर्थिक वृद्धि र विकास हासिल गर्ने अवसर स्थानीय सरकारलाई सिर्जना भएको छ।

- **पूर्वाधार विकास र विस्तार एवम् सेवा प्रवाहः** तीन तह र सरोकारवालासँग समन्वय र सहकार्य गर्दै स्थानीय तहले सहभागितामूलक योजना तथा कार्यक्रमहरू, विकास र नीति निर्माणदेखि कार्यान्वयनसम्मको प्रक्रियामा आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न कसरत गरिरहेकै देखिन्छन्। स्थानीय स्रोत साधनको संरक्षण र दिगो परिचालनमार्फत आर्थिक आत्मनिर्भरतातर्फ कदम चाल्दै अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन योगदान पुऱ्याएका छन्।

- **विद्युतीय सुशासन** :विद्युतीय शासन (e-governance) को अग्रसरतासँगै अभिलेख व्यवस्थापन ,राजस्व संकलन, सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा e-procurement, पालिकाको अनलाईन वेवसाईट लगायतका क्रियाकलापहरुले सेवामा डिजिटलाइजेसन बढ्न गई Paperless प्रणालीमा सुधार हुँदै पारदर्शीता अभिवृद्धि भएको छ।

उल्लिखित भूमिका, योगदान र उपलब्धिहरूले स्थानीय सरकारलाई सुशासन कायम गर्न, सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन र विकास प्रक्रियालाई पारदर्शी, उत्तरदायी तथा नतिजामुखी बनाउन आधार प्रदान गरेका छन्।

६. विभिन्न अन्तराष्ट्रिय सूचकमा नेपालको स्थान, स्थानीय तह र सुशासनको अवस्था

पछिल्लो समयमा विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय निकायहरूले प्रकाशन गरेका सूचकाङ्कहरूलाई हेर्दा; नेपाल Corruption Perceptions Index (CPI) मा ३४ अंकसहित १०९ औँ स्थान, मानव विकास सूचकाङ्कमा ०.६२२ अंकसहित १४५ औँ स्थान, विधिको शासन सूचकाङ्कमा ६८ औँ स्थान, भोकमरी सूचकाङ्कमा ७२ औँ स्थान ,विश्व खुशी सूचकाङ्कमा ९९ औँ स्थान, आतङ्कवादी गतिविधि सूचकाङ्कमा ८९ औँ स्थान, दिगो विकास सूचकाङ्कमा ९५ औँ स्थान र विश्व शान्ति सूचकाङ्कमा ७६ औँ स्थानमा रहेको देखिन्छ।

Financial Action Task Force (FATF) ले अपराधबाट आर्जन हुने सम्पत्तिले निम्त्याउने जोखिमवारे थप संवेदनशील र जोखिमहरु नपहिल्याएको, जोखिमको पहिचान गरी त्यसमा आधारित अनुगमन र निगरानीलाई नबढाएको, उच्च जोखिममा रहेका क्षेत्रलाई कारोबारमाथि निगरानीको अवस्था कमजोर रहेको ,पैसा वा मूल्यवान वस्तुको कारोबारमाथि निगरानीमा राज्यका निकायहरु कमजोर रहेको, अवैध सम्पत्तिमाथिको अनुसन्धान गर्ने सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको एकाधिकार दर्जनभन्दा बढी निकायमा पुगेको, फौजदारी अपराध बढ्दै गइरहेको तर सम्पत्ति शुद्धीकरण माथिको अनुसन्धान र मुद्दा दायर गर्ने क्षमता कमजोर रहेको, आतंकवाद तथा हातहतियारमा हुने लगानी निरुत्साहित गर्न नसकेको, वैध वा अवैध दुवै उपायबाट आर्जन भएको सम्पत्ति अपराधमा प्रयोग हुने जोखिम रहेको लगायतक सात बुँदे कारणहरू औँल्याउँदै नेपाललाई ग्रे लिष्टमा राखेको छ।

माथिका सूचकाङ्कहरूमा नेपालको विद्यमान अवस्था र FATF ले नेपाललाई ग्रे लिष्ट मा राख्नुले हाम्रो समग्र शासन, विकास र सेवा प्रवाह एबम् लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यताको कार्यान्वयनमा कमीकमजोरी रहेको देखाउँछन्। जुन मूलत जनताले व्यवहारमा महसुस गर्ने सुशासनको कमीको प्रतिविम्ब नै हो। तीन तहकै

साझा एजेण्डा सुशासन भएको सन्दर्भमा सुशासन प्रत्याभूत गराउने प्रारम्भिक बिन्दु (Starting Point) का रूपमा नागरिकसँग जोडिएको स्थानीय तह/सरकारको भूमिका बढी रहन्छ।

७. सुशासन प्रवर्द्धनका क्रममा स्थानीय तह/सरकारमा देखिएका विद्यमान यथार्थ र प्रमुख समस्याहरु

संविधान र संघीयताको मर्म एबम् जनअपेक्षालाई आत्मसात् गर्दै कतिपय स्थानीय तहहरूले शासन सञ्चालन गरेको भएता पनि केही स्थानीय तहले संविधानले परिकल्पना गरेको सुशासनको एजेण्डा कार्यान्वयन गर्न नसकेको अवस्था समेत रहेको देखिन्छ। समग्र परिदृश्यलाई मध्यनजर गर्दा, केही स्थानीय तहहरूमा भइरहेका रचनात्मक र उदाहरणीय अभ्यासहरूले आशा जगाउने आधार प्रदान गरेका छन्। यस अवस्थामा स्थानीय तहमा देखिएका विद्यमान यथार्थ र समस्या निम्नानुसार रहेका छन्।

- लोकतन्त्रको मान्यतालाई तलैसम्म कार्यान्वयन गर्ने अर्थात Deepening Democracy र संघीयताको मियो/खम्बाको रूपमा स्थानीय सरकारलाई संविधानले भूमिका प्रदान गरेकोमा संघीय सरकारबाट निशर्त हुने अधिकारहरू प्रदेश र स्थानीय सरकार मातहत हस्तान्तरण नहुँदाहरू अपेक्षित रूपमा लोकतन्त्र कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। स्थानीय तहलाई स्वायत्त र सक्षम शासकीय इकाइको रूपमा स्वीकार गरी नियन्त्रणमुखी कार्य शैलीले गर्दा स्थानीय सरकारको निर्णय क्षमता र कार्यक्षमता झन् कमजोर बन्न पुगेको छ। संघीयताको मूल मर्म अनुसारको सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको भावना विकास हुन नदिई जिम्मेवारी कार्यान्वयनमा ढिलाइ ,दोहोरो संरचना र जिम्मेवारीमा द्विविधा सिर्जना गरेको छ।
- स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रका एकल अधिकार विषयमा प्रदेश र संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी कानून बनाउने भएता पनि साझा अधिकारका विषयमा संघीय र प्रादेशिक कानून समयमा निर्माण नगर्दा स्थानीय तहमा समस्या परेको छ। संघीय निजामती सेवा ऐन, शिक्षा ऐन टुङ्गो लागेको छैन। यसले गर्दा सेवा प्रवाहमा असर परेको छ।
- नेपालमा राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय संघीयताका तीनवटै आयामहरूबीच असन्तुलन रहेको अवस्था देखिन्छ। स्थानीय तहहरू सम्पन्न नहुँदा संघीय तथा प्रदेश सरकारले उपलब्ध गराउने सीमित अनुदानमा निर्भर हुनुपरेको छ। समयमा कार्य बाडफाडमा स्पष्टता नल्याउँदा स्थानीय तहको स्वायत्तता र कार्यक्षमता समेतमा प्रभाव पर्ने अवस्था रहन्छ। स्थानीय तहले पनि वित्तीय आत्मनिर्भरता हासिल गर्ने दीर्घकालीन रणनीतिक योजना निर्माण गर्न सकेको छैनन्। सामान्यतया कर तिरेपछि सेवा पाउनुपर्छ भन्ने नागरिकको अपेक्षा हुनु स्वभाविक नै हो तर स्रोतसाधनको प्रभावकारी परिचालन गर्न नसक्दा तथा लक्ष्य अनुरुप राजस्व सङ्कलन गर्न नसक्दा स्थानीय सरकारले संघीय सरकार र प्रदेश सरकारको भर पर्नु परेको छ।
- महालेखापरीक्षकको त्रिसट्टिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०८३ अनुसार लेखापरीक्षण भएका ७२१ स्थानीय तहहरूको आय रु ६३३ अर्ब ४० करोडमध्ये करिब रु. ५५९ अर्ब (८८.३५%) खर्च भएको देखिएको छ। पूँजीगत खर्च २५.४६% मा सीमित रहेको र चालु खर्च आन्तरिक आय तथा राजस्व बाँडफाँटको तुलनामा करिब २.३ गुणा बढी भएको देखाएको छ। यसबाट स्थानीय तहहरूले आफ्नो वास्तविक स्रोत र क्षमताअनुसार प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने गरी यथार्थपरक बजेट निर्माण गर्ने कानूनी प्रावधानको पालना कमजोर रहेको र वित्तीय असन्तुलनलाई देखाएको छ। स्रोत

सुनिश्चितता बिना घाटा बजेट बनाउने प्रवृत्तिले तत्कालीन आवश्यकताहरू पुरा गरेजस्तो देखिएता पनि दीर्घकालीन दायित्वको जोखिम बढाउन सक्दछ।

- महालेखापरीक्षकको त्रिसट्टिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०८३ अनुसार स्थानीय तहतर्फ बेरुजु १.७२% रहेको, अद्यावधिक बाँकी बेरूजु २२० अर्ब रहेको, गत वर्ष ३२७(४३.४३%) स्थानीय तहले आन्तरिक लेखापरीक्षण नगराएकोमा यो वर्ष २६७(३७.१७%) स्थानीय तहले आन्तरिक लेखापरीक्षण गराएका छैनन्। २९३ स्थानीय तहले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) को प्रयोग गरेका छैनन्। २१९ स्थानीय तहले रु. ७ अर्ब ५६ करोड अबण्डा राखी बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरेको देखाएको छ। पदाधिकारी सेवासुविधामा अनियमितता, बढी भुक्तानी गरेको साथै बेरुजु असुलीको अवस्था सन्तोषजनक नरहेको प्रतिवेदनले उल्लेख गरेको छ। यस्तो प्रवृत्तिले राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी दुवैमा वित्तीय अनुशासन, नैतिकता र सदाचार पालनामा कमी रहेको देखाउँछ।
- राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारीतन्त्रले नै सुशासन कायम गर्न मुख्य जिम्मेवारी वहन गरेका हुन्छन्। तथापी व्यवहारिक रुपमा नेतृत्व र सार्वजनिक प्रशासनबीच बुझाइमा पृथकता भएको एवं एकअर्कावीच आफ्ना दायित्व र भूमिकाबारे संवेदनशीलतामा कमी भएको समेत देखिन्छ।
- प्रशासनिक आयामलाई हेर्दा, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले पालिकामा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत खटाइने गरेको अवस्था छ। संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले हालै प्रकाशित गरेको सूचनाअनुसार *"खटाइएको स्थानीय तहहरुमा हाजिर नभएका कारण सेवा प्रवाहमा गम्भीर असर परेको भनी विभिन्न स्थानीय तहबाट निरन्तर गुनासाहरू आइरहेकोले खटाइएका कर्मचारीहरुलाई सात ७ दिनभित्र सम्बन्धित स्थानीय तहमा हाजिर हुन जानु हुन अन्यथा प्रचलित कानूनबमोजिम कारबाही गरिने*[§§]*"* भनी हाजिर हुन जाने सूचना प्रकाशन गरेको छ। फेरि, समयमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतमा नपठाइदिने, पठाइएका अधिकृतको पनि छिटोछिटो सरुवा गरिदिने जस्ता गुनासो स्थानीय तहले व्यक्त गरिरहेकै छन्। अझै यो समस्याको समाधान हुन सकेको देखिँदैन। धेरैजसो वडा कार्यालयमा जनशक्तिको अभाव देखिन्छ ;प्राविधिक कर्मचारीहरु खासगरी लेखा, सब इन्जिनियर, इन्जिनियर, कम्प्युटर अपरेटर र करारका कर्मचारीले वडाका सेवा प्रवाह गरेका छन्।
- अधिकांश स्थानीय तहहरूले आवधिक योजना निर्माण नगरेको तथा योजना बनाएका स्थानीय तहहरूले पनि दिगो र प्रभावकारी योजना छनौट नगरेका, केही स्थानीय तहले असार १० भित्र र केहीले असार मसान्तसम्म पनि बजेट पेस तथा पारित गर्ने गरेका छैनन्। यस्ता अभ्यासले सार्वजनिक उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको पालना गर्न थप चुनौति दिएका छन्।
- जिल्ला समन्वय समितिसँग दण्ड र पुरस्कार तथा वित्तीय एवं प्रशासनिक शक्ति नरहेकोले जिल्ला समन्वय समितिले प्रभावकारी रुपमा सेवा प्रवाह गर्न सकेको छैन। विद्यमान समन्वयकारी निकायलाई क्रियाशील गर्न सकेमा अन्तरतह सम्बन्ध सुदृढ गर्न सकिन्छ।

[§§] *संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं को (स्थानीय तह कर्मचारी प्रशासन शाखा) /मिति २०८३०१२२ गतेको हाजिर हुन जाने बारे अत्यन्त जरुरी सूचना/*

- ❖ स्थानीय तहमा कर्मचारी अभाव, कानून निर्माणमा कठिनाइ, न्यून बजेट तथा वित्तीय स्रोतको अभाव, दक्ष जनशक्ति र प्राविधिक विज्ञताको कमी, भौगोलिक विकटता तथा यातायात कठिनाइ, पूर्वाधार विकासको अपुरोपन, सेवा प्रवाहमा ढिलाइ, तीन तहबीचको समन्वयमा कमजोरी, स्पष्ट नीति निर्देशनको अभाव, कर प्रणालीमा अस्पष्टता र संकलनमा समस्या, योजना निर्माण तथा प्राथमिकीकरणमा चुनौती तथा प्रशासनिक प्रक्रियागत जटिलता, जनचेतनाको कमी, जनसहभागिता जुटाउन कठिनाइ, कर्मचारी समायोजन तथा सरुवामा देखिएको अस्थिरता, प्रोत्साहन प्रणालीमा कमजोरी जस्ता समस्या रहेको पाइन्छ।[***]

८. सुशासन प्रवर्द्धनका क्रममा स्थानीय तहमा देखिएका विद्यमान समस्या समाधानका उपायहरु

स्थानीय तहलाई संविधानले प्रदान गरेको जिम्मेवारी पालना गरी सुशासन कायम गर्नको लागि माथि उल्लेखित समस्याका आधारित रहेर निम्न समाधानका उपायहरु प्रस्तुत गरिएको छ।

- ❖ स्थानीय तहलाई सक्षम बनाउन समस्या भोग्ने तहबाटै संकलन र सम्बोधन गर्ने प्रणाली विकास गर्दै विशेषगरी अन्तर-सरकारी सम्बन्ध (IGR) संयन्त्रहरू (प्रदेश समन्वय परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, अन्तरप्रदेश परिषद् र जिल्ला समन्वय समिति) लाई सुदृढ र सक्रिय बनाई स्थानीय तहका समस्यामा समयमै पहिचान, समाधान र समन्वयको सुनिश्चितता गरी यी निकायहरुको भूमिकालाई अझ परिणाममुखी बनाउनु पदर्छ।
- ❖ सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तलाई संस्थागत गर्ने तथा दोहोरो अधिकार क्षेत्र हटाउन कानूनमा नै पुनरावलोकन गर्नुपर्दछ।
- ❖ साझा अधिकारका सूचीमा रहेका विषयमा बन्न बाँकी कानून तर्जुमा गरी संघीयताको अभ्यासमा भएका अन्योलता घटाउँदै जानुपर्दछ। तीनै तहका कर्मचारीहरुलाई समेटिने गरी तत्कालै छाता ऐनको रूपमा संघीय निजामती सेवा ऐनको तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गर्ने, कर्मचारी वृति विकास, सरुवा बढुवा र कारबाहीमा पारदर्शीता कायम गर्ने, करार प्रणाली सुधार गर्ने तथा सेवा प्रवेशदेखि नै संघीयता, नैतिकता सदाचारीता र सुशासनसम्बन्धी तालिम अनिवार्य गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- ❖ संघीयता कार्यान्वयनको लागि वित्तीय संघीयताको सुधार अनिवार्य शर्त हो। कर प्रणालीलाई वैज्ञानिक, पारदर्शी र करदातामैत्री बनाउने, करको दायरा विस्तार गर्ने, कर संकलन क्षमता वृद्धि गर्न विद्युतीय राजस्व प्रणाली (e-Revenue System) को विस्तार र पूर्ण कार्यान्वयन गर्ने, स्थानीय करका स्रोतहरूको पहिचान र प्रभावकारी परिचालन एबम् संघीय तथा प्रादेशिक वित्तीय हस्तान्तरणलाई नतिजामुखी बनाई स्थानीय तहको वित्तीय स्वायत्तता र आत्मनिर्भरता सुदृढीकरण गर्न सकिन्छ। साथै, स्थानीय शासन कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली (Local Governance Performance Assessment System: LGPAS) लाई सूचक बनाई सोबाट प्राप्त नतिजाका आधारमा सेवा प्रवाह, सुशासन, पारदर्शीता र जवाफदेहीता सुधार गर्दै त्यसलाई वित्तीय हस्तान्तरणसँग आबद्ध गर्ने नीति अवलम्बन गर्नुपर्छ।
- ❖ वित्तीय अनुशासन र पारदर्शीता कायम गर्न आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई अनिवार्य बनाउने, बेरुजु नियन्त्रणका लागि Real Time Expenditure Monitoring प्रणाली लागू गर्ने, आन्तरिक लेखापरीक्षण

[***] *https://nagariknews.nagariknetwork.com/opinion/173588-1552617300.html*

र बेरुजुको अवस्थालाई वित्तीय हस्तान्तरण तथा कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आबद्ध गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) को अनिवार्य प्रयोग सुनिश्चित गर्ने तथा अनियमित भुक्तानीमा कारबाही गर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

- ❖ राजनीति र प्रशासनबीचको सम्बन्धलाई सन्तुलित रूपमा व्यवस्थापन गर्दै राजनीतिक तटस्थता र प्रशासनिक प्रतिबद्धता संस्थागत गर्ने, राजनीतिक नेतृत्वलाई नीति निर्माण र रणनीतिक नेतृत्वमा केन्द्रित गर्ने, कर्मचारीतन्त्रलाई व्यवसायिकता र निष्पक्षतामा जिम्मेवार बनाउने, सूचकमा आधारित वस्तुनिष्ठ कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली लागू गर्ने, राजनीति र कर्मचारीबीच पूरकता र सहकार्यमा आधारित सम्बन्ध स्थापित गर्ने संस्कारको विकास गर्नुपर्छ।
- ❖ योजना तर्जुमा गर्दा Bottom-up Planning एबम् सहभागितामूलक योजना छनोट प्रक्रिया लागू भएपनि प्रभावकारिता सन्तोषजनक नदेखिएको हुँदा त्यसलाई परिणाममुखी बनाउने, सबै स्थानीय तहमा आवधिक योजना निर्माण अनिवार्य गर्ने, समयमै बजेट पेस नगर्ने अभ्यासलाई निरुत्साहित गर्ने तथा योजनालाई तथ्य, यथार्थपरक र कार्यान्वयनमुखी बनाउने नीति अवलम्बन गर्नुपर्छ। त्यसैगरी स्थानीय तहले स्रोतसाधन, अवसर, पहुँच, क्षमता अभिवृद्धिका लागि सञ्चालन गरिने कार्यक्रमका लाभ समान रुपमा वितरण गर्न समावेशीकरणको दोहोरो सिद्धान्त (Double Disadvantage Theory) को अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- ❖ प्रविधिमा आधारित सुशासन प्रवर्द्धन गर्न सम्पूर्ण सेवा ई-गभर्नेन्स (e-Governance) र विद्युतीय शासन प्रणाली (Digital Governance) प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने, एकद्वार सेवा प्रणाली (Single Window Service) विस्तार गर्नुपर्छ।
- ❖ जनसहभागिता र सामाजिक उत्तरदायित्व सुदृढीकरण गर्न सार्वजनिक सुनुवाइ र सामाजिक परीक्षण प्रक्रियालाई कागजमा सीमित नराखी व्यवहारमा अनुभूत हुने गरी कार्यान्वयन गर्ने नियमित र अनिवार्य गरी प्रभावकारी बनाउने,पूर्व क्रियाशिल सूचना प्रवाहा (Proactive Disclosure) मार्फत पारदर्शीता प्रवर्द्धन गर्ने, गुनासो व्यवस्थापन प्रणालीलाई कर्मचारी वृत्ति विकासमा जोड्नका लागि नागरिक सन्तुष्टि सूचकांक (Citizen Satisfaction Index) लागू गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- ❖ नैतिक शिक्षा, आचरण, अनुशासन र निष्ठाको संस्कृति विकास गर्ने, राजनीतिक र प्रशासनिक प्रणालीमा शुद्धीकरण गर्ने, जिम्मेवारीको संस्कृति निर्माण गर्ने, नीतिगत तथा कानूनी सुधार, औपचारिक अर्थतन्त्रको विकास गर्ने, सदाचारी नेतृत्व र क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, अनुसन्धानमा शीघ्रता र प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने साथै सरोकारवालाहरूसँग सहकार्य र साझेदारी गरी[†††] सुशासन कायम गर्न सकिन्छ।
- ❖ स्रोतसाधन ,संस्थागत संरचना तथा जनशक्ति व्यवस्थापन गर्ने, कानूनको निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने, क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, कार्यप्रणालीलाई सरलीकरण गरी सेवाग्राही मैत्री बनाउने, सहभागितामूलक योजना तर्जुमा गर्ने, विकास प्रक्रियालाई पारदर्शी तथा उत्तरदायी बनाउने ,पूर्वाधार

[†††] *रिसाल ,नारायणप्रसाद(2077) .. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नेपालः अवस्था र भावी दिशा (पराग पाँचौं संस्करण नेपाल .(राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन।*

निर्माणमा गुणस्तर कायम गर्ने ,प्रविधिको उपयुक्त संयोजन गर्ने ,स्थानीय तहको योजनालाई राष्ट्रिय योजनासँग आबद्ध गर्ने ,नागरिक सचेतना केन्द्रको विस्तार गरी स्थानीय तहलाई सक्षम सेवा प्रवाह इकाइको रूपमा विकास गर्न सकिन्छ[‡‡‡]।

९. उपसंहार

संघीयताको कार्यान्वयन स्थानीय शासन प्रक्रिया र सुशासन परिणामले प्रभावकारी बनाउछ। नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयनसँगै स्थानीय सरकार जनताको नजिकको सरकारको रुपमा स्थापित भएको छ। संघीयतामा सुशासनको प्रगति सम्मिश्रण भएपनि संघीय इकाइका सबै सरकारहरुले शासन, विकास र सेवा प्रवाहमा जनअपेक्षित गति लिन सकेको देखिँदैन। विशेषत जेन जी (Gen Z) पुस्ताले लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यता र सुशासनको आवाज उठाइरहेको अवस्थामा केन्द्रिकृत शासन प्रणाली कायम रहँदा जनताको अपेक्षा पुरा गर्न कठिनाइ रहेको छ। शासकीय नेतृत्वकर्ता र सार्वजनिक पदाधिकारीहरुमा नैतिकता, संस्कार र असल आचरणको अपेक्षा गरेका छन्। संविधानले स्थानीय तहलाई दिएका जिम्मेवारी पुरा गर्न राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय चुनौतीहरू विद्यमान रहेका छन्। तीनै तहका सरकार, जवाफदेहिता, पारदर्शीता, जनसहभागिता र उत्तरदायी संस्कृतिको विकास एवम् वित्तीय संघीयतासँगै अन्य आयामको सबलीकरण नै सुशासनको आधार हो। पारदर्शीता, जवाफदेहिता, जनसहभागिता, र उत्तरदायित्वलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गरी सुशासन कायम गर्न सकिएमा स्थानीय शासन प्रणालीले अपेक्षित नतिजा दिन सक्छ। अतः सुशासनको प्रारम्भिक बिन्दु स्थानीय तहबाटै सुरुवात गरी तीनै तहका सरकार एवम् सरोकारवालाबीच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वबाट मात्रै सोह्रौं योजनाले लिएको सुशासन, सामाजिक न्याय र समृद्धिको सोच हासिल गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री (Bibliography)

- नेपालको संविधान।
- दीर्घकालीन सोच, २१००।
- सोह्रौं योजना।
- महालेखापरीक्षकको त्रिसट्ठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८३।
- सुशासन मार्गचित्र, २०८२ (Good Governance Blueprint)
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३।

---

‡‡‡ *भट्टराई ,महेश(2077) .. सहसचिव लिखित परीक्षा तयारीका लागि संग्रहित सामाग्री (प्रशासन): प्रथम पत्रः शासकीय प्रबन्ध र विकास।*

- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४
- सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४।
- ढकाल, झंकनाथ.)२०७१). *सुशासनको अवधारणा र अवलम्बनका अभ्यासहरू.* https://nkcs.org.np/nja/library/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=2865
- थारु खुशीप्रसाद. (2077). *नेपालको संघीय प्रणाली*(पराग पाँचौ संस्करण). नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन।
- पराजुली, जगदिश. (२०७७). स्थानीय तहमा विद्यमान समस्याहरु. प्रशासन. https://www.prasashan.com/2020/09/10/195530/
- पौडेल ,बालानन्द. (2077). *नेपालमा वित्तीय संघीयता सरल प्रश्न तर कठिन उत्तर* (पराग पाँचौ संस्करण). नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन।
- भट्टराई ,महेश. (2077). *सहसचिव (प्रशासन) लिखित परीक्षा तयारीका लागि संग्रहित सामाग्रीः प्रथम पत्रः शासकीय प्रबन्ध र विकास।*
- रिसाल ,नारायणप्रसाद. (2077). *भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नेपालः अवस्था र भावी दिशा* (पराग पाँचौं संस्करण). नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन।
- सुवेदी, सोमलाल. (२०७५). स्थानीय तहका ७७ समस्या. Nagarik News. https://nagariknews.nagariknetwork.com/opinion/173588-1552617300.html
- खनाल, गोपी कृष्ण. (२०७५). नेपालमा संघीयताको अभ्यास संघ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध (पराग पाँचौ संस्करण). नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी सङ्गठन।

English Section

Fiscal federalism, history and implementation in local levels of Nepal.



- *Krishna Prasad Khanal*[*]

Abstract

This study examines the historical evolution and practical implementation of fiscal federalism at the local level in Nepal following the Constitution of 2015, which established a three-tier federal structure. Drawing on classical and modern public finance theory, it reviews Nepal's legal and institutional framework and analyzes secondary data (FY 2019/20–2023/24) from four local governments of varying size and location. Findings show heavy local dependence on federal transfers, with internal revenue covering only about 21.4 percent of local income on average, alongside sharp urban-rural fiscal disparities. The study concludes that Nepal's fiscal federalism is constitutionally strong but operationally constrained, and recommends reforms to strengthen local revenue mobilization, equalization, and intergovernmental coordination.

Keywords: Fiscal federalism; Decentralization; Local governance; Intergovernmental fiscal transfers; Revenue mobilization; Fiscal autonomy; Nepal

1.Background

Fiscal federalism constitutes one of the foundational pillars of modern multilevel governance systems. It concerns the assignment of expenditure responsibilities, revenue-raising powers, and intergovernmental fiscal transfers among different tiers of government to promote allocative efficiency, equity, macroeconomic stability, and accountability (Musgrave, 1959; Oates, 1972). The classical theory of fiscal federalism argues that decentralized governments are better positioned to provide public goods efficiently when local preferences differ, while the central government retains responsibility for income redistribution and macroeconomic stabilization (Musgrave, 1959). Oates (1972) decentralization theorem further posits that, under conditions of heterogeneous preferences and absence of spillovers, local provision of public services enhances welfare relative to centralized provision.

In recent decades, fiscal decentralization has expanded across both developed and developing countries as part of broader governance reforms aimed at improving service delivery, strengthening accountability, and enhancing citizen participation (Bahl & Bird, 2018; Shah, 2007). However, empirical evidence suggests that decentralization does not automatically produce positive fiscal outcomes. Its effectiveness depends on institutional design, clarity of expenditure assignments, revenue adequacy, fiscal discipline mechanisms, and intergovernmental coordination (Martinez-Vazquez & McNab, 2003; Rodden, 2006). Poorly

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

designed transfer systems, weak local revenue bases, and limited administrative capacity can lead to vertical fiscal imbalances and excessive dependence on central grants, thereby undermining fiscal sustainability (Boadway & Shah, 2009).

2.History of Fiscal federalism

Fiscal federalism is one of the most important parts of the federalism which promotes the fiscal equity, transparency, capacity enhance and fiscal transfers among different layers of the governments. The history of fiscal federalism evolved gradually from classical theories of public finance to modern decentralized governance systems.

2.1 Early Foundations of Fiscal Federalism

In ancient and Medieval Roots, the concept of fiscal federalism was existed in different empires and confederations. In Roman Empire, Local provinces collected taxes while the central authority financed defense and administration. Medieval federation such as the Swiss Confederacy shared fiscal responsibilities among cantons. Early American colonies also practiced limited local taxation and expenditure autonomy.

2.2. Classical Economic Foundations (18th–19th Century)

A. Adam Smith (1723–1790)

Adam Smith laid the philosophical basis of public finance in his famous book The wealth of Nations. He emphasized the tax fairness, efficiency in public expenditure and division of governmental responsibilities. He argued that local governments are often better positioned to provide local public services.

B. David Ricardo and Classical Economists

David Ricardo and other classical economists contributed ideas regarding tax incidence, public debt and intergovernmental fiscal relations. However, they mainly focused on centralized states rather than federal structures.

2.3. Emergence of Modern Federal States

A. United States Federal System

The powers of federal government and state governments are allocated by the constitution of United states which was promulgated after the American revolution strongly influenced fiscal federalism. It focusses on federal taxation authority, state level budgeting powers and shared expenditure responsibilities. This became one of the earliest practical models of modern fiscal federalism.

B. European Federal Experiences

European countries like Germany, Switzerland, Canada developed systems where provinces or cantons had constitutionally protected fiscal powers. These systems influenced later theories on revenue sharing and equalization grants.

2.4. Birth of Fiscal Federalism as an Academic Discipline (20th Century)

The modern theory of fiscal federalism emerged mainly after the great recession in 1930 and especially after Second world War.

A. Richard Musgrave

Richard Musgrave is widely regarded as the father of modern fiscal federalism. He developed the theory of Public Finance. He divided government fiscal functions into three branches namely, allocation function for efficient provision of public goods, distribution function to reduce income inequality and stabilization function for maintaining macroeconomic stability. The focus areas of Musgrave are local governments should handle local goods and central governments should manage redistribution and economic stabilization. This became the cornerstone of the first-generation fiscal federalism theory.

2.5 Local Choice Theory

In 1956, Charles Tiebout introduced the theory of voting with feet. He found that citizens move to jurisdictions offering preferred combinations of taxes and services. There will be the competition among local governments to improve efficiencies. This theory is also known as local choice theory which strengthens arguments for decentralization.

2.6 Fiscal Decentralization Theory

Wallace Oates formulated the decentralized theory and made a breakthrough in fiscal federalism. According to this theory Local governments should provide public goods when local preferences differ across jurisdictions. Each local governments can better identify local needs whereas decentralization increases the efficiency and responsibility. This is the major theme in fiscal decentralization theory.

2.7 First Generation Theory of Fiscal Federalism:

This phase was started from 1950 and ended in 1970. This phase of Fiscal federalism emphasized on efficiency, welfare economics and optimal assignment of taxes and expenditures. The main assumptions of this era are governments act benevolently; policymakers seek public welfare and intergovernmental fiscal transfers to correct inequalities. Economists Richard Musgrave, Wallace Oates and Paul Samuelson had given more contribution in this period.

2.8 Second Generation Fiscal Federalism

The period in the history of fiscal federalism in the world after 1980 is also known as second Generation Fiscal Federalism. The Economists Barry Weingast, Geoffrey Brennan and James Buchanan contributed for the development of fiscal federalism in this period. The main assumptions of this generation are governments are self-interested, political incentives matter and corruption and inefficiency affect decentralization. This theory focused on accountability, competition among governments and political economy.

2.9 Fiscal Federalism in Developing Countries

Most of the developing countries were affected by the wave of fiscal federalism specially through the Second-generation fiscal federalism after 1980. The main reasons of adopting the

decentralization and fiscal federalism in developing countries are democratization, regional inequality, ethnic diversity, administrative efficiency and pressure from international organizations. Multinational organizations like Word Bank, International Monetary Fund and Asian Development Bank promoted decentralization and fiscal federalism in developing countries. Countries like India, Brazil, South Africa, Indonesia, Nepal reform their governance system to federalism.

2.10 Fiscal Federalism in Nepal

Nepal is transformed to republic democratic federal state from unitary governance system through the constitution of Nepal 2015. Nepal adopted a three -tier federal structure namely, one federal government, seven provincial governments and seven hundred fifty-three local governments. Altogether there are seven hundred sixty-one governments in federal structure of Nepal. Revenue sharing, Fiscal transfers and autonomy of distribution and expenditure, Natural resource sharing, concurrent powers and equalization grants, right of deficit financing by mobilizing public debt and borrowing are key constitutions features of fiscal federalism in Nepal. National Natural Resources and Fiscal Commission, Ministry of finance, Ministry of federal affairs and general administration are major institutions to manage fund flow mechanism and make more possible to implement fiscal federalism.

To conclude, the history of fiscal federalism reflects the evolution of governance from centralized taxation systems to sophisticated multi-level fiscal arrangements. Beginning from classical public finance ideas, it developed into a major academic and policy field through the contributions of Musgrave, Tiebout, and Oates. Today, fiscal federalism is central to democratic governance, decentralization, and local development across the world. For countries like Nepal, fiscal federalism remains both a constitutional commitment and a developmental challenge, particularly in ensuring financial sustainability and effective local governance

3. Institutional provision for implementation of fiscal federalism

Ministry of finance manage resource of the local bodies. The fiscal transfers, distribution and redistribution mechanism will be done by ministry of Finance. The equalization, conditional, special and complementary grants are transferred from federal and province to the local levels. Such type of fiscal transfers will be done in provinces from federal government as well.

Financial Comptroller General Office will manage the mechanism for fiscal transfers and the mechanism for internal control system as internal audit. National Natural and fiscal commission will provide the formula and the recommendations for fiscal transfers. Province treasury office will manage the mechanism for fiscal transfers from province. The office of Auditor General will supervise in the sense of regularity, economical, efficiency, effectiveness and relevancy of the mobilization of public purse. The Public Account Committee in the parliament will discuss the concern issues of the final audit report. Local governments are more responsible for the better implementation of fiscal federalism.

4. Legal provision for fiscal federalism in Nepal:

4.1 Constitution of Nepal, 2015

Nepal promulgated a new constitution that significantly restructured its governance framework, introducing a federal system that aimed to enhance local governance and promote decentralized administration in 2015. The legal bases, principles and fundamental frameworks are based on Constitution of Nepal.

a. Federal Structure and Distribution of Powers

The Constitution of Nepal defines a federal structure that categorizes government powers into three distinct levels: the federal level, the provincial level, and the local level. According to Article 56, the state is organized into seven provinces, each provided the certain degree of autonomy to govern. This division of powers is crucial for fiscal federalism, as it empowers local governments to undertake revenue generation and expenditure responsibilities essential for governance delivery at the grassroots level.

b. Fiscal Autonomy and Revenue Generation

The Constitution explicitly outlines the financial responsibilities and revenue-sharing mechanisms between different levels of government. Article 58 asserts that the local government has the authority to levy certain taxes and generate income. This right is vital for fostering local accountability and enhancing the capacity of local governments to respond to community needs. Fiscal autonomy allows local governments to prioritize their budgetary allocations based on local preferences and demand, thus promoting more responsive governance (Sharma, 2019).

c. Intergovernmental Fiscal Transfers

Article 61 of the Constitution provides for intergovernmental fiscal transfers, where the federal government supports local governments through grants and allocations. These transfers are particularly important in promoting equitable development, especially in underdeveloped and marginalized areas. Financial decentralization, facilitated by these transfers, empowers local leaders to implement policies and projects that are tailored to specific local contexts (Bhattarai, 2020).

4.2 Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017

The Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017 is a crucial piece of legislation designed to facilitate financial decentralization in Nepal. It ensures the allocation of fiscal resources from the central government to local governments, which is essential for the smooth functioning of decentralized governance. The Act addresses the challenges of equitable distribution of financial resources, allowing local governments to perform their roles effectively in service delivery, infrastructure development, and other public goods provision (Bhattarai, 2019).

4.3 Inter-relation and Management Act, 2020

The Inter-relation and Management Act, 2020 seeks to strengthen the relationships and coordination mechanisms between the central, provincial, and local governments. This Act is vital in a federal system, as it establishes the parameters for intergovernmental relations. According to Yadav (2020), the Act emphasizes cooperation and clarifies the roles and

responsibilities of different governmental levels, thus providing a legal framework to ensure effective fiscal federalism

4.4 Local Government Regulation Act, 2017

The Local Government Regulation Act, 2017 provides guidelines for the organization, functioning, and financial management of local governments. It ensures that local governments have the legal capacity to manage their finances, raise revenues, and allocate budgets for developmental activities. The Act is critical for local governance, as it empowers local authorities by defining their fiscal responsibilities (Subedi, 2018). However, Sharma and Yadav (2019) highlight that while the Act provides local governments with autonomy, many face challenges related to limited capacity, insufficient revenue sources, and dependency on central government transfers. This act is not governed the taxes and royalties from river and community forest. Hence most of the local levels are not achieving the revenue from these sectors. The tax base of the local level should make wider and overlapping issues should be resolved through laws.

4.5 National Natural Resource and Fiscal Commission Act, 2017

The National Natural Resource Management Act, 2017 governs the sustainable management of Nepal's natural resources. It introduces mechanisms for the decentralized management of natural resources, which are often the responsibility of local governments. The act aligns with the principles of fiscal federalism by enabling local governments to manage and generate revenue from natural resources, which can then be reinvested into local development projects (Khadka, 2019). The recommendations of NNFRC is not mandatory to implement, hence some of the local levels getting less amount of money less than recommendation.

4.6 Periodic Plan and Annual Budget

Periodic planning is crucial for effective governance, especially in a decentralized system. In Nepal, the introduction of periodic plans aligns with the principles of fiscal federalism by promoting local engagement in the development process (National Planning Commission, 2020). The periodic plan serves as a strategic tool for allocating resources, setting priorities, and ensuring that local governments can meet their fiscal responsibilities.

The budgeting process in a decentralized framework is essential to achieving effective local governance. A well-structured budget aligns with the principles of fiscal federalism by allowing local governments the autonomy to allocate resources according to community needs (Pradhan & Tiwari, 2021).

5. Trend of Internal Revenue and Expenditure

The secondary data obtained from Financial Comptroller General Office covering the fiscal years 2019/20 to 2023/24 were analyzed for this study. The analysis was conducted through tabular and Graphical representations. The local levels were taken as references for study, including Kathmandu Metropolitan, Tulsipur sub metropolitan, Rajbiraj municipality and Saipal Rural Municipality. A comparative assessment was undertaken to identify trends and draw conclusions.

The findings reveal a complex landscape where constitutional aspirations are influenced by operational realities, systemic constraints, and persistent inequalities.

5.1 Structural Fiscal Dependency and Constrained Autonomy

The most salient outcome of this analysis is the profound fiscal dependency of local governments on central transfers. As summarized in Table 1, local governments in Nepal generated, on average, only 21.4% of their income from internal sources during FY 2019/20 and 2023/24, while their average budget to execution budgets remained at 73.4%. This signifies that nearly four-fifths of local budgets are financed through intergovernmental fiscal transfers including fiscal equalization grants, conditional grants, and special grants from the federal government. Such heavy reliance undermines the core principle of fiscal federalism, which posits that subnational financial autonomy is essential for responsive and accountable governance. The consistently low proportion of own-source revenue points to structural limitations: narrow tax bases, weak administrative capacity for revenue collection, and an institutional environment that does not sufficiently incentivize local revenue generation.

Concurrently, local governments demonstrated a limited capacity to execute their budgets. The average expenditure rate across all local levels stood at approximately 73% of the total annual budget allocation. This substantial under-spending reveals systemic inefficiencies in planning, procurement, and project implementation. Qualitative insights from key informant interviews, particularly with planning and finance officers, indicate that the delayed and unpredictable disbursement of federal transfers is a primary bottleneck. Funds often arrive months into the fiscal year, disrupting annual work plans, delaying contract awards, and culminating in rushed end-of-year spending that compromises both project quality and financial oversight. This combination of weak revenue generation and poor expenditure efficiency creates a double bind: local governments are neither fiscally self-reliant nor fully effective in utilizing the transferred resources, constraining their ability to deliver services and promote local development.

Table 1: Fiscal Performance of Local Governments in Nepal (Five-Year Average: FY 2019/20 - 203/24)

Indicator	**Aggregate Value (%)**	**Implication**
Average Share of Internal Revenue	21.4	High dependency on federal transfers; limited fiscal autonomy.
Average Budget Expenditure Rate	73.4	Systemic inefficiency in budget execution and resource absorption.
Resource Gap (Income vs. Expenditure)	~26.0	Structural deficit indicating chronic fiscal stress and dependency.

Source: Compiled from FCGO Publications (2019/20– 2023/24)

5.2 Pronounced Horizontal Imbalances and the Urban-Rural Chasm

Aggregate national figures obscure severe and entrenched disparities in fiscal capacity across different regions and categories of local government. A provincial comparative analysis reveals a stark core-periphery divide, highlighting substantial disparities in fiscal capacity across

provinces (Table 2). While Bagmati Province's local governments generated 32.3% of their income from local sources, Karnali Province generated only 9.9%. Provinces such as Sudurpaschim (11%) and Gandaki (20%) fell between Bagmati and the others, but remained well below Bagmati. This threefold disparity demonstrates that the benefits of decentralization are distributed unevenly, potentially reinforcing pre-existing regional inequalities rather than alleviating them, thereby contravening the equity objectives of fiscal federalism.

Table 2: Disparities in Fiscal Capacity Across Provinces (Five-Year Average)

Province	**Average Internal Revenue (% of Total Income)**	**Average Expenditure Execution (% of Budget)**
Bagmati	32.3	67.6
Madesh	25.4	70.8
Gandaki	19.5	74.4
Lumbini	17.9	74.9
Koshi	16.9	76.2
Sudurpaschim	11.1	81.3
Karnali	9.9	79.7

Source: Compiled from FCGO Publications (2019/20 - 2023/24).

This provincial imbalance is exemplified by the stark contrast between urban and rural local bodies (Table 3). These imbalances are magnified at the municipal level, revealing an acute urban-rural dichotomy. Kathmandu Metropolitan City emerged as a significant outlier, with internal revenue accounting for over 74% of its income, while expenditure execution averaged just 44%, resulting in substantial and sustained budget surpluses. On the opposite end of the spectrum, Saipal Rural Municipality exemplified fiscal precarity, with internal revenue at 10% and expenditure at 86%, leaving no fiscal space for discretionary development and indicating a hand-to-mouth existence. Municipalities like Rajbiraj (23% internal revenue) and Tulsipur Sub-Metropolitan (29%) represent an intermediate reality but still face significant resource gaps. This disparity contravenes the principle of fiscal equalization, a bedrock of federal systems designed to ensure all jurisdictions can provide a comparable standard of public services. The evidence suggests that, without robust mechanisms for horizontal fiscal equalization, Nepal’s federalism risks institutionalizing a two-tiered system of citizenship in which the quality of governance is determined by one’s postal code.

The four local governments presented in Table 3 were selected purposively to represent the spectrum of fiscal performance observed in the dataset, rather than as a statistically representative sample. Kathmandu Metropolitan City was chosen as the extreme positive outlier, demonstrating the highest internal revenue generation (74.2%) and lowest expenditure execution (44.1%) among all 753 local units. Saipal Rural Municipality (Bajhang District, Sudurpaschim Province) represents the opposite extreme, with among the lowest internal revenue (9.9%) and chronically high expenditure rates indicative of fiscal precarity. Rajbiraj Municipality (Saptari District, Madhesh Province) and Tulsipur Sub-Metropolitan City (Dang District, Lumbini Province) were selected as illustrative intermediate cases, representing the more common reality of moderately low own-source revenue (23.0% and 28.8%, respectively)

and significant dependence on federal transfers. This purposive selection enables a clear illustration of the urban-rural and regional fiscal chasm without claiming statistical representativeness for the individual cases.

Table 3: Contrasting Fiscal Realities: Urban Affluence vs. Rural Constraint

Local Government (Type)	**Avg. Internal Revenue (%)**	**Avg. Expenditure (%)**	**Key Fiscal Status**
Kathmandu Metropolitan City	74.2	44.1	Substantial Surplus; High fiscal autonomy.
Tulsipur Sub-Metropolitan	28.8	68.3	Moderate Gap; Dependent on transfers.
Rajbiraj Municipality	23.0	72.6	Significant Gap; Constrained capacity.
Saipal Rural Municipality	9.9	86.3	Severe Deficit; High dependency, minimal discretion.

Source: Compiled from FCGO data for selected local bodies (2019/20 - 2023/24).

5.3 Institutional and Legislative Friction in Implementation

Beyond the quantitative data, the qualitative findings highlight significant institutional and legislative ambiguities that stifle genuine local autonomy. A critical analysis of the policy framework reveals contradictions that confuse revenue assignments and limit fiscal space. Although the Constitution (Articles 59 and 60) grants local governments the authority to tax and to finance deficits, subsequent laws and policies create overlapping mandates and operational barriers. For instance, the International Development Cooperation Policy (2019) centralizes authority over foreign aid, effectively limiting local governments' access to alternative financing. Furthermore, conflicts between the Local Government Operation Act (2017) and the Intergovernmental Fiscal Transfer Act (2017) over the right to royalties from natural resources, such as riverine materials, have created legal ambiguity, often stalling potential revenue streams for local bodies. As one Chief Administrative Officer interviewed noted, this results in "paper autonomy," in which responsibilities are devolved without the corresponding fiscal tools and clarity needed to exercise them effectively.

The design and operation of the intergovernmental fiscal transfer system itself emerged as a critical challenge. Although the system is formula-based and intended to promote equity and predictability, stakeholders at the local level consistently reported inefficiencies. The most frequently cited issue was the chronic delay in the disbursement of funds from the federal treasury. These delays, confirmed across multiple respondent categories, paralyse local planning cycles, undermine contract management, and foster financial uncertainty that is detrimental to both governance and development outcomes. This finding underscores a principle often highlighted in public finance literature: the timeliness and predictability of transfers are as critical to local governance as their overall size or design.

5.4 Deficits in Administrative Capacity and Accountability

The study identified severe constraints in administrative and technical capacity as a fundamental barrier to effective financial management. The introduction of digital systems such as the Sub-National Treasury Regulatory Application (SuTRA) was a positive step toward standardizing accounting and enhancing transparency. However, its effectiveness is severely limited at the grassroots. Interviews with account officers in rural municipalities revealed a widespread lack of trained personnel to operate the system proficiently. This deficit, compounded by unreliable electricity and internet connectivity in remote areas, results in data-entry backlogs, errors, and continued reliance on manual processes, undermining the purpose of a real-time, integrated financial management system.

The accountability ecosystem, while formally established, exhibits significant weaknesses in enforcement and impact. The Office of the Auditor General (OAG) holds constitutional responsibility for external audit but is stretched thin across hundreds of local units, which can lead to superficial audits and significant backlogs. More critically, the study found a pronounced "implementation gap" in the audit process. Findings and recommendations from audit reports are rarely enforced with meaningful consequences. Local assemblies often lack the technical expertise or political will to ensure that corrective action is taken, creating a cycle in which similar irregularities are reported year after year without resolution. As a representative of an oversight body indicated, this undermines the deterrent effect of auditing and erodes fiscal discipline, thereby allowing waste and resource misuse to persist.

5.5 Implications for Governance: Service Delivery and Democratic Accountability

The impact of these fiscal and institutional realities on local governance is multifaceted and presents a mixed picture. On the one hand, decentralization has succeeded in bringing government physically closer to the people. Citizens reported improved access to administrative offices, saving time and reducing travel costs associated with travel to district headquarters. Mandatory processes such as public hearings and participatory budgeting have created new, if sometimes ritualistic, forums for citizen engagement, thereby raising public awareness of local planning and resource allocation. This aligns with theoretical expectations that decentralization can enhance the state's visibility and accessibility.

On the other hand, the study finds that the potential for improved accountability and responsive service delivery is severely constrained by fiscal constraints. The classic "benefit principle" linking local taxation to local service provision a key mechanism for accountability in fiscal federalism theory is severely diluted when most of the local funding comes from impersonal federal transfers. This disconnect can reduce citizens' incentive to closely monitor local government performance, as they do not directly bear the financial costs of inefficiency or corruption. Furthermore, the heavy reliance on conditional grants restricts local policy discretion, often transforming municipalities into implementing agencies for centrally designed programs rather than innovators tailoring services to local contexts. In fiscally stressed rural municipalities, budgets are increasingly absorbed by recurrent administrative costs, leaving minimal resources for capital investment or quality improvement in essential services such as health, education, and infrastructure, thereby perpetuating a cycle of underdevelopment.

5.6 Synthesis: Bridging the Chasm Between Constitutional Vision and Ground-Level Reality

The findings of this study necessitate a critical reconciliation with the theoretical underpinnings of fiscal federalism. The Nepali experience vividly illustrates the cautionary arguments of scholars like Bahl (1999) and Shah (2007), who emphasize that successful decentralization in developing countries is contingent upon robust complementary institutions capable bureaucracies, clear legal frameworks, and enforceable accountability mechanisms. The evidence suggests that devolving responsibilities without simultaneously building these supportive pillars leads to a disconnect between authority and capability.

Models such as Tiebout's "voting with feet," which assume citizen mobility and inter-jurisdictional competition, have little traction in Nepal's context of limited mobility, strong community ties, and vast disparities in service quality. Similarly, Oates' decentralization theorem, which hinges on local governments' superior information about local preferences, is valid only if those governments possess the fiscal and administrative capacity to act upon that information a condition often unmet in Nepal's rural municipalities.

6. Discussion

The findings of this study illuminate the complex and often contradictory realities of implementing fiscal federalism in Nepal, revealing a system where constitutional aspirations are mediated by structural constraints, institutional legacies, and socio-economic disparities. The evidence of profound fiscal dependency, significant horizontal imbalances, and persistent capacity gaps necessitates a critical discussion anchored in both the empirical data and the broader theoretical literature on decentralization.

Foremost, the documented reliance of local governments on federal transfers constituting nearly 80% of their income directly challenges a core tenet of classical fiscal federalism theory. As posited by Oates (1972), a primary rationale for decentralization is the efficient provision of public goods tailored to heterogeneous local preferences, a process presumed to be strengthened by fiscal autonomy. However, the Nepali case demonstrates that when local bodies lack meaningful own-source revenue, the linkage between local taxation, expenditure, and accountability is severely weakened. This aligns with Bird and Vaillancourt's (1998) observation that financial decentralization without adequate revenue-raising authority risks creating "empty" devolution, where subnational governments are administratively busy but fiscally impotent. The low internal revenue generation, averaging 21%, suggests that local governments remain implementers of centrally determined priorities funded by conditional grants, rather than becoming innovative, responsive actors. This dependency syndrome undermines the potential efficiency gains theorized by the Tiebout model (1956), as the competition among jurisdictions is muted when their financial survival hinges not on attracting tax-paying citizens but on negotiating transfers from a higher authority.

The horizontal imbalances revealed between provinces and between urban and rural municipalities present a serious challenge to the equity objective of federalism. The finding that Bagmati Province generates over three times the internal revenue of Karnali Province corroborates Wagle's (2018) empirical analysis of fiscal imbalances in Nepal's federal system. Such disparities contravene the principle of fiscal equalization, a mechanism considered

essential for ensuring that all jurisdictions can provide a reasonably comparable level of public services despite differing fiscal capacities (Boadway and Shah, 2009). The data shows that poorer, rural municipalities like Saipal operate at the edge of their budgets with minimal surplus for development, while metropolitan areas like Kathmandu accumulate substantial reserves. This outcome risks cementing a two-tiered citizenship where the quality of essential services from road maintenance to school facilities is fundamentally determined by geography. Without a more robust and enforceable equalization mechanism, as managed by bodies like the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC), Nepal's federal transition may inadvertently perpetuate or even exacerbate the regional inequalities it was designed to mitigate, a concern echoed in national critiques (Poudel, 2021; Bhattarai et al., 2020).

The institutional and operational challenges identified—legislative ambiguities, delayed fiscal transfers, and weak audit enforcement—underscore the importance of the implementation dimension of decentralization. Contradictions between constitutional taxing powers and sectoral laws, such as the Forest Act 2019, create uncertainty and constrain local fiscal autonomy, supporting Shah's (2010) argument that effective fiscal federalism requires coherent and non-overlapping legal frameworks. Likewise, persistent delays in intergovernmental transfers disrupt local planning and budget execution, demonstrating that operational efficiency is as important as the design of transfer systems (Ahmad & Brosio, 2006). Weak enforcement of audit findings further undermines accountability, as recurring financial irregularities without corrective action reduce audits to procedural exercises rather than effective governance tools, thereby weakening fiscal responsibility (Martinez-Vazquez & McNab, 2003).

Capacity constraints, particularly in operating systems such as SuTRA and preparing credible budgets, reflect broader challenges of administrative readiness. The transition to federalism requires skilled financial managers and planners, yet many local governments, especially rural municipalities, continue to face shortages of qualified personnel. This finding supports Danga and Browning's (2020) conclusion that capacity building remains a major challenge in Nepal's federal transition. Consequently, Nepal's experience demonstrates that constitutional and legal provisions alone are insufficient to ensure successful fiscal federalism. The achievement of efficiency, accountability, and equity depends on sustained institutional strengthening, enhanced bureaucratic capacity, and a political commitment to genuine local empowerment. Until these foundational issues are addressed, local governments are likely to remain closer to citizens administratively while continuing to face significant fiscal and policy constraints.

7. Conclusion and recommendations

The implementation of fiscal federalism in Nepal has brought government closer to the people and strengthened the role of local governments in development and public service delivery. However, the full potential of the federal system has yet to be realized. Several constitutional provisions related to fiscal autonomy, borrowing powers, deficit financing, and natural resource revenue sharing remain only partially implemented. Local governments continue to depend heavily on federal transfers, while ambiguities in taxation authority, royalty distribution, and intergovernmental fiscal relations limit their financial sustainability and operational effectiveness. In addition, disparities in fiscal capacity, inadequate institutional capacity, and weak coordination among the three tiers of government continue to hinder the

achievement of the core objectives of fiscal federalism, namely efficiency, accountability, equity, and inclusive development.

To strengthen fiscal federalism, Nepal must prioritize the effective implementation of constitutional fiscal rights and establish a clear legal framework for subnational borrowing and deficit financing. Horizontal fiscal transfer mechanisms should be enhanced to reduce regional disparities, while overlapping tax jurisdictions and revenue-sharing arrangements should be clarified through appropriate laws and regulations. Strengthening the capacity of local elected representatives and civil servants, integrating financial management, monitoring, and auditing systems, and exploring new sources of local revenue through evidence-based policy reforms are equally important. Above all, greater coordination, policy harmonization, and mutual trust among federal, provincial, and local governments are essential to build a fiscally sustainable and citizen-centered federal system that promotes balanced development and improves the well-being of Nepali citizens.

References

Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). Fiscal decentralization and local finance in developing countries. *Public Budgeting & Finance, 38*(1), 3–25. https://doi.org/10.1111/pbaf.12180

Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal decentralization and local finance in developing countries: Development from below?* Edward Elgar Publishing.

Bhattarai, B., Ghimire, S., & Khadka, R. (2020). Fiscal decentralization and public expenditure management in Nepal. *Economic Review, 32*(2), 45–67.

Bhattarai, K. (2019). *Intergovernmental fiscal transfers and local governance in Nepal*. Ministry of Finance.

Bhattarai, K. (2020). Fiscal decentralization and equitable development in Nepal. *Journal of Public Policy and Governance, 5*(2), 45–61.

Bhattarai, K., Adhikari, D., & Regmi, P. (2020). Fiscal decentralization and public financial management practices in Nepal. *Journal of Public Administration and Governance, 10*(3), 45–62. https://doi.org/10.xxxx/jpag.v10i3.xxxx

Bhattarai, K. R., Sharma, J., & Khanal, D. R. (2020). *Fiscal federalism and local government financing in Nepal*. Policy Research Institute.

Constitution of Nepal. (2015). Government of Nepal.

Economic Procedures and Financial Accountability Act. (2019). Government of Nepal.

Financial Comptroller General Office. (n.d.). *Annual reports* (various years). Government of Nepal.

Inter-Governmental Fiscal Transfer Act. (2017). Government of Nepal.

Khadka, R. (2019). *Fiscal federalism in Nepal: Issues and challenges*. Ratna Pustak Bhandar.

Khadka, R. (2019). Natural resource governance under Nepal's federal system. *Environmental Policy Review, 6*(1), 19–34.

Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development, 31*(9), 1597–1616. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8

Martinez-Vazquez, J., & Vaillancourt, F. (2011). *Decentralization in developing countries: Global perspectives on the obstacles to fiscal devolution*. Edward Elgar Publishing.

Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.

National Natural Resource and Fiscal Management Act. (2017). Government of Nepal.

National Natural Resources and Fiscal Commission. (n.d.). *Annual and thematic reports* (various years). Government of Nepal.

National Planning Commission. (2020). *Annual report 2020*. Government of Nepal.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature, 37*(3), 1120–1149. https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120

Pradhan, R. (2022). Effectiveness of local governments in Nepal after federalization. *Journal of Nepalese Public Administration, 14*(2), 33–49.

Pradhan, R., & Tiwari, S. (2021). Budgeting practices in Nepal's federal system. *Nepal Public Finance Review, 3*(1), 41–58.

Shah, A. (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. World Bank.

Shah, A. (2007). *Local budgeting*. World Bank.

Shah, A. (2010). *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511760956

Sharma, K. (2018). Fiscal transfer mechanisms under Nepal's federal system. *Nepal Economic Review, 1*(2), 55–70.

Sharma, K. (2019). Fiscal autonomy and local governance in Nepal. *South Asian Journal of Policy Studies, 7*(1), 88–104.

Sharma, K., & Poudel, R. (2022). Institutional capacity and periodic planning in Nepal. *Journal of Development Policy, 9*(2), 101–118.

Sharma, K., & Yadav, R. (2019). Local government autonomy and fiscal dependency in Nepal. *Federal Studies Journal, 3*(1), 66–82.

Yadav, R. (2020). Intergovernmental relations and fiscal coordination in Nepal. *Federal Governance Review, 2*(2), 39–55.

Cyber Risk, Digital Governance, and Public Sector Auditing in Nepal



Rajesh Shrestha[*]

Abstract

Nepal is rapidly transitioning toward digital governance under the Digital Nepal Framework, where key public financial management systems such as the Computerized Government Accounting System (CGAS+), Treasury Single Account (TSA), Revenue Management Information System (RMIS), Sub-national Treasury Regulatory Application (SuTRA), and ASYCUDA World now handle large-scale government transactions. While this transformation has improved efficiency, transparency, and service delivery, it has also introduced significant cyber risks including hacking, data manipulation, insider threats, and system vulnerabilities. In this context, the Office of the Auditor General (OAGN) can play a critical role in ensuring accountability through IT and cyber security auditing, supported by INTOSAI standards. However, challenges such as weak IT capacity, skill gaps, limited audit tools, and fragmented system integration constrain effective audit performance. This article analyzes Nepal's digital governance landscape, emerging cyber risks, and OAGN's evolving audit role, and proposes a strategic framework focusing on legal reform, capacity building, IT tools, and inter-agency collaboration for strengthening cyber resilience and public trust.

Key words: Cyber Risk, Cyber Security, Government Auditing, Digital Governance, Cybersecurity Audit, Information Technology Audit, Public Financial Management, Data Governance, Risk-Based Auditing.

Introduction

Nepal is undergoing a major transformation in the way government services are delivered, shifting from a traditional paper-based system towards digital governance system. In the past, most government work was carried out manually through physical files, handwritten registers, paper vouchers, and face-to-face approvals. The manual system was considered as slow, labor-intensive, and prone to errors and delays. However, over the last decade, Nepal is approaching towards digital systems to improve efficiency, transparency, and accountability in public administration.

Nowadays, key government functions are managed through computerized and integrated systems. For example, the Computerized Government Accounting System (CGAS+) is used for national financial accounting, the Treasury Single Account (TSA) is used for managing government payments and cash flow, the Sub-national Treasury Regulatory Application (SuTRA) is used by local governments for budgeting and reporting, the Revenue Management Information System (RMIS) and Inland Revenue System (Integrated Tax System-ITS) are used for tax administration, and ASYCUDA World is used for customs operations. In addition,

[*] *Audit Officer, Office of the Auditor General*

Nepal has introduced citizen-facing digital platforms such as the Nagarik App, electronic procurement (e-GP), online tax filing systems, digital identity systems, and online service portals. These systems have improved access to services, reduced paperwork, and increased transparency in government operations. Citizens can now access services more quickly without physically visiting government offices.

However, this digital transformation has also created a new category of risk known as cyber risk. Cyber risk refers to the possibility of loss, fraud, manipulation, or disruption of digital systems due to cyberattacks, hacking, unauthorized access, system failures, or insider misuse. As government systems become more digital, the risk of cyber threats also increases. In Nepal's context, cyber risk is particularly serious because government systems directly handle sensitive functions such as tax collection, customs revenue, treasury operations, payroll, procurement, and citizen data. For example, if RMIS is compromised, it may lead revenue loss. If CGAS+ is manipulated, fake payments or unauthorized expenditures can occur. If TSA is not secure, government funds may be misused or diverted. If security system of SuTRA is weak, local government budgets may be misreported or misused. Therefore, cyber risk is not only a technical IT issue but also a governance, financial accountability, and public trust issue. It directly affects how public money is collected, managed, and spent. This makes cyber security governance and risk management an essential part of modern government auditing in Nepal.

Digital Governance in Nepal

As of 2081/082, Nepal is rapidly moving toward digital governance under the Digital Nepal Framework, replacing traditional paper-based processes with electronic systems. The country has improved its E-Government Development Index (e-GDI**)** ranking and introduced key initiatives like the One-Government Portal for integrated services, digital signature expansion, and automated file tracking systems. At the local level, systems such as the **Government Integrated Office Management System** and digital self-assessment tools are widely used, while most of local governments are adopting digital platforms. The **Nagarik App, Electronic Government Procurement (e-GP) system**, and online tax and revenue systems are also strengthening transparency and efficiency. However, challenges remain, including digital inequality, weak rural internet access, language barriers, and incomplete system integration. Despite progress, Nepal still needs stronger cybersecurity, better infrastructure, and capacity building to ensure effective and inclusive digital governance across all levels of government.

Similarly as of 2081/082, Nepal's government information technology systems are handling large-scale financial and administrative transactions, showing the country's strong shift toward digital governance. The **Treasury Single Account (TSA)** and **Computerized Government Accounting System (CGAS)** are used by more than 4,000 government entities and manage national expenditure, which reached around NRs 16.62 billion in the FY 2081/082. The **ASYCUDA World** system is used across 28+ customs offices and handled imports worth about NRs 1592 billion, along with significant customs concessions. At the local level, the **Sub-national Treasury Regulatory Application (SuTRA)** operates in all 753 local governments, supporting budget and financial reporting for large-scale intergovernmental transfers. The **Revenue Information Management System (RIMS)** and **Integrated Tax System (ITS)** manage tax and non-tax revenue collections, including over NRs 1196 billion in FY 2081/082.

Cyber Risk Landscape in Nepal

Cyber risk in Nepal's government systems arises due to weaknesses in technology, human behavior, and institutional controls. As government operations increasingly depend on digital systems, risks such as hacking, phishing, ransomware attacks, insider fraud, system failure, and data manipulation are becoming more common. For example, in the Revenue Management Information System (RMIS), weak security system may not control unauthorized access. In the Treasury Single Account, weak authorization mechanisms may allow unauthorized payments. In CGAS+, system weaknesses may lead to duplication of payments or manipulation of financial data. These risks directly impact government revenue and financial integrity.

Cyber security controls are the protective mechanisms used to reduce these risks. These include strong password policies, multi-factor authentication, user access restrictions, system audit logs, encryption, firewalls, antivirus systems, and regular backups. For example, in TSA, only authorized officials should be able to approve payments, and every transaction should be recorded in system logs for accountability. However, in many government offices in Nepal, these controls are still weak or inconsistently implemented. This is mainly due to limited technical capacity, lack of training, weak monitoring systems, and insufficient cyber security awareness among staff.

Data governance is another important concept. It refers to how government data is collected, stored, managed, shared, and protected. Strong data governance ensures that systems like RMIS, CGAS+, and SuTRA generate accurate, consistent, and reliable data. For example, tax revenue recorded in RMIS should match financial reports in CGAS+. If data governance is weak, inconsistencies, duplication, and manipulation of records may occur. Common cyber risks in Nepal include weak access control, insider threats, lack of audit trails, poor system integration, outdated software, weak backup systems, and dependency on external IT vendors. Many government systems are also not fully integrated, which creates gaps in data consistency between ministries and departments.

Legal and Institutional Framework

Effective cyber risk management in Nepal requires a strong legal and institutional framework. The Constitution of Nepal (2015), the Audit Act, 2075, and the Electronic Transactions Act, 2063 provide the legal basis for protecting electronic information systems and supporting public sector accountability. The Office of the Auditor General (OAGN) has the constitutional mandate to audit government information systems, while the Ministry of Communication and Information Technology, the National Information Technology Center (NITC), and other government agencies are responsible for implementing cybersecurity policies and digital governance initiatives. Internationally, INTOSAI standards and ISSAI 100 and ISSAI 5300 provide guidance for IT auditing and cyber risk assessment.

To effectively implement this legal and institutional framework, government entities should strengthen organizational cybersecurity practices through regular staff awareness programs, segregation of duties, strong access controls, business continuity planning, and secure backup mechanisms, including hot, warm, and cold backup systems. These measures help ensure operational resilience and reduce the impact of cyber incidents.

OAGN's Role in Cybersecurity Auditing

The Office of the Auditor General Nepal (OAGN) has a strong constitutional and legal mandate to audit all government entities. According to Article 241 of the Constitution of Nepal 2072,

the Auditor General is responsible for auditing all accounts, records, and documents of federal, provincial, and local governments, as well as public institutions using public funds. Although the Constitution does not explicitly mention "IT Audit," the term "records and documents" includes electronic records and digital systems. Since most government records are now stored and processed digitally, systems fall under the audit scope of OAGN.

The Audit Act, 2075 further strengthens this mandate by allowing auditors to examine any system, data, or document necessary for audit purposes. This includes digital transactions, system logs, electronic records, and computerized accounting systems. Therefore, OAGN has legal authority to conduct IT audits and cyber risk audits as part of its regular audit function.

At the international level, INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) provides global standards for government auditing. INTOSAI emphasizes that modern auditing must include evaluation of IT systems that generate financial data. It promotes risk-based auditing, meaning auditors should focus on high-risk systems such as treasury, tax, and customs systems.

INTOSAI also highlights IT General Controls (ITGC), including access control, change management, system security, backup systems, and audit logs. It encourages the use of Computer-Assisted Audit Techniques (CAATs) and data analytics to analyze large datasets instead of manual sampling. As a member of ASOSAI (Asian Organization of Supreme Audit Institutions). Internationally, Supreme Audit Institutions use digital audit systems with electronic working papers, automated audit management, data analytics, risk-based planning, secure digital evidence, and continuous transaction monitoring. The Supreme Audit Institutions of India, Japan, and South Korea have increasingly integrated data analytics, electronic audit management systems, and AI-assisted tools to improve audit quality, efficiency, fraud detection, and risk assessment. Nepal has begun this transition but requires further investment in technology, cybersecurity, and auditor capacity development.

Challenges and Capacity Gaps

Despite significant digital progress, Nepal continues to face major cybersecurity challenges. Weak access controls, including excessive user privileges and shared credentials, increase the risk of unauthorized access and data misuse. Insider threats remain a concern, as authorized users may intentionally or unintentionally compromise sensitive information, while inadequate audit trails hinder the detection and investigation of such incidents. Nepal has also experienced repeated cyberattacks on government information systems, including website defacements, ransomware attacks, distributed denial-of-service (DDoS) attacks, and unauthorized access attempts that have periodically disrupted online government services and caused system downtime. Furthermore, limited integration among government databases results in data inconsistencies, duplication, and reduced reliability. These challenges highlight the need for stronger cybersecurity governance, continuous monitoring, enhanced access controls, regular security audits, and improved incident response capabilities across public sector information systems. Many systems are not fully integrated, leading to duplication and mismatch of data.

Cyber threats such as phishing, ransomware, malware, and hacking are increasing globally, and Nepal is prone to such attacks. Another major weakness is the lack of regular system updates and vulnerability testing. Many systems run on outdated software, making them vulnerable to cyberattacks.

Backup and disaster recovery systems are also weak in many institutions. Without proper backups, system failure can disrupt government operations for long periods. Vendor dependency is another risk. Many systems are developed and maintained by external IT companies, reducing government control over security. In addition, IT audit capacity within OAGN is still developing. There is a shortage of trained IT auditors, cybersecurity professionals, and data analysts. Compared to global best practices, Nepal lag behind in automation, real-time monitoring, AI-based audit systems, and integrated governance platforms.

Role of OAGN in Cyber Risk Management

As an auditor OAGN has an important plays role in strengthening cybersecurity governance in Nepal. Using Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) internal control framework and INTOSAI standards, OAGN evaluates risk management, internal controls, and governance structures.

During audit planning, OAGN identifies high-risk systems such as TSA, RMIS, CGAS+, and SuTRA. Risk-based audit planning ensures focus on systems with high financial and operational impact. During audit execution, OAGN evaluates IT controls such as access management, password security, segregation of duties, system logs, backup systems, and change management. Data analytics tools are used to detect anomalies and irregular transactions. For example, in TSA audit, OAGN checks whether payments are properly authorized. In RMIS audit, it verifies whether tax records are accurate and secure. In SuTRA audit, it ensures local government funds are properly recorded.

The Office of the Auditor General (OAGN), Nepal, has progressively expanded its Information Technology (IT) audit activities to enhance accountability, transparency, and governance in public sector information systems. As shown in the OAGN IT audit reports, the Office has conducted audits of several critical government information systems across different sectors. These include the Bagmati Transportation Office Vehicle Registration System (VRS), Electronic Driving License Vehicle Registration System (EDLVRS), Local Body Financial Commission Information System, and the Land Revenue Information Management System (LRIMS). In addition, OAGN has audited major national information systems such as the Optical Character Recognition (OCR) system of the Office of the Company Registrar, the Integrated Revenue Department (IRD) Information System, and the Department of Transport Management (DOTM) Information System. OAGN has also carried out assessments on the implementation and utilization of the ASYCUDA customs management system and evaluated the legality and effectiveness of information systems used by government entities. These IT audits primarily assess IT governance, IT general controls, application controls, information security, data integrity, business continuity, and compliance with applicable laws, policies, and international auditing standards. Through these audits, OAGN identifies control weaknesses, cybersecurity risks, and operational inefficiencies, while providing recommendations to strengthen the reliability, security, and effectiveness of government information systems and promote improved public sector governance.

During reporting, OAGN provides clear findings and recommendations. These include improving access controls, strengthening cybersecurity policies, enhancing backup systems, and training staff. At follow-up stage, OAGN ensures implementation of audit recommendations. IT audit also enables faceless auditing, where auditors analyze systems

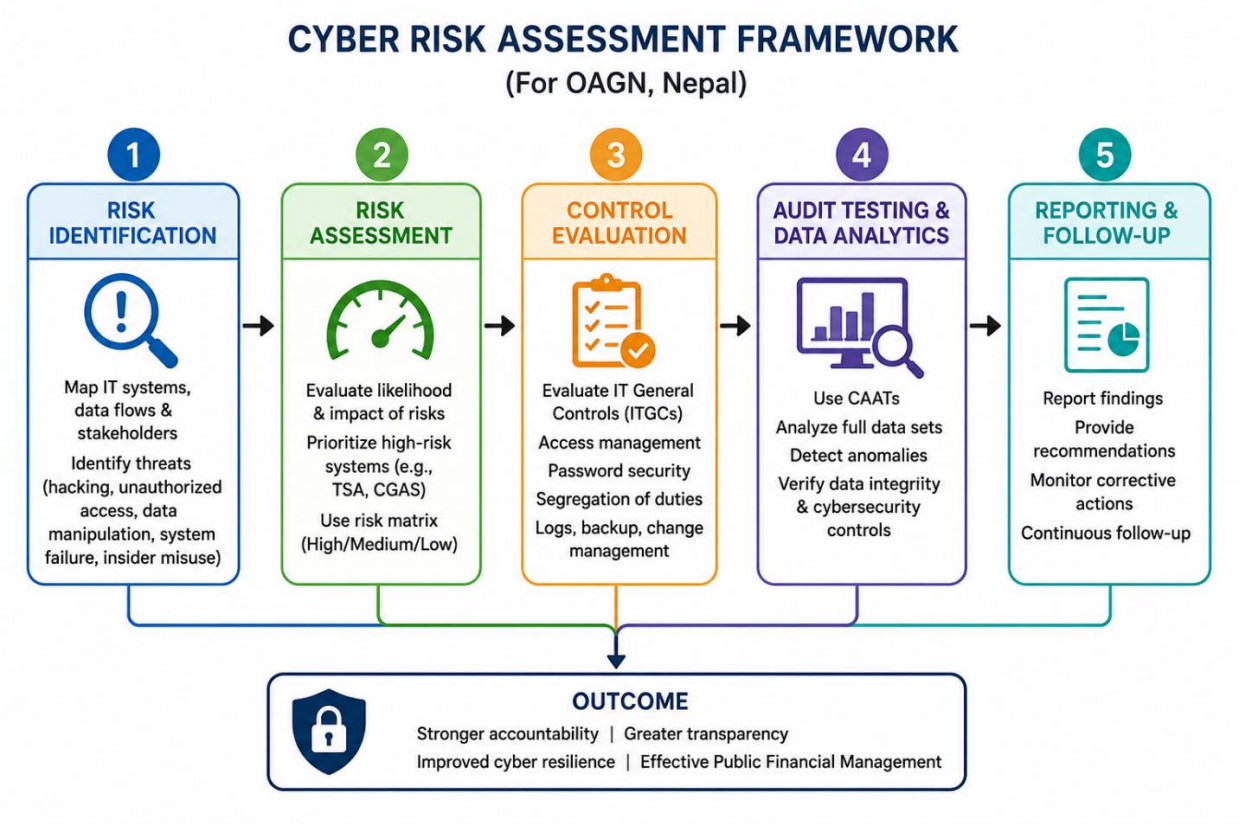
remotely without physical visits. This improves efficiency, reduces bias, and increases audit coverage.

Cyber Risk Assessment Framework

A practical **Cyber Risk Assessment Framework for the Office of the Auditor General in Nepal** should be built on international standards such as INTOSAI (ISSAI 100, ISSAI 5300) and COSO internal control principles, while aligning with Nepal's digital governance IT systems. The framework can be structured into five key stages.

First, **Risk Identification** involves mapping all critical government IT systems, data flows, and stakeholders, identifying threats such as hacking, unauthorized access, data manipulation, system failure, and insider misuse. Second, **Risk Assessment** evaluates the likelihood and impact of these risks, especially in high-value systems like TSA and CGAS where financial transactions are large. Third, **Control Evaluation** examines IT general controls including user access management, password security, segregation of duties, system logs, backup systems, and change management procedures. Fourth, **Audit Testing and Data Analytics** uses Computer-Assisted Audit Techniques to analyze full transaction datasets, detect anomalies, and verify data integrity.

Finally, **Reporting and Follow-up** ensures findings are clearly communicated with actionable recommendations, and corrective actions are monitored through continuous audit follow-ups. This framework helps OAGN move from traditional auditing to a modern, risk-based, technology-driven audit approach, strengthening accountability, transparency, and cyber resilience in Nepal's public financial management system.



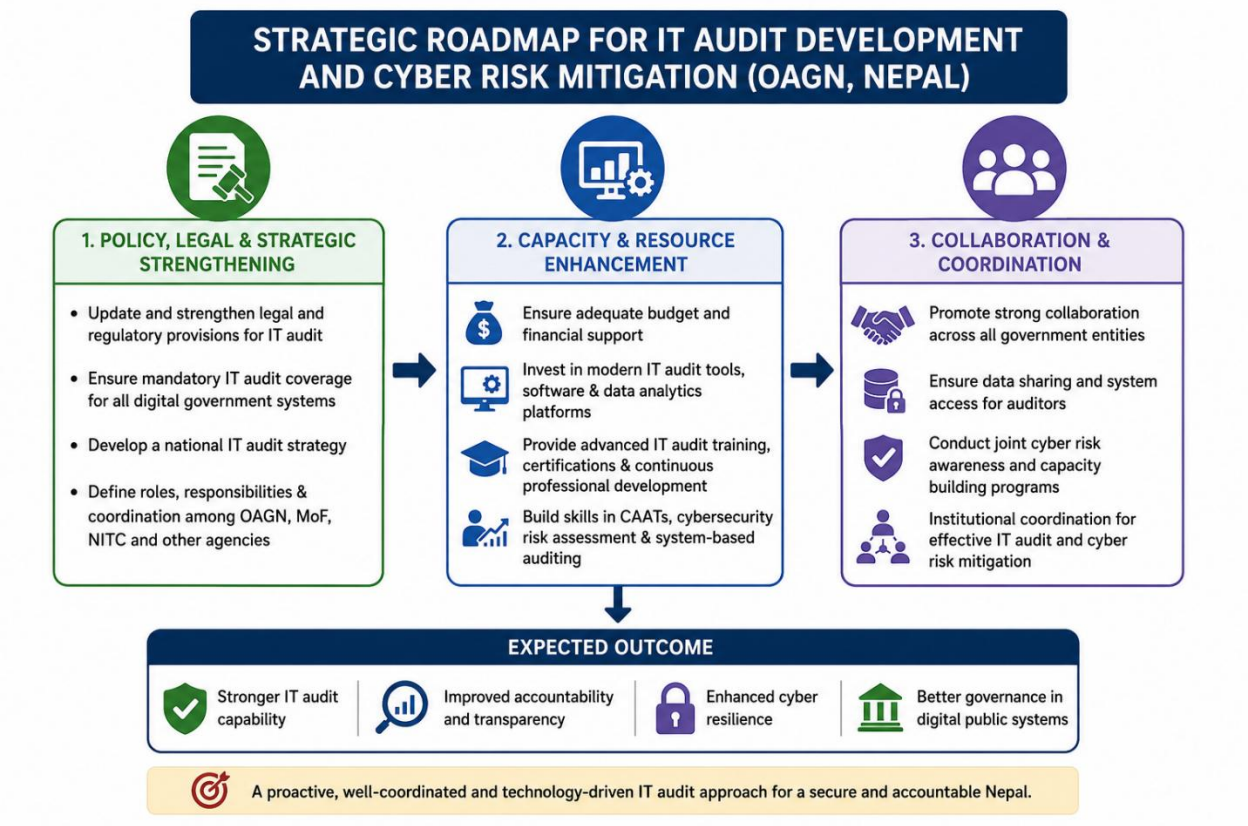
Ref: AI generated Image

Strategic Recommendations

To effectively cope with rising cyber risks in Nepal's digital governance system, the Office of the Auditor General should take a proactive and coordinated initiative for strengthening IT audit in collaboration with the Government of Nepal and other key stakeholders. First, there is a strong need to update and strengthen **legal and regulatory provisions**, ensuring that existing audit laws clearly mandate comprehensive IT audit coverage for all digital government systems. Along with legal reforms, a clear **national IT audit strategy** should be developed that defines roles, responsibilities, and coordination mechanisms among OAGN, the Ministry of Finance, the National Information Technology Center, and other system-operating agencies.

Second, adequate **budget allocation and financial support** is essential for acquiring modern IT audit tools, software, and data analytics platforms. OAGN should also invest in advanced **IT audit training, certification programs, and continuous professional development** for auditors at all levels. Staff should be equipped with practical skills in Computer-Assisted Audit Techniques, cybersecurity risk assessment, and system-based auditing.

Finally, a strong **collaborative approach across all government entities** is necessary, ensuring data sharing, system access for auditors, and joint cyber risk awareness programs. With proper motivation, capacity building, and institutional coordination, OAGN can significantly enhance its IT audit capability and ensure stronger accountability and cyber resilience in Nepal's public sector.



Ref: AI generated Image

Bridging the IT Skill Gap for Effective Cyber Risk Auditing

The Office of the Auditor General of Nepal is currently using the **Nepal Audit Management System (NAMS)** as a key digital platform to manage audit planning, execution, documentation, and reporting. NAMS is an important step toward modernizing audit operations, improving efficiency, and strengthening transparency in audit processes. It supports digital record-keeping, structured audit workflows, and better coordination in audit assignments across different levels of government. However, as Nepal's public sector systems become more advanced and digital, the current features in NAMS is not sufficient and it requires strong IT audit capability and skilled human resources.

One of the major challenges faced by OAGN is the **IT skills gap among audit staff**. Many auditors are still more experienced in traditional financial and compliance auditing, but modern auditing approach requires understanding of digital systems, cyber security risks, data analytics, and IT-based control systems. Without these skills, auditors may not fully utilize NAMS or effectively evaluate system-based risks such as unauthorized access, data manipulation, weak system controls, or cyber threats. Therefore, there is a strong need for continuous **training, orientation, and capacity building programs** to equip audit staff with essential IT skills. These should include practical training on Computer-Assisted Audit Techniques, data analytics tools, system log analysis, and IT general controls such as access management and backup systems. Regular orientation on how government digital systems operate will help auditors better understand risk points in CGAS+, TSA, RMIS, and other platforms.

In addition, OAGN should enhance its institutional capacity by promoting certification programs, workshops, and collaboration with international Supreme Audit Institutions under INTOSAI and ASOSAI frameworks. This will help auditors learn international best practices in IT audit and cyber security auditing. Overall, strengthening NAMS with skilled IT professionals and well-trained auditors will make audit work more modern, efficient, and risk-focused. It will improve audit quality, strengthen cyber risk detection, and enhance accountability in Nepal's growing digital governance system.

Audit Impact and Outcomes of Cyber Security Auditing

Strong cyber security auditing significantly enhances the impact and outcomes of the Office of the Auditor General in Nepal by transforming audit work from traditional document checking into a deeper, system-based evaluation of how government digital platforms actually function. As government operations increasingly depend on systems, the risk of financial misstatement, data manipulation, and cyber fraud has also increased. In this context, cyber security auditing allows OAGN to assess not only financial records but also the integrity, security, and reliability of the systems that generate those records.

In line with International Organization of Supreme Audit Institutions standards, particularly ISSAI 100 and ISSAI 5300, auditors are required to evaluate information technology controls, cyber risk exposure, access management, system logs, and data protection mechanisms. This enables OAGN to identify critical vulnerabilities such as weak passwords, unauthorized user access, lack of segregation of duties, system downtime risks, and potential hacking or ransomware threats. Instead of relying only on sample-based testing, auditors can apply data analytics and full-population testing to examine entire datasets, making audit conclusions more accurate, comprehensive, and evidence-based.

The outcomes of strong cyber security auditing are highly significant. First, it improves financial accountability by ensuring that public funds processed through digital systems are accurate and properly authorized. Second, it strengthens fraud detection by identifying hidden anomalies and system-level irregularities that traditional audits may miss. Third, it enhances transparency and governance by ensuring that government IT systems operate in a controlled and secure environment. Finally, it builds public trust, as citizens gain confidence that digital government platforms are independently reviewed for security and reliability. Overall, cyber security auditing makes OAGN more modern, impactful, and essential in promoting good governance and protecting public resources in Nepal's digital era.

Strategic Way Forward

A strategic way forward for Nepal to strengthen cyber risk management requires coordinated reforms in laws, capacity, and institutional cooperation. First, IT audit laws and policies should be updated so that all digital systems are clearly included under audit coverage with strong legal backing for cyber security auditing. Second, the government must increase budget allocation for IT audit tools, including data analytics software, Computer-Assisted Audit Techniques, and cybersecurity testing tools to support modern auditing practices.

Third, auditors need continuous training in digital audit techniques such as IT general controls, system log analysis, and risk-based auditing to effectively assess complex IT systems. Fourth, Nepal should strengthen cyber security institutions by improving national cyber response capacity and establishing stronger monitoring frameworks. Fifth, system integration across government agencies must be improved to ensure data consistency and reduce duplication. Finally, strong collaboration among ministries, IT units, and audit bodies is essential for effective cyber risk management and transparent governance.

Conclusion,

Strengthening cyber risk governance in Nepal's public sector requires a coordinated, future-oriented, and institution-wide transformation. As government systems such as CGAS+, TSA, RMIS, SuTRA, and ASYCUDA World increasingly drive financial and administrative operations, ensuring their security, integrity, and reliability becomes essential for safeguarding public resources and maintaining citizen trust. The Office of the Auditor General (OAGN), supported by INTOSAI standards, must evolve into a fully technology-enabled audit institution by embedding IT audit, cybersecurity assessment, and data analytics into its core functions. The strategic way forward lies in strengthening legal frameworks to explicitly mandate comprehensive IT auditing, increasing investment in modern audit tools and cybersecurity technologies, and building strong human capital through continuous training and certification in digital audit techniques. Equally important is enhancing inter-agency coordination, improving system integration across government platforms, and establishing robust cybersecurity institutions and response mechanisms. With strong institutional commitment, adequate resources, and sustained capacity building, Nepal can transition toward a secure, transparent, and accountable digital governance ecosystem where OAGN plays an important role in protecting public interest and ensuring good governance.

Glossary :

- **Cyber Risk** – Risk of loss or damage due to attacks or failures in digital systems.
- **Cybersecurity** – Protection of systems, networks, and data from digital attacks.
- **Data Integrity** – Ensuring data is accurate, complete, and not altered improperly.
- **Access Control** – Restricting who can view or use system resources.
- **Authentication** – Verifying the identity of a user before access is granted.
- **Authorization** – Granting permission to perform specific actions in a system.
- **Multi-Factor Authentication (MFA)** – Security method using two or more verification steps.
- **Audit Trail** – Record of all system activities for monitoring and review.
- **Encryption** – Converting data into secure code to prevent unauthorized access.
- **Firewall** – Security barrier that blocks unauthorized network access.
- **Malware** – Malicious software designed to damage or disrupt systems.
- **Ransomware** – Malware that locks data and demands payment to restore access.
- **Phishing** – Fraudulent attempt to steal sensitive information via fake messages.
- **Insider Threat** – Risk caused by authorized users misusing system access.
- **System Vulnerability** – Weakness in a system that can be exploited by attackers.
- **Data Breach** – Unauthorized access or exposure of confidential information.
- **Data Analytics** – Process of analyzing large datasets to find patterns or anomalies.
- **Business Continuity Planning (BCP)** – Strategy to keep systems running during disruptions.

References

1. Government of Nepal. (2015). *Constitution of Nepal (2072)*. Kathmandu: Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs.
2. Government of Nepal. (2019). *Audit Act, 2075*. Kathmandu: Office of the Auditor General / Ministry of Finance.
3. Government of Nepal. (2019). *Electronic Transactions Act, 2063 (with amendments)*. Kathmandu: Ministry of Communication and Information Technology.
4. INTOSAI. (2013). *ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna.
5. INTOSAI. (2019). *ISSAI 5300: Information Technology Audit Guidelines*. International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna.
6. INTOSAI. (2020). *GUID 5270: Guidelines for the Audit of Corruption Prevention*. International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna.
7. Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI). (2024). *Capacity Development Program on Fraud and Cyber Risk in Auditing*. ASOSAI Secretariat.

Nepal in the FATF Grey List: Identifying the Underlying Reasons



Purna Bdr. Saud[*]

Abstract

The re-inclusion of Nepal in the Financial Action Task Force (FATF) grey list in 2025 highlights persistent weaknesses in Nepal's Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing (AML/CFT) framework. This article critically examines the legal, institutional, and structural factors behind Nepal's grey-listing despite substantial legislative reform. Using doctrinal legal and qualitative policy analysis of FATF Recommendations, Asia/Pacific Group (APG) mutual evaluation reports, and Nepal's AML/CFT legislation, the study finds that Nepal's technical compliance has consistently outpaced its enforcement effectiveness. Weak inter-agency coordination, limited institutional capacity, political interference, and a large informal economy continue to undermine outcomes in investigation, prosecution, and asset confiscation. The article argues that Nepal's grey-listing is attributable primarily to implementation failures rather than legislative inadequacy, and it proposes a sequenced set of short, medium, and long-term reforms to achieve sustainable removal from the grey list.

Keywords: FATF; Anti-Money Laundering (AML); Counter-Terrorist Financing (CFT); Nepal Grey Listing; Asia/Pacific Group (APG); Financial Information Unit (FIU); Department of Money Laundering Investigation (DMLI); informal remittance systems (Hundi).

Introduction

Globalization and increasing financial interconnectedness have significantly expanded the risks associated with money laundering and terrorist financing. The proliferation of cross-border transactions, digital finance, and informal financial networks has intensified international concern over illicit financial flows. In response, the Financial Action Task Force (FATF) has emerged as the principal international standard-setting body for Anti-Money Laundering (AML) and Counter-Terrorist Financing (CFT), operating through its Forty Recommendations. As a member of the Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Nepal is subject to periodic mutual evaluation of its adherence to FATF standards. Despite a decade of legislative reform, FATF placed Nepal again on the list of "jurisdictions under increased monitoring" on 21 February 2025, assigning the country a fifteen-point action plan reviewed on a four-monthly cycle, with a nominal deadline of 2027. The re-listing reflects strategic deficiencies in the effectiveness not merely the legal architecture of Nepal's AML/CFT regime. Although Nepal has enacted and amended core legislation such as the Asset (Money) Laundering Prevention Act, its practical record in investigating, prosecuting, and convicting financial crime remains weak.

[*] *Advocate, Ramaroshan Law Firm*

This gap between formal compliance and operational reality is common to many developing economies. In Nepal's case it is compounded by weak inter-agency coordination, limited institutional capacity, political interference, and a large informal economy, while high-risk sectors such as real estate, cooperatives, and non-profit organizations remain under-supervised.

This study examines the legal, institutional, and political-economy factors behind Nepal's grey-listing, assesses the country's alignment with FATF's effectiveness standards, and proposes sequenced reforms for sustainable removal from the list.

Research Methodology

This study adopts a doctrinal legal research methodology supplemented by qualitative policy analysis. The doctrinal component examines Nepal's AML/CFT legal framework against the international standards set by FATF, while the policy analysis draws on FATF Recommendations, APG mutual evaluation reports, Nepalese legislation, government publications, and academic and news commentary as secondary sources. Comparative and analytical methods assess the gap between Nepal's technical compliance and its enforcement effectiveness across institutional performance, inter-agency coordination, investigative capacity, and enforcement outcomes.

Problem and Objectives

The central problem addressed in this article is the apparent contradiction between Nepal's increasing legislative compliance with international AML/CFT standards and its continued inability to demonstrate effective enforcement outcomes required under the FATF effectiveness framework.

This study seeks to address the following questions:

- What are the primary factors contributing to Nepal's re-inclusion in the FATF grey list despite substantial legislative reforms?
- To what extent does Nepal's AML/CFT framework comply with FATF standards in terms of effectiveness?
- What institutional and structural deficiencies undermine the implementation of AML/CFT measures in Nepal?

The objectives of the study are:

- To evaluate Nepal's compliance with FATF standards;
- To analyses institutional and enforcement gaps within Nepal's AML/CFT framework;
- To identify structural and governance-related factors contributing to grey-listing; and
- To propose policy and institutional reforms for strengthening AML/CFT effectiveness.

Conceptual Framework

This study is conceptually grounded in the distinction, central to FATF's evaluation methodology, between technical compliance and effectiveness. Technical compliance measures the extent to which a country has adopted laws, regulations, and institutional arrangements consistent with the FATF Forty Recommendations. It focuses on the formal legal and regulatory framework, such as criminalization of money laundering, creation of financial intelligence units, customer due diligence requirements, and reporting requirements. Effectiveness, however, assesses whether these measures produce measurable outcomes in detecting, investigating, prosecuting, and confiscating illicit financial proceeds.

This paper argues that Nepal's grey-listing primarily reflects deficiencies in effectiveness rather than deficiencies in legal compliance. Although Nepal has enacted significant legislative reforms and established institutional structures such as the Financial Information Unit (FIU) and Department of Money Laundering Investigation (DMLI), enforcement outcomes remain limited due to institutional weakness, political interference, inadequate coordination, and the prevalence of informal financial systems. Also incorporates a political-economy lens. Compliance gaps in Nepal are not purely technical: they reflect the incentives of political and economic actors who benefit from limited transparency in sectors such as real estate, cooperatives, and informal remittance. Because remittance inflows are a structural pillar of Nepal's economy, formalizing informal channels carries real political costs, which helps explain why enforcement gaps persist despite legislative progress. This conceptual grounding technical compliance, institutional effectiveness, and political economy organizes the analysis that follows; later sections apply it directly rather than re-explaining it.

Analysis of Nepal's Grey Listing

The fact that Nepal is listed in the Financial Action Task Force (FATF) grey list in 2025 is a combination of structural, institutional, and enforcement-related weaknesses in its Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing (AML/CFT) regime. Even though Nepal has already achieved significant progress in terms of aligning its legal system with international standards, the aspect of their efficient implementation remains the key area of concern within the framework of the FATF evaluation methodology (Financial Action Task Force [FATF], 2025).

The main problem is that there is always a gap between technical compliance and effectiveness. Nepal has also passed some of the most important legislative provisions, including amendments to the Asset (Money) Laundering Prevention Act, and has established institutional bodies, such as the Financial Information Unit (FIU) and the Department of Money Laundering Investigation (DMLI). But these legal and institutional structures have not been realized into actual enforcement results.

Despite improvements in legislative compliance, Nepal continues to demonstrate weak enforcement outcomes. APG evaluation (Asia/Pacific Group [APG], 2024) indicates that the number of money laundering investigations, prosecutions, convictions, and asset confiscations remains insufficient relative to country's identified risk profile. This suggest that AML/CFT compliance in Nepal remains largely formalistic rather than operationally effective.

The limits of the institutional capacity have an important negative impact on the operational efficacy of the AML/CFT mechanisms. In its role to gather and analyze financial intelligence, the FIU experiences problems in disseminating actionable information to other enforcement bodies. Likewise, the DMLI is also constrained by the shortage of human resources, technical expertise and procedural inefficiencies. Such restrictions undermine the capacity of the authorities to probe intricate money offenses and achieve effective criminal charges (Levi, 2020).

The second important issue is the absence of an effective inter-agency coordination. The AML/CFT framework in Nepal entails the participation of various stakeholders, such as Nepal Rastra Bank, law enforcement agencies, regulatory bodies, and prosecutorial authorities. The lack of a centralized coordination mechanism, however, results in a fragmented approach, overlap of roles, and inefficient information exchange. Such institutional fragmentation diminishes the effectiveness of the system as a whole (APG, 2024).

The prevalence of the informal sector also makes compliance with regulations more difficult. Much of Nepal's money circulation is outside the formal banking sector, especially through cash-based transactions, and informal remittance systems including, but not limited to, *"Hundi."* The practices restrict financial transparency and complicate tracking of the illegal financial flows. The perpetuation of informal financial practices is caused by socioeconomic factors, such as poor access to banking services and low financial literacy (Shrestha, 2025).

Also, a number of high risks industries are still not regulated adequately. The *real estate* industry does not have transparency in ownership and price, which makes it vulnerable to money laundering. The lack of strong governance and supervision of *cooperative institutions* has been linked to financial mismanagement. The non-profit organizations also introduce a possible risk as there are not enough monitoring mechanisms.

Governance issues, such as corruption and political meddling, also contribute to the decreased efficiency of AML/CFT. The lack of institutional independence and accountability make enforcement efforts less credible and prosecution of the financial crimes more challenging (Reuter, 2017). on the whole, the grey listing of Nepal can be majorly due to the system weaknesses during implementation instead of weaknesses in legal systems

Conclusion

Nepal's re-inclusion in the FATF grey list in 2025 confirms that legislative reform alone cannot deliver sustainable AML/CFT compliance. The principal challenge lies not in the absence of legal frameworks but in the limited effectiveness of enforcement institutions and regulatory mechanisms. Weak institutional capacity, inadequate inter-agency coordination, political interference, and the persistence of informal financial systems continue to undermine Nepal's AML/CFT regime. Accordingly, Nepal must move beyond formal compliance and prioritize measurable enforcement outcomes. Sustainable removal from the FATF grey list will require coordinated institutional reforms, stronger regulatory oversight, improved prosecutorial effectiveness, and greater political commitment to financial transparency and accountability.

Recommendations

To achieve sustainable removal from the grey list, Nepal should pursue the following reforms, sequenced by implementation horizon. These reforms must extend beyond legal alignment to institutional efficiency and quantifiable enforcement outcomes.

Short-Term

1. Establish centralized coordination. Create a centralized AML/CFT coordination mechanism enabling timely information-sharing between Nepal Rastra Bank, regulatory bodies, law enforcement, and prosecutorial agencies, reducing duplication and fragmentation.

2. Tighten high-risk sector directives. Issue binding supervisory directives for real estate, cooperatives, and non-profit organizations, mandating beneficial-ownership disclosure and reporting.

3. Fix reporting to FATF/APG. Improve the quality and completeness of case data, statistics, and reporting submitted to FATF and APG, directly addressing the reporting gaps reviewers have flagged.

Medium-Term

4. Build institutional capacity. Strengthen the FIU and DMLI through technical training, adequate staffing, and modern investigative technology, with the explicit goal of increasing investigations, prosecutions, and convictions.

5. Expand financial inclusion. Expand digital financial infrastructure and financial inclusion in underserved and rural areas to draw informal transactions gradually into the formal system.

6. Publish measurable outcomes. Track and publish enforcement outcomes — investigations, prosecutions, convictions, and asset recovery — to demonstrate effectiveness rather than formal compliance alone.

Long-Term

7. Safeguard institutional independence. Pursue legal and administrative reforms that reduce political influence over appointments and case handling in AML/CFT agencies.

8. Formalize informal remittance durably. Integrate hundi-type networks into regulated systems in ways that preserve affordability for migrant households, rather than relying on prohibition alone.

9. Embed political-economy safeguards. Introduce anti-corruption measures, such as asset-disclosure requirements for officials in high-risk sectors, into the broader AML/CFT architecture.

These reforms, sustained by political commitment and adequate resourcing, can shift Nepal's AML/CFT framework from formal compliance to operational effectiveness restoring financial integrity and international trust.

References

Asia/Pacific Group on Money Laundering. (2024). *Mutual evaluation report of Nepal*. APG Secretariat.

De Koker, L., Howell, J., & Morris, N. (2023). *Economic consequences of greylisting by the Financial Action Task Force*. Journal of Financial Crime Studies.

Financial Action Task Force. (2023, February 24). *Jurisdictions under increased monitoring – 24 February 2023*. https://www.fatf-gafi.org

Financial Action Task Force. (2025). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation (the FATF Recommendations)*. FATF.

Levi, M. (2020). *Evaluating the control of money laundering and its underlying offences*. Oxford University Press.

Reuter, P. (2017). *Illicit financial flows and governance*. World Bank Publications.

Shrestha, H. P. (2025). Nepal in FATF grey list after rise in informal economy. *Policy Commentary on Financial Regulation*.

Fiscal Discipline and Public Value Creation in Modern Financial Governance



Tomnath Uprety[*]

Abstract

Fiscal discipline and public value creation have become central pillars of modern public financial governance. Governments worldwide are facing increasing fiscal pressures due to economic instability, public debt, climate change, demographic transformation and rising citizen expectations. In this context, effective public financial management (PFM) is not merely about controlling expenditure; it is about ensuring transparency, accountability, efficiency and sustainable public value. This article examines the concept, principles, present global scenario, challenges, international practices, and future roadmap of fiscal discipline and public value creation in modern financial governance. The study highlights how robust PFM systems contribute to democratic legitimacy, macroeconomic stability, institutional trust and sustainable development. It also explores the role of fiscal rules, digital governance, transparency mechanisms, independent oversight institutions and citizen participation in strengthening fiscal governance. The paper concludes that fiscal discipline must evolve beyond austerity and become a strategic instrument for inclusive development, social justice, and long-term public welfare.

Keywords: public financial management, governance, accountability, transparency, fiscal sustainability,

Introduction

Modern governments operate in an increasingly complex fiscal environment shaped by rising public expectations, growing debt burdens, geopolitical instability, technological change and climate-related financial risks. In this context, public financial management has become a central pillar of effective governance, extending far beyond traditional accounting and expenditure control. Fiscal discipline refers to the ability of governments to maintain sustainable levels of expenditure, debt and fiscal deficits while preserving macroeconomic stability. It ensures that public finances remain stable and predictable, supporting long-term economic confidence and resilience. Public value creation, in contrast, focuses on the broader social and economic outcomes of government spending. It includes improved public services, reduced inequality, infrastructure development, environmental sustainability and strengthened citizen trust in institutions. The relationship between fiscal discipline and public value is deeply interconnected. Weak fiscal discipline can lead to inflation, debt crises, corruption and declining institutional trust, while excessive austerity may weaken essential services and hinder development. A balanced approach is therefore essential. International organizations such as

[*] *Chief Treasury Controller, DTCO, Morang*

the IMF, OECD and World Bank emphasize that strong and credible public financial management systems are vital for economic stability, democratic governance and sustainable development.

This study adopts a qualitative research methodology to analyze fiscal discipline and public value creation in modern public financial management. The qualitative approach is appropriate because it helps explore concepts, governance practices and institutional challenges in depth rather than relying on numerical measurement alone. The research is based on secondary data sources, including OECD reports, IMF working papers, PEFA global reports, World Bank publications and peer-reviewed academic literature. These sources provide reliable insights into global fiscal governance trends and reforms. Data analysis is conducted through thematic analysis, identifying key themes such as fiscal discipline, transparency, accountability, public value and governance challenges. This helps in understanding patterns and relationships across different studies. The study follows a descriptive and analytical framework to interpret existing knowledge and synthesize findings. It focuses on comparing international practices and identifying policy implications for strengthening public financial management systems.

Concept of Fiscal Discipline

Fiscal discipline is one of the foundational pillars of modern public financial management and economic governance. It refers to the ability of governments to manage public resources responsibly through prudent fiscal policies, controlled expenditure, sustainable borrowing and effective revenue mobilization. In contemporary governance, fiscal discipline is not only about reducing deficits but also about ensuring accountability, transparency, efficiency and long-term sustainability in public finance. A disciplined fiscal system maintains budgetary balance by aligning expenditures with revenues. Persistent fiscal deficits often lead to excessive borrowing, inflationary pressure and rising debt burdens, which can weaken macroeconomic stability. Governments therefore prioritize productive expenditures while limiting wasteful spending and improving the efficiency of resource allocation to support growth and development. Effective tax administration is another key element of fiscal discipline. Strong revenue systems enable governments to finance public services and infrastructure without over-reliance on external borrowing. At the same time, sustainable debt management ensures that borrowing remains within manageable limits and supports long-term economic stability rather than creating future financial stress.

Fiscal discipline also requires strong mechanisms to prevent corruption and financial leakages. Transparent procurement systems, independent audit institutions and effective oversight frameworks reduce misuse of public funds and improve public trust in government institutions. Transparency and accountability further strengthen democratic governance by ensuring that fiscal decisions are open to public scrutiny.In addition, fiscal discipline contributes directly to macroeconomic stability. It improves investor confidence, strengthens sovereign credit ratings, stabilizes inflation and enhances overall economic credibility. According to the IMF and PEFA framework, strong fiscal governance improves institutional trust and economic resilience. Ultimately, fiscal discipline creates fiscal space for strategic investments in education, healthcare, infrastructure, and social protection, thereby supporting inclusive growth, public value creation and sustainable national development.

Concept of Public Value Creation

Public value creation is a central concept in modern public administration and financial governance that focuses on the broader social, economic and institutional benefits generated through government actions and public expenditure. Unlike traditional administrative systems that emphasize rules and procedures, it prioritizes real outcomes that improve citizens' well-

being and societal progress. It reflects the idea that governments must use public resources strategically for sustainable development. Public value includes the delivery of quality public services such as healthcare, education, transportation, sanitation and public safety. When these services are accessible and effective, they improve living standards and strengthen trust in government institutions. It is also closely linked to social inclusion and poverty reduction by ensuring equal opportunities for marginalized groups.

Another key dimension is infrastructure development. Investments in roads, electricity, digital connectivity and water systems support economic growth, job creation, and productivity. Environmental sustainability is equally important, as governments are responsible for addressing climate change and protecting natural resources. Modern governance also emphasizes democratic participation and institutional trust. Citizens actively engage through consultations and participatory budgeting, strengthening accountability and legitimacy. Human development indicators such as health, education, and employment further reflect long-term social progress. Ultimately, public value creation transforms budgeting into a strategic tool for development, aligning financial decisions with social welfare, democratic values, and sustainable growth.

Principles of Modern Financial Governance

Modern public financial governance is guided by several fundamental principles that ensure the responsible, transparent, and efficient management of public resources. These principles form the foundation of effective public financial management systems and are essential for promoting economic stability, democratic accountability and sustainable development. In today's governance environment, governments are expected not only to manage finances efficiently but also to generate positive social and economic outcomes for citizens. Transparency is a core principle of fiscal governance. It ensures that citizens, civil society and oversight institutions have access to budget documents, procurement processes and expenditure reports. This openness reduces corruption, strengthens trust and improves democratic participation. The OECD emphasizes that transparent budgets are essential for accountability and effective governance.

Accountability requires governments to be answerable for the collection and use of public resources. It is ensured through parliamentary oversight, independent audit institutions, judicial review and anti-corruption agencies. PEFA reports highlight that weak audit systems and limited external scrutiny remain major challenges in many countries, especially in developing economies. Efficiency and fiscal sustainability are also key principles. Governments must minimize waste while maximizing public outcomes, ensuring that limited resources are used effectively. At the same time, sustainable fiscal policies help maintain manageable debt levels and prevent excessive burdens on future generations, strengthening long-term economic stability. Equity, rule-based governance and citizen participation further strengthen fiscal systems. Fair distribution of resources promotes social justice, while fiscal rules ensure policy discipline and predictability. Participatory budgeting and public consultations enhance democratic legitimacy and ensure that fiscal decisions reflect citizens' needs and priorities.

Present Global Scenario of Fiscal Governance

The global fiscal environment is increasingly characterized by uncertainty, rising expenditure pressures, and complex governance challenges. Governments face fiscal stress due to economic volatility, demographic changes, geopolitical tensions, environmental crises and growing public demand for better services and social protection. In this context, public financial

management (PFM) must balance fiscal discipline with developmental priorities. Climate change is a major driver of fiscal pressure, requiring significant spending on adaptation, disaster response, renewable energy and resilient infrastructure. Aging populations and rising healthcare costs further increase fiscal burdens in many countries. Geopolitical instability, trade disruptions, inflation shocks, and the COVID-19 pandemic have intensified fiscal deficits and public debt levels. Emergency spending during crises often bypassed standard controls, increasing risks of corruption and inefficiency.

PEFA assessments reveal persistent weaknesses in budget execution, procurement, asset management, auditing and transparency. Weak procurement systems, limited financial reporting, and ineffective audit institutions continue to undermine accountability. Overall, strengthening transparency, institutional capacity, digital systems, and fiscal resilience is essential for sustainable public financial governance.

Fiscal Discipline and Economic Stability

Strengthening fiscal institutions is essential, requiring empowered ministries of finance, audit bodies, parliamentary committees and anti-corruption agencies to ensure accountability and effective governance. Enhancing fiscal transparency through timely publication of budgets, audits and procurement data improves public oversight and reduces corruption risks. Promoting digital governance with integrated financial systems increases efficiency, reduces manual interference, and enables real-time monitoring of public finances. Strengthening public procurement ensures value for money through competitive and transparent processes. Improving audit and oversight institutions enhances accountability by empowering independent bodies. Expanding citizen participation through participatory budgeting strengthens democratic legitimacy and responsiveness. Building human capacity through continuous training improves institutional performance and technical skills. Adopting performance-based budgeting shifts focus toward measurable outcomes. Ensuring fiscal sustainability through prudent debt management supports long-term stability. Finally, integrating climate finance helps address environmental risks and promotes sustainable development in public financial governance systems.

Fiscal Discipline and Public Value

Fiscal discipline in modern public financial governance should not be narrowly understood as mere expenditure reduction or strict austerity. Instead, it refers to the responsible and strategic management of public resources aimed at achieving long-term economic stability and sustainable development. While controlling unnecessary expenditure and maintaining fiscal balance remain essential, excessive austerity can have harmful social consequences, including weakened public services, higher unemployment, increased inequality, and reduced overall welfare. Therefore, contemporary governance emphasizes a balanced and development-oriented approach known as "smart fiscal discipline." Smart fiscal discipline focuses on maintaining fiscal sustainability while ensuring strategic public investment. Governments are encouraged not only to control wasteful spending and corruption but also to prioritize expenditures that generate long-term public value. This approach shifts attention from short-term budget cuts to efficient allocation of resources that strengthen human development, social inclusion and economic productivity.

A key component of this approach is investment in education and healthcare. Quality education builds human capital, increases productivity and reduces poverty, while strong healthcare systems improve population health and economic resilience. The COVID-19 pandemic

highlighted the importance of sustained investment in health infrastructure and services. Infrastructure development, social protection systems, environmental sustainability and technological innovation are also central to smart fiscal discipline. Investments in transport, energy, digital systems and climate resilience enhance economic growth and competitiveness. At the same time, welfare programs and green technologies ensure inclusive and sustainable development. Ultimately, fiscal discipline is not only about limiting expenditure but about maximizing social outcomes and long-term development. Public value-oriented fiscal discipline integrates economic responsibility with social investment, ensuring that fiscal governance contributes to inclusive growth, improved living standards, and sustainable national progress.

Challenges in Modern Financial Governance

Despite significant reforms in public financial management (PFM) over recent decades, global fiscal governance continues to face deep-rooted and emerging challenges that undermine fiscal discipline, efficiency, transparency and public value creation. These challenges are especially severe in developing economies where institutional capacity and governance systems remain weak. One of the most persistent issues is corruption and financial leakages. Weak procurement systems, political patronage and inadequate oversight mechanisms allow misuse of public funds, reducing the effectiveness of government spending and eroding public trust. Corruption also leads to inefficient resource allocation and poor-quality public services.

Weak institutional capacity further limits fiscal performance. Many governments lack skilled professionals, modern financial systems, and strong coordination among budgeting, accounting, and auditing institutions. As a result, even well-designed fiscal policies often fail during implementation, weakening governance outcomes. Rising public debt is another major global concern. High debt levels reduce fiscal space, increase vulnerability to financial crises and limit investment in key sectors such as health, education and infrastructure. This creates long-term sustainability risks for national economies. Political interference in fiscal decision-making also weakens fiscal discipline. Short-term political priorities often lead to populist spending and weak compliance with fiscal rules, undermining long-term planning and institutional credibility.

Weak procurement systems and limited transparency further aggravate inefficiencies. Non-competitive procurement reduces value for money, while poor access to fiscal data limits public oversight. Weak audit institutions with limited independence also reduce accountability in public spending. Finally, emerging risks such as climate change, natural disasters and cybersquatting threats are placing additional pressure on fiscal systems, highlighting the need for stronger institutions, transparency and digital resilience in modern public financial governance.

International Best Practices in Fiscal Governance

Many countries and international institutions have introduced innovative fiscal governance practices to strengthen public financial management, enhance accountability and improve transparency in the use of public resources. These reforms reflect a global shift from traditional compliance-based budgeting toward modern, results-oriented and citizen-centered fiscal systems. One of the most important innovations is the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF). MTEFs extend budgeting beyond a single fiscal year, usually covering three to five years. This improves fiscal predictability, supports macroeconomic stability and enables

strategic allocation of resources aligned with long-term development goals, as seen in countries like New Zealand and Sweden.

Independent fiscal institutions (IFIs) are another key reform. These bodies, such as fiscal councils, provide non-partisan analysis of fiscal policy, budget assumptions and government performance. According to the OECD, IFIs strengthen transparency, improve fiscal credibility, and reduce political bias in budget decisions. Participatory budgeting has also transformed fiscal governance. Originating in Brazil, it allows citizens to directly influence budget allocation through consultations and community participation, improving transparency, accountability, and democratic engagement. Digital public financial management systems are further strengthening governance. Tools such as Integrated Public Financial Management Information Systems (IPFMS), e-payments and e-procurement platforms enable real-time monitoring, reduce corruption risks and improve efficiency and data accuracy.

Fiscal Discipline in the Digital Era

Technology is fundamentally transforming public financial governance by reshaping how governments collect revenues, manage expenditures, monitor financial flows and engage with citizens. Digitalization has introduced higher levels of transparency, efficiency and accountability in public financial management systems, making governance more responsive and data-driven. Electronic procurement (e-procurement) is one of the most important innovations, as it digitizes the entire procurement cycle from tender publication to contract award. This reduces human interference, minimizes corruption risks, enhances competition and ensures better value for public money. Real-time expenditure tracking systems also allow governments to monitor spending continuously, improving decision-making and reducing financial irregularities.

Automated auditing systems and digital tax administration platforms further strengthen fiscal governance. Automated auditing uses algorithms to detect anomalies and fraud, while online tax systems simplify filing, reduce evasion and improve compliance. Advanced data analytics and artificial intelligence are increasingly used to identify risk patterns and enhance financial integrity. Integrated Financial Management Information Systems (IFMIS) connect budgeting, accounting, treasury and reporting functions into a single platform, improving budget execution, transparency and accuracy in financial reporting. Digitization also enhances citizen engagement through open data platforms and online budget portals, enabling public access to fiscal information and improving accountability. However, these benefits come with challenges, including cybersquatting risks, limited digital literacy, weak institutional capacity and the need for strong data governance frameworks to ensure security, accuracy, privacy and ethical use of financial data.

Public Procurement and Value for Money

Public procurement represents one of the largest and most sensitive components of government expenditure, often accounting for a substantial share of national budgets. Because of its scale and complexity, procurement systems play a decisive role in shaping fiscal discipline, efficiency and public value creation. When effectively managed, public procurement ensures that governments obtain goods, services, and infrastructure at the best possible quality and cost. However, when governance structures are weak, procurement becomes a major source of fiscal leakage and inefficiency. Weak procurement systems are frequently associated with corruption, cost overruns, poor-quality infrastructure and financial waste. Corruption in procurement processes may arise through bid rigging, favoritism, political interference and lack of

transparency in contract awards. These practices distort fair competition and lead to inefficient allocation of public resources. Cost overruns are also common in poorly managed procurement systems, often resulting from weak planning, inaccurate cost estimation, and inadequate contract monitoring. In many cases, infrastructure projects are delayed or completed with substandard quality due to ineffective oversight and weak contractor accountability.

According to Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) assessments, non-competitive procurement practices remain widespread across many countries. These practices reduce transparency, limit competition and weaken value-for-money outcomes in public spending. When procurement decisions are not based on competitive processes, governments risk paying higher costs for lower-quality outputs, thereby undermining fiscal discipline and public trust. To address these challenges, many countries have adopted procurement reforms based on international best practices. Competitive bidding processes are essential to ensure fairness, transparency and cost efficiency in awarding public contracts. E-procurement systems further enhance governance by digitizing procurement procedures, reducing human discretion, and minimizing opportunities for corruption. Procurement transparency portals allow citizens and oversight institutions to access real-time information about tenders, contracts, and expenditures, thereby strengthening accountability.

Independent oversight mechanisms, such as procurement review boards and audit institutions, are also critical in ensuring compliance with rules and standards. These bodies help detect irregularities, enforce regulations and maintain integrity in procurement systems. Additionally, value-for-money assessments ensure that procurement decisions are not solely based on cost but also consider quality, efficiency, and long-term benefits. Strong procurement governance is directly linked to public value creation. By ensuring efficient use of public funds, improving service delivery, and enhancing infrastructure quality, effective procurement systems contribute significantly to economic development, institutional trust, and overall governance performance.

Fiscal Governance and Democratic Trust

Fiscal governance plays a decisive role in shaping democratic legitimacy, as it directly influences how citizens perceive the credibility, fairness and effectiveness of the state. When governments mismanage public funds, conceal fiscal information, engage in corruption, or fail to deliver essential public services, public trust in institutions declines sharply. Such failures weaken the social contract between the state and citizens and reduce confidence in democratic systems. In contrast, transparent and accountable financial governance strengthens legitimacy by ensuring that public resources are managed in the public interest. Open disclosure of budgets, fiscal reports, and expenditure practices allows citizens to evaluate government performance and builds institutional trust.

When governments maintain fiscal discipline and demonstrate responsible spending, citizens are more likely to support public policies. Clear visibility of how resources are collected and allocated increases trust and reduces perceptions of misuse or inefficiency. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) emphasizes that budgets are not merely technical documents but expressions of national priorities and democratic values. They reflect choices about education, health, infrastructure and security. Thus, transparent and participatory budgeting strengthens democratic accountability, enhances civic engagement, and reinforces the legitimacy of governance systems by aligning fiscal policy with public expectations.

Roadmap for Strengthening Fiscal Discipline and Public Value

A comprehensive road map is essential for strengthening modern financial governance, particularly in an era marked by fiscal pressures, governance challenges and rising public expectations. Such a road map provides a structured pathway for governments to enhance fiscal discipline while simultaneously promoting public value creation. It integrates institutional reform, technological modernization, transparency enhancement and citizen engagement into a coherent strategy for sustainable public financial management. Followings are the road map for strengthening fiscal discipline and public value: Strengthening fiscal institutions is fundamental by reinforcing ministries of finance, supreme audit institutions, parliamentary committees and anti-corruption agencies to ensure accountability and effective policy implementation. Enhancing fiscal transparency requires timely publication of budgets, audit reports, procurement data, and fiscal performance information to support public oversight and reduce corruption. Promoting digital governance through integrated financial systems and e-governance tools improves efficiency, reduces human interference, and strengthens real-time monitoring of public finances. Strengthening public procurement systems ensures value for money by promoting competitive, transparent processes and reducing corruption and inefficiencies in public spending. Improving audit and oversight institutions enhances accountability by empowering independent external audit bodies with legal authority and technical capacity. Expanding citizen participation through participatory budgeting and public consultations strengthens democratic legitimacy and aligns fiscal decisions with public priorities. Building human capacity through continuous training and professional development improves the technical skills and performance of public financial management officials. Adopting performance-based budgeting shifts focus from inputs to outcomes, ensuring that public expenditure produces measurable and meaningful results. Ensuring fiscal sustainability requires prudent debt management and medium-term fiscal planning to maintain long-term economic stability and reduce financial risks. Integrating climate finance into fiscal systems supports environmental sustainability, resilience, and effective management of climate-related risks in public financial governance.

Conclusion

Fiscal discipline is not merely a technical exercise of balancing revenues and expenditures; it is the moral architecture upon which the credibility of the state is constructed. It embodies the principles of prudence, accountability, and stewardship, ensuring that public resources are managed not as instruments of privilege but as sacred trusts held on behalf of present and future generations. Equally, public value creation transcends the narrow confines of financial efficiency. It represents the capacity of governance to transform collective resources into tangible improvements in human well-being, social equity, economic resilience, and public confidence. In an era marked by fiscal uncertainties, widening inequalities, technological disruptions, and complex global challenges, the true measure of financial governance lies not in the magnitude of budgets but in the quality of outcomes they produce. A government may command vast revenues, yet without integrity, transparency, and institutional competence, those resources can dissolve into inefficiency and public disillusionment. Conversely, even limited resources, when guided by ethical leadership and strategic foresight, can generate enduring public value and societal progress.

The path forward requires more than regulatory reforms or sophisticated financial instruments. It demands a governance culture rooted in openness, citizen participation, evidence-based decision-making, and unwavering accountability. Emerging technologies, digital public finance systems, and data-driven oversight offer unprecedented opportunities to strengthen

fiscal transparency and combat corruption. However, technology must remain a servant of public purpose rather than an end in itself. Ultimately, fiscal discipline and public value creation are two inseparable pillars of enlightened governance. Together, they transform public finance from a mechanism of resource allocation into a powerful instrument of national prosperity, social trust, and democratic legitimacy. Their harmonious integration will determine whether future generations inherit institutions weakened by short-term expediency or strengthened by wisdom, responsibility, and a steadfast commitment to the common good.

References

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. H. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.

International Monetary Fund. (n.d.). *Do financial markets value quality fiscal governance? IMF Working Paper*. https://www.pefa.org/index.php/resources/imf-working-paper-do-financial-markets-value-quality-fiscal-governance

International Monetary Fund. (2022). *Rethinking public financial management*. IMF Public Financial Management Blog. https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2022/05/rethinking-public-financial-management.html

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Recommendation of the OECD Council on principles for independent fiscal institutions*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Budget transparency toolkit: Practical steps for supporting openness, integrity, and accountability in public financial management*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Public finance and budgets*. OECD. https://www.oecd.org/en/topics/public-finance-and-budgets.html

Public Expenditure and Financial Accountability. (2022). *PEFA global report 2022: Public financial management and climate change*. PEFA Secretariat. https://www.pefa.org/global-report-2022/en/report/global-pfm-performance/

Public Expenditure and Financial Accountability. (2025). *Global trends in public financial management performance*. PEFA. https://www.pefa.org/pfm-tracker-2025/en/report/global-pfm-performance/

Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *World Bank Research Observer*.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company.

World Bank. (2023). *PEFA's global report on public financial management*. World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/en/governance/pefas-global-report-public-financial-management

Behavioral Biases in Investing: An Overview in Context of Nepal's Capital Market

Kul Chandra Rijal[*]

Introduction

Investing is traditionally described as a rational process in which individuals carefully analyze risks and returns before making decisions. Classical finance theory assumes that investors act logically & rationally, seeking to maximize wealth while minimizing risk. However, in practice, investors are human beings influenced by emotions, perceptions, sentiments, and cognitive shortcuts. These psychological tendencies, known as **behavioral biases**, often lead to irrational decisions, excessive risk-taking, and emotional exuberance and missed opportunities in their investment.

Markets are made up of humans with all their psychological quirks and flaws. The gap between theory and reality lies in our behavioral biases the emotional and cognitive shortcuts that lead us to make irrational financial decisions. In the context of Nepal's capital market, these biases play an especially significant role. Investors are heavily dominated by retail investors, many of whom rely on informal advice, peer influence, or short-term speculation rather than systematic analysis. As a result, market movements are frequently driven more by sentiment than by fundamentals. Empirical research conducted in Nepal highlights that **loss aversion, regret, overconfidence, and herd mentality** are among the most common biases shaping investment decisions. Understanding these biases is essential for strengthening investor behavior, reducing volatility, and supporting the long-term development of Nepal's capital market.

Major behavioral biases that can affect investment decisions

a. Fear of Missing Out (FOMO)

FOMO often drives investors to act irrationally. At social gatherings, people proudly share their gains but rarely mention losses, creating anxiety and making others question their own investment choices. When markets rise, this fear intensifies, pushing investors to chase overpriced stocks in hopes of quick profits.

In the context of Nepal's capital market, FOMO has been evident during the **hydropower boom of 2020–21**, when retail investors rushed into newly listed companies at inflated valuations, only to face losses after corrections. Similarly, the **banking sector bubble of 2007–08** saw investors blindly follow the crowd, ignoring fundamentals. Successful investing requires

[*] *Acting Assistant Manager*
Nepal Stock Exchange Limited (NEPSE)

resisting FOMO and focusing on a disciplined, long-term strategy. By prioritizing fundamentals over hype, investors can avoid costly mistakes and build sustainable wealth in Nepal's capital market.

b. Representativeness Bias

It occurs when investors make judgments based on limited or superficial information, if past patterns continue. For example, just as one might judge a student's college performance solely on their school results, investors often assume that a company's past success guarantees future gains. Yet, in Nepal, many retail investors believe that if a company issues **bonus & right shares**, its price will automatically rise. Outcomes depend on several factors such as the bonus ratio, timing, and regulatory approval.

This bias is evident in Nepal, where investors frequently buy only a handful of familiar stocks, convinced that because they performed well before, they will always perform well. For instance, during the **banking sector boom of 2007–08**, investors assumed banks would continue delivering high returns, ignoring risks like rising non-performing loans. Representativeness bias thus leads investors in Nepal to become excessively optimistic about rising stocks and overly pessimistic about declining ones, often resulting in poor portfolio diversification and heightened exposure to risk.

c. Overconfidence Bias

Overconfidence bias arises when investors overestimate their knowledge and underestimate risks. This illusion of skill often leads to excessive trading, mistaking luck for expertise, and taking disproportionate risks.

In Nepal, overconfidence is visible during market rallies. Many retail investors believed they could predict price movements and rushed to buy shares at inflated valuations. When the market corrected, heavy losses followed. By overtrading and chasing short-term gains, investors often turn into speculators rather than disciplined, long-term participants. Recognizing the true balance between risk and return is essential to avoid the pitfalls of overconfidence.

d. Confirmation Bias

Confirmation bias occurs when investors focus only on information that supports their existing beliefs while ignoring evidence that contradicts them. This selective perception often reinforces overconfidence and exposes investors to unnecessary risks.

In Nepal, this bias has appeared in several contexts. Like **Insurance companies' IPOs (2016–17)** many investors concentrated only on positive reports of rapid premium growth, while overlooking challenges such as regulatory changes and rising claim ratios. **Microfinance institutions share during 2018-2020,** investors paid attention to success stories of expanding rural outreach but ignored warnings about loan defaults and over-indebtedness. By relying only

on favorable information, investors take excessive risks by overlooking critical fundamentals. Recognizing and challenging confirmation bias is essential for balanced, evidence-based investment decisions.

e. Loss Aversion Bias

It refers to the tendency of investors to fear losses more strongly than value equivalent gains. As a result, many investors hold on to declining stocks, hoping prices will recover, while quickly selling stocks that show small profits fearing even minor gains might slip away. Selling a falling stock often feels like admitting a mistake, which is psychologically difficult, so investors delay action and remain exposed to further losses. From a behavioral perspective, the focus shifts to avoiding short-term pain rather than pursuing long-term gains. **During the period of 2016-2018,** several insurance companies went public, and many investors bought shares at high premiums. As prices later declined, instead of selling and reallocating funds, investors held on stubbornly, unwilling to realize losses, which deepened their portfolio damage.

Loss aversion thus traps investors in poor decisions. Unless investors act decisively, losses can compound. Recognizing this bias and focusing on fundamentals rather than emotions is essential for sustainable investing.

f. Self-Attribution Bias

Self-attribution bias occurs when investors credit successes to their own skill but blame failures on external factors such as luck, regulation, or market conditions. Psychologists note this arises from preserving a positive self-image and projecting competence to others. During the **hydropower rally of 2020–21**, many investors claimed their profits were due to sharp analysis, but when prices corrected, they blamed SEBON's regulations or political instability.

This bias prevents investors from objectively evaluating their decisions, reinforcing overconfidence and limiting learning from mistakes. Recognizing self-attribution bias is crucial for investors to improve judgment, accept responsibility, and build disciplined strategies in the capital market in Nepal.

g. Mental Accounting Bias

This tendency of investors to categorize and evaluate their investments in separate "mental accounts" rather than viewing their portfolio. Investors often keep informal records of profits and losses, focusing on which stocks appear profitable and which are not. They may attempt to offset past losses with expected future gains, and if they merely break even, they feel satisfied even though no real profit has been achieved. Losses are quickly forgotten, while even small gains are remembered for a long time, providing psychological comfort with the thought: *"At least I didn't lose."* In Nepal, many investors treat **bonus shares** as "free money" and sell them immediately, feeling satisfied even if the overall portfolio value does not increase significantly.

This bias can lead to distorted decision-making, where investors prioritize psychological satisfaction over actual wealth creation. Overcoming mental accounting requires focusing on the **total portfolio performance** and long-term fundamentals rather than isolated short-term gains.

h. Herd Mentality

Herd mentality occurs when investors follow the crowd rather than making independent, rational decisions. Instead of analyzing fundamentals, they buy or sell securities simply because others are doing the same. Herding is particularly common in Nepal's capital market, where retail investors dominate trading activity. Rumors, social influence, and short-term hype often drive decisions more than company performance or financial analysis. This behavior is amplified by bubbles and sharp corrections. **During 2007-2008, the Banking Stocks Bubble,** Investors poured money into banking and real estate stocks, believing they would deliver endless returns. The bubble eventually burst, leaving many investors with heavy losses.

Herd mentality in Nepal's capital market leads to speculative bubbles, sharp volatility, and widespread losses among retail investors. It discourages long-term, fundamentals-based investing and undermines market stability.

i. Timing the Market

It refers to attempts by traders to predict the best moment to buy or sell, such as investing when a stock hits its 52-week low or when the index crosses the historical average. While many rely on technical ratios and levels, success is uncertain because market fluctuations are inevitable.

These examples show that timing in the market often leads to speculative behavior and losses. A disciplined, long-term approach based on fundamentals remains a more reliable strategy.

Positive Behavioral Biases

Although many behavioral biases can result in irrational investment decisions, certain biases may also work in favor of investors. These biases can provide psychological comfort, encourage savings, and promote cautious risk management. The key challenge lies in recognizing when such biases are beneficial and when they become detrimental, ensuring they are used to reinforce discipline rather than to fuel speculation. The most notable positive biases include:

a. Staying Calm is Good: Remaining calm is a valuable trait in investing. A disciplined investor focuses on the fundamental aspects of their portfolio rather than reacting to short-term market noise. By staying composed, investors avoid restlessness and make rational decisions, ensuring peace of mind. In today's environment, where technology and constant information flows amplify volatility and speculation, the ability to remain calm has become even more essential for long-term success.

b. ***Loyalty to Your Process and Principles:*** Market fluctuations are both natural and necessary. If markets move only upward or only downward, the entire system would eventually collapse. Historical events such as the Great Depression of 1929 or the global financial crisis of 2008 illustrate that economic cycles of rise and fall are integral to the functioning of markets. These ups and downs restore balance and create opportunities for disciplined investors.

A wise investor accepts volatility as part of the journey and focuses on identifying opportunities within it. When investment decisions are built on sound fundamentals and a clear process, temporary turbulence cannot undermine long-term outcomes. The key is to remain loyal to your principles and strategy—because if the foundation is strong, no storm can shake it.

c. ***Learn the Art of Losing:*** In investing, not every decision will be correct—some will lead to gains, while others will result in losses. This reality is inevitable. Just as investors must remain impartial toward market fluctuations, they must also remain impartial toward their own decisions. Accepting mistakes as part of the process is essential, because each error provides valuable experience that strengthens future judgment. As one saying goes: *"Everyone makes mistakes. My mistakes become my experience, and I win."*

A wise investor understands that losses are not failures but lessons. By learning the art of losing, investors gain resilience, discipline, and the ability to focus on long-term success rather than short-term setbacks.

Ways to mitigate behavioral biases in Nepal's capital market

Nepal's capital market is heavily influenced by retail investors, making it particularly vulnerable to behavioral biases such as herd mentality, overconfidence, and loss aversion. To build a more resilient and rational investment environment, several strategies can be adopted.

a. Investor Education & Awareness

Investor education is critical in Nepal's capital market, where many retail investors rely on rumors, peer advice, or short-term speculation instead of systematic analysis. This dependence makes them highly vulnerable to behavioral biases such as herd mentality, fear of missing out (FOMO), and overconfidence. Although SEBON, NEPSE and other Market Infrastructure Institutions (MIIs) have initiated awareness campaigns, their reach remains limited and focuses on urban areas. Expanding these programs through workshops, online learning modules, and regional outreach would help investors better understand behavioral finance and recognize their own biases. By strengthening financial literacy, investors can make more rational decisions, reduce susceptibility to market noise, and contribute to a healthier and more stable capital market in Nepal.

b. Diversification

Concentrating investment in a single sector increases risk and exposes investors to bubbles, whereas diversification helps reduce the impact of sector-specific downturns. In Nepal, retail investors often cluster around popular sectors such as banking, hydropower, or insurance, overlooking other available opportunities. For instance, during the hydropower boom of 2020–21, many investors who placed all their money in hydropower stocks suffered steep losses when prices corrected. In contrast, those who diversified into mutual funds, manufacturing, or other sector shares were better protected, demonstrating the importance of spreading investments across different sectors and instruments.

c. Professional Advisory Services

Regulated investment advisers play a crucial role in guiding retail investors with evidence-based strategies, helping them reduce reliance on rumors and herd-driven decisions. In Nepal, however, a strong framework for licensed advisers is still lacking, leaving most retail investors dependent on informal networks or brokers who may not always provide unbiased guidance. This gap has historically amplified risks in the market. For instance, during the banking bubble of 2007–08, many investors blindly followed peers into banking stocks without assessing fundamentals. Professional advisers could have cautioned against rising non-performing loans and excessive exposure, potentially saving investors from heavy losses. Establishing regulated advisory services in Nepal would therefore strengthen investor confidence and promote more rational, long-term investment practices.

d. Technology Tools

Technology tools such as robot-advisors, portfolio trackers, and mobile apps can help investors make data-driven decisions and reduce emotional trading. In Nepal, although NEPSE has introduced online trading platforms, advanced tools like robot-advisors remain limited. Expanding these services would allow retail investors to better monitor risk exposure and rebalance their portfolios objectively. For example, an investor holding multiple insurance stocks could use a portfolio tracker to identify sector concentration and shift part of their investment into other industries, thereby reducing herd-driven risk and achieving a more balanced portfolio.

e. Policy Reforms

Stronger regulations are essential to improve transparency and reduce rumor-driven speculation in Nepal's capital market. Rumors about bonus shares, dividends, or mergers often trigger herd behavior in NEPSE, leading to sudden price surges or sell-offs that are not supported by fundamentals. Implementing stricter disclosure requirements and imposing penalties for spreading false information would help stabilize the market and protect retail investors. For example, in the past, rumors about bonus shares in banks caused sharp price spikes, only to disappoint investors when the actual ratios were lower. Clearer and more

consistent disclosure rules as well as stringent regulations/ penalties could prevent such speculative surges and foster greater investor confidence in the system.

Conclusion

Nepal's capital market remains largely retail-driven, which makes it particularly vulnerable to psychological biases such as herd mentality, overconfidence, and short-term speculation. These biases often magnify volatility and expose investors to unnecessary risks. To address these challenges, a multi-dimensional approach is essential. Expanding investor education helps participants manage biases, while diversification reduces sector-specific risks. Professional advisory services provide credible guidance beyond rumors, and technology tools like robot advisors and portfolio trackers promote data-driven decisions. Stronger policy reforms with stricter disclosure requirements further enhance transparency and build investor confidence in Nepal's capital market.

Together, these strategies not only safeguard investors from costly mistakes but also contribute to the long-term stability and maturity of Nepal's capital market. A more resilient, fundamentals-driven capital market will play a critical role in mobilizing savings, channeling investments into productive sectors, and ultimately supporting Nepal's broader economic growth. By embracing education, discipline, innovation, and regulation related policies formulation and proper implementation in Nepal can transform its capital market into a more robust pillar of national development.

References

Gurung, R., Dahal, R. K., Ghimire, B., & Koirala, N. (2024). Unraveling behavioral biases in decision making: A study of Nepalese investors. *Business Perspectives, 21*(1), 25-37.

Tversky, A., & Kahneman, D. (2023). People rely on a limited number of heuristic principles. *Advanced Introduction to Behavioral Finance, 36*, 36-52.

Poudel, A., Bhusal, S., & Pathak, D. D. (2024). Behavior bias and investment decision in Nepalese investors. *International Journal of Business and Management*, *19*(2), 85-105.

Thapa, B. K. (2024). Cognitive Biases on Investment Decisions in the Nepalese Stock Market. *The Journal of Nepalese Business Studies Vol.XVII.*

Zheng, D., Li, H., & Chiang, T. C. (2017). Herding within industries: Evidence from Asian stock markets. *International Review of Economics & Finance*, *51*, 487-509.

Deo, M., & Sundar, V. (2015). Factors influencing investment decisions of individual investors. *Rajagiri Management Journal,* 9(2), 68-82.

Rana, S. B. (2019). Factors affecting individual investors' stock investment decision in Nepal. *Tribhuvan University Journal*, 33(2), 103-124.

How Money Is Created: Understanding Money Supply and GDP in the Economy



- *Gaurav Pokharel*[*]

The purchasing power of any currency depends on the fundamentals of economics: the law of supply and demand. In this case, supply represents the total money supply in circulation in the economy, and demand is represented by the country's overall production or the GDP. When the money supply is more than the GDP, the purchasing power of the currency decreases and vice versa.

If you ask people where money comes from, they will tell you government printing press. This is understandable because the central bank prints the money and sends it to the banks and finally to the people. But this is not only incomplete but also misleading.

The truth is quite different. Money is not only printed. It is also created by commercial banks. Most modern money exists digitally as bank deposits rather than physical cash. Money is being created every time a bank disburses a loan. This is the key to understanding Nepal's current economic paradox: Rs. 8,273 billion sit in the financial system (Nepal Rastra Bank, 2026), yet the economy grows at only 4 percent annually.

This article will explain how money is created, how it moves, what GDP means, and what the growing gap between Nepal's money supply and its real output is doing to the purchasing power of its currency.

Part I: The Printing Press Is Not the Whole Story

Where money comes from

In order to understand money creation, let us consider a hypothetical scenario of a new place. There are 10 people in this place. The government of this place prints 100 coins of one rupee each and hands them over to the people. At this moment, the money supply in this place is exactly 100 rupees. In economic terms, this is referred to as the monetary base, or M0, the sum of currency in circulation and bank reserves held at the central bank.

Now, one citizen, Ram, deposits all 100 coins into the bank. Another citizen, Shyam, needs 50 rupees to buy farming tools. The bank lends the money to Shyam. Now, let's see what happens. The bank does not withdraw the 50 coins of Ram from the bank to lend to Shyam. Instead, the bank opens a new account in the name of Shyam and types the words "50 rupees" into the account. In practice, banks cannot create unlimited money; their lending is constrained by regulations, capital requirements, and the availability of creditworthy borrowers.

What has happened to the Money supply? Ram has 100 rupees in his account. Shyam has 50 rupees in his account. The Total supply of money in the economy is 150 rupees. When measuring money supply, we count deposits as money, even though they are liabilities of the

---

[*] *Chartered Accountant*

banking system. The government has not printed even a single extra coin, yet the money supply has increased. The bank has created extra money by making the loan and writing the number in the account. This is called the money multiplier effect, which is the engine of the modern banking system in the world. While this is often described as a 'money multiplier' process, in modern banking systems lending is primarily driven by borrower demand and central bank interest rates rather than the old textbook multiplier. The central bank influences the money supply more through its policy rate than through mechanical reserve ratios.

But the story doesn't end here. When Shyam spends his 50 rupees on shopping, the shopkeeper will deposit the amount in his bank account. The bank will lend out some amount to another person, and he will spend the amount. The amount will again come back to the bank, and the process will go on. Each circulation creates a little more money until the reserves required by regulation are activated.

In Nepal, Nepal Rastra Bank fixes the Cash Reserve Ratio (CRR), which decides the amount of money that needs to be set aside by the commercial banks. If Nepal Rastra Bank lowers the CRR, banks can lend more, thereby creating more money supply. If Nepal Rastra Bank increases the CRR, this process reverses. This way, the money supply can be increased or decreased without printing any new currency.

The measures economists use

Since "money" encompasses more than physical cash, economists have created several tiers of definition:

- **M0 - Monetary Base -** The currency in the market plus bank reserves kept in NRB. This is what the central bank can control. It is the most basic definition of money supply.
- **M1 - Narrow Money -** This includes M0 plus current deposits. This is the definition that can be used today. Money that can be spent on a transaction today, right now.
- **M2 - Broad Money -** This includes M1 plus savings accounts and fixed deposits. This is the broadest definition of the money supply. This is the total potential purchasing power in the economy.

When NRB claims that the money supply in Nepal has grown to Rs. 8,273 billion (or approximately $60.5 billion as of January 2026) (Nepal Rastra Bank, 2026), they are referring to M2. Most of that figure is not physical cash in someone's wallet. It is numbers in bank accounts. Physical cash is a very small percentage of the total.

Part II: Money Circulation- The River, Not the Tank

Having money in the system is one thing; getting it to move is quite another.

We can think of the money supply as a water tank. The circulation of money is how quickly water flows through the pipes and into homes, farms, and factories. A water tank full of water is of little use if there is no water flowing through the pipes.

Economists measure the velocity of money by how many times each unit of currency is used in a year. A single 100-rupee note that facilitates ten transactions in a month is said to be working much harder than ten 100-rupee notes sitting untouched in a savings account.

Nepal is a great example of this in action. During the celebration of Dashain, the largest and most important of all the festivals in Nepal, the money that has been idle in the accounts for the past few months suddenly comes alive. People withdraw their money, buy clothes for their children, send money to relatives in the village, buy bus tickets, and buy cattle. Restaurants are filled with people. The money that had been idle in the accounts is now circulating at dizzying speed. The money supply has not increased; not a single rupee has been created. But the economy has come alive because the velocity of money has increased.

But then the festival ends, and the economy returns to its slumber once again. The money remains in the system, but its velocity declines.

The banks in Nepal are awash with deposits, which are growing faster than the growth in loans. They have surplus reserves over and above the minimum reserve requirements. It's a case of plenty of cash, but it is not doing much good since it is not moving around fast enough.

Part III: GDP- What the Economy Actually Produces

Money supply tells us how much purchasing power we have. GDP, or Gross Domestic Product, tells us how much we are creating.

GDP is the total market value of all the final goods and services produced within a country's borders in a given year. It includes the rice farmer's crop, the software engineer's program, the teacher's lesson plans, and the construction worker's labour, but it excludes intermediate transactions; the wheat sold to the flour mill and the flour sold to the bakery, counting only the bread sold to the final customer. GDP excludes remittances sent home by migrant workers, financial transactions like stock trading, and real estate resales, as these do not represent new production.

But there is an important distinction that underlies all of this: money supply is a 'stock' - it is an amount of money as of a given time. GDP is a 'flow' - it is an amount of money created over an entire year. While these two numbers do correlate in some ways - it is like comparing water in a reservoir to rain over the past year - there is an important distinction.

The relationship between money supply and GDP is quite interesting. If the money supply is growing faster than GDP, then there is more purchasing power competing for fewer goods. This means prices go up - that is called inflation. If GDP is growing faster than money supply, then there is less money competing for more goods - deflation. The ideal is to have money supply and real economic growth grow roughly equally - stable prices, economic growth.

Part IV: Nepal's Numbers- and What They Are Telling Us

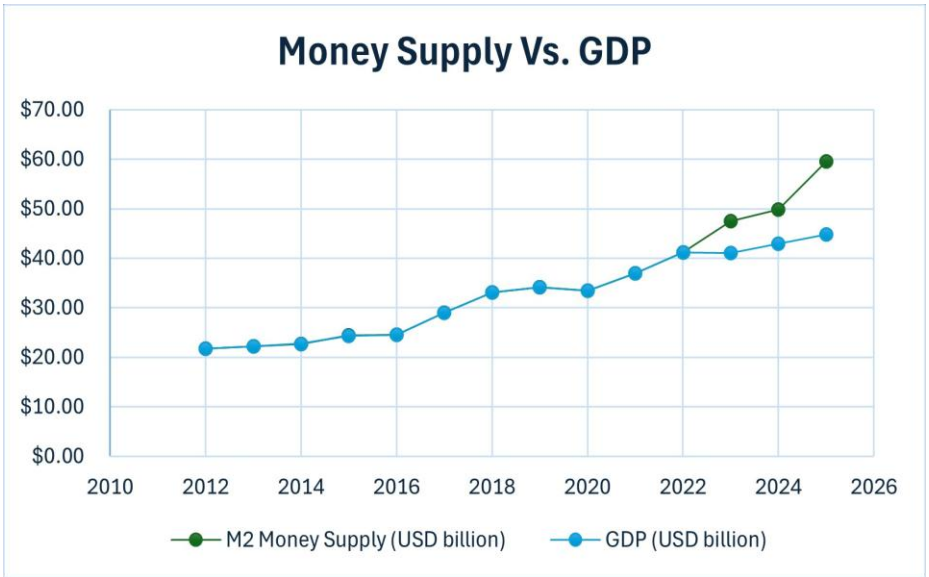


Figure 1: Nepal's M2 Broad Money Supply vs. Nominal GDP (USD billion), 2012–2025. Note the accelerating divergence after 2022.

Source: Nepal Rastra Bank (2026); IMF World Economic Outlook (2024).

M2 Money Supply (2025): $59.5 billion | Nominal GDP (2025): $44.8 billion | Gap: ~$15 billion (25% of M2)

As of 2025, Nepal's broad money supply is around $59.5 billion. Its nominal GDP is $44.8 billion. The difference, or $15 billion, is one-third of GDP or 33 percent of total money supply. Translation: for every dollar's worth of goods and services produced in Nepal, there is significantly more purchasing power in the system relative to the value of goods and services produced annually. Even with this gap, Nepal has a strong foreign reserve of over $22 billion, which gives good protection for imports.

But this is not a situation that occurred overnight. Looking at the chart above, one can see that from 2012 to most of 2022, these two lines moved together in beautiful harmony. Then, in 2022, they began to diverge at a faster pace. By 2023, M2 growth was 20 percent while GDP remained broadly stable. In 2025, this gap had grown to this size.

But what caused this divergence? Remittances and credit.

The Remittance Engine

Nepal, in 2025 received more than $12 billion in remittances, which is over a quarter of its gross domestic product. The remittance received by a Nepali citizen working in Malaysia or GCC countries is deposited into the Nepali banking system as a deposit, increasing the M2 money supply. The problem, however, is that the remittance received by the citizen is a form of consumption income, not investment income. The family receives the remittance and uses it to purchase food, school fees, medical expenses, or to purchase imports. Some of the remittance is invested in land or a house. However, a relatively small portion appears to be directed toward productive investment such as factories or export-oriented businesses.

According to Nepal's Economic Survey 2081/82, approximately 72.4 percent of total remittances are used in household consumption.

The money supply increases, but the supply of goods and services increases at a slower rate.

Credit and Where It Has Gone

The other factor is the allocation of credit. During the period of monetary expansion, the major sectors of the economy that have benefited from the bank credits in Nepal have been the real estate and construction sectors. These sectors are the ones that use money without creating any capacity for the economy. A piece of land in Kathmandu that sold for three times the original value of the land five years ago made the seller of the land wealthier, but it has not created a kilogram of rice, a meter of fabric, or a line of export code. This leads to a vicious cycle in which money is moved from productive pursuits into speculative investments, so that the economy is increasingly characterized by growing paper wealth and diminishing job creation.

The sectors that have the capacity to convert financial capital into real capital have received less credit.

Part V: The Inflation Question- Why Isn't It Higher?

If the money supply is 25 percent more than GDP, a rational person would expect inflation to be higher. Yet Nepal's headline inflation in early 2026 stood at just 2.42 percent. How?

The first reason is that most of the money is not moving. A large share of M2 sits in fixed deposits and savings accounts. Money held in a fixed deposit is not moving up the price of rice or cement. It exists, but it is inert.

The second and more powerful reason is the Indian rupee peg. Nepal's rupee has been fixed to the Indian rupee since 1993 at 1 INR = 1.60 NPR. If domestic prices in Nepal try to rise significantly above Indian prices, consumers simply buy goods from across the open border. This competitive pressure caps how far Nepali prices can diverge from Indian ones. With India's inflation currently around 4 percent, Nepal's is anchored near the same level regardless of domestic monetary conditions.

The third reason is time. Research on Nepal's monetary transmission estimates that only about 38.5 percent of any monetary imbalance converts to inflation within a single year (Shrestha, 2025; Basnet & Gyanwaly, 2024; Sigdel, 2024). The remaining 61.5 percent usually takes two to three years or more. The 25 percent gap will not produce 25 percent inflation this year. It will produce mild inflation, rising property prices, increased imports, and, if policy allows some GDP growth spread across several years. Nepal's M2 to GDP ratio has risen above 125%, higher than in many countries and signaling excess liquidity similar to the pre-crisis situation in some developing economies.

Low inflation today, in other words, is not proof the gap is harmless. It is proof that the adjustment is happening through quieter, less visible channels.

Part VI: The Gap Must Close- The Three Paths to Equilibrium

We can observe the gap between Money Supply ($59.5 billion) and GDP ($44.8 billion). This is where the analysis becomes most consequential. An imbalance between money supply and GDP is not permanent. Economic systems, like physical ones, move toward equilibrium. The question for Nepal is not whether the gap will close, but how.

There are three ways in which disequilibrium in the money supply tends to be restored, and we should look at each of those mechanisms honestly.

Path 1: GDP Growth Catches Up

The ideal resolution. If the economy grows faster and more factories open, exports increase, productivity improves, and the private sector invests more. Then the real output will eventually grow to meet the new money supply. Inflation does not increase. The currency does not become a problem. It is a period of prosperity.

Honest assessment: this scenario is highly unlikely in the short term. In fact, Nepal's GDP growth is estimated to be 4 percent in 2025. This is much lower than the government's ambitious growth target of 6 percent set for FY 2081/82. Execution of capital expenditure in the budget stands at 63 percent (World Bank, 2025). Private investment in the economy is only 17.67 percent of GDP. Political instability and energy shortages are also dampening the investment climate. It will take many years for the economy to grow by that much to bridge the gap. However, recent hydropower additions and some export growth in edible oils show small green shoots of productive investment.

Path 2: Money Supply Contracts

Loans being paid back in bulk means that money creation through loans ceases to exist. The supply of money decreases, and the gap closes to bring back equilibrium.

Again, honest assessment: likewise, highly unlikely. Non-performing assets in Nepal are already high at 4.62 percent of total loans and are rising (Nepal Rastra Bank, 2026). Financially distressed borrowers do not pay back loans early but struggle to pay back loans. Lastly, the monetary stance of Nepal Rastra Bank is cautiously accommodative rather than contractionary. The weighted average lending rate is at its historically lowest at 7.12 percent (Nepal Rastra Bank, 2026). There is no policy that tends to reduce the money supply. There is no market that can create it. It is important to mention that fiscal policy considerations must also be taken into account since the absence of government expenditure to compensate for insufficient private credit demand would lead to a further economic slowdown.

Path 3: Real Depreciation of Purchasing Power

When options one and two do not work, economic systems will start to rely on option three. The result is that the actual value of money decreases. The actual value of one-rupee decreases. The difference is not due to an increase in production or a decrease in money. The difference is due to a decrease in the actual value of money.

In a country that has a floating exchange rate, this will show itself as a depreciation in the value of money. The value of the rupee will decrease compared to the dollar and the Indian rupee.

Nepal also has its own currency, the Nepalese rupee. This currency is pegged to the Indian rupee. The nominal exchange rate cannot be altered. This means that the adjustment does not go away; it simply changes route. It does so in ways that are not so obvious but are just as real:

- Prices for land in urban areas in Kathmandu have gone up by rates much higher than the official CPIs, which does not fully capture increases in asset price like land and real estate. This has meant that the public has been priced out of land ownership.

- The actual cost of living has gone up much faster than the wages for the public.
- Nepal's export competitiveness has continuously eroded as its costs have gone up much faster than its productivity.
- The actual value of remittances going to Nepali citizens has gone down as costs have gone up in the country, even though the nominal amount has gone up. (Khanal, 2025)
- According to the Economic Survey 2081/82, 72.4% of the total remittance amount is utilized for household consumption, which clearly indicates that the purchasing power of these rupees within the country has already been reduced. (Government of Nepal, Ministry of Finance, 2081/82)

Nepal has been in this situation before. In 1991, prior to the establishment of the current peg, the country faced the same challenges due to the excess of monetary expansion over output growth and had to formally devalue the rupee. The new peg has given the country several decades of stability, but stability and immunity are not the same. Adjustment is still happening; it is just not happening in the same way.

Part VII: Where Does the Money Actually Go?
It is worth being specific about the composition of monetary expansion, as not all the money in the system is equally relevant.

Real Estate and Land

A large amount of the excess liquidity in Nepal has gone into land and real estate. This is perfectly reasonable from the perspective of the individual, as in a country where the opportunity to invest in other areas is low, and the real value of the currency is falling, land is a safe-haven investment. However, what is reasonable for the individual is unhelpful for the macro-economy as a whole, as the money invested in land could be better spent hiring workers, creating exports, or funding the taxes required for public services, but instead it simply sits idle, increasing in price, making the rich richer, while making it harder for everyone else to acquire any at all. This creates dangerous cycle. Money moves from production to speculative assets. As a result, the economy gets more financial health on paper but produces fewer new jobs and goods.

Bank Deposits Sitting Idle

As of mid-2025, Nepal’s deposit growth far outstrips loan disbursal. Banks have excess reserves over and above what the law requires. They have the money to lend out but do not have enough creditworthy borrowers with viable projects to lend to. The economy has fallen into what economists call a liquidity trap, where even at record-low interest rates (weighted average lending rate of 7.12 percent), private sector credit demand is sluggish due to a lack of confidence in businesses. Banks are also reluctant to lend because of rising non-performing assets (currently at 4.62%). This further slows down money circulation and productive investment.

Imports

Lastly, there are imports. When people have money to spend, whether from remittances or withdrawals from banks and want to spend it, a lot of that money goes into imports. This is not necessarily a bad thing, but what is important to note is that instead of money being used to

stimulate production within Nepal, money is being used to stimulate production outside of Nepal. The trade deficit is still high, and there is still no balance between money and goods produced within Nepal.

Part VIII: What Should Be Done

The diagnosis is clear. The prescription is obvious. It requires policy interventions and structural changes. Both are not easy and quick. Yet the direction is clear.

Redirecting credits to the sectors that produce output. Credits to real estate and personal consumption increase the money supply without increasing output. Credits to manufacturing, technology, tourism, and agro-processing increase both. The recent decision by Nepal Rastra Bank to extend priority sector lending to IT services, export industries using local raw materials, and tourism is a step in the right direction. The intent is right. What is needed now is enforcement, monitoring, and genuine consequences for banks that route priority-sector funds into disguised real estate lending. NRB most strictly monitors and penalizes misuse of priority-sector loans.

Execution of public investment in full. In a liquidity trap, government investment in productive infrastructure has a multiplier effect that cannot be matched by current investment by the private sector. Execution of capital investment in Nepal stands at a dismal 63 percent. It is a chronic failure. Money is budgeted for building new roads, new irrigation schemes, new energy infrastructure, and new public institutions. Not executing that investment is not prudent. It is failure. Therefore, it is essential to set monthly targets, and hold ministries accountable for faster execution of infrastructure projects.

Channel remittances for investment. While remittance flows will not cease, the question is whether the recipients can be provided with better channels for investing their remittance income. The experience with matched savings programs, diaspora bonds, investment cooperatives at the village level, and tax incentives for the productive investment of remittance flows could all be relevant (Khanal, 2025). The objective is not to prevent the recipient from consuming, but to ensure that a significant portion of the remittance income contributes to building the economy, not merely sustaining it.

Manage monetary growth with greater discipline. The fixed exchange rate has served Nepal well. However, policymakers must not confuse nominal exchange rate stability with macroeconomic stability. The real exchange rate depreciation described above is already underway. The responsible management of the difference implies the need to ensure through reserve requirement management, open market operations, and macroprudential policies that the growth of the supply of money does not outstrip the growth of the economy. If it does, the consequence will not only be sharper, but also more disruptive.

Tackle structural constraints with seriousness. In the end, it is these structural constraints in Nepal; low labor productivity, high energy deficits, regulatory complexities, political instabilities, and a growth strategy that is structurally dependent on labor export and remittance consumption, which need to be tackled by monetary policy. These issues cannot be solved by any single monetary policy instrument. There is no monetary policy tool that builds roads, trains an engineer, or stabilizes a government. Monetary discipline buys time. Structural reform is what uses that time well.

Conclusion: The Warning in the Numbers

Nepal today occupies a rather unusual space. Its banking system is liquid. Its foreign reserves are at a record high of $22.17 billion. This means that imports can be covered for more than 17.4 months (Nepal Rastra Bank, 2026). Remittances are coming in at unprecedented scales. Inflation is low by official reckoning.

Yet. Its GDP growth is stuck at a lackluster 4 percent. Private investment is sluggish. Its youth are emigrating in tens of thousands. The money supply has grown faster than its output by $15 billion. This cannot be captured by the exchange rate. It cannot be captured by official inflation either.

The divergence between M2 and GDP is not a problem. It is a warning. It says that the system is creating purchasing power faster than the economy is creating goods and services to back them up. When this divergence does not close, does not happen because of growth and does not happen because of loan repayment, nature has its own way of providing a third option. The gap slowly reduces the real purchasing power of the rupee.

The peg to the Indian rupee means that this erosion is not reflected in a collapsing exchange rate. It is reflected in the land you can no longer afford to buy, in the doubling of education fees while your salary has not, and in the growing feeling of unease that hard work is getting you less and less real security than it used to. However, Nepal's strong reserves ($22 billion)$^{+}$ and remittances (25% of GDP) provide a good base to act.

The basics of how money is created, how it circulates, what the gross domestic product is, and how all of these interrelate are not intellectual curiosities, but the foundation upon which to hold those in power accountable, to make informed decisions as a saver or as an investor, and to understand the paradox of a land that is financially rich but economically stagnant.

Nepal has the money. The only question that matters now is whether or not it can find the will to create something of lasting value with it. With right policies, Nepal can convert its financial liquidity into real prosperity.

Key Data and References

Basnet, B. & Gyanwaly, R.P. (2024). Money Supply and Economic Growth in Nepal: Empirical Evidence from 1975–2022. Economic Journal of Nepal. Source of elasticity and error-correction estimates.

Government of Nepal, Ministry of Finance. (2081/82). Economic Survey 2081/82.

International Monetary Fund (2024). World Economic Outlook Database, October 2024. GDP and growth projections.

Khanal, N. (2025). Nepal's Remittance Equilibrium. CESLAM, November 2025.

Nepal Rastra Bank, Semi-annual Macroeconomic Report (March 2026). M2 data, inflation, reserve figures, and credit statistics.

Nepal Rastra Bank, Half-yearly Review of Monetary Policy (February 2026). Lending rates, NPA ratios, deposit and loan growth.

Nepal Rastra Bank. (2081/82). Monetary Policy FY 2081/82.

Sigdel, S. (2024). Relationship Between Money Supply and Economic Growth of Nepal: VECM Approach. Journal of Kathmandu BernHardt College, 6(1), 15–29.

Shrestha, J. (2025). Monetary Policy and Inflation Control in Nepal: An Empirical Assessment. NepJOL.

World Bank (2025). Nepal Development Update. Private investment, fiscal execution, and structural analysis.

(Gaurav Pokharel is a Chartered accountant working in audit, finance and taxation)

About Author:

Facebook: https://www.facebook.com/gaurav.pokharel.14

LinkedIn: www.linkedin.com/in/gauravpokharel11

Implementation of Sustainability Disclosure Standards in Nepal



- *Amrita Thapa*[*]

Abstract

The emergence of sustainability-related financial disclosures signifies a significant transformation in global corporate reporting practices, shifting from voluntary environmental and social disclosures toward standardized, investor-oriented sustainability reporting frameworks. This article discusses the evolution of sustainability disclosure standards and outlines the key disclosure requirements under IFRS S1 and IFRS S2. It further presents a comparative overview of the implementation status of IFRS Sustainability Disclosure Standards in South Asian countries including Sri Lanka, Bangladesh, and Pakistan. The article primarily focuses on the implementation prospects of NFRS S1 and NFRS S2 in Nepal. It analyzes the existing status of sustainability-related disclosures in both the public and private sectors, the Government's initiatives toward sustainability and climate change, the potential benefits of implementing sustainability disclosure standards, the categories of entities likely to adopt the standards in the early stages, the major implementation challenges, and the possible way forward for effective implementation in Nepal.

Keywords: Sustainability Disclosure Standards, Framework, IFRS S1, IFRS S2, Public Sector.

Background on Sustainability Disclosure Standards / Framework

IFRS S1 describes Sustainability Disclosure as "The disclosure of material information about sustainability-related financial risks and opportunities that could reasonably be expected to affect an entity's prospects-specifically its cash flows, access to finance, or cost of capital over the short, medium, or long term." (IFRS Foundation, 2023).

Sustainability reporting started as a voluntary corporate disclosure about the Social and Environmental impact of the entity, but it steadily evolves into a standardized global system for reporting sustainability related risk and opportunities having financial impact on the entity. The evolution of sustainability reporting standards and frameworks can be presented below:

[*]*Chartered Accountant*

Standard Issuance Year (A.D)	Standard / Framework	Focus on
2000	Global Reporting Initiative (GRI)	Multi-stakeholder approach, emphasizing accountability of an entity towards stakeholders.
2010	Climate Disclosure Standards Board (CDSB) Standards	Alignment between climate reporting and financial statements and are capital market and investor oriented.
2013	Integrated Reporting Framework developed by The International Integrated Reporting Council (IIRC)	Value creation by entity.
2017	TCFD recommendations issued by Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)	Linkage between climate change and financial risk to the entity.
2018	SASB Standards developed by Sustainability Accounting Standards Board (SASB)	Sustainability information and financial materiality and has Industry based approach (issued industry-based standard for 77 industries across 11 sectors).
2023	IFRS S1 and IFRS S2 developed by International Sustainability Standards Board (ISSB)	Globally consistent baseline for investor-focused sustainability and climate-related financial disclosures.

Hence, the sustainability reporting landscape became fragmented due to establishment of multiple standards and framework that created inconsistent reporting and duplication in work to the entities and lack of comparable data to the investors. To address this fragmentation, the IFRS Foundation established the ISSB in 2021 that consolidated CDSB, SASB, Integrated Reporting Initiatives and introduce sustainability disclosure standards, IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information and IFRS S2 Climate-related Disclosures, in June 2023 with effective for application from January 2024, as the first global standards for the disclosure of investor and financial market focused sustainability information.

Highlights of IFRS S1 and IFRS S2

1. IFRS S1-General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information and IFRS S2-Climate-related Disclosures require a company to provide disclosures of material information on following four core content:

    a. **Governance:** the governance processes, controls and procedures the entity uses to monitor and manage sustainability-related and climate-related risks and opportunities.
    b. **Strategy:** the approach the entity uses to manage sustainability-related risks and opportunities
    c. **Risk Management:** the processes the entity uses to identify, assess, prioritize and monitor sustainability-related and climate- related risks and opportunities, including whether and how those processes are integrated into and inform the entity's overall risk management process

d. **Metrics and Targets:** the entity's performance in relation to sustainability-related and climate related risks and opportunities, including progress towards any targets / climate-related targets the entity has set or is required to meet by law or regulation.

2. The characteristics of useful sustainability-related financial information comprises of following:
   Fundamental Qualitative Characteristics: Relevant, Material and Faithful Represent
   Enhancing Qualitative Characteristics: Comparable, Verifiable, Timely and Understandable

3. An entity shall report its sustainability-related financial disclosures at the same time as its related financial statements. The entity's sustainability-related financial disclosures shall cover the same reporting period as the related financial statements.

4. An entity whose sustainability-related financial disclosures comply with all the requirements of Nepal Sustainability Disclosure Standards shall make an explicit and unreserved statement of compliance.

5. The entity shall disclose any other sources of guidance, including SASB Standards, used in preparing the sustainability disclosures.

6. Under IFRS S2, an entity shall disclose information relevant to the cross-industry metric categories as under:
   a. Greenhouse Gases (GHG) Emission (Scope 1, Scope 2 and Scope 3 GHG Emission)
   b. Climate-related transition risks
   c. Climate-related physical risks
   d. Climate-related opportunities
   e. Capital deployment
   f. Internal carbon prices
   g. Executive remuneration linked to climate considerations

7. There are some transition reliefs for adoption of standards.

Status of Implementation of IFRS Sustainability Disclosure Standards in South Asian Country

The ISSB has international support with its work to develop sustainability disclosure standards backed by the G7, the G20, the International Organization of Securities Commissions (IOSCO), the Financial Stability Board and Finance Ministers and Central Bank Governors from more than 40 jurisdictions.

The status of implementation of Sustainability Disclosure Standards (IFRS S1 and IFRS S2) in South Asian Region can be presented below:

Country	**Sri Lanka**[§§§]

[§§§] https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/sustainability-jurisdictions/pdf-profiles/sri-lanka-ifrs-profile.pdf

Effective from	Voluntary effective from 1 January 2024 and mandatory from 1 January 2025
Currently Applicable To	1st Phase: Top 100 listed entities on the Colombo Stock Exchange by market capitalization as of 1 January 2025 other to apply gradually by January 2030
Jurisdicitional Authorities	– The Institute of Chartered Accountants of Sri Lanka (CA Sri Lanka) – Securities and Exchange Commission of Sri Lanka – Colombo Stock Exchange – Sri Lanka Accounting and Auditing Standards Monitoring Board
Assurance Requirement	Under consideration. The Statutory Auditing Standards Committee expects to consider it from 1 January 2027

Country	**Pakistan**[****]
Effective from	Mandatory from 1 July 2025
Currently Applicable To	1st Phase: Listed companies based on threshold of annual turnover or employees or total assets
Jurisdicitional Authorities	– Securities and Exchange Commission of Pakistan – Institute of Chartered Accountants of Pakistan
Assurance Requirement	Assurance would begin from the second year of reporting. The assurance standards are yet to be confirmed.

Country	**Bangladesh**[††††]
Effective from	Mandatory for financial years beginning on or after 1 January 2024
Currently Applicable To	All banks and financial institutions regulated by the Bangladesh Bank
Jurisdicitional Authorities	– Bangladesh Bank – Financial Reporting Council
Assurance Requirement	Limited assurance from the second year of reporting.

Country	**India**
At present, India follows Business Responsibility and Sustainability Reporting (BRSR) framework for sustainability disclosures, which is mandated by the Securities and Exchange Board of India (SEBI). India has not yet fully adopted IFRS S1 and IFRS S2 as mandatory national standards.	

Status of Non-Financial / Sustainability Disclosure in Nepal

Currently, some listed public companies and multi-national companies are following integrated reporting framework to report their sustainability information. Besides, Nepalese laws and

[****] https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/sustainability-jurisdictions/pdf-profiles/pakistan-ifrs-profile.pdf

[††††] https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/sustainability-jurisdictions/pdf-profiles/bangladesh-ifrs-profile.pdf

regulations have been mandating to report on corporate governance and environment impact assessment for specific companies. However, there is no mandatory framework for non-financial reporting and sustainability related financial reporting in Nepal.

Lately, the Accounting Standards Board of Nepal has issued exposure draft of NFRS S1 and NFRS S2 developed based on IFRS S1 and IFRS S2 respectively in April 2026. This marks the foundation step for pronouncement and implementation of global sustainability disclosure standards in Nepal.

Sustainability Reporting in Public Sector

The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) has issued following Sustainability Reporting and Climate Change Focus standards and Guidelines:

a. Recommended Practice Guideline (RPG) 1, Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances, issued on 24th July 2013 (recent amendments issued on 9th May 2023).
b. RPG 3, Reporting Service Performance Information, issued on 31st March 2015 (recent amendments issued on 9th May 2023)
c. Climate Change: Relevant IPSASB Guidance, issued on 22nd June 2020.
d. IPSASB SRS 1, Climate-related Disclosures issued on December 2025 w.e.f 1st January 2028.

Although, Government has made significant initiation in sustainability and climate finance, an integrated sustainability and climate related reporting has not been published by the Government.

Government's Initiations towards Sustainability and Climate Change

Nepal Government has made significant initiation towards fostering sustainable practices and working towards climate change. Following international commitments, regulatory provisions and public financial management systems are some of the major initiatives:

a. Nepal has made international commitments under the Sustainable Development Goals (SDGs), the Nationally Determined Contribution (NDC), and the Long-term Strategy (LTS) for net-zero emissions by 2045.
b. Nepal has its own Climate Change Financing Framework. There is system of climate budget coding and tracking of climate changes related expenditure.
c. Nepal Rastra Bank has issued Nepal Green Finance Taxonomy, 2024 that provides a standardized classification of green activities.
d. Nepal is the first South Asian Country to conduct Climate Responsive Public Financial Management (CRPFM) Assessment.
e. Government has issued Carbon Trading Regulations, 2082B.S, Climate Finance Operational Procedures, 2082 and has developed and implemented Nepal's National Carbon Registry which aims in facilitating climate finance and carbon trading in Nepal.

Benefits from Implementation of Sustainability Disclosure Standards

The implementation of sustainability disclosure standards will benefit investors, regulators, government, financial institutions, implementing entity itself and other stakeholders at large. The sustainability reporting represents a significant transformation in corporate reporting and

governance practices. Major benefits of the implementation of sustainability disclosure standards include following:

a. **Promoting Transparent Reporting and Public Accountability:** Sustainability disclosures require organizations to provide structured, standardized information. This promotes corporate transparency and accountability among organizations.

b. **Facilitate Investors and Financial Markets:** Globally, sustainability factors are considered as equally as financial factors by investors in their investment decisions. In context of Nepal, after the implementation of sustainability disclosure, investors can also make decision that are focused on long-term sustainability and resilience of organizations.

c. **Access to Foreign Direct Investment and Climate Finance:** Implementation of sustainability disclosure standards enhances an entity's credibility and attractiveness to foreign investors, development partners, multilateral institutions and other climate funds. Many international funding agencies and institutional investors now require ESG/ sustainability disclosures as part of their investment screening and financing.

d. **Organizational Risk Management:** Sustainability disclosure standards help organizations identify, assess, and manage sustainability-related risks more effectively. They encourage a risk-based approach and integrate sustainability into corporate strategy.

e. **Promotes Sustainable Business Practices:** Sustainability reporting requires measuring and reporting sustainability performance, thereby an organization can contribute to responsible consumption, climate action, social inclusion and sustainable business practices. Hence, it ensures long term economic and environmental sustainability.

f. **Maintain International Commitments:** Sustainability reporting ultimately aids in Government's national and international commitments for Sustainable Development Goals and Green Finance.

g. **Facilitate Transition from Least Developed Country (LDC) Status:** As Nepal gradually transitions from Least Developed Country status, access to concessional financing and grants will decline over time. In such context, public institutions that operate aligning with international sustainability reporting expectations are likely to attract international investment and climate finance.

Entities that are likely to adopt Sustainability Disclosure Standard in early stages

Globally, the Sustainability Disclosure Standards are most likely to be adopted by entities that are highly regulated, publicly accountable, environmentally and socially sensitive, exposed to international investors or are integrated into global value chains.

In Nepalese Context, with the pronouncement of NFRS S1 and NFRS S2, the following categories of entities are generally expected to become early adopters:

a. Publicly Listed Companies

Publicly listed companies are often the first to adopt sustainability disclosure standards because they are accountable to the public, institutional investors, stock exchanges, and regulators. Besides, stock exchange regulators often introduce sustainability reporting requirements initially for larger listed companies before expanding them to other sectors. For instance, in case of Bangladesh sustainability disclosure standards were mandated for Banks and Financial Institutions in the first phase, likewise, in case of Sri Lanka, top 100 companies based on their market capitalization were mandated for adoption of sustainability standards in the early stages.

Hence, in context of Nepal following sectors of listed companies need to proactively prepare for adoption of sustainability standards:

- Commercial Banks and Financial Institutions
- Insurance Companies
- Hydro-Power and Energy Companies
- Manufacturing and Industrial Entities
- Telecommunications and Technology Companies

b. State-Owned Enterprises (SOEs) and Public Sector Entities

Around the world, governments are gradually incorporating sustainability disclosures into public enterprises, infrastructure projects, and broader public financial management systems. In Nepal, public sector adoption is likely to begin in:

- Government owned financial institutions and corporations
- Investment Companies (Such as Hydroelectricity Investment and Development Company Limited, Nepal Infrastructure Bank Limited, etc.)
- Large infrastructure projects
- National priority projects
- Donor funded projects
- Projects dependent on blended financing arrangements, especially in light of Nepal's graduation from Least Developed Country status and the expected decline in concessional funding support from development agencies.

c. Voluntary Adoption by Other Entities

Besides listed public companies and public sector entities, following sectors are also likely to voluntarily adopt sustainability disclosure standards at an early stage:

- **Entities Seeking Green Finance or International Funding:** Entities seeking multilateral financing and sustainability linked bonds need to demonstrate sustainability commitments hence are in the first row to voluntarily adopt the standards.

- **Export-Oriented and Internationally Connected Businesses:** Entities dealing in international trade, exports and global supply chains are required to provide ESG and climate-related disclosures based on the jurisdictional requirement of other countries they are trading with.

- **Large Corporate Groups and Multinational Companies:** As large corporate groups operate across jurisdictions, they face international reporting expectations as the parent companies may have already adopted standard, hence these companies also fall under list of entities that voluntarily adopt sustainability disclosure standards.

Implementation Challenges

Implementation of sustainability reporting standards in Nepal presents substantial challenges such as:

a. **Reluctant to disclosure:** Compared to developed capital markets, Nepal's investment environment is still evolving. Many entities may perceive sustainability disclosure as additional compliance burden, costly reporting requirement which does not directly contribute to short-term profitability. Besides, Entities may also hesitate to disclose information about carbon emissions, environmental impacts, governance weaknesses, climate vulnerabilities, labor-related issues due to fear of reputational risk and increased regulatory scrutiny. Entities may be reluctant to sustainability disclosure due to fear that it could negatively affect public perception or investor confidence.

b. **High cost of implementation:** The adoption of sustainability reporting standards may require substantial investment in developing reporting system and sustainability-related software, staff training, consultancy cost to external consultants and assurance services.

c. **Limited technical expertise and sustainability professionals:** Implementation of sustainability disclosure standards requires specialized expertise in greenhouse gas (GHG) accounting, climate-risk assessment, climate-related scenario analysis, sustainability assurance and ESG reporting. Sustainability reporting requires multidisciplinary knowledge. In contest of Nepal, neither Universities nor other organizations have specialized course on sustainability reporting. And Nepal faces shortage of sustainability professionals.

d. **Week Data Availability and Information System:** Sustainability reporting requires entities to collect reliable and measurable data relating to scope 1, scope 2 and scope 3 emissions, various social indicators and governance and strategic performance indicators. However, many organizations in Nepal lacks systematic information system for recording and reporting such non-financial data.

e. **Lack of market awareness:** In many Nepalese organizations, sustainability practices are still separated from core business strategy and are often limited to Corporate Social Responsibilities (CSR) activities and other legal compliance related to environment. However, implementation of sustainability disclosure standards requires board-level involvement in strategic integration of operation, enterprise-wide risk management and long-term sustainability planning. Therefore, lack of awareness may lead to week implementation and substantial time for effective adoption.

Way Forward

Following measures shall be adopted to address the implementation challenges:

a. **Collaboration between regulators:** Collaboration between the Institute of Chartered Accountants of Nepal, Securities Board of Nepal, Nepal Rastra Bank, Nepal Insurance Authority, Office of Company Registrar, Electricity Regulatory Commission along with other regulators in the matter of development, implementation and monitoring of sustainability disclosure is crucial for effective implementation of sustainability reporting in Nepal. Besides, sector specific guidance shall also be issued by regulatory bodies.

b. **Timely pronouncement of standards and phase wise implementation:** While Exposure Draft of NFRS S1 and NFRS S2 has already been issued by ASB, Nepal, timely pronouncement of the standard by ICAN is important. Besides, Nepal shall adopt a phase wise implementation that will reduce implementation pressure amongst entities, allow gradual capacity development and improve organizational readiness Moreover, the assurance standards for reliable sustainability disclosures shall also be issued by the Auditing Standards Board of Nepal as per international developments.

c. **Market Awareness and Consultation:** Many organizations tend to perceive sustainability reporting as an additional compliance obligation rather than recognizing it as a strategic opportunity to enhance access to finance, improve risk management practices, and strengthen investor confidence. In addition, practical challenges in the market related to the adoption of these standards may exist, which need to be addressed effectively by standard-setters and regulatory authorities. Therefore, it is important to establish structured mechanisms for increasing market awareness and addressing implementation challenges through continuous stakeholder consultation and engagement.

d. **Capacity building and resource allocation:** One of the most critical success factors for sustainability reporting is development of technical expertise. Series of training, seminars and conferences shall be conducted by respective regulators and concern entities to enhance the capacity of its human resources in matter of sustainability. Also, adequate resources shall be allocated by entities for development of system that facilitates smooth implementation of sustainability disclosure.

e. **Encourage Public Sector Leadership:** Public sector institutions and state-owned enterprises can play an important role in leading sustainability disclosure practices. It can help establish reporting culture and build institutional credibility while encouraging private sector to adopt the standards.

f. **Promote Sustainable Finance and ESG-linked Incentives:** Financial incentives can encourage organizations to adopt sustainability disclosures more proactively. Initiatives such as green finance, sustainability-linked lending, concessional financing, sustainability linked procurement system, etc. can promote sustainability reporting in Nepal.

g. **Strengthen Regional and International Collaboration:** Public and Private sector needs to strengthen collaboration with regional and international agencies to align their sustainability practices with international best practices. Also, collaboration in policy development, institutional strengthening, technical knowledge and expertise sharing is important for fostering smooth adaptation of sustainability reporting in Nepal.

Conclusion

Implementation of NFRS S1 and NFRS S2 developed based on IFRS S1 and IFRS S2 is the pivotal step of Nepal towards fostering transparent corporate reporting and promoting sustainable economic development. While the implementation of sustainability disclosure standards have significant benefits to larger stakeholders including regulators, investors and general public. There are also some major challenges in its adaption. Regulatory Collaboration, skills enhancement, resources availability, public sector leadership and market awareness and consultation are important to address these challenges and facilitate smooth adoption of sustainability reporting in Nepal.

Reference

International Sustainability Standards Board. (2023). *IFRS S1 general requirements for sustainability-related financial disclosures*. IFRS Foundation. https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s1-general-requirements/

International Sustainability Standards Board. (2023). *IFRS S2 climate-related disclosures*. IFRS Foundation. https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/ifrs-s2-climate-related-disclosures/

IFRS Foundation. (May,2026). *Use of IFRS Sustainability Disclosure Standards by jurisdiction*. https://www.ifrs.org/ifrs-sustainability-disclosure-standards-around-the-world/use-by-jurisdiction/

International Public Sector Accounting Standards Board. (2026). *IPSAS SRS 1, Climate-related disclosures*. International Federation of Accountants. https://www.ipsasb.org/publications/ipsasb-srs-1-climate-related-disclosures

Foreign Aid Mobilization in Nepal



Umesh Thapa[*]

Abstract

Foreign aid is vital for Nepal to bridge its domestic resource gaps, overcome capital deficiencies, and accelerate economic development. Guided by the constitutional provisions and the Foreign Aid Mobilization Policy 2025, the country has transitioned from a heavy reliance on foreign grants toward concessional external loans. Budgetary data from FY 2078/79 to FY 2082/83 highlight a structural shift, with total external financing in the national budget decreasing from 22.62 percent to 14.62 percent, with the goal of gradually lowering aid dependency through the enhancement of domestic resources.

However, persistent implementation gaps remain, evidenced by an overall aid disbursement rate of 71.20 percent. Critical challenges include weak institutional spending capacity, donor-driven procurement delays, and a severe transparency issue where roughly 15 percent of total aid (including 81.72 percent of technical assistance) operates "off-budget," bypassing the national treasury.

To maximize aid effectiveness and align with the Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030, Nepal enforces stricter financial integration. The way forward requires ensuring all assistance is channeled "on-budget," prioritizing high-return sectors, limiting donor interference, and strengthening domestic resource mobilization to gradually reduce long-term aid dependency.

Background

Nepal still faces economic bottlenecks, including mass poverty, low economic growth, low human resource development, a lack of capital and technology, and inadequate basic infrastructure. To overcome these challenges, the government mobilizes resources from both internal and external sources. Domestic resources including both revenue and borrowings are insufficient to meet the nation's development requirements. The current level of capital formation is low, and any substantial increase in domestic savings is hindered by low-income levels. Given this inadequacy of domestic resources, foreign capital (aid and borrowings) plays an important role in bridging the resource gap. Foreign aid has been a crucial component for the development of developing nations like Nepal. Nepal requires adequate capital, advanced technology, and skilled manpower to exploit its abundant natural resources, which are vital for the country's economic development.

Nepal has relied on foreign aid to achieve high and sustainable economic growth, as domestic resources alone are insufficient for the necessary resource mobilization. It is

[*] *Senior Officer- Finance (Prime Commercial Bank Limited)*

necessary to enhance the effectiveness of foreign aid to maximize its benefits, contribute to national capital formation, and thereby strengthen the national economy.

The history of official development assistance (ODA) and development cooperation mobilization in Nepal spans about six decades. Foreign aid was a major source of development financing until the late 1980s. For example, in the first Development Plan (1956–1960), the entire development budget was funded by foreign aid. In the early 1980s, foreign aid typically contributed around 75 percent of the development expenditure each fiscal year. While foreign aid was channeled into the country predominantly in the form of grants during the early years, loans became dominant in later years. Nepal received its first foreign aid in 1951, following the end of the Rana regime, through a landmark USD 22,000 assistance package from the United States under the Point Four Program[1]. Multilateral aid quickly followed in 1952 via the Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific.

Introduction of Foreign Aid

Foreign aid is the transfer of resources from developed countries to developing countries in the form of loans and grants for the economic growth and development of recipient nations. Not all types of resource transfers can be considered foreign aid. To qualify, they possess certain features: they aim at promoting economic development and the welfare of the recipient country's population, and they must take the form of grants or concessional loans (characterized by low interest rates and long maturity periods).

The 'Foreign Aid Mobilization Policy 2025' defines foreign aid as "financial, technical, and in-kind support received by the government from bilateral countries, multilateral, international, and regional organizations, philanthropic institutions, and other global funds for development and construction in various sectors."

[1] *Pandey, K.B. (2017). Foreign Aid in Nepal. Economic Journal of Development Issues, Vol 23 & 24.*

Foreign aid is primarily categorized by its source. Bilateral Aid refers to assistance given directly from one government to another (e.g., support from USAID to the Government of Nepal). Multilateral Aid involves contributions from multiple governments pooled into international institutions (such as the World Bank or the United Nations) to be distributed globally.

There are two primary types of official foreign aid flows: grants and concessional loans. Grant refers to foreign aid obtained on non-refundable terms, meaning it does not create any future financial liability to the government. A concessional loan refers to a loan obtained under more favorable terms and conditions compared to those generally available in the international commercial market.

Furthermore, foreign aid is mobilized in various forms based on specific requirements, including project support, program-based support, technical assistance, and humanitarian aid. Nepal has been mobilizing financial resources through grants and concessional loans from both bilateral and multilateral development partners, as well as through grants from international non-governmental organizations (INGOs).

Legal Provisions

Article 59 (6) of the Constitution of Nepal delegates full authority to the Federal Government to receive and mobilize foreign aid to expedite the economic development of the country. Similarly, schedule 5 of the Constitution entitles the Federal Government to mobilize foreign aid (loan, grant and assistance) while schedule 6 delegates power to the

State Government to mobilize foreign grants and assistance with the consent of the Federal Government. According to the Constitution of Nepal, foreign aid must be mobilized through the national budget system in a transparent manner based on national interests and priorities.

The Foreign Aid Mobilization Policy 2025 has been formulated with objectives: (i) to enhance production and productivity through foreign aid mobilization, (ii) to enhance the capacity to utilize foreign aid by accelerating project and program implementation; and (iii) to create a conducive environment for mobilizing domestic and foreign capital and technology through foreign aid. The policy also outlines sequential strategies and policy actions in accordance with policy and includes action plans to implement it.

Importance of Economic Relation of Foreign Aid

Foreign aid as development cooperation is a crucial component of Nepal's economic strategy. Enhancing the effectiveness of both domestic revenue and development cooperation is critical for sustainable and resilient development. Official Development Assistance (ODA) contributors to Nepal are the World Bank, ADB, IMF, USAID and UN. ODA disbursements aligned with Nepal's strategic priorities, with significant funds going to social development, infrastructure, and economic development. ODA received by Nepal is diverse in its sectoral allocation, with each development partner having distinct strategic focuses.[2]

Initially, donor countries provide foreign aid primarily driven by political, strategic, or economic self-interest. While some development assistance may be motivated by moral and humanitarian desires to assist less fortunate nations, historical evidence suggests that over the long term, donor nations rarely assist others without expecting corresponding political, economic, or strategic benefits in return. Therefore, the foreign aid motivations of donor nations remain deeply dependent upon prevailing political and economic factors.

Developing countries like Nepal are characterized as low saving and low investing economics. There is not only an extremely low capital stock, but the current rate of capital formation is also very low. The importance of foreign aid helps reduce the shortage of domestic savings through the inflow of capital equipment and raw materials thereby raising the marginal rate of capital formation. Foreign aid overcomes not only capital deficiency but also technological backwardness. It brings sufficient physical and financial capital along with technical know-how, skilled manpower, organizational experience, market information, advanced production techniques and innovation in products.

The amount of foreign aid is also determined by the absorption capacity of the recipient country. It justifies its ability to use aid funds wisely and productively. Donor countries tend to decide which least developed countries are to be given aid but the overall trend of aid shows that the total amount of aid has nothing to do with absorptive capacities of the recipient countries as they have almost little say in the matter.

[2] *Ministry of Finance. 'Development Cooperation Report 2021/22.'.*

In Nepal, the structure of public spending remains a pressing challenge, characterized by low capital expenditure and severe seasonality. A persistent negative fiscal balance, coupled with a gradual decline in external grants and subsidies, has further widened the country's financing gap. Consequently, the government has increasingly relied on public debt mobilization, causing total outstanding debt to rise continuously. This heavy concentration on domestic debt introduces additional vulnerabilities, as internal borrowing is highly susceptible to interest rate spikes and rollover risks. Given these domestic

constraints, utilizing concessional loans from bilateral and official development assistance partners emerges as a more optimal and stable financing strategy for Nepal.

Mobilization of Foreign Aid in National Budget

Nepal has long relied on foreign assistance to support its development efforts. The nature and dynamics of foreign aid to Nepal have evolved significantly, reflecting changing global aid paradigms as well as Nepal's own development priorities and challenges. Every year, the government seeks to secure a significant portion of foreign aid in the form of either grants or loans to bridge its resource gap in its annual budget.

Table 1: Composition of foreign Aid in National Budget

(NPR in Billion)

Sources	**FY 2078/79**	**FY 2079/80**	**FY 2080/81**	**FY 2081/82**	**FY 2082/83**
Revenue	1,024.90	1,240.11	1,248.62	1,260.30	1,315.00
Foreign Grant	63.37	55.46	49.94	52.30	53.45
External Debt	309.29	242.26	212.75	217.67	233.66
Domestic Debt	250.00	256.00	240.00	330.00	362.00
Total Budget	1,647.56	1,793.83	1,751.31	1,860.27	1,964.45
Composition %					
Foreign Grant in budget	3.85	3.09	2.85	2.81	2.73
External Debt in budget	18.77	13.51	12.15	11.70	11.89
External Source in Budget	22.62	16.60	15.00	14.51	14.62

(Source: Budget Speeches, Ministry of Finance)

After analyzing the budget of the last five years (Table-1), it is evident that the portion of foreign grants remained below 4 percent of the total budget. Specifically, foreign grants dropped from 3.85 percent in FY 2078/79 down to 2.72 percent in FY 2082/83.

This budgetary data spanning FY 2078/79 to FY 2082/83 highlights a shift in Nepal's fiscal landscape, marked by a deliberate transition away from foreign assistance dependency. External financing ratio comprising foreign grants and external debt contracted sharply from 22.62 percent to 14.62 percent of the total budget composition. This decline is one of the factors of foreign grants, which fell to a 2.73 percent of the budget by FY 2082/83. To bridge the resulting resource gap amidst an expanding total budget, the government has increasingly pivoted toward internal mechanisms, balancing modest domestic revenue growth with an aggressive escalation in domestic borrowing.

This indicates that Nepal is increasingly relying on debt rather than donor handouts. This persistent drop in foreign grants could be attributed to Nepal's upcoming graduation from Least Developed Country (LDC) status. As the country moves up economic brackets, international donors typically shift from providing grants to offering concessional loans (external debt).

Target and Disbursement of Foreign Aid

Nepal engages with a diverse range of development partners, including multilateral institutions, bilateral donors, and INGOs. While the government targets a certain percentage of its budget to be covered by foreign aid, these partners also commit to provide foreign assistance across various sectors and modalities, primarily as grants. However, the actual disbursement of foreign grants often diverges significantly from both initial budgetary targets and donor commitments.

Tabel -2 : Target-versus-Disbursement Matrix of Foreign Aid

(USD in Million)

Type	Target	Disbursement	% of Disbursement	Integrated in Budget	Not integrated in Budget
Loan	1,583.90	1.075.24	67.88	1.075.24	-
Grant	484.30	344.42	71.12	255.34	89.08
Technical	188.70	187.16	99.18	34.21	152.95
Total	**2,256.90**	**1,606.82**	**71.20**	**1,364.79**	**242.03**

(Source: 63rd Annual Report 2083, Office of the Auditor General)

An analysis of the target-versus-disbursement matrix (Table-2) reveals a persistent implementation gap in foreign aid administration, with overall actual disbursement stalling at 71.20 percent, leaving a 28.80 percent unfulfilled gap. This shortfall is primarily driven by concessional loans, which lagged at a 67.88 percent utilization rate, this weak performance heavily suppressed the total aid implementation rate. Technical assistance demonstrates highly contrasting characteristics, which achieved a staggering 99.18 percent disbursement rate.

The 'Financial Procedures and Fiscal Accountability Regulations, 2077', specify that all foreign aid must be integrated into the budget and programs of the government. Despite being nearly fully funded, a massive 81.72 percent of disbursed technical assistance (USD 152.95 billion) was spent outside the national budget. In this regard, technical assistance remains heavily controlled directly by donors, bypassing national treasury systems. It is noted that all of the disbursed loans (USD 1,075.24 million) are integrated into the budget. This is legally expected, as loan agreements require direct state liability and parliamentary oversight. Out of the USD 242.03 Million total units spent off-budget, technical assistance accounts for 63.2 percent and grants account for 36.8 percent. This indicates that roughly 15 percent of all foreign assistance entering the country is completely not integrated in the national budgetary accounting loop, and this figure increases if foreign assistance from INGOs is included.

Emerging trend of Foreign Aid

International trends in foreign aid have evolved significantly over time. Recently, various new policies, approaches, frameworks, and priorities have been adopted globally to enhance the effectiveness of development cooperation. To ensure the effective mobilization of external resources, Nepal must adapt to these emerging global paradigms, which include the following:

- Donors have placed greater emphasis on country ownership, urging recipient countries and local institutions to take the lead in the design, implementation, and monitoring of foreign aid. It is widely believed that this approach makes development assistance more relevant and effective.
- Foreign assistance is now focusing on specific sectors and development priorities instead of vague areas, with donors striving to align aid with the recipient country's actual development plans and needs.
- There is a strong emphasis on holding both donors and recipients accountable by ensuring transparency in aid enhancement, disbursement, and utilization.
- New technologies—such as digital platforms, online dialogues, and mobile technology are being utilized to address development challenges and increase the effectiveness of foreign aid.
- A large volume of foreign aid has been directed toward tackling the effects of climate change and promoting environmental stability. Increasingly, these funds are being channeled toward environmental adaptation and mitigation efforts.

- Donors have been increasing their partnerships with the private sector and other stakeholders, recognizing the vital roles that diverse development partners play in achieving global development goals.

Issues and challenges

Foreign aid is helpful in accelerating the pace of economic growth and development in many ways. However, several issues and challenges persist regarding the effective mobilization of foreign aid in Nepal, which are detailed below:

- Specifically, 81.72 percent of disbursed technical cooperation operates 'off-budget,' bypassing the central treasury. This systemic off-budget routing undercuts national ownership, reduces fiscal transparency, and complicates comprehensive development planning. All committed foreign aid in this category (loans, grants, and technical assistance) fails to be integrated into the national budgetary system and is instead spent entirely off-budget.
- A lack of coordination and clarity among state and local governments creates significant obstacles to aid mobilization. Additionally, weak institutional capacity especially at the sub-national level leads to chronic delays in project implementation and low disbursement rates.
- The government's spending capacity is weak, and the additional procedural layers involved in foreign aid mobilization further hinder its effective expenditure. Paradoxically, while donor resources are heavily utilized for actual development works, domestic resources are frequently diverted toward purchasing vehicles and furniture despite being categorized under the capital budget. This misallocation and structural inefficiency serve as major drivers of poor foreign aid expenditure.
- In projects funded by foreign aid, donors frequently involve themselves in monitoring, budget disbursement, and contractor procurement. A contract cannot be awarded without first obtaining donor approval, and the entire process must strictly adhere to the donor's specific procurement guidelines. This dependency introduces an additional layer of bureaucracy, ultimately slowing down the expenditure of foreign aid.
- Donors' interests override domestic priorities due to weak economic diplomacy
- Failure to receive the amount as committed is attributed to weak utilization capacity. Hence, to receive the committed foreign aid and make its optimum utilization has been a challenging task. Despite commitments to aid harmonization there is still a proliferation of small projects across multiple donors.
- There are structural weaknesses in project preparation that result in allocative inefficiencies during the budgeting process; these are driven primarily by low project readiness and limited human resources, resulting in weak effectiveness of foreign aid.
- Ther is a mismatch in priorities between donors and the government. This contradiction creates resource gap, overlapping and duplication and in needy sectors remain uncultivated.

Way forward

Nepal has expressed its solidarity in high-level international meetings, such as the 2005 Paris Declaration and subsequent global partnership forums on aid effectiveness. Additionally, Nepal has emphasized mobilizing foreign aid within the framework of the Addis Ababa Action Agenda to secure the resources necessary for achieving the Sustainable Development Goals (SDGs).

Globally, foreign aid is increasingly focused on achieving these SDGs. The 17 goals set by the United Nations in 2015 have become key guiding principles for international development, with a heightened emphasis placed on poverty alleviation, education, health, environmental sustainability, and gender equality. As Nepal aims to achieve high economic growth and fulfill the SDGs by 2030, making every unit of foreign assistance count is crucial. The following measures can enhance aid effectiveness:

- Foreign aid should be mobilized in sectors providing high economic returns and national capital formation, thereby discouraging the fragmentation of aid.
- The government should give priority to unconditional aid.
- The government shall accept demand-based foreign aid, ensuring there is no collusion against national interests.
- Foreign aid should not be accepted if it explicitly mentions or serves the interests of donor agencies.
- The government should seek timely reimbursement of aid amounts through proper accounting and reporting as stipulated in the initial agreement with the donor, while ensuring that counterpart funds are adequately managed to mobilize foreign aid as required.
- Foreign consultants should be hired only if the required expertise cannot be found within the country; additionally, untied technical aid should not be accepted.
- Arrangements should be made for the auditing of all foreign aid to be conducted by the Office of the Auditor General as The Office of the Auditor General has mandated that off-budget grants and technical assistance should only be mobilized after being fully integrated into the on-treasury system**.**
- To make effective disbursement of foreign aid in prioritized sectors, donors should conduct PEST (Political, Economic, Sociocultural and Technological) analysis to country specific problem before they disburse any kind of aid.
- Technical assistance shall not be mobilized in the form of loans. Foreign aid shall not be used for the procurement of vehicles and machinery or for international study and training programs.

Foreign aid is mobilized when domestic sources are insufficient to ensure effective, quality service delivery and support the country's development. Nepal has been utilizing foreign aid in the form of loans and grants for over six decades. Initially, the grant component outweighed loans; however, the loan portion has now exceeded grants. Consequently, the timely reimbursement and effective utilization of these funds have become highly crucial. Foreign aid should be mobilized in accordance with national needs and priorities. It must be targeted toward generating employment and assisting sustainable, balanced, and equitable development, with the ultimate goal of gradually lowering aid dependency through the enhancement of domestic resources.

Refences:

- Jhingon, M.L. (2009). *International Economics*. New Delhi: Vrinda Publications.
- Lekhi, R.K. (2009). *The Economics of Development and Planning*. New Delhi: Kalyani Publishers.
- The Constitution of Nepal
- Ministry of Finance. *Foreign Aid Mobilization Policy 2025*.
- Ministry of Finance*. 'Development Cooperation Report 2021/22.'*.
- Ministry of Finance. *Financial Procedures and Fiscal Accountability Regulations, 2077.*

- Nepal Rastra Bank. *Macroeconomic Report: Analysis and Outlook (February, 2026)*
- Office of the Auditor General. *63rd Annual Report 2083.*
- https://kathmandupost.com/money/2019/10/22/nepal-s-foreign-aid-expenditure-is-poorer-than-capital-spending-from-local-resources.
- https://nepal.actionaid.org/sites/nepal/files/publications/ForeignAidEffectiveness_Study_AAIN.pdf
- https://mof.gov.np/site/publication-category/87
- Pandey, K.B. (2017). Foreign Aid in Nepal. Economic Journal of Development Issues, Vol 23 & 24.

Exploring Labor Audit in Nepal: A Critical Assessment of Legal Regime

- *Hrithik Yadav* [*]

Abstract

This article provides a critical assessment of Nepal's contemporary labor audit regime, examining its procedural parameters, statutory objectives, and institutional responsibilities. It contextualizes domestic policies against international frameworks across jurisdictions like the United States, United Kingdom, and India. The analysis reveals that while Nepal has successfully established an explicit legal foundation allowing both qualified external entities and internal management-level employees to serve as auditors systemic structural challenges persist. Prominent hurdles include poor reporting quality, an over-reliance on objective checkboxes lacking historical reference, and a structural conflict of interest arising from employer-funded auditor compensation. Furthermore, inconsistencies in methodology and restricted worker participation due to fears of employer retaliation severely dilute the integrity of audit outcomes. The article concludes that while the legal framework is progressive, optimizing Nepal's labor audit regime requires stricter enforcement of uniform standards, enhanced auditor accountability, and robust protection mechanisms to ensure authentic, fear-free employee feedback.

Keywords
Labor Audit, Nepal Labor Law, Labor Act 2017, Regulatory Compliance, Employment Practices, Industrial Relations, Auditor Accountability

Breaking the Ice: Labor Audit Defined

The nature of auditing is pervasive as it has relevance in various sectors. The traditional notion that auditing is merely confined to the examination and verification of financial statements is now outdated. Recently, there has been an exponential extension of the horizons of auditing, making it a pervasive phenomenon. Amongst the various recent trends, the regime of labor audit has stood as one of the core advancements in auditing.

Basically, a labor audit is a legal process to check whether an employer's employment-related policies and practices comply with the law. It is important to see how employers and workers comply with the country's labor laws. In another way, it can be manifested as a systematic review of an organization's policy, procedure, record, and practice regarding the rights and interests of the labor community. It must be noted that a labor law audit is more than a routine

[*] *Law Officer (7th level) at Gauradaha Municipality, Jhapa.*

exercise; it is a pivotal mechanism to gauge a company's commitment to fair, ethical, and lawful employment practices.

As businesses increasingly recognize the importance of ethical practices in maintaining their reputations and operational effectiveness, the role of labor audits has continued to grow in significance across various sectors. Conducting it periodically and systematically helps in meeting the minimum standards and obligations prescribed by the law. This also ensures the viability of an enterprise as human resources are an integral part of an enterprise's success. The Labour Audit procedure allows enterprises and employers to identify their gaps and bridge the problems in the existing compliance. It further confirms that the labour law is complied with and properly carried out by the enterprises. Some enterprises still do not follow the prescribed format of filling out the Labour Audit report. At times, many enterprises and Labour Auditors are drafting the Labour Audit report poorly and providing objective answers with no reference to past audit reports. Therefore, these are some things that are to be strictly considered by the auditors and enterprises while drafting the Labour Audit report.

Historical Antecedents

The practice of labor auditing, evaluating a workplace's policies, procedures, and conditions against legal and ethical labor standards has evolved from Britain. The British Government passed the Factory Act of 1833, establishing the first state-appointed factory inspectors. This marked the birth of public labor auditing, where state officers began verifying compliance with child labor limits and maximum working hours. Importantly, in 1947, the ILO passed Convention No. 81, formalizing the role of labor inspection as a mandatory state obligation for member countries to enforce legal protections. In tune with the above convention, ILO Convention No. 129 (Labour Inspection (Agriculture) Convention), 1969 was adopted that extended the protections of industrial labor inspection to the agricultural sector, ensuring agricultural workers receive the same rights, occupational safety, and legal protections as those in commerce and industry.

Public regulatory mandates (ILO Conventions No. 81 and No. 129) establish binding statutory obligations for states to enforce labor laws through public officials. In contrast, private compliance standards (SA8000 and WRAP) function as voluntary, market-driven certification frameworks. While public enforcement holds sovereign legal authority, it frequently faces resource constraints. Private compliance offers agile supply-chain oversight but suffers from systemic accountability deficits.

In today's context, mandatory Human Rights Due Diligence (mHRDD) laws have strongly enforced the labor audit. Under a rising tide of hard-law mHRDD mandates, the traditional, superficial labor audit is being legally re-engineered from a reactive corporate shield into a rigorous, continuous process of systemic risk management. This has enhanced the purpose and significance of labor audit in the global corporate ecosystem.

Purpose of Labor Audit

The objectives of the labor audit are multifaceted. Labor audits as essential tools for assessing adherence to legal frameworks that govern employment practices, safeguarding workers' rights, and enhancing workplace productivity. They serve as a critical tool for ensuring that organizations uphold the rights of their employees while fostering a positive work environment. These audits, often executed periodically, are conducted to evaluate a company's adherence to various labor laws, regulations, and industry standards that pertain to employee rights, workplace safety, wages, benefits, and more.

It helps to ensure that the company is adhering to the prevailing legal framework and to create a work environment that upholds employee rights and well-being. It necessitates to uphold employee rights, enhance productivity, hold enterprises accountable for adhering to labour laws, and foster better relations between employers and employees. This initiative is crucial for creating a compliant work environment that benefits both parties.

The primary objective of a labor audit is to verify compliance with labor regulations and to identify potential areas of risk or non-compliance within an organization. The labor audit is crucial to help in the overall production and productivity increase by ensuring the right interest of the labor through the effective implementation of the existing legal system in the workplace and maintaining good industrial relations. It upholds positive industrial relations by proficiently enforcing the prevailing legal framework within enterprises. Further, this ensures the safeguarding of worker's rights and interests while fostering enhanced production and overall productivity.

Global Practices on Labor Audit

Labor audits are essential for ensuring compliance with labor laws globally. Most countries have enabled strong legal frameworks to deal with the laws concerning labor audits. These frameworks highlight the importance of regular labor audits in maintaining compliance with labor laws across different jurisdictions. Some of the representatives' illustrations have been discussed below:-

a. United States

In the U.S., labor audits are primarily governed by the Fair Labor Standards Act (FLSA), of 1938. The Department of Labor (DOL) conducts audits to ensure compliance with wage and hour laws, including minimum wage and overtime pay. Auditors can review payroll records for up to three years if willful violations are suspected. Employers face penalties for non-compliance, including fines and potential lawsuits from employees. The DOL can conduct both announced and unannounced audits across various industries, particularly those with high rates of violations.

b. United Kingdom

In the UK, labor audits are influenced by several laws, including the Employment Rights Act 1996 and the Health and Safety at Work Act 1974 .The Gang masters (Licensing) Act 2004 also mandates audits for specific sectors to prevent exploitation. The Health and Safety Executive (HSE) conducts inspections to ensure compliance with safety regulations. Employers are encouraged to carry out internal audits to assess compliance with employment rights and health and safety legislation.

c. India

India's labor audit framework is primarily governed by the Labour Laws (Exemption from Furnishing Returns and Maintaining Registers by Certain Establishments) Act, 1988, which allows for audits to ensure compliance with various labor laws such as the Factories Act, 1948 and the Maternity Benefit Act,1961. The Ministry of Labour and Employment can conduct inspections and audits to enforce compliance with these laws, focusing on worker safety, wages, and working conditions.

d. China

In China, labor audits are regulated under the Labor Law,1944 and subsequent regulations. The Ministry of Human Resources and Social Security oversees labor inspections to ensure compliance with employment contracts, wage payments, and working hours. Employers must maintain accurate records of employee work hours and wages, which are subject to inspection by labor authorities.

e. Russia

Labor audits in Russia are governed by the Labor Code of the Russian Federation, 2001. The Federal Service for Labor and Employment (Rostrud) conducts audits to ensure compliance with labor laws regarding wages, working conditions, and employee rights. Auditors can review company records and practices to ensure adherence to legal standards.

f. South Africa

In South Africa, labor audits are guided by the Labour Relations Act, 1995, and the Basic Conditions of Employment Act, 2024. The Department of Employment and Labour conducts inspections to ensure compliance with these laws. Employers are required to maintain records of employee contracts, wages, and working hours. Non-compliance can result in penalties or legal action against employers.

Labor Audit in Nepal

Like various countries, Nepal has also made necessary legal frameworks to govern the labor audit process. However, it remains a new phenomenon in context of Nepal. The major laws governing the affairs of the labor audit have been presented in brief below:-

a.Labor Act,2017

For labor audits, the primary legislation is the Labour Act of 2017. According to Section 100 of the Labour Act, each enterprise shall make a labour audit as prescribed as to whether or not acts and actions are being performed by the enterprise under this Act, Regulation, and prevailing law and prepare a report thereof. The report referred to above shall be provided to the Office or Labor inspector during inspection made under this Chapter or as and when so demanded by the Office or Labor inspector.

b. Labor Regulations, 2018

In line with the provisions of the Labor Act, the Labor Rules 2018 sets out the procedure for Labor Audit. Pursuant to Rule 56 of the Labor Rules provides the following major provisions in relation to the labor audit:-

- The Employer is required to conduct a labor audit by the end of the month of Poush every year (Mid-January).
- The Labor Audit should be conducted as per the criteria defined by the Ministry of Labor.
- The audit may be conducted by the managerial level Employee of the entity or any other individual or entity associated in the field of labor. If any false details are found in the labor audit report, Department of Labor can impose up to twenty thousand rupees fine on the person providing false details or the management of the entity.
- A copy of the report of labor audit should be provided to the Labor Relation Committee. The report should also be submitted to the following regulatory authorities such as (a) to Nepal Rastra Bank by the bank and financial institutions, (b) to Insurance Board by insurance companies, (c) to District Administration Office by Non-

government organizations, (d) to the authority establishing or issuing license for approval by other entities.

c.Labor Audit Standard 2018

Using the power conferred by Rule 56, the Ministry of Labor, Employment and Social Security has issued the Labor Audit Standard 2018. The Labor Audit Standard has come into implementation effective from November 22, 2018.

The major provisions of Labor Audit Standard have been outlined below.

i. Scope of Labor Audit

The Labor Audit Standard in rule no 4 has prescribed the specific factors that are to be taken into consideration while conducting the Labor Audit. Under the Standard, while conducting the Audit, the Labor Auditor must ensure that the Enterprises have implemented the provisions of Labor Act 2017 and Rules 2017, Social Security Act 2017 and Rules 2018, Bonus Act 1973 and Rule 1982, Trade union Act 1992 and Rules 1993, Matters included under Audit Report under Schedule 10 of Labor Rules, Internal Rules and By-laws of the Enterprise and other relevant issues.

ii. Eligibility of Labor Auditor

A Labor Auditor in Nepal conducts the Labor Audit of a Company or an Organization according to the duties listed below. For an Individual to act as a Labor Auditor, they must be a Nepali with at least a bachelor's Degree and two years of Experience working in a Managerial Role within an Industry or Enterprise.

For an entity or another company to act as the labor auditor, they must be officially registered under the existing laws of Nepal, and their working area must consist of labor-related matters. Moreover, the Individuals who represent the Company during the Audit Process must fulfil the Criteria of a Labor Auditor.

Pursuant to Rule 56 of the Labor Rules, the Enterprise may conduct the Labor Audit by the qualified Labor Auditor. As per the existing laws, the Labor Auditor could be an individual or an entity. The Enterprise may conduct the Labor Audit by a Management Level Employee working in the same enterprise. In case the Enterprise chooses to conduct a Labor Audit by an outsider, the Labor Audit Standard in rule no 5 has set out following qualifications and eligibility of the Auditor:

Labor Auditor: Individual

1. Nepali National;
2. Holding at least Bachelor's degree;
3. One having experience of working in the Management Work of any Industry or Enterprise for at least 2 years

Labor Auditor: Entity

1. Registered pursuant to the existing laws;
2. Entity whose objectives and Working Area includes the matters relating to Labor;
3. The individual deployed by the Entity to conduct Labor Audit must meet the qualification and eligibility of Individual Labor Auditor (as mentioned above).

iii. Procedure of Labor Audit

The Labor Audit Standard in rule no 6 has prescribed the procedure for conducting Labor Audit. Under the Standard, the Labor Auditor is required to follow the procedure: (a) collect and analyze the comprehensive details of the concerned Enterprise; (b) conduct onsite visit and investigation; (c) Interview; (d) Deploying Audit Team at the Enterprise and (e) other appropriate procedure as deemed necessary.

The labor audit process in Nepal follows a structured sequence of steps to ensure thorough compliance with labor laws. It begins with the determination of the labor audit schedule, where companies are required to conduct audits annually and submit the report by the end of Poush (mid-January). Therefore, organizations must plan their audits within November or December (Mangsir). Next, companies select a qualified labor auditor, either by appointing a firm or an individual who meets the eligibility criteria specified for labor auditing.

Before the audit begins, the company must prepare by providing necessary information and documents such as employee records, company policies, and financial records relevant to employment. The audit itself is conducted according to established labor audit standards, which involve collecting and evaluating the provided information, conducting physical inspections of the workplace, and interviewing personnel including HR staff, employees, and management. Additional procedures may be performed as deemed necessary to ensure a comprehensive assessment. After completing the fieldwork, the labor auditor prepares a detailed audit report summarizing findings, compliance status, and recommendations. Finally, the company is responsible for submitting a copy of this audit report to the relevant regulatory authority by the end of Poush, completing the audit cycle. This systematic process helps organizations maintain legal compliance, improve workplace conditions, and uphold employee rights under Nepal's labor laws.

iv. Responsibility of the Enterprise

Under Rule no 7 of the Labor Audit Standard, it is the primary responsibility of the Enterprise to conduct a Labor Audit within the stated time and submit the Report to the concerned authority. Furthermore, the Enterprises are required to fulfil the following responsibilities as per the standard. These obligations include Enterprises undergoing a labor audit in Nepal have several key responsibilities to ensure the process is effective and compliant with regulations. They must provide true and accurate information and detailed accounts of their activities to the labor auditor, enabling a comprehensive and transparent evaluation of labor practices. Additionally, companies are required to offer remuneration and other benefits to the labor auditor, although specific details regarding these benefits are not explicitly defined in the regulations. Beyond financial compensation, enterprises must also provide any other assistance necessary to facilitate the smooth conduct of the labor audit, such as access to documents, personnel, and workplace facilities. After the audit is completed, the company is obligated to submit one copy of the labor audit report to each of the concerned authorities, including the Labor and Employment Office, the Labor Relations Committee, the Labor Inspector, and other relevant regulatory bodies as mandated. These steps collectively ensure that the labor audit process is thorough, transparent, and aligned with Nepal's legal framework, promoting accountability and compliance in employment practices.

v. Responsibility of the Auditor

The Labor Audit Standard has also set out the responsibilities of the Labor Auditor. As per Rule no 8 of the Labor Audit Standard, the Labor Auditor is responsible for preparing the Labor

Audit Report based on the facts of the Enterprise and submitting the same to the Enterprise. Furthermore, auditors are required to complete the Audit within the stated time without coming under any kind of influence and not disclose confidential information known during the Audit to any other persons or parties.

vi. Sanctions for Violation of Audit Standards

By Rule 56 of the Labor Rules, the enterprise must perform and present a Labor Audit by the conclusion of the Nepali month of Poush (around mid-January) on an annual basis. The labor audit should be carried out according to the standards established by the Ministry of Labor, Employment, and Social Security. Furthermore, the labor audit shall comply with the format of the labor Audit Report that has been provided under Schedule 10 of Labor Rules.

Labor Act and Labor Rules have prescribed sanctions in case of false details in the Labor Audit Report. Under Rule 56 of Labor Rule and Section 163(2) (b) of Labor Act, if any false details are found in the Labor Audit Report, Department of Labor can impose a fine of up to NRs 20,000 (Nepalese Rupees Twenty Thousand) upon the person providing false details or upon the management of the Entity conducting Labor Audit.

Enterprises may appoint a management-level employee to conduct the audit or hire an external auditor. The external auditor must be a Nepali citizen with at least a bachelor's degree and two years of management experience in any industry. Additionally, any entity providing auditing services must be validly registered with objectives related to labour. Upon completion, enterprises are required to submit copies of the labour audit report to several regulatory bodies including the Labour and Employment Office, the Labour Relations Committee, and the relevant regulatory authority specific to their industry. For instance, banks and financial institutions must submit their audits to the Nepal Rastra Bank, while NGOs should submit theirs to the relevant District Administration Office.

There are no government fees associated with submitting a labour audit. The auditor is tasked with following established procedures, which include collecting and analyzing information, conducting spot visits, and performing interviews as necessary. Both enterprises and auditors have defined responsibilities in this process. Enterprises must provide accurate information and support to auditors while ensuring timely submission of the audit report. Conversely, auditors are responsible for preparing reports based on factual information, completing audits within specified timelines, and maintaining confidentiality regarding sensitive information encountered during audits.

Failure to provide accurate information can lead to penalties; specifically, if false details are reported in the audit, the Department of Labour may impose fines up to NPR 20,000 on the auditor.

This comprehensive framework ensures that labor audits in Nepal are conducted systematically and responsibly, promoting adherence to labor laws and fostering a fair working environment.

Challenges in Labor Audits

Labor audits play a vital role in promoting compliance with labor laws and enhancing workplace conditions. In Nepal, where legal frameworks mandate regular audits, organizations must prioritize these evaluations not only as a regulatory requirement but as a fundamental aspect of responsible business practice. By addressing compliance gaps proactively through thorough auditing processes whether conducted internally or by independent third parties

companies can foster better industrial relations, mitigate risks, and ultimately contribute to a more equitable work environment.

Despite their numerous benefits, labor audits face several significant challenges that can affect their effectiveness. One major concern is the trustworthiness of auditors. Since auditors are often paid by the companies they are auditing, there is a potential conflict of interest that may compromise the integrity and accuracy of their findings. This relationship can lead to biased reports that favor the employer, undermining the audit's purpose of ensuring fair labor practices. Additionally, variability in auditing standards poses another challenge. Different auditing firms may apply diverse criteria, methodologies, and levels of rigor when conducting labor audits, resulting in inconsistencies in audit quality and reporting. Such disparities can make it difficult to compare results across organizations or industries and may reduce the overall reliability of audit outcomes. Furthermore, employee participation is a critical yet challenging aspect of labor audits. Workers may hesitate to provide honest feedback during interviews or surveys due to fear of retaliation or negative consequences from their employers. Without guaranteeing confidentiality and protection for employees, auditors may struggle to obtain accurate and comprehensive insights into workplace conditions. Addressing these challenges is essential to enhance the credibility, consistency, and effectiveness of labor audits in promoting fair and lawful labor practices

To transform private compliance into an enforceable, high-integrity accountability mechanism, an audit framework must abandon voluntary, superficial checklists. A robust methodology requires rigorous operational criteria, independent execution, and forensic verification

References:

Labour Act, 2017

Labor Regulations, 2018

Labor Audit Standard, 2018

Bhandari Law and Partners, Procedure of Conducting Labor Audit in Nepal, https://lawbhandari.com/publication/procedure-of-conducting-labor-audit-in-nepal?utm_source=chatgpt.com

Centre for the Study of Labour and Mobility 'Labour audit conducted in 3,500 of nearly 9,000 enterprises so far', https://ceslam.org/updates/labour-audit-conducted-in-3500-of-nearly-9000-enterprises-so-far/

Nepal Trade Union Federation, 'Labor Audit Report', 2022, https://www.gefont.org/publication-list/labour-audit-report-2022

RSPO, 'Rspo Labour Auditing Guidance Based on the Rspo Principles & Criteria Handbook for Auditors', 2022, https://rspo.org/wp-content/uploads/RSPO-Labor-Auditing-Guidance-V3-21November2022-FH.pdf

Saroj Krishna Ghimire, 'Dimension of Labor Laws: Labor Audit Perspective', Nepal tax online

Sunil Kumar Joshi, 'Occupational Safety and Health in Nepal Revisited', International Journal of Occupational Safety and Health, Vol. 8 No. 1 (2018), pp. 1- 2

Uttam Neupane, Subash Kumar Bhattarai, & Diksha Dahal, 'Assessment of Compliance and Welfare of Construction Workers at Selected Building Construction Project in Kathmandu: Implications for Labor Act Implementation', April 2024, Journal of Recent Activities in Infrastructure Science 9(1):25-44\

R. M., Locke (2013). *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Social Accountability International (SAI). (2014). *SA8000® Standard: International Standard for Social Accountability.* New York: SAI.

International Labour Organization (ILO). (2022). *Guide for Development of National Labour Inspection Strategies.* Geneva: ILO Governance and Tripartism Department.

Right to Information v. Right to Privacy: A Dilemma of Twin Pillars or Opposing Forces?



- *Rohan Yadav*[*]

Abstract:

This article critically examines the interplay between the Right to Information (RTI) and the Right to Privacy within the context of Nepal's legal and constitutional framework. Framed as both foundational pillars and potential sources of tension in democratic societies, the study explores how these rights-RTI promoting transparency and accountability, and privacy safeguarding individual autonomy and dignity-can sometimes conflict, particularly in the digital age. Employing a qualitative doctrinal methodology, the paper analyzes Nepal's RTI Act, 2064, and Privacy Act, 2075, alongside relevant international human rights instruments and judicial precedents, to elucidate the legal standards and practical challenges in balancing these rights. The findings highlight that while both rights are constitutionally protected and essential for democracy, neither is absolute; each is subject to reasonable restrictions to protect the interests of the state and individuals. The article concludes that achieving harmony between RTI and privacy requires nuanced legal interpretation, robust institutional mechanisms, and a commitment to both transparency and individual rights, ensuring that the exercise of one does not unduly infringe upon the other.

***Keywords*:** Information, Privacy, Interplay, democracy etc.

BACKGROUND

According to Thomas Jefferson, the third US president, Information is the currency of Democracy. (Carnaby & Rao, 2003) Information plays a very crucial role in the functioning of a free and participatory society. What one does, is shaped by what one knows. Information is the basis for every action. Information, in this context, is not merely data or facts, but the foundation upon which knowledge, dialogue, accountability, and governance are built. It enables citizens to make informed decisions, engage with public affairs, and contribute meaningfully to the democratic process. At the same time, information can be deeply personal, sensitive, or contextual, carrying the potential for misuse if not handled responsibly.

The Right to Information (RTI) is grounded in the democratic principle that sovereignty ultimately resides with the people, and therefore, they have the right to know how they are governed. It is based on the idea that transparency is essential for accountability, public participation, and the prevention of corruption. RTI transforms passive citizens into active stakeholders in governance. By enabling access to public records, documents, and decisions, RTI strengthens democratic institutions and fosters trust between the state and its citizens.

The Right to Privacy, in contrast, stems from the recognition of individual autonomy, human dignity, and the right to control one's personal information. The right ensures that individuals are shielded from arbitrary or unlawful interference in their personal lives, communications, and data. In an age of expanding digital surveillance and data collection, the Right to Privacy

[*] *Human Rights Assistant*
National Human Rights Commission,

has evolved to encompass not only physical and familial spaces but also informational privacy, emphasizing the need to protect personal data from unauthorized access, even by the state.

Information is the cornerstone of both democratic accountability and individual autonomy. In the 21st century, the control, access, and protection of information shape how power is exercised both by the State and by private entities. Against this backdrop, two foundational rights emerge: the Right to Information (RTI) and the Right to Privacy each representing a distinct yet interconnected dimension of information's role in society. Therefore, the study of the interrelationship and interplay of these two rights become crucial to portray the true picture of these two foundational pillars of democracy.

METHODOLOGY

The methodology for this paper involves a qualitative doctrinal analysis of Nepal's legal framework relating to privacy and seek information. In addition to reviewing the Right to Information Act, 2064 and the Privacy Act, 2075, International Human Rights instruments are studied to underpin the international standard of these rights. Additionally, secondary literatures along with judicial precedents have been studied. The paper employ doctrinal analysis to examine structural and legal interplay between the two rights focusing on their foundational and theoretical framework.

CONCEPTUAL FOUNDATIONS

Right to Information

- **Introduction**

According to Transparency International to Right to information is "access facts and data concerning the exercise of any public authority, as well as on the use of any public funds." (Transparency International, 2025) The foundation of this right lies in the universally acknowledged right to freedom of expression, which encompasses the right to seek, receive, and share information and ideas. (WACC, 2009) More broadly, it stems from the understanding that neither democracy nor the safeguarding of human rights is possible without access to information. Right to information is recognized as an inherent right which basically guarantee the citizens the right to seek and obtain information of public importance. It is essential for public participation in the state activities and realize the true sense of democracy.

The Right to Information is essential for strengthening democracy in Nepal. However, it confronts deeply entrenched norms and practices, resulting in significant resistance from various stakeholders. (Kasajoo, 2014)

- **Legal Framework**

Constitution of Nepal:

The Constitution of Nepal in Article 27 has provided every Nepali citizen the right to demand and receive information on any matter of his or her interest or of public interest. Provided that no one shall be compelled to provide information on any matter of which confidentiality must be maintained in accordance with law. It was the Constitution of Kingdom of Nepal 1990 (2047 B.S) which has guaranteed Right to Information as Fundamental Rights for the first time in Article 16.

Right to Information Act, 2064

Similarly, Right to Information Act, 2064 is the principal statute enacted to enforce the fundamental right to Information guaranteed in the constitution. The preamble of the Act envisions the objective of the Act as;

- To make the functions of the state open and transparent in accordance with the democratic system and to make responsible and accountable to the citizen;
- To make the access of citizens simple and easy to the information of public importance held in public bodies;
- To protect sensitive information that could make adverse impact on the interest of the nation and citizen, and
- For the necessity to have legal provisions to protect the right of the citizen to be well-informed and to bring it into practice.

Similarly, the Act iterates the responsibility of each public body to respect and protect the right to information of citizens in section 4. It has mandated every public body to arrange for an Information Officer for the purpose of disseminating information held in its office. The procedure to acquire information from a public office is as;

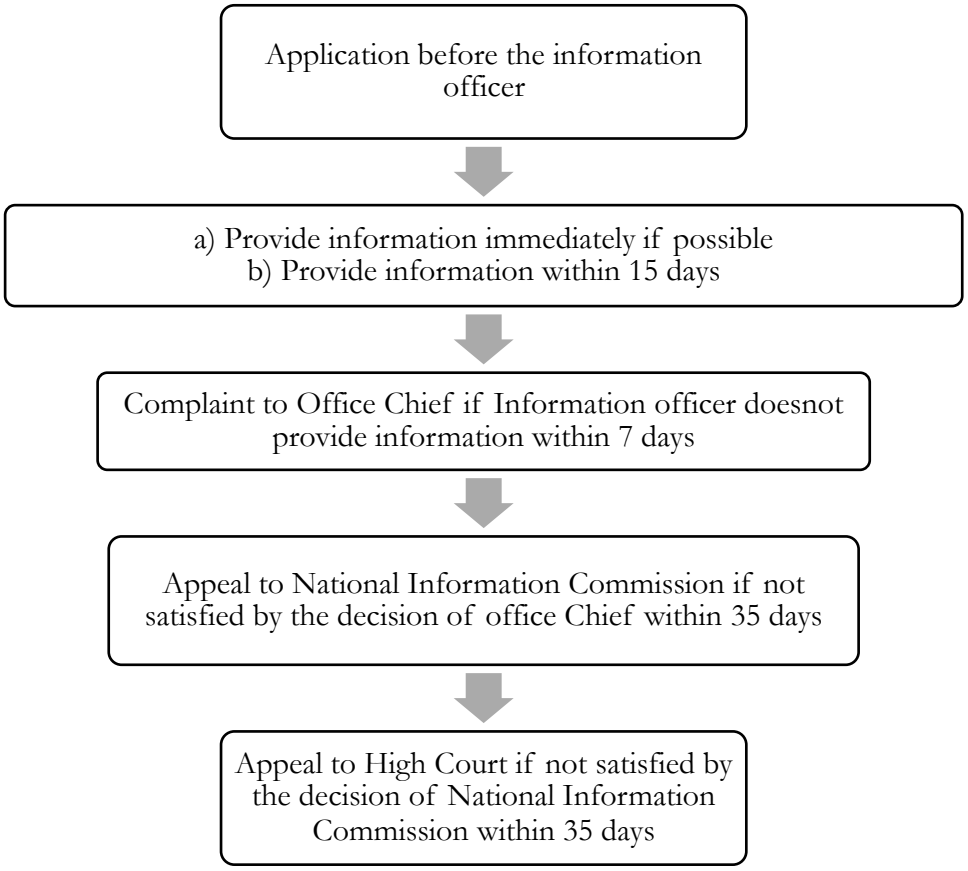


Fig: Procedure of RTI

Further, the Act has established an independent National Information Commission for the protection, promotion and practice of right to information comprising of a Chief Information Commissioner and two other Information Commissioners appointed by a committee of Speaker of House of Representative, Minister or State Minister for Information and Communication and President of Federation of Nepalese Journalists for a term of five years with no

reappointment in the same post. Section 29 of the Act have protected the whistleblower (one who disclose information) by ensuring the confidentiality of them and restricting any termination from his/her post for the very cause.

However, Right to Information is not an absolute right. It can be restricted under some circumstances.

Other legal instruments regarding right to information are;

1. Good governance (management and operation) Act, 2064; The Act have mentioned transparency as one of basis for executing administrative action under section 6, citizen charter to be maintained in visible place of office under section 25, and conduction of public hearing at grassroot level with the purpose of making the activities of the office fair, transparent, and objective and addressing the lawful concerns of general people and stakeholders under section 30 ensuring access to information.
2. Good governance (management and operation) Regulations, 2065
3. Right to information regulations, 2065
4. Procedure for proceeding and deciding the Appeal, 2078
5. Procedure for proceeding and deciding the applications to National Information Commission, 2072
6. Directives relating to monitoring of execution of Right to Information, 2076

Institutional Frameworks

1. National Information Commission
2. Information officer in every public bodies
3. Judiciary

Nepal ranks 23rd globally on the Global Right to Information Rating. It scores 112 out of 150 points. This index measures how strongly a country's laws guarantee the right to ask for and receive public government data. The implementation of RTI is often hindered by a prevailing culture of secrecy within public institutions, reluctance among officials to disclose information, inadequate awareness of RTI obligations, and fear of accountability. On the demand side, many citizens remain unaware of their RTI rights or lack the confidence, knowledge, and motivation to seek information from public bodies. Often sensitive information is also sought by RTI which the information seeker knowingly or unknowingly asks for. Thus, RTI in terms of implementation and meaningful realization still remains weak.

- **International Standards**

As of September 2025, 140 countries have laws and 8 countries have national decrees or regulations granting individuals a general right to access information held by public bodies, and imposing an obligation on public bodies to provide that information and proactively disclose key types of information. (Funde, 2025)

Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) reads “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and *to seek, receive and impart information* and ideas through any media and regardless of frontiers.” It has recognized the right to seek information.

Similarly, Article 19(2) of ICCPR mentions “Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include *freedom to seek, receive and impart information* and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or

through any other media of his choice." Though this clause explicitly ensures the right to information of individual, sub clause 3 have imposed certain restriction on two grounds as;

(a) For respect of the rights or reputations of others;

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

Therefore, right to information is not an absolute right and reasonable restrictions can be imposed on it. The UN Human Rights Committee in General Comment 34, adopted in 2011, interpreted the scope and limits of the right to information, stating that Article 19 of the ICCPR ensures the right to access information held by public bodies. It requires that states proactively disseminate information in the public interest and ensure that access is "easy, prompt, effective and practical." The Comment also states that countries must enact "necessary procedures" such as legislation to give effect to the right to information.

Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development (1992) states "Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, *each individual shall have appropriate access to information* concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided". This principle has explicitly guaranteed the right to information in any matter of environment concern.

Right to Privacy

- **Introduction**

There is a popular statement by Justice William O Douglas, which is; "The right to be let alone is indeed the beginning of all freedom." It connotes the initial point of freedom of an individual is leaving one alone stressing ensuring privacy as one of the thresholds for the realization of other rights. Privacy is one's capacity to seclude information about oneself from others. The right to privacy basically recognizes this capacity of an individual in legal form ensuring a constitutional guarantee.

Privacy is a state in which one is not observed or disturbed by other people. It is associated with the inviolability of private life. (Gautam et.al, 2022) The Internet Law in China, 2012 have recognized right to privacy as an individual's entitlement to maintain the secrecy of their personal information, activities, and physical space, which are not of legitimate public interest. (Shao, 2012) This right ensures that people can live in society without unwanted disturbances or intrusion. Therefore, The Right to Privacy is the fundamental human right to be free from unwarranted intrusion into one's personal life, choices, communications, and information by the state, corporations, or other individuals. It includes the right to control personal data, maintain bodily and mental autonomy, and make decisions without external interference.

- **International Standards**

Art. 12 of the Universal Declaration of Human Rights reads "No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honor and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks."

Similarly, Article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (ICCPR) provisions as;

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.
2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

The Human Right Committee general comment no. 16 (1988) resonates the right guaranteed in the article 17 of ICCPR is required to be guaranteed against all form of interferences and attacks whether they emanate from State authorities or from natural or legal persons. The obligations imposed by this article require the State to adopt legislative and other measures to give effect to the prohibition against any interferences and attacks as well as to the protection of this right.

Even in regard to Children this inherent right is secured by the Article 16 of Convention on the Rights of the Child, 1989 as;

1. No child shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his or her privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his or her honour and reputation.
2. The child has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

The International Instruments have guaranteed the protection of individual's privacy in different spheres from a mere letter to one's reputation ensuring protection to the individuals in any interference or attacks to that sphere.

- **Legal Framework**

Constitution of Nepal

The Constitution of Nepal in Article 28 has ensured the privacy of any person, his or her residence, property, document, data, correspondence and matters relating to his or her character, except in accordance with law, be inviolable.

The Privacy Act, 2075 (2018)

Similarly, Privacy Act, 2075 (2018) is the major Act in Nepal for the enactment of right to privacy guaranteed by the constitution. The intent behind the Act can be traced in the preamble of Act as;

- To make legal provisions on promoting dignified living standards by making provisions to ensure the right to privacy of the matters relating to body, residence, property, document, data, correspondence and character of every person,
- To manage the protection and safe use of personal information remained in any public body or institution, and
- To prevent encroachment on the privacy of every person;

Primarily, the Act have ensured privacy of the following matters of an individual inviolable: -

- Matters relating to physical and mental condition of every person, (Section 3(1))
- Matters of privacy of the body of any person without the consent of the person concerned, except in cases of conducting his or her health examination, health treatment or emergency relief work, (Section 3(2))

- Matters such as biological or biometric identity, gender identity, sexuality, sexual relation, conception or abortion, virginity, potency, impotency or physical illness related to his or her personal life, (Section 3(3))
- Matters relating to family privacy for maintaining the family life or the family integrity, (Section 4)
- Without obtaining the consent of any person, his or her body or anything with him or her or used by him or her, (Section 5)
- Matter relating to reproductive health and pregnancy of every woman shall be inviolable and, without her consent, information of such matter shall not be given to anyone else or be made public. (Section 6)
- Entering, or causing other to enter into, the residence of any person, or searching or getting it searched (Section 7(2))
- Enter into one's house, land, vehicle or other property without permission or consent of the owner of such property with owner's right to keep his or her property and details relating to such property confidential. (Section 10)
- Personal documents of individual like Certificate relating to educational qualification, medical history, certificate or health examination report, Citizenship certificate, passport, voter identity card, driving license or other documents of such nature revealing identity, etc. (Section 11)
- Personal Data such as Details relating to health examination, property and income generation, employment, Biometric details and thumb impression, Signature or electronic signature, political affiliation and election, business or transaction etc. (Section 12)
- Letters, correspondence or electronic letters (emails) or the dialogue transmitted through electronic means or other correspondence of similar nature. (Section 13)

Further, Individual Privacy Regulation, 2077 (2020) further bolster the Privacy related framework in Nepal.

LANDMARK CASE LAWS

1. Advocate Luma Singh Bishwokarma v. Hon. PM Lokendra Bahadur Chand, NKP 2063

A three membered Judicious Property Investigation Commission was formed with authorization to investigate, prepare inventory and verify the property of the politicians and the government officials who are serving or retired after 2047 B.S. and keep record of the property whose sources are undisclosed then submit recommendation thereof. The petitioner demanded Report of the Judicious Property Investigation Commission submitted to then prime minister to be made public, claiming the report as a document of public importance.

Based on Article 16 of the Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990 which guaranteed every citizen right to demand and receive information on any matter of public importance, the petitioners argued by refusing to make the report public and to give them a copy of it, the defendants violated their fundamental right to get information. The defendants argued that Report of the Commission has incorporated the property details of the officials and their family members and others, so if it is made public or issue a copy of it, it will violate the right to property and right to privacy as guaranteed by the Constitution.

The Court held though the report of the commission is a public document of public importance, the property details of family members and their earnings could not be the subject matter of public interest or public importance. It would be violation of the economic secrecy on property

of the individual as guaranteed on Art 22 of the constitution. Therefore, the court ruled no order as demanded by petitioners can be issued against respondents and declared the writ void.

The Court established the precedent "all documents or report of public importance are not qualified for publication for public notice". Further, the court regarding right to privacy asserted "Court cannot compel government to make public such documents and report which may violates the right to property and right to privacy of citizens or may undermine the law-and-order situation of the country or may put fetters on the investigation of corruption cases". The Court have reiterated both of the right to information and right to privacy is not absolute rights, law can put reasonable restriction on the exercise of both rights. The judgement has explicitly mentioned "demarcation line between right to demand and receive information and right to privacy as guaranteed by the constitution should be drawn".

2. Sapana Pradhan Malla and others Vs. Office of the Prime Minister, NKP 2064

The Petitioners in this writ contended Even though all the Covenants to which Nepal is party like UDHR, ICCPR, CRC etc. and Statutory Acts and laws like Child Rights Act, 2048 (1991) including the Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990 have recognized the right to privacy as an inalienable right of the individual, no clear legal provision has been made for protecting the privacy of the names and identity of the persons involved in the cases relating to women and children and the persons infected by contagious diseases like HIV/ AIDS.

In absence of clear law the due to the ever increasing threat of spread of diseases like HIV/AIDS there is a state of infringement of the economic, social, cultural and property rights of such persons, and as those victims have found it difficult to get access to justice and as there has also cropped up a situation in which they seem to be also deprived of the right to hearing by a competent court protected by international human rights law, therefore the writ is filed for an issuance of a directive order for immediate enactment and enforcement of necessary law for guaranteeing the right to privacy granted by Art. 22 of the Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990.

The court formulated Procedural Guidelines for Protecting the Privacy of the Parties in the Proceedings of Special Types of Cases 2064, (2007) and while addressing the question of whether or not the act of keeping the personal details of a party to the case or the victim secret contradicts the defendant's or the public community's right to information, held it does not seem that the utility of the provision regarding privacy guaranteed by the right to information can be obstructed.

The court explains its standing by stating 'It is not proper to say that the right to privacy always obstructs the flow of information. The information for which legal protection is not considered essential does not fall under the confines of privacy, and even within the law relating to privacy, relaxation can be given for allowing access to information. Also, under the right to information the provisions regarding refusal of access to a person's information declared inviolable may also be included. What is most important is to provide protection in the judicial process to the information regarding privacy of the introductory and personal information of the classes exposed to danger within a necessary and desirable limit in order to create a situation for the enjoyment of their rights.'

The Interplay between RTI and Privacy

Right to Information and Right to Privacy are two fundamental rights which are equally necessary for Democracy. The central content of both these rights is "Information". Right to

Information entrust the power to seek and know the information, whereas right to privacy guarantee the privilege to one to conceal one's information about oneself. A question therefore is of paramount concern 'Can these rights exist in Isolation?' or 'Do they complement or oppose each other?'.

Let's start our discussion with what 'information' is to draw a clear picture of interplay of these rights. Section 2(b) of the Right to Information Act, 2064 defines "Information" as any written document, material, or information related to the functions, proceedings thereof or decision of public importance made by a Public Body. According to Section 2(f)1 of The Right to Information Act, 2002, "Information" means any material in any form, including records, documents, memos, e-mails, opinions, advices, press releases, circulars, orders, logbooks, contracts, reports, papers, samples, models, data materials held in any electronic form and information relating to any private body which can be accessed by a public authority under any other law for the time being in force.

The privacy of the individual is being increasingly challenged by new technologies and trends in the society. In such a circumstance, where, it becomes of significance to choose between two essential rights - which one do we choose and how?. (Pandey, 2025) Both these rights are at crossroad and enforcement of any one would lead to other being overridden. (Indulia, 2020)

Generally, both of these rights operate with information of different domain. The information sought under RTI is often of public importance or public concern, but the information protected and safeguarded under the privacy right is of individual interest. Neither private information about an individual is provided under the RTI nor is information of public importance is kept confidential under the ground of privacy. This distinctness is the foundation of these two rights. In a nutshell, While RTI promotes government transparency and accountability, privacy safeguards individual dignity and personal liberty.

Therefore, Both the Statutes in Nepal enacted for the enforcement of Right to Information and Right to Privacy have reserved some exceptions. Section 3(3) of the Right to Information Act, 2064 have laid down that the information held by a Public Body on the following subject matters not to be disseminated:

(a) which seriously jeopardizes the sovereignty, integrity, national security, public peace, stability and international relations of Nepal.

(b) which directly affects the investigation, inquiry and prosecution of a crime.

(c) Which seriously affects on the protection of economic, trade or monetary interest or intellectual property or banking or trade privacy.

(d) Which directly jeopardizes the harmonious relationship subsisted among various cast or communities.

(e) Which interferes on individual privacy and security of body, life, property or health of a person.

However, the proviso clause of this section has explicitly mentioned a public Body from not to refrain from the responsibility of dissemination of information without appropriate and adequate reason not to flow the information. The wording of these clause is overly vague and broad. This lack of imprecision and specificity in the law leaves room for misuse and multiple interpretation.

Information sought under RTI that can intrude into private life cannot be provided under the RTI. Section 28 of the Right to Information Act, 2064 have ensured Public Body to protect the

information of personal nature held in for preventing unauthorized publication and broadcasting. However, this provision is also not absolute. This section has further laid down conditions except which, such information cannot be published. This gives ground in which even private information can be sought under RTI. These are:

(a) In case of preventing a serious threat to life and body of a person or public health or security.

(b) If required to be disclosed in accordance with prevailing laws.

(c) If required to control the offence of corruption.

It must be observed that even this private information is of public concern. The offence of corruption or threat to others or public health is of public importance. Additionally, section 30 of the RTI Act have made it clear any concerned body shall provide any private information related with him/her held in Public Body only to that concerned person holding the post, if such concerned person demands information of during his service in the public Body. This particular section has guaranteed the privacy right ensuring one's right to information.

As discussed earlier Right to privacy is also not absolute right, privacy can be disclosed in certain special circumstances. Section 3(5) of the Privacy Act, 2075 (2018) have enlisted the conditions in which the privacy of physical or mental condition or private life of a person may be disclosed. Such private personal information can be disclosed on following grounds:

(a) If it is a matter involving the consent of the person concerned,
(b) If it is the matter already made public by the person concerned with his or her own will,
(c) If it is the matter investigated in the course of any offence, by the investigating or prosecuting official,
(d) If the matter related to biological or biometric identity, gender identity, sexuality, sexual relation, conception or abortion, virginity, potency, impotency or physical illness related to one's personal life or physical condition or private life of a person has to be disclosed for obtaining any facility or concession, and he or she obtains or desires to obtain such facility or concession.

Section 10(4) of the Privacy Act, 2075 mentions when the details of property is demanded in accordance with the order of authorized official in the course of investigation of any offence, or when demand is made by the court in the context of the case filed against any person on the same issue, the concerned agency, body corporate or official that maintains the records of the details of property shall provide such record. Similarly, Section 11(4)(b) of the act provisions the personal document can be disclosed if the identity card revealing the identity of any person is required for the purpose of using public service.

The Privacy Act in section 12(5) and section 13(3) has mandated the exposure of private information in the form of data, correspondence in cases where it is necessary to provide any personal data or details to the court or the agency or official authorized under law in the course of investigation of any criminal offence. These provisions show there could be reasonable restrictions imposed on either of Rights. The interplay of these rights in our statutes shows how privacy is protected keeping one's right to know ensured.

Further, in the present time of rapid growth of artificial intelligence (AI), big data, data protection, and digital surveillance has significantly reshaped the relationship between the Right to Information (RTI) and the Right to Privacy (RTP). AI and big data improve government efficiency and facilitate proactive disclosure of information, strengthening transparency and accountability. However, these technologies also depend on extensive

collection and processing of personal data, increasing risks of privacy violations, profiling, and algorithmic bias. At the same time, data protection laws seek to safeguard personal information but may also limit access to information if applied too broadly. Similarly, expanding digital surveillance enhances public security but raises concerns over mass monitoring and misuse of personal data, making transparency regarding surveillance practices essential. Consequently, modern governance requires a careful balance between promoting openness in public institutions through RTI while protecting individual privacy through robust data protection and accountable digital governance.

THE CONCEPTUAL DILEMMA: PUBLIC INTEREST V. PERSONAL AUTONOMY

In an age where information is currency, the friction between public interest and personal autonomy is not just a legal tug of war but an existential question. At the heart of the ongoing tension between the Right to Information and the Right to Privacy lies a profound conceptual dilemma: public interest versus personal autonomy. The question is How much of ourselves must we surrender to keep our governments honest?

The Right to Information is grounded in the belief that a well-informed public is essential to a functioning democracy. It allows citizens to access government-held information, question public authorities, and participate meaningfully in governance. In this sense, public interest is defined by the collective right to know particularly about matters that affect public welfare, public funds, or official conduct. Conversely, the Right to Privacy safeguards an individual's autonomy by ensuring that personal data and intimate details are shielded from unnecessary disclosure. It affirms the principle that individuals have control over their own lives and choices, free from unwarranted intrusion whether by the State, media, or private actors.

The dilemma arises when an RTI request seeks information that overlaps with someone's personal domain. What makes the conflict unique is that both rights claim to serve democracy-but from different altars. RTI demands openness, privacy demands limits. RTI says: "You have the right to know." Privacy replies: "But not everything is yours to know." This is not a neat contradiction; it is a clash of moral imperatives.

Consider this paradox: The public has a legitimate interest in knowing whether a judge is corrupt or not, but does it have the right to know their wealth, property records or personal relationships? Should citizens be able to access details of a civil servant's property if it's in their family member's name? The public interest is invoked but often without asking: public interest for whom? And at what cost? The dilemma deepens when information becomes a weapon, used not to promote accountability but to shame, harass, or intimidate. And yet, absolute privacy can be just as dangerous. When shielded from public gaze, the powerful can hide corruption, abuse, or misuse of authority. Without RTI, governance becomes a black box. The challenge, then, is not to extinguish the flame of either right, but to tame the fire so it lights the way rather than burns the bridge.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Therefore, the interplay of right to information and right to privacy reflects the complex relation between state transparency and individual autonomy in modern democracies. Rather than viewing these rights as inherently conflicting, a harmonic approach suggests that both can coexist as complementary pillars each essential to democratic integrity. Yet, a skeptical approach reminds us that uncritical prioritization of one right over the other may lead to unintended consequences, such as state overreach in the name of transparency or concealment of corruption under the guise of privacy.

To navigate this tension, a functional approach focuses on the purpose each right serves in specific contexts promoting openness in public governance while protecting private lives from unnecessary intrusion. This is where the public interest approach, particularly the "public interest test," becomes crucial. Not all information claimed under RTI is genuinely in the public interest; similarly, not all claims of privacy deserve absolute protection. The question must always be: does the disclosure or withholding of information serve a legitimate and meaningful public interest?

At the same time, the reasonable restriction approach, as recognized in democracies including Nepal, allows certain limitations on both rights to prevent abuse and maintain social order. Courts and policymakers must apply a balancing test, weighing the societal value of transparency against the potential harm to personal privacy, or vice versa, depending on the circumstances. Ultimately, neither right should be treated as absolute. The goal should be to establish a legal and ethical framework that ensures democratic accountability while upholding individual dignity-where information empowers, but never endangers.

Thus, this balance between RTI and RTP can be achieved by adopting a clear public interest test when deciding whether information should be disclosed, protecting only genuinely personal and sensitive information while allowing access to information concerning public officials and matters of public accountability. Strengthening the legal framework through harmonization of the Right to Information Act, 2064, the Privacy Act, 2075, and future data protection legislation is equally important to eliminate overlaps and inconsistencies. Public bodies should also practice proactive disclosure, anonymize personal data before releasing records where possible, and establish clear guidelines for handling RTI requests involving privacy concerns. Additionally, empowering the National Information Commission, promoting digital governance with privacy-by-design principles, and increasing awareness among both public officials and citizens can foster a transparent yet privacy-respecting governance system in Nepal.

BIBLIOGRAPHY

- Universal Declaration of Human Right, 1948
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966
- Convention on the Rights of the Child, 1989
- The Constitution of Nepal
- Right to Information Act, 2064
- The Privacy Act, 2075
- Carnaby, P. and Rao, S. (2003), "Information is the currency of democracy: a New Zealand perspective", Library Management, Vol. 24 No. 8/9, pp. 401-406.
- Transparency International (2025), 'Right to Information'
- The World Association for Christian Communication (WACC) (2009), 'The No-Nonsense guide to The Right to Information'
- Kasajoo, V (2014), 'Right to Information; A Think Piece', ESP & UKaid.
- Article 19 (2012), 'International standards: Right to information'.
- Gautam, Uddhav and Ojha, Yatish, The Origin of Right to Privacy and its Migration and Evolution in Nepal (April 30, 2022). Trento Student Law Review 4 (1) 2022.
- Shao, G (2012), 'Privacy Interests', Science Interest.
- Pandey, A (2025), 'The Interplay And Consonance Between RTI And Right To Privacy', Legal Service of India.
- Indulia, B (2020), 'Interplay between Right to Information and Right to Privacy', SCC Times.

- Advocate Luma Singh Bishwokarma v. Hon. PM Lokendra Bahadur Chand, NKP 2063, Vol 5, D. No. 7696
- Sapana Pradhan Malla and others Vs. Office of the Prime Minister, NKP 2064, Vol 9, D. No. 7880

आचारसंहिता कार्यान्वयन कार्यविधि २०८३



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौं
नेपाल

बिषय-सूची

विवरण

१. पृष्ठभूमि 1

२. सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको आचारसंहिता (Code of Ethics-ISSAI 130) 2

२.१. निष्ठा (Integrity) 3

२.२. स्वतन्त्रता तथा वस्तुनिष्ठता (Independence and Objectivity) 3

२.३. सक्षमता (Competence) 4

२.४. व्यावसायिक व्यवहार (Professional Behavior) 5

२.५. गोपनीयता तथा पारदर्शिता (Confidentiality and Transparency) 5

३. कार्यान्वयन तथा नियन्त्रण व्यवस्था (Implementation and Control Mechanism) 6

३.१. संस्थाभित्र नैतिक संस्कृतिको विकास 6

.३२. नैतिक जोखिम व्यवस्थापन 6

३.३. आचारसंहिता पालना नभएको बेहोराको सूचना 7

३.४. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली 7

४. आचारसंहिताको कार्यान्वयन कार्यविधि 7

४.१ आचारसंहिता कार्यान्वयन ढाँचा 8

४.१.१. आचारसंहिता नीति 8

४.१.२. स्वार्थको द्वन्द्व व्यवस्थापन 8

४.१.३. अभिमुखीकरण तथा क्षमता विकास 8

४.१.४. उजुरी तथा गुनासो व्यवस्थापन 9

४.१.५. नैतिक कार्य संस्कृतिको विकास 9

४.१.६. जोखिम पहिचान 9

४.१.७. आचारसंहिता अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली 10

५. आचारसंहिता कार्यान्वयनका औजारहरू 10

५.१. आचारसंहिता पालनाको स्वघोषणा 10
५.२. स्वार्थको द्वन्द्व स्वघोषणा 10
५.३. आचारसंहिता पालना नभएका घटनाको सूचना दिने प्रणाली 11
५.४. आचारसंहिता सम्बन्धी व्यावहारिक तालिम 11
५.५. अन्य सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले प्रयोग गरेका निष्ठा मुल्यांकन प्रणाली प्रयोग 11
५.६. आचारसंहिताको पालनालाई लेखापरीक्षण प्रक्रियाका सबै चरणमा प्राथमिकता 12
५.७. स्वतन्त्र मूल्याङ्कन सर्वेक्षण वा समकक्षी समीक्षा 12
अनुसूचीहरू 13

१. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको धारा २४१(१) बमोजिम महालेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकारमा राष्ट्रपति र उप-राष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, सङ्घीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय र नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाललगायतका सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४१(२) बमोजिम पचास प्रतिशतभन्दा बढी सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षक नियुक्त गर्दा महालेखापरीक्षकसँग परामर्श गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ३ बमोजिम सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था र महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी सङ्घीय कानूनद्वारा तोकिएको संस्था वा निकायको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुने व्यवस्था छ। उक्त ऐनको दफा ४ ले लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने, तथ्यहरू दर्शाउने, विवेचना गर्ने, आलोचना गर्ने र आर्थिक विवरण उपर आवश्यकताअनुसार रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। सोही ऐनको दफा ५ मा वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण, दफा ८ मा लेखापरीक्षण गर्ने विषय, दफा ९ मा महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्ने कुराहरू, दफा १९ मा वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनुपर्ने विषयसम्बन्धी प्रावधानहरूले लेखापरीक्षणको कानूनी आधारलाई स्पष्टता पारेको छ। सोही ऐनको दफा २१ मा महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनका लागि समयावधि तोक्ने, पूनः जाँच गर्ने र त्यस सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था छ।

संवैधानिक तथा कानूनी जिम्मेवारी पुरा गर्न कार्यालयले स्वतन्त्र एवम् गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गरी जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय सार्वजनिक संस्था बन्ने दूरदृष्टि राखेको छ। गुणस्तरीय तथा विश्वसनीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्न उच्चस्तरको पेशागत आचरणको पालना र प्रदर्शन गर्नु अपरिहार्य हुन्छ। यसै सन्दर्भमा कार्यालयले निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५० र अन्य सान्दर्भिक कानूनी व्यवस्थाका अतिरिक्त सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) ले प्रतिपादन गरेको आचारसंहिता (Code of Ethics-ISSAI 130) लाई नै आफ्नो आधिकारीक पेशागत आचारसंहिताको रुपमा मिति २०७७।४।१६ गतेको निर्णयवाट नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान (Nepal Government Auditing Standards) को रुपमा अपनाएको छ। उक्त आचारसंहिताको पालना गर्न मार्गदर्शन गर्ने र पालना नभएको अवस्थाहरू पहिचान गरी समयमै उपचारात्मक प्रक्रिया अपनाउन आचारसंहिता कार्यान्वयन कार्यविधि आवश्यक भएकोले यस आचारसंहिता कार्यान्वयन कार्यविधि तर्जुमा गरिएको छ।

२. सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको आचारसंहिता ९Code of Ethics-ISSAI 130)

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (INTOSAI) द्वारा जारी गरिएको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI -130) सार्वजनिक क्षेत्रका लेखापरीक्षकहरूको आचारसंहितासम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रियमान हो । यसले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (SAI) मा कार्यरत लेखापरीक्षकहरूले पालना गर्नुपर्ने नैतिक मूल्य, व्यावसायिक आचरण तथा जिम्मेवारीहरू निर्धारण गर्दछ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) को मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्रमा लेखापरीक्षणप्रति जनविश्वास कायम गर्नु, लेखापरीक्षण कार्यलाई निष्पक्ष, पारदर्शी तथा विश्वसनीय बनाउनु र सार्वजनिक स्रोतसाधनको उत्तरदायी व्यवस्थापनलाई प्रवर्द्धन गर्नु हो।

यस मानले प्रमुख नैतिक आवश्यकताहरू) Ethical Requirements(को रूपमा निष्ठा ((Integrity, स्वतन्त्रता)Independence(, वस्तुनिष्ठता(Objectivity) , सक्षमता (Competence)तथा गोपनियता र पारदर्शिता (Confidentiality and Transparency) बीच सन्तुलन कायम राख्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ। लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा कुनै पनि प्रकारको व्यक्तिगत स्वार्थ, बाह्य प्रभाव वा राजनीतिक दबाबबाट मुक्त भई निष्पक्ष निर्णय गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। साथै, लेखापरीक्षणका क्रममा प्राप्त सूचनाको गोपनीयता कायम राख्नुपर्ने तथा सार्वजनिक हितलाई केन्द्रमा राखेर कार्य गर्नुपर्नेमा विशेष जोड दिइएको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले व्यक्तिगत नैतिक आचरणका अतिरिक्त संस्थागत नैतिक वातावरण निर्माणलाई पनि महत्व दिएको छ। यसअन्तर्गत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको नेतृत्वले नैतिक संस्कृतिको विकास गर्ने, आचारसंहिता कार्यान्वयन गर्ने, अनैतिक गतिविधिको रोकथाम तथा व्यवस्थापन गर्ने र कर्मचारीहरूलाई आवश्यक मार्गदर्शन तथा तालिम प्रदान गर्ने जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्दछ। यसले संस्थाभित्र उत्तरदायित्व, पारदर्शिता तथा सुशासन प्रवर्द्धन गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

लेखापरीक्षकको जिम्मेवारीको रूपमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादनका क्रममा वहन गर्नुपर्ने दायित्व र कर्तव्यहरू स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेको छ। लेखापरीक्षकले आफ्नो जिम्मेवारी इमान्दारिता, निष्पक्षता र व्यावसायिक दक्षताका साथ पूरा गर्नुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ। उनीहरूले लेखापरीक्षण प्रक्रियामा कानून, नियम तथा व्यावसायिक मापदण्डहरूको पूर्ण पालना गर्दै तथ्य र प्रमाणका आधारमा निष्कर्ष निकाल्नुपर्छ।

आचारसंहिताले लेखापरीक्षकलाई कुनै पनि प्रकारको स्वार्थको द्वन्द्व, बाह्य प्रभाव वा अनुचित दबाबबाट टाढा रहनुपर्ने कुरामा विशेष जोड दिन्छ। साथै, गोप्य सूचनाको संरक्षण गर्नु, सार्वजनिक स्रोतसाधनको सही मूल्यांकन गर्नु र पारदर्शी रूपमा प्रतिवेदन तयार गर्नु पनि लेखापरीक्षकको महत्वपूर्ण जिम्मेवारीभित्र पर्दछ। लेखापरीक्षकको यस्ता जिम्मेवारीहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनले सार्वजनिक संस्थाप्रति जनविश्वास वृद्धि गर्न तथा सुशासन सुदृढ गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। त्यसैगरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको नेतृत्वको जिम्मेवारी (Leadership

Responsibilities) को रूपमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (SAI) का नेतृत्व तहले नैतिक आचरणलाई संस्थाभित्र प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न नेतृत्वले संस्थामा नैतिक संस्कृति विकास गर्ने, आचारसंहिता लागू गर्ने र सबै कर्मचारी तथा लेखापरीक्षकहरूलाई यसको पालना गर्न प्रेरित गर्ने प्रमुख भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

नेतृत्वले संस्थाभित्र निष्पक्षता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको वातावरण सिर्जना गर्नुपर्छ, जसले कर्मचारीहरूलाई नैतिक रूपमा सही निर्णय गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। साथै, कुनै पनि प्रकारको अनैतिक व्यवहार, स्वार्थको द्वन्द्व वा नियम उल्लङ्घन भएको अवस्थामा उचित अनुगमन, नियन्त्रण तथा कारवाही गर्ने जिम्मेवारी पनि नेतृत्वकै हुन्छ।

नेतृत्वले केवल प्रशासनिक भूमिका मात्र नभई नैतिक मार्गदर्शकको रूपमा समेत प्रस्तुत हुनुपर्ने, जसले सम्पूर्ण संस्थाको आचरण, कार्यक्षमता र विश्वसनीयतामा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान आचारसंहिता (Code of Ethics ISSAI-130) का प्रमुख नैतिक मुल्यहरू देहाय अनुसार रहेका छन्:-

२.१. निष्ठा (Integrity)

निष्ठा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा सबैभन्दा महत्वपूर्ण नैतिक सिद्धान्तमध्ये एक हो। लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा सत्यनिष्ठ, निष्पक्ष तथा विश्वसनीय व्यवहार प्रदर्शन गर्नुपर्दछ। उनीहरूले व्यक्तिगत स्वार्थ, आर्थिक लाभ, राजनीतिक प्रभाव वा बाह्य दबाबबाट प्रभावित नभई केवल तथ्य, प्रमाण तथा सार्वजनिक हितका आधारमा निर्णय गर्नुपर्छ। निष्ठा कायम हुँदा मात्र लेखापरीक्षण प्रतिवेदन विश्वसनीय, निष्पक्ष तथा प्रभावकारी बन्न सक्छ।

लेखापरीक्षकले भ्रष्टाचार, अनियमितता तथा स्वार्थको द्वन्दबाट सधैं टाढा रहनुपर्दछ। आफ्नो पद र अधिकारको दुरुपयोग गरी व्यक्तिगत फाइदा लिनु, अनुचित लाभ स्वीकार गर्नु वा लेखापरीक्षणको निष्कर्षलाई प्रभावित पार्ने कुनै पनि गतिविधिमा संलग्न हुनु आचारसंहिताविपरीत मानिन्छ। साथै, लेखापरीक्षकले आफ्नो व्यवहार तथा निर्णयमार्फत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाप्रति नागरिकको विश्वास कायम राख्न विशेष ध्यान दिनुपर्छ।

लेखापरीक्षकले सदैव उच्च नैतिक आचरण प्रदर्शन गर्दै सार्वजनिक हितलाई सर्वोपरि राखेर आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गर्नुपर्दछ।

२.२. स्वतन्त्रता तथा वस्तुनिष्ठता (Independence and Objectivity)

स्वतन्त्रता तथा वस्तुनिष्ठ सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको आधारभूत र अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो। लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा कुनै पनि प्रकारको राजनीतिक, प्रशासनिक वा व्यक्तिगत प्रभावबाट पूर्ण रूपमा स्वतन्त्र रहनुपर्छ। यसले लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई निष्पक्ष, विश्वसनीय र पारदर्शी बनाउन मद्दत

गर्दछ। यदि लेखापरीक्षक कुनै बाह्य प्रभाव वा दबाबमा परेमा लेखापरीक्षणको गुणस्तर कमजोर हुन सक्छ र सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाप्रति जनविश्वासमा समेत ह्रास आउन सक्छ।

लेखापरीक्षकले सधैं तथ्य, प्रमाण र पेशागत निर्णयका आधारमा निष्पक्ष रूपमा निष्कर्ष निकाल्नुपर्छ। कुनै व्यक्ति, समूह वा संस्थाप्रति पूर्वाग्रह वा पक्षपात राख्नु हुँदैन। लेखापरीक्षणका क्रममा कुनै पनि परिस्थितिले निर्णयलाई प्रभावित गर्न नदिनु नै निष्पक्षताको मुख्य आधार हो। यसका साथै, लेखापरीक्षण प्रक्रियाप्रति सबै सरोकारवालाहरूको विश्वास कायम रहने गरी लेखापरीक्षकले आफ्नो आचरण, निर्णय र व्यवहारबाट निष्पक्षता झल्किने गरी कार्य गर्नुपर्दछ ।

उदाहरणका रूपमा, यदि लेखापरीक्षकको कुनै नजिकको नातेदार वा आफन्त लेखापरीक्षण गरिने संस्थामा कार्यरत छ भने त्यस्तो संस्थाको लेखापरीक्षण गर्नु उपयुक्त मानिँदैन। यस्तो अवस्थामा स्वार्थको द्वन्द्व (conflict of interest) उत्पन्न हुन सक्ने भएकाले निष्पक्ष निर्णयमा असर पर्न सक्छ। त्यसैले लेखापरीक्षकले यस्ता अवस्थाबाट टाढा रही आफ्नो स्वतन्त्रता र वस्तुनिष्ठता सुनिश्चित गर्नुपर्दछ।

२.३. सक्षमता(Competence)

सक्षमता सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा अत्यन्त महत्वपूर्ण व्यावसायिक गुण हो, जसले लेखापरीक्षकको कार्यको गुणस्तर, विश्वसनीयता र प्रभावकारितालाई निर्धारण गर्दछ। लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा आवश्यक ज्ञान, सीप र व्यावसायिक क्षमता निरन्तर अद्यावधिक राख्नुपर्छ। समयसँगै परिवर्तन हुने लेखा प्रणाली, लेखापरीक्षण विधि, कानूनी व्यवस्था तथा प्रविधिगत विकाससँग आफूलाई अनुकूल बनाउनु लेखापरीक्षकको महत्वपूर्ण दायित्व हो।

लेखापरीक्षकले आफ्नो क्षमता विकासका लागि नियमित रूपमा तालिम, कार्यशाला, सेमिनार तथा व्यावसायिक अध्ययनमा सहभागी हुनुपर्छ। यसले उनीहरूको विश्लेषणात्मक क्षमता, निर्णय गर्ने सीप तथा व्यावहारिक ज्ञानलाई अझ सुदृढ बनाउँछ। साथै, नयाँ लेखापरीक्षण प्रविधि र अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको ज्ञान हासिल गर्नु पनि दक्षताको अभिन्न हिस्सा हो।

लेखापरीक्षण कार्य गर्दा लेखापरीक्षकले सावधानी, परिश्रम र जिम्मेवारीका साथ कार्य सम्पादन गर्नुपर्छ। कुनै पनि त्रुटि वा लापरवाहीले प्रतिवेदनको गुणस्तरमा असर पार्न सक्छ, जसले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको विश्वसनीयतामा समेत नकारात्मक प्रभाव पार्दछ। त्यसैले लेखापरीक्षकले प्रत्येक कार्यलाई गम्भीरतापूर्वक, प्रमाणमा आधारित र गुणस्तरीय रूपमा सम्पन्न गर्नुपर्छ। यसरी दक्षता कायम राख्दा मात्र प्रभावकारी, विश्वसनीय र व्यावसायिक लेखापरीक्षण सम्भव हुन्छ।

२.४. व्यावसायिक व्यवहार)Professional Behavior)

सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा व्यावसायिक व्यवहार महत्वपूर्ण नैतिक सिद्धान्त हो, जसले लेखापरीक्षकको आचरण, अनुशासन तथा संस्थागत प्रतिष्ठासँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्दछ। लेखापरीक्षकले आफ्नो सम्पूर्ण कार्य सम्पादन गर्दा सम्बन्धित कानून, नियम, निर्देशिका तथा व्यावसायिक मापदण्डहरूको पूर्ण पालना गर्नुपर्छ। यसले लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई वैधानिक, पारदर्शी तथा विश्वसनीय बनाउन मद्दत गर्दछ।

लेखापरीक्षकले सधैं अनुशासित, मर्यादित र जिम्मेवार व्यवहार प्रदर्शन गर्नुपर्छ। कार्यालयभित्र मात्र नभई बाह्य वातावरणमा पनि उनीहरूको आचरणले संस्थाको छवि प्रतिबिम्बित गर्ने भएकाले उच्च नैतिकता कायम राख्नु आवश्यक हुन्छ। कुनै पनि प्रकारको अनैतिक, अपमानजनक वा गैरव्यावसायिक व्यवहारले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको प्रतिष्ठामा नकारात्मक असर पार्न सक्छ। त्यसैले लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य, बोली र व्यवहारमा उच्च स्तरको पेशागत मर्यादा कायम राख्नुपर्छ।

लेखापरीक्षकको प्रमुख दायित्वमध्ये एक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको प्रतिष्ठा र विश्वसनीयता कायम राख्नु हो। सार्वजनिक रूपमा गरिने टिप्पणी, सूचना प्रवाह वा अभिव्यक्ति जिम्मेवार र तथ्यमा आधारित हुनुपर्छ। लेखापरीक्षण प्रक्रियामा प्राप्त गोप्य सूचनाको दुरुपयोग गर्नु वा आधारहीन तथा गैरजिम्मेवार सार्वजनिक अभिव्यक्ति दिनु आचारसंहितावि‍परीत मानिन्छ। यस्तो व्यवहारले लेखापरीक्षकको व्यक्तिगत विश्वसनीयता घटाउँने मात्र नभई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको प्रतिष्ठामा पनि असर पार्न सक्छ।

२.५. गोपनीयता तथा पारदर्शिता) Confidentiality and Transparency)

गोपनीयता तथा पारदर्शिता सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणमा एक महत्वपूर्ण तथा सन्तुलित नैतिक सिद्धान्त हो, जसले लेखापरीक्षण प्रक्रियाको विश्वसनीयता, जवाफदेहिता र जनविश्वास कायम गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। लेखापरीक्षकले आफ्नो कार्य सम्पादनका क्रममा प्राप्त हुने सबै प्रकारका सूचनाहरूको उचित संरक्षण गर्नुपर्छ। यस्ता सूचनाहरूको अनधिकृत खुलासा वा दुरुपयोगले सम्बन्धित संस्था तथा व्यक्तिहरूलाई हानि पुग्न सक्ने भएकाले गोपनीयताको पूर्ण पालना आवश्यक हुन्छ।

लेखापरीक्षकले प्राप्त गरेका सूचनाहरूको प्रयोग केवल आधिकारिक, वैधानिक तथा पेशागत प्रयोजनका लागि मात्र गर्नुपर्छ। कुनै पनि व्यक्तिगत लाभ, बाह्य दबाब वा अनाधिकृत उद्देश्यका लागि सूचनाको प्रयोग गर्नु आचारसंहितावि‍परीत मानिन्छ। लेखापरीक्षण प्रक्रियामा संकलित तथ्य तथा प्रमाणहरूलाई सुरक्षित रूपमा व्यवस्थापन गर्नु लेखापरीक्षकको प्रमुख जिम्मेवारी हो, जसले लेखापरीक्षणको निष्पक्षता र विश्वसनीयतालाई मजबुत बनाउँछ। गोपनीयता कायम राख्दै सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिताबीच उचित सन्तुलन कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ। सार्वजनिक स्रोतसाधनको उपयोग र व्यवस्थापनबारे नागरिकलाई आवश्यक जानकारी उपलब्ध गराउनु पारदर्शिताको आधार हो, तर संवेदनशील सूचनाको संरक्षण पनि उत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ। त्यसैले लेखापरीक्षकले कुन सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्ने र कुन गोप्य राख्नुपर्ने भन्ने विषयमा व्यावसायिक विवेक प्रयोग गर्नुपर्छ। यसरी गोपनीयता र पारदर्शिताबीच सन्तुलन कायम गर्दा मात्र प्रभावकारी, विश्वसनीय र उत्तरदायी लेखापरीक्षण प्रणाली विकास हुन सक्छ।

३. कार्यान्वयन तथा नियन्त्रण व्यवस्था *)Implementation and Control Mechanism)*

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले आचारसंहिता प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने तथा यसको पालनाको सुनिश्चितता गर्ने प्रक्रियालाई तथा विधि स्पष्ट रूपमा तय गर्नु पर्ने कुरामा जोड दिन्छ। केवल नैतिक सिद्धान्त र आचारसंहिता निर्माण गर्नु मात्र पर्याप्त हुँदैन, त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन, अनुगमन तथा नियन्त्रण पनि उत्तिकै आवश्यक हुन्छ। यस खण्डले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (SAI) भित्र नैतिक वातावरण निर्माण गर्न तथा कर्मचारीहरूलाई आचारसंहिताको पालना गर्न प्रेरित गर्ने आधार प्रदान गर्दछ।

यसअन्तर्गत संस्थाले आचारसंहिताको कार्यान्वयनका लागि स्पष्ट नीति, प्रक्रिया तथा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली विकास गर्नुपर्दछ। लेखापरीक्षक तथा कर्मचारीहरूलाई नैतिक मापदण्डसम्बन्धी नियमित तालिम, अभिमुखीकरण तथा मार्गदर्शन उपलब्ध गराउनु आवश्यक हुन्छ, जसले उनीहरूलाई आफ्नो जिम्मेवारीबारे सचेत बनाउँछ। साथै, नैतिक जोखिमहरूको पहिचान तथा व्यवस्थापन गरी सम्भावित अनियमितता वा आचारसंहिताविपरीतका गतिविधिहरू रोक्न विशेष ध्यान दिनुपर्छ।

आचारसंहिताको पालना भए नभएको विषयमा नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । कुनै पनि प्रकारको अनैतिक व्यवहार, भ्रष्टाचार, स्वार्थको द्वन्द्व वा नियम उल्लङ्घन भएको अवस्थामा त्यसको रिपोर्टिङ गर्ने, अनुसन्धान गर्ने तथा आवश्यक सुधारात्मक तथा अनुशासनात्मक कारवाही गर्ने व्यवस्था प्रभावकारी रूपमा लागू गर्नुपर्छ। यसरी कार्यान्वयन तथा नियन्त्रण व्यवस्थाले संस्थाभित्र पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, अनुशासन तथा सुशासन कायम गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। आचारसंहिता कार्यान्वयन तथा नियन्त्रण व्यवस्थाको रूपमा ईसाई-१३० ले देहायको व्यवस्था गर्न जोड दिएको छ ।

३.१. संस्थाभित्र नैतिक संस्कृतिको विकास

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले संस्थाभित्र सकारात्मक तथा उत्तरदायी नैतिक संस्कृतिको विकास गर्न विशेष जोड दिन्छ। संस्थामा कार्यरत सबै कर्मचारी तथा लेखापरीक्षकहरूले इमान्दारिता, निष्पक्षता, पारदर्शिता तथा व्यावसायिक निष्ठालाई आफ्नो दैनिक कार्य व्यवहारको हिस्सा बनाउनुपर्छ। नैतिक संस्कृतिको विकासले संस्थाभित्र अनुशासन, पारदर्शिता तथा जनविश्वास कायम गर्न मद्दत गर्दछ। यसका लागि संस्थाले स्पष्ट आचारसंहिता, नैतिक मार्गदर्शन तथा नियमित अभिमुखीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गर्न आवश्यक हुन्छ।

३.२. नैतिक जोखिम व्यवस्थापन

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले संस्थाभित्र उत्पन्न हुन सक्ने नैतिक जोखिमहरूको पहिचान, मूल्याङ्कन तथा व्यवस्थापनलाई पनि महत्वपूर्ण पक्षका रूपमा लिएको छ। स्वार्थको द्वन्द्व, भ्रष्टाचार, अधिकारको दुरुपयोग, गोपनीय सूचनाको दुरुपयोग जस्ता जोखिमहरूले संस्थाको विश्वसनीयता कमजोर बनाउन सक्छन्। त्यसैले यस्ता जोखिमहरूलाई समयमै पहिचान गरी नियन्त्रण गर्ने प्रभावकारी प्रणाली विकास

गर्नु आवश्यक हुन्छ। नैतिक जोखिम व्यवस्थापनले संस्थाभित्र उत्तरदायी र पारदर्शी कार्य वातावरण निर्माण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

३.३. आचारसंहिता पालना नभएको बेहोराको सूचना

यस मानले कुनै पनि प्रकारको आचारसंहिता पालना नभएको विषयहरू जस्तो अनियमितता, भ्रष्टाचार वा आचारसंहिता विपरीतका गतिविधिहरूको सूचना गर्ने व्यवस्थालाई विशेष महत्व दिएको छ। कर्मचारी र सरोकारवालाहरूले बिना डर र दबाब अनैतिक गतिविधिको जानकारी दिन सक्ने सुरक्षित तथा विश्वसनीय प्रणाली हुनुपर्छ। यस्तो सूचना प्रणालीले संस्थाभित्र पारदर्शिता कायम गर्न तथा अनियमित गतिविधिहरू नियन्त्रण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। साथै, सूचना गर्ने व्यक्तिको गोपनीयता तथा सुरक्षालाई सुनिश्चित गर्नु पनि आवश्यक मानिएको छ।

३.४. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) ले प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई संस्थागत नैतिक व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण आधार मानेको छ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले नियम, प्रक्रिया तथा निर्णयहरूको अनुगमन गरी संस्थाभित्र अनुशासन, पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व कायम गर्न सहयोग गर्दछ। यसले त्रुटि, अनियमितता तथा भ्रष्टाचारको सम्भावना न्यूनीकरण गर्न मद्दत गर्दछ। साथै, नियमित अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सुधारात्मक कारवाहीमार्फत् संस्थाको कार्यसम्पादनलाई थप प्रभावकारी र विश्वसनीय बनाउन सकिन्छ।

यसरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130) का विशेष पक्षहरूले सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणलाई केवल प्राविधिक प्रक्रिया मात्र नभई नैतिकता, सुशासन तथा सार्वजनिक उत्तरदायित्वसँग जोडिएको व्यापक व्यवस्थापन प्रणालीका रूपमा स्थापित गरेका छन्।

४. आचारसंहिताको कार्यान्वयन कार्यविधि

"संस्थाको हरेक पक्ष तथा गतिविधिमा नैतिकतालाई प्रवर्द्धन र संरक्षण गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले नैतिक व्यवहारलाई मार्गदर्शन, व्यवस्थापन तथा नियन्त्रण गर्ने उपयुक्त रणनीति, नीति तथा कार्यविधिसहितको नैतिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यस्तो नैतिक नियन्त्रण प्रणालीलाई छुट्टै नियन्त्रण संयन्त्रका रूपमा वा संस्थाको समग्र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीभित्र एकीकृत गरी लागू गर्न सकिन्छ।"

- *ISSAI 130 – Code of Ethics*, Application Guidance, Paragraph 13, p. 11

सार्वजनिक क्षेत्रको आकार, सरकारी खर्च तथा विकास कार्यक्रमहरूको विस्तारसँगै सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण कार्य थप जटिल र संवेदनशील बन्दै गएको छ। यस्तो अवस्थामा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले अन्तर्राष्ट्रियमान अनुसार नैतिक तथा व्यावसायिक लेखापरीक्षण प्रणालीलाई सुदृढ गर्नु आवश्यक छ। सर्वोच्च

लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI 130(को प्रभावकारी कार्यान्वयनले लेखापरीक्षकहरूलाई स्वार्थको द्वन्द्व, बाह्य प्रभाव तथा अनैतिक गतिविधिबाट टाढा राख्दै निष्पक्ष र उत्तरदायी रूपमा कार्य गर्न मार्गदर्शन प्रदान गर्दछन। साथै, यसले संस्थाभित्र नैतिक संस्कृतिको विकास, पारदर्शिता प्रवर्द्धन तथा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ गर्न समेत महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ।

४.१ आचारसंहिता कार्यान्वयन ढाँचा

४.१.१. आचारसंहिता नीति

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले इन्टोसाईको लेखापरीक्षण १३० आचारसंहितालाई नै अनुशरण गरेकोले प्रचलित कानूनी प्रबन्धहरू (निजामती सेवा ऐन तथा नियमावली लगायत) को अधिनमा रही आचारसंहिता (ISSAI-130) ले तय गरेका मुलभुत मूल्य नैतिक मूल्य र सिद्धान्तहरूलाई नै आचारसंहिता नीतिका रूपमा ग्रहण गरेको छ। उक्त नैतिक मूल्य र

सिद्धान्तले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था भित्रको नैतिक व्यवहारलाई स्पष्ट रूपमा मार्गदर्शन गर्दछ। यसले लेखापरीक्षकहरूको व्यवहारका मापदण्डहरू निर्धारण गर्दछ जसमा इमान्दारिता, स्वतन्त्रता तथा वस्तुनिष्ठता, व्यावसायिक व्यवहार गोपनीयता तथा पारदर्शिता जस्ता मूल्यहरू समावेश हुन्छन्। यी मूल्य मान्यताले केवल नियम पालन गर्न मात्र नभई नैतिक निर्णय क्षमता विकास गर्न प्रेरित गर्दछ। साथै व्यक्तिगत हितभन्दा सार्वजनिक हितलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने, नैतिक व्यवहारका स्पष्ट मापदण्ड निर्धारण गर्नु पर्ने, निर्णय प्रक्रियामा मार्गदर्शन प्रदान गर्नु र संस्थागत पारदर्शिता कायम गर्नु जस्ता पक्षहरू महत्वपुर्ण हुन्छ।

४.१.२. स्वार्थको द्वन्द्व व्यवस्थापन

स्वार्थको द्वन्द्व घोषणा प्रणाली लेखापरीक्षकको निष्पक्षता सुनिश्चित गर्ने अर्को महत्वपूर्ण उपकरण हो। यस प्रणालीले कर्मचारीलाई आफ्नो आर्थिक, पारिवारिक वा व्यावसायिक स्वार्थ नियमित रूपमा घोषणा गर्न बाध्य बनाउँछ। यस्तो व्यवस्थाले लेखापरीक्षण प्रक्रियामा पक्षपात र अनुचित प्रभावको सम्भावना घटाउँछ। यस अन्तर्गत कर्मचारीलाई आफ्नो आर्थिक हित खुलासा गर्न, लेखापरीक्षण कार्य सुरु गर्नु अघि नै सम्भावित द्वन्द्व स्वतः पहिचान गर्न, कार्य बाँडफाँटबाट व्यवस्थापन गर्न र नियमित अनुगमन गर्ने जस्ता पक्षहरू समावेश हुन्छन्।

४.१.३. अभिमुखीकरण तथा क्षमता विकास

नैतिकता तालिम तथा क्षमता विकास प्रणाली आचारसंहिता कार्यान्वयनको व्यावहारिक आधार हो। अनलाइन सिकाइ, अनुकरण अभ्यास र मामिला अध्ययनमा आधारित प्रशिक्षण विधि प्रयोग गरिनेछ। यस अन्तर्गत नयाँ कर्मचारीलाई अभिमुखीकरण तालिम, अनलाइन सिकाइ प्रणाली, मामिला अध्ययनमा आधारित प्रशिक्षण र नैतिक निर्णय अभ्यास समावेश गरी सञ्चालन गरिनेछ । यसले कर्मचारीको नैतिक क्षमता विकास गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

४.१.४. उजुरी तथा गुनासो व्यवस्थापन

उजुरी तथा सूचना दिने प्रणालीले अनैतिक कार्य रिपोर्ट गर्न सुरक्षित माध्यम प्रदान गर्दछ । जसले संस्थाभित्र पारदर्शिता र जवाफदेहिता बढाउँछ। यसले आचरणगत विचलनको गोप्य सूचना दिने प्रणाली सञ्चालन गरी अनियमितता रिपोर्ट गर्ने अवसर प्रदान गर्दछ। आचारसंहिता मुल्याङ्कनका घटना पहिचान गर्ने विधि/औजारहरूः

- कार्यालयको वेबसाईटमा गुनासो गर्ने फिचर राख्ने ।
- टोल फ्रि टेलिफोनलाई अझ बढी प्रभावकारी बनाउने ।
- महालेखापरीक्षकसँग सिधै गुनासो गर्न सक्ने इमेलको प्रयोगलाई निरन्तरता दिने ।
- सार्वजनिक सूचना (प्रिन्ट, वेवसाईट, रेडियो, एफ.एम मार्फत(जारी गरी आचरण उल्लङ्घनको घटना थाहा हुने सरोकारवालाले गुनासो/उजुरी गर्न सक्ने व्यवस्था गर्ने ।
- सरोकारवालाहरूसँग नियमितरूपमा भर्चुअल र स्थलगत अन्तर्क्रिया/छलफल आयोजना गर्ने ।

४.१.५. नैतिक कार्य संस्कृतिको विकास

नेतृत्व र नैतिक संस्कृति आचारसंहिता कार्यान्वयनको केन्द्रविन्दु हो। "शीर्ष नेतृत्वको व्यवहार "ले संस्थाको सम्पूर्ण संस्कृतिमा प्रभाव पार्दछ। अन्तर्राष्ट्रिय सर्वोच्च लेखापरीक्षण संगठनले नैतिक नेतृत्वलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको आधारभूत आवश्यकता मानेको छ। नेतृत्वले इमान्दारिता, पारदर्शिता र निष्पक्षताको उदाहरण प्रस्तुत गर्नुपर्छ। यस अन्तर्गत नैतिक नेतृत्वको उदाहरणीय भूमिका, संस्थागत इमान्दारिताको विकास, वरिष्ठ व्यवस्थापनको जवाफदेहिता र नैतिक निर्णय क्षमताको सुदृढीकरण समावेश हुन्छ। यसले सम्पूर्ण संगठनात्मक संस्कृतिलाई बलियो बनाउँछ। तसर्थ समग्र संगठनात्मक नैतिक कार्य संस्कृति विकास गर्न आवश्यक व्यवस्था गरिनेछ ।

४.१.६. जोखिम पहिचान

यो आचारसंहिता कार्यान्वयनको एक महत्वपूर्ण चरण हो, जसको उद्देश्य संस्थामा उत्पन्न हुन सक्ने नैतिक जोखिमहरूको समयमै पहिचान गर्नु हो। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको सन्दर्भमा जोखिम पहिचानले लेखापरीक्षकको स्वतन्त्रता, निष्पक्षता, इमान्दारिता तथा गोपनीयतामा असर पार्न सक्ने सम्भावित अवस्थाहरूको खोजी र विश्लेषण गर्ने कार्य गर्दछ। यस प्रक्रियामार्फत् स्वार्थको द्वन्द्व, अनुचित प्रभाव, उपहार वा आतिथ्य स्वीकार गर्ने प्रवृत्ति, गोप्य सूचनाको दुरुपयोग, व्यक्तिगत सम्बन्धका कारण उत्पन्न हुने पक्षपात तथा बाह्य दबाबजस्ता जोखिमहरू पहिचान गरिन्छ। जोखिम समयमै पहिचान गर्न सकेमा उपयुक्त नियन्त्रणका उपाय लागू गर्न सहज हुन्छ र आचारसंहिताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न सकिन्छ। यसले संस्थाको विश्वसनीयता, पारदर्शिता तथा सार्वजनिक विश्वास अभिवृद्धि गर्न महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ। आचारसंहिता अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समितिले आचारसंहिता सम्बन्धी जोखिमहरू पहिचान गर्ने व्यवस्था गरिनेछ । सबै निर्देशनालयले आचारसंहिता जोखिम रजिस्टर प्रयोग गर्न लगाउनु पर्दछ जसले जोखिम पहिचान गर्न र न्यूनीकरण गर्न सहयोग पुर्याउन सक्दछ। सबै नायब महालेखापरीक्षकहरूले नियमित बैठकमा पहिचान गरिएका जोखिम र जोखिम नियन्त्रण

गर्न गरिएका कारवाही सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकलाई नियमित रिपोर्टिंग गर्ने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । सम्भावित जोखिमहरूको सूची **अनुसूची-१** मा उल्लेख गरिएको छ।

४.१.७. आचारसंहिता अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली

अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा अनुपालन प्रणाली अन्तर्गत आचारसंहिताको वास्तविक कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि आन्तरिक गुणस्तर समीक्षा र नैतिक जोखिम मूल्याङ्कन जस्ता विधिहरू प्रयोग गरिनेछ। यस प्रयोजनका लागि व्यवस्थापन हेर्ने उप-महालेखापरीक्षकको संयोजकत्वमा एक आचारसंहिता अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति गठन गरी कार्यादेश दिइने छ ।

निष्कर्षमा, विकसित देशका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले आचारसंहिता प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न विभिन्न एकीकृत उपकरणहरू प्रयोग गरेका छन्। यी उपकरणहरूले केवल नियम पालना मात्र नभई संस्थागत संस्कृति निर्माण, जोखिम व्यवस्थापन र पारदर्शिता सुनिश्चित गर्ने महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन्। अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुसार नैतिकता व्यवस्थापन प्रणालीलाई लेखापरीक्षण गुणस्तर, सार्वजनिक विश्वास र संस्थागत विश्वसनीयताको आधार मानिन्छ। त्यसैले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले आचारसंहितालाई रणनीतिक सुशासनको उपकरणका रूपमा विकास गरेका छन्।

५. आचारसंहिता कार्यान्वयनका औजारहरू

आचारसंहिता कार्यान्वयनका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयले देहायमा उल्लेखित कुनै वा सबै औजारहरू आवश्यकताका आधारमा कार्यान्वयनमा ल्याउन सक्दछ :

५.१. आचारसंहिता पालनाको स्वघोषणा

आचारसंहिता स्वघोषणा प्रणाली कार्यालयमा आचारसंहिता पालना सुनिश्चित गर्ने एक महत्वपूर्ण व्यावस्थापकीय उपकरण हो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयले विगतदेखि प्रयोग गर्दै आएको यो प्रणालीले लेखापरीक्षकहरूलाई आफ्नो कार्यसम्पादनसँग सम्बन्धित नैतिक जिम्मेवारी, निष्पक्षता तथा स्वतन्त्रताप्रति निरन्तर सचेत गराउने कार्य गर्दछ। यस प्रक्रियाले लेखापरीक्षकलाई कानूनी दायित्व र नैतिक उत्तरदायित्वप्रति पनि जागरुक बनाउँछ। यस स्वघोषणा प्रणालीले संस्थाभित्र पारदर्शिता र जवाफदेहिताको संस्कृति विकास गर्न महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउदछ। यसले कर्मचारीलाई आफ्नै व्यवहार र निर्णयप्रति आत्ममूल्याङ्कन गर्ने अवसर प्रदान गर्नुका साथै नैतिक चेतना वृद्धि गर्दछ। आचारसंहिता स्वघोषणा सम्बन्धी ढाँचा **अनुसूची-२** मा उल्लेख छ।

५.२. स्वार्थको द्वन्द्व स्वघोषणा

स्वार्थको द्वन्द्वको स्वघोषणा प्रणाली सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थामा लेखापरीक्षकको निष्पक्षता, स्वतन्त्रता र वस्तुनिष्ठता सुनिश्चित गर्ने महत्वपूर्ण नैतिक उपकरण हो। यस प्रणाली अन्तर्गत कर्मचारी तथा लेखापरीक्षकहरूले आफ्नो व्यक्तिगत, पारिवारिक, आर्थिक वा व्यावसायिक स्वार्थसँग सम्बन्धित जानकारी स्वेच्छिक रूपमा घोषणा

गर्नुपर्छ। सम्भावित पक्षपात वा प्रभावको जोखिम पहिचान गर्न यस्तो घोषणा नियमित रूपमा वा लेखापरीक्षण कार्य सुरु गर्नुअघि गरिन्छ । यसले लेखापरीक्षण प्रक्रियामा कुनै पनि प्रकारको स्वार्थको टकराव हुन नदिई लेखापरीक्षण प्रक्रियालाई निष्पक्ष बनाउँछ। यदि कुनै स्वार्थको द्वन्द्व देखिएमा सम्बन्धित कर्मचारीलाई संवेदनशील लेखापरीक्षण कार्यबाट अलग गराउनु पर्दछ वा अन्य कार्यको जिम्मेवारी दिनु पर्दछ। यस प्रणालीले भ्रष्टाचार, पक्षपात र अनुचित प्रभावलाई न्यून गरी लेखापरीक्षण संस्थाको विश्वसनीयता बढाउन महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। स्वार्थको द्वन्द स्वघोषणा सम्बन्धी ढाँचा **अनुसूची-३** मा उल्लेख छ।

५.३. *आचारसंहिता पालना नभएका घटनाको सूचना दिने प्रणाली*

लेखापरीक्षकबाट भएका आचारसंहिता उल्लङ्घन बारे सरोकारवाला सबैलाई उजुरी/गुनासो गर्ने अवसर प्रदान गर्ने प्रणालीको सञ्चालनलाई निरन्तरता दिइने छ। यस अन्तर्गत वेबसाईटमा गुनासो गर्ने पोर्टल, टोल फ्रि नम्वर, डेडिकेटेड इमेल, सञ्चार माध्यमबाट सूचना प्रकाशन लगायतका औजार प्रयोग गरिनेछ। आचारसंहिता अनुगमन तथा मुल्याङ्कन समितिले प्राप्त गुनासो/उजुरी उपर आवश्यक छानविन गरिनेछ । यसको ढाँचा **अनुसूची-४** मा उल्लेख गरिएको छ।

५.४. *आचारसंहिता सम्बन्धी व्यावहारिक तालिम*

आचारसंहिताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि तालिम तथा क्षमता विकास कार्यक्रम मार्फत आचारसंहिताका प्रावधानहरूको जानकारी गराउन लेखापरीक्षकहरूलाई वास्तविक कार्यसम्पादनका क्रममा उत्पन्न हुन सक्ने नैतिक दुविधा तथा चुनौतीहरूको सामना गर्ने क्षमता विकास गर्न व्यावहारिक तालिमको व्यवस्था गरिनेछ ।

५.५. *अन्य सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले प्रयोग गरेका निष्ठा मुल्यांकन प्रणाली प्रयोग*

विश्वका विभिन्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले निष्ठा मुल्यांकन गर्न विभिन्न औजार प्रयोग गरेका छन् । यस्ता औजारको प्रयोगबाट यस कार्यालय पनि लाभान्वित हुन सक्दछ। उदारहणका रूपमा इन्टोसेन्ट (IntoSAINT(लाई लिन सकिन्छ। इन्टोसेन्ट (IntoSAINT (भनेको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको इमान्दारिता, नैतिकता तथा आचारसंहिता व्यवस्थापन प्रणालीको आत्ममूल्याङ्कन गर्ने एक अन्तर्राष्ट्रिय उपकरण हो। यसको पूरा अर्थ **"Integrity Self-Assessment Tool for Supreme Audit Institutions"** हो। यो उपकरण नेदरल्याण्डको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले विकास गरेको हो र पछि अन्य सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले पनि प्रयोगमा ल्याएका छन्। यस उपकरणको मुख्य उद्देश्य सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाभित्र रहेका नैतिक जोखिम, कमजोरी तथा संवेदनशील क्षेत्रहरूको पहिचान गर्नु र निष्ठा व्यवस्थापन प्रणाली कति प्रभावकारी छ भन्ने मूल्याङ्कन गर्नु हो। यो दण्ड वा अनुसन्धान केन्द्रित प्रणाली नभई भ्रष्टाचार रोकथाम तथा संस्थागत सुधारमा केन्द्रित आत्ममूल्याङ्कन प्रक्रिया हो।

इन्टोसेन्ट) Into SAINT(अन्तर्गत संस्थाका विभिन्न तहका कर्मचारीहरू सहभागी हुने संरचित कार्यशाला सञ्चालन गरिन्छ, जहाँ संस्थामा हुन सक्ने स्वार्थको द्वन्द्व, गोपनीयता उल्लङ्घन, अनुचित प्रभाव, पक्षपात, भ्रष्टाचार तथा अन्य नैतिक जोखिमहरूको पहिचान गरिन्छ। त्यसपछि जोखिम न्यूनीकरणका लागि व्यवस्थापकीय सिफारिसहरू

तयार गरिन्छन्। यसका प्रमुख सिद्धान्तहरूमा आत्ममूल्याङ्कन, रोकथाममुखी दृष्टिकोण, नैतिक चेतना अभिवृद्धि, जोखिममा आधारित सोचको विकास तथा सुधारात्मक कार्ययोजना निर्माण पर्दछन्। यसको अन्तिम नतिजा संस्थाको उच्च व्यवस्थापनलाई प्रस्तुत गरिने विस्तृत प्रतिवेदन र कार्ययोजना हो। यसले आचारसंहिता कार्यान्वयनको अवस्था मूल्याङ्कन गर्न, स्वार्थको द्वन्द्व, गोपनीयता, निष्पक्षता तथा संस्थागत इमान्दारितासम्बन्धी जोखिम पहिचान गर्न र सुधारका उपाय तय गर्न सहयोग पुऱ्याउन सक्दछ। **इन्टोसेन्ट**)IntoSAINT(आत्ममूल्यांकन प्रणाली अन्तर्गत प्रयोग गर्न सकिने सम्भावित प्रश्नावलीको सूची **अनुसूची-५** मा संलग्न छ।

५.६. *आचारसंहिताको पालनालाई लेखापरीक्षण प्रक्रियाका सबै चरणमा प्राथमिकता*

आचारसंहिताको प्रभावकारी कार्यान्वयन केवल आचारसंहिता जारी गर्नु वा कर्मचारीबाट स्वघोषणा गराउनुमा मात्र सीमित नगरी समग्र कार्यप्रणालीमा समाहित गरिनेछ। त्यसैले आचारसंहिताको पालनालाई लेखापरीक्षण प्रक्रियाका सबै चरण तथा कार्यालयका सबै गतिविधिमा प्राथमिकता दिइने छ। वार्षिक तथा निकायगत लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्दा नै स्वार्थको द्वन्द्व, स्वतन्त्रता, निष्पक्षता तथा नैतिक जोखिमहरूलाई ध्यानमा राखी कार्ययोजना तयार गर्नुपर्छ। त्यसैगरी वार्षिक तथा निकायगत लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तयार गर्दा तथ्यपरकता, वस्तुनिष्ठता, निष्पक्षता र व्यावसायिक इमान्दारितालाई विशेष महत्व दिनुपर्छ। नियमित स्टाफ बैठकहरूमा आचारसंहिता सम्बन्धी विषयवस्तुलाई समावेश गरी नैतिक चुनौती, जोखिम तथा सुधारका उपायहरूबारे छलफल गर्ने अभ्यासले कर्मचारीहरूमा नैतिक सचेतना अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

लेखापरीक्षण गुणस्तर व्यवस्थापन प्रणालीमा पनि आचारसंहिता पालनासम्बन्धी पक्षलाई मूल्याङ्कनको महत्वपूर्ण आधार बनाइने छ। लेखापरीक्षण प्रक्रियामा स्वतन्त्रता, गोपनीयता, निष्पक्षता तथा व्यावसायिक व्यवहार कायम भए नभएको विषयलाई गुणस्तर परीक्षणको अभिन्न अङ्गका रूपमा समावेश गरिनेछ। कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा समेत आचारसंहिता पालनालाई एक महत्वपूर्ण सूचकका रूपमा समावेश गर्नुपर्छ, जसले कर्मचारीहरूलाई नैतिक व्यवहार अपनाउन थप प्रेरणा प्रदान गर्दछ। त्यसैगरी कार्यविभाजन गर्दा स्वार्थको द्वन्द्व, व्यक्तिगत सम्बन्ध तथा अन्य सम्भावित नैतिक जोखिमहरूको मूल्याङ्कन गरी जिम्मेवारी निर्धारण गर्नुपर्छ। यसरी कार्यालयले सम्पादन गर्ने सम्पूर्ण कार्यमा आचारसंहितालाई निर्णय, योजना, कार्यान्वयन तथा मूल्याङ्कन प्रक्रियाको अभिन्न अङ्गका रूपमा समावेश गरी कार्यान्वयन गरिनेछ।

५.७. *स्वतन्त्र मूल्याङ्कन सर्वेक्षण वा समकक्षी समीक्षा*

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रियमान-१३० (ISSAI-130(को मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक लेखापरीक्षणप्रति जनविश्वास कायम राख्नु हो। तसर्थ, महालेखापरीक्षकको काम सम्बन्धमा आवधिक रूपमा स्वतन्त्र मूल्याङ्कन, सर्भेक्षण वा समकक्षी समिक्षा गराउने लगायतका कार्य गरिनेछ ।

*****यो कार्यविधि लागू भए पश्चात Code of Ethics Implementation Directive 2079 (2023) खारेज हुनेछ ।***

अनुसूचीहरू

अनुसूची-१ (दफा ४.१.६ संग सम्बन्धित)

आचारसंहिता सम्बन्धी जोखिम रजिस्टर) Code of Ethics Risk Register)

क्र.सं.	जोखिम	कारण	प्रभाव	जोखिम स्तर	नियन्त्रणका उपाय
१	स्वार्थको द्वन्द्व लुकाउने वा घोषणा नगर्ने	कमजोर अनुगमन	निष्पक्षता प्रभावित	उच्च	स्वघोषणा फाराम
२	लेखापरीक्षणका क्रममा अनुचित प्रभाव वा दबाब स्वीकार गर्ने	बाह्य दबाब	निष्कर्ष प्रभावित	उच्च	सुपरिवेक्षण
३	गोप्य सूचना चुहावट हुने	सुरक्षा कमजोरी	प्रतिष्ठामा क्षति	उच्च	प्रतिज्ञापत्र
४	उपहार, आतिथ्यता वा सुबिधा स्वीकार गर्ने	नैतिक कमजोरी	भ्रष्टाचार जोखिम	उच्च	शुन्य सहनशीलता
५	लेखापरीक्षक द्वारा पक्षपातपूर्ण व्यवहार	पूर्वाग्रह	गुणस्तर घट्ने	उच्च	टोली समीक्षा
६	आचारसंहिताबारे पर्याप्त ज्ञान वा पुनर्ताजगी नहुनु	तालिम कमी	उल्लङ्घन	मध्यम	पर्याप्त तालिम
७	झुट्टा वा अपूर्ण स्वघोषणा पेश गर्नु	जवाफदेहीताको कमी	जोखिम नदेखिने	उच्च	घोषणा फाराम
८	सामाजिक सञ्जाल वा सार्वजनिक अभिव्यक्तिबाट संस्थाको तटस्थता क्षयीकरण	अनुचित प्रयोग	छवि क्षति	मध्यम	आचारसंहिता
९	आचारसंहिता उल्लंघनको उजुरी नगर्नु	प्रतिशोध, डर	अनियमितता लुक्ने	उच्च	उजुरी प्रणाली/उजुरिकर्ताको संरक्षण
११	स्वार्थको द्वन्द पहिचान नहुनु	अपूर्ण अभिलेख	निष्पक्षता प्रभावित	उच्च	कार्यविभाजन
१२	आचारसंहिता उल्लंघनमा कारवाही नहुनु	दण्डहीनता	अनियमितता बढ्ने	उच्च	अनुशासनात्मक कारवाही

अनुसूची-२ (दफा ५.१ संग सम्बन्धित)

आचारसंहिता पालनाको घोषणा

लेखापरीक्षण गरिने निकायको नामः

आर्थिक वर्षः

.....लेखापरीक्षण गरिएको निकाय)को नाम लेख्रेको लेखापरीक्षण गर्ने उद्देश्यका लागि म यो पुष्टि गर्दछु किः

१. लेखापरीक्षण गरिने निकायमा मेरो वा मेरो नजिकको परिवारको कुनै पनि सदस्यहरूको आर्थिक स्वार्थ/चासोहरू छैनन्।
२. लेखापरीक्षण गरिने निकायसँग मेरो कुनै व्यापार छैन वा अधिकृतहरू र कर्मचारीहरूसँग हाम्रो कुनै आर्थिक सम्बन्ध छैन।
३. म लेखापरीक्षण गरिने निकायका कर्मचारी होईन वा विगत दुई आर्थिक वर्षहरूमा यस निकायका कर्मचारीको रूपमा काम गरेको छैन।
४. लेखापरीक्षण गरिने निकायबाट कुनै पनि उपहारहरू, सहयोगहरू वा अरू कुनै लाभ/फाइदाहरू पाएको छैन वा पाउने पनि छैन।
५. लेखापरीक्षण गरिने निकायका कुनै निर्देशक, अधिकृत र कर्मचारीसँग मेरो कुनै पारिवारिक वा अन्य सम्बन्ध छैन जसले मेरो स्वतन्त्रतामा आँच (Impair) पुऱ्याउन सक्छ।
६. महालेखापरीक्षकको कार्यालय, आचारसंहिताका प्रावधानहरू हामीलाई राम्ररी थाहा छः

- म होसियारीपूर्वक व्यावसायिक तवरले र मेरो क्षमताले भ्याएसम्म लेखापरीक्षण कार्य सम्पादन गर्नेछु।
- मैले लेखापरीक्षण कार्य इमान्दारी, नैतिक शुद्धता, निष्पक्षता, सावधानीपूर्वक र राजनीतिक रूपमा तटस्थ भएर सम्पादन गर्नेछु।
- लेखापरीक्षण प्रक्रियामा प्राप्त सूचनाहरूको गोपनीयता कायम राख्रे छु र यस्ता सूचना तेस्रो पक्षहरूलाई खुलासा गर्ने छैन वा उपलब्ध गराउने छैन।

परिस्थितिहरू जसले माथिका विवरणहरूको पालनामा मलाई कमजोर (Impair) बनाउन सक्छन्:

टोली-सदस्यको नाम	कमजोर बनाउने परिस्थितिहरू उल्लेख गर्ने

घोषणाः तल हस्ताक्षर गर्ने मलाई नैतिक आचारसंहितामा रहेका प्रावधानहरू र जिम्मेवारीहरू पूर्ण रूपमा थाहा छ। जहाँ आवश्यक छ, पालनमा अवरोध वा क्षति पुऱ्याउन सक्ने परिस्थितिहरूलाई अभिलेख गरेको छु।

नाम	हस्ताक्षर

अख्तियारी पत्र)AUTHORIZATION)- स्थलगत लेखापरीक्षण टोली प्रमुख/सदस्य द्वारा गरिएको घोषणाहरू र निज बारे सुपरिवेक्षक वा पुनरावलोकन कर्ताको हैसियतले मलाई भएको ज्ञान र सूचनालाई विचार मनन गर्दा म यो निष्कर्षमा पुगेको छु कि नैतिक आचारसंहितामा रहेका सबै प्रावधानहरू बारे टोली सदस्यमा राम्रो समझदारी/जानकारी छ र लेखापरीक्षण अनुबन्धको निम्ति चाहिने आवश्यकता पूरा गरिएको छन्। लेखापरीक्षण टोलीको स्वतन्त्रतामा आउन सक्ने कुनै पनि अवरोध/चेतावनीहरूलाई हटाइएको वा स्वीकारयोग्य तहमा झारिएको छ।

नाम र पदः

हस्ताक्षरः

अनुसूची-३ (दफा ५.२ संग सम्बन्धित)

स्वार्थको द्वन्द स्वघोषणा फाराम

१. व्यक्तिगत विवरण

नामः .....

पदः .....

कार्यालय/निकायः .....

कर्मचारी संकेत नम्बरः .....

सेवा समूह/तहः .....

मितिः .....

२. स्वार्थको द्वन्द सम्बन्धी घोषणा

म, माथि उल्लेखित व्यक्ति, घोषणा गर्दछु कि मेरो जानकारी अनुसार मेरो कार्यसम्पादनमा प्रभाव पार्न सक्ने वा स्वार्थको द्वन्द्व सिर्जना गर्न सक्ने निम्नमध्ये कुनै पनि अवस्था विद्यमान छैन।

✓ चिन्ह लगाउनुहोस्)

☐ लेखापरीक्षण गरिने निकाय वा सो निकायका कर्मचारी, निर्माण व्यवसायी वा आपुर्तिकर्तासँग लेखापरीक्षण कार्यमा प्रभाव पार्न सक्ने मेरो कुनै आर्थिक हित, लगानी वा व्यावसायिक संलग्नता छैन।

☐ मेरो परिवारका सदस्य वा नजिकका नातेदार मैले लेखापरीक्षण गर्ने कुनै पनि सम्बन्धित निकाय/कार्यान्वयन ठेक्का वा परियोजनामा संलग्न छैनन्।

☐ म कुनै पनि निजी संस्था, कम्पनी वा परामर्श सेवामा संलग्न छैन।

☐ म सम्बन्धित लेखापरीक्षण कार्यसँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा कुनै स्वार्थ राख्दिन।

यदि माथि उल्लेखित विवरण लागू हुँदैन भने कृपया लेख्नुहोस्:

.....

.....

३. सम्भावित स्वार्थ विवरण (यदि भएमा)

कृपया कुनै सम्भावित वा वास्तविक स्वार्थको द्वन्द्व भए विवरण खुलाउनुहोस्:

.....
.....
.....

४. प्रतिबद्धता

म यो घोषणा पूर्ण रूपमा सत्य र यथार्थ रहेको घोषणा गर्दछु। यदि भविष्यमा कुनै स्वार्थको द्वन्द्व उत्पन्न भएमा म तुरुन्त जानकारी गराउने प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछु। म आचारसंहिता, सेवासँग सम्बन्धित प्रचलित ऐन, नियम तथा व्यावसायिक नैतिकता पूर्ण रूपमा पालना गर्नेछु।

५. हस्ताक्षर

घोषणा गर्ने कर्मचारीको हस्ताक्षरः .....

नामः .....

मितिः .....

६. प्रमाणित गर्ने अधिकारी

प्रमाणित गर्ने अधिकारीको नामः .....

पदः .....

हस्ताक्षरः .....

मितिः .....

अनुसूची-४ (दफा ५.३ संग सम्बन्धित)

आचारसंहिता पालना र अनैतिक व्यवहार रिपोर्टिङ पोर्टल

लेखापरीक्षकको अनैतिक व्यवहार सम्बन्धी अनलाइन उजुरी/रिपोर्टिङ प्रणाली (Report about Unethical Behaviors of Auditors)

सुरक्षा र गोपनीयताको प्रतिबद्धताः

यस पोर्टल मार्फत प्राप्त हुने सबै सूचना, विवरण र उजुरीकर्ताको पहिचान पूर्ण रूपमा गोप्य राखिनेछ। महालेखापरीक्षकको कार्यालय सूचनादाताको सुरक्षा प्रति प्रतिबद्ध छ। तपाईंले उपलब्ध गराउनुभएको सूचनामाथि कुनै पनि प्रशासनिक वा व्यक्तिगत प्रतिशोध हुने लिइने छैन।

उजुरी/गुनासो रिपोर्टिङ फाराम (Online Complaint Reporting Form)

१. अनैतिक कार्यमा संलग्न लेखापरीक्षक/कर्मचारीको विवरण

लेखापरीक्षक/कर्मचारीको नामः* _____

पद/दर्जाः _____

सम्बन्धित लेखापरीक्षण टोली वा क्षेत्र (Audit Assignment/Location):* _____

२. अनैतिक व्यवहार/विचलनको विवरण

घटना भएको वा थाहा पाएको मितिः* [DD / MM / YYYY]

अनैतिक व्यवहारको प्रकृति (कृपया उपयुक्त विकल्प छनोट गर्नुहोस्):*

[ ] आर्थिक प्रलोभन, घुस वा उपहार माग गरेको/स्वीकार गरेको

[ ] स्वार्थको द्वन्द्व (Conflict of Interest) लुकाएको (जस्तैः नातागोता वा व्यावसायिक सम्बन्ध भएको निकायको लेखापरीक्षण गरेको)

[ ] गोपनीयताको उल्लङ्घन (कार्यालयको संवेदनशील सूचना बाहिर पुऱ्याएको)

[ ] राजनीतिक पूर्वाग्रह वा गैर-व्यासायिक व्यवहार देखाएको

[ ] कर्तव्य पालनामा लापरवाही वा धम्की/दबाब दिएको

[ ] अन्य (खुलाउने): _____

घटनाको विस्तृत विवरण (Detailed Description):*

(कृपया घटना कसरी, कहाँ र कहिले भयो, स्पष्ट रूपमा खुलाउनुहोस्। अधिकतम ५०० शब्द)

[_____]

३. प्रमाणहरू (Digital Evidence Attachment)

प्रमाण/कागजातहरू अपलोड गर्नुहोस्:

(तपाईंसँग भएका अडियो, भिडियो, फोटो, इमेल, वा कागजातका स्क्यान कपीहरू यहाँ अपलोड गर्नुहोस्।)

[Choose File] (स्वीकार्य फाइलहरू: PDF, JPG, PNG, MP3, MP4 | अधिकतम साइज: 25MB)

४. उजुरीकर्ताको विवरण (Optional - ऐच्छिक)

*(तपाईं आफ्नो पहिचान गोप्य राखेर **(Anonymous)** पनि उजुरी दर्ता गर्न सक्नुहुन्छ। तर, थप बुझ्न र अनुसन्धानको प्रगति विवरण पठाउन नाम-इमेल राख्नु उपयोगी हुनेछ।)*

म आफ्नो पहिचान खुलाउन चाहन्छु: [ ] हो / [ ] होइन

नाम: _____

सम्पर्क नम्बर: _____

इमेल ठेगाना: _____

उजुरीकर्ताको उजुरी गरिएका कर्मचारीसँगको सम्बन्ध (यदि भए): _____

५. स्वघोषणा (Self-Declaration) & सुरक्षा जाँच

मैले माथि उल्लेख गरेका विवरणहरू मेरो जानकारीमा रहेसम्म सत्य र तथ्यमा आधारित छन्। मैले कसैलाई व्यक्तिगत रिसइबी वा गलत नियतले फसाउने उद्देश्यले यो उजुरी दिएको होइन।

सुरक्षा कोड (Captcha):

[यहाँ कोड प्रविष्ट गर्नुहोस्] *

[सुरक्षित रूपमा बुझाउनुहोस्/Submit Report]

उजुरी दर्ता भइसकेपछिको स्वचालित सन्देश (Post-Submission Pop-up):

धन्यवाद!

तपाईंको उजुरी सुरक्षित रूपमा दर्ता भएको छ।

तपाईंको उजुरी नम्बर (Ticket ID): **#OAG-ETHICS-2026-XXXX** हो।

यस नम्बरको प्रयोग गरी तपाईंले आफ्नो उजुरीको अवस्था (Status) जाँच गर्न सक्नुहुन्छ। आचारसंहिता अनुगमन तथा मुल्याङ्कन समितिले यसमाथि तुरुन्तै गोप्य छानबिन सुरु गर्नुपर्नेछ।

अनुसूची-५ (दफा ५.५ संग सम्बन्धित)

इन्टोसेन्ट (IntoSAINT) आत्ममुल्यांकन प्रणाली अन्तर्गत प्रयोग गर्न सकिने सम्भावित प्रश्नावलीको सूची

इन्टोसेन्ट (IntoSAINT) मा निश्चित रूपमा "हो/होइन" प्रकारका प्रश्नहरूको सूची मात्र हुँदैन। यो मुख्य रूपमा सहभागीहरूले संस्थाको आचारसंहिता प्रणाली, नैतिक जोखिम तथा नियन्त्रण उपायहरूको समीक्षा गर्ने कार्यशालामा आधारित आत्ममूल्याङ्कन प्रक्रिया हो । सामान्यतया निम्न प्रकारका प्रश्नहरू छलफलका लागि प्रयोग गरिन्छन्:

१. संस्थामा आचारसंहिता सबै कर्मचारीलाई उपलब्ध छ ? उनीहरूले यसको बारेमा पर्याप्त जानकारी राख्छन्?

२. कर्मचारीहरूले आचारसंहिताका मूल्य र सिद्धान्तहरू दैनिक कार्यसम्पादनमा व्यावहारिक रूपमा लागू गरिरहेका छन्?

३. संस्थाको नेतृत्वले इमान्दारिता, निष्पक्षता र पारदर्शिताको उदाहरण प्रस्तुत गरिरहेको छ?

४. कर्मचारीहरूलाई नियमित रूपमा नैतिकता तथा आचारसंहिता सम्बन्धी तालिम प्रदान गरिन्छ?

५. स्वार्थको द्वन्द्व पहिचान, घोषणा तथा व्यवस्थापन गर्ने प्रभावकारी प्रणाली छ?

६. कर्मचारीहरूले आफ्नो आर्थिक, पारिवारिक वा अन्य व्यक्तिगत स्वार्थ नियमित रूपमा घोषणा गर्दछन्?

७. उपहार, आतिथ्यता वा अन्य सुविधा स्वीकार गर्ने सम्बन्धमा स्पष्ट नीति तथा प्रक्रिया छन्?

८. गोप्य सूचना संरक्षणका लागि पर्याप्त नियन्त्रण उपायहरू लागू गरिएका छन्?

९. लेखापरीक्षणका क्रममा बाह्य प्रभाव, दबाब वा हस्तक्षेपको जोखिम विद्यमान छ?

१०.कर्मचारीहरूले कुनै अनुचित प्रभाव वा दबाबको जानकारी सुरक्षित रूपमा दिन सक्ने व्यवस्था छ?

११.संस्थामा अनियमितता वा आचारसंहिता उल्लङ्घनको उजुरी गर्न गोप्य र सुरक्षित संयन्त्र उपलब्ध छ?

१२.उजुरी प्राप्त भएपछि निष्पक्ष छानबिन तथा कारवाहीको व्यवस्था प्रभावकारी छ?

१३.संस्थामा आचारसंहिता उल्लङ्घनका घटनाहरूको नियमित अभिलेखीकरण र विश्लेषण गरिन्छ?

१४.आचारसंहिता पालनाको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ?

१५.संस्थाका कुन कार्यक्षेत्रहरू भ्रष्टाचार वा नैतिक जोखिमका दृष्टिले सबैभन्दा संवेदनशील छन्?

१६.लेखापरीक्षण योजना, कार्यान्वयन तथा प्रतिवेदन प्रक्रियामा कस्ता नैतिक जोखिमहरू विद्यमान छन्?

१७.कर्मचारी पदोन्नति, सरुवा तथा जिम्मेवारी बाँडफाँट प्रक्रियामा पारदर्शिता कायम छ?

१८.संस्थाको संगठनात्मक संस्कृतिले इमान्दारिता र नैतिक व्यवहारलाई प्रोत्साहन गर्दछ?

१९.संस्थाको प्रतिष्ठा र विश्वसनीयतामा असर पार्न सक्ने प्रमुख जोखिमहरू के-के हुन्?

२०.पहिचान गरिएका जोखिमहरू न्यूनीकरण गर्न हालका नियन्त्रण उपायहरू पर्याप्त छन् वा थप सुधार आवश्यक छ?

२१.आगामी तीनदेखि पाँच वर्षमा संस्थाको इमान्दारिता प्रणाली सुदृढ गर्न के-कस्ता सुधारात्मक कदम आवश्यक छन्?

२२.संस्थाभित्र नैतिक वातावरण सुधार गर्न नेतृत्व, कर्मचारी र सरोकारवालाहरूले के भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ?

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	:	**Ms. Bindu Bista, Deputy Auditor General**
Member	:	**Mr. Chandra Kanta Bhandari, Assistant Auditor General**
Executive Editor	:	**Mr. Jagannath Ghimire, Director**
Co-Editor	:	**Mr. Bibek Kafle, Audit Officer**
		Ms. Anita Gautam, Audit Officer
		Ms. Sarita Pariyar, Audit Officer

Computer Layout	**Publishing & Production Support Member**
Mr. Kapil Pokhrel	**Mr. Prakash Bista, Audit Superintendent**
Mr. Khados Sunuwar	**Mr. Jeevan Bhandari, Audit Superintendent**

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**

लेख रचनासम्बन्धी जानकारी

- लेखापरीक्षण पत्रिका वर्षमा द्वुईपटक प्रकाशित गरिन्छ ।
- पत्रिकामा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको काम, कर्तव्य, अधिकार, लेखा, लेखापरीक्षण, सार्वजनिक वित्त, वित्तीय सङ्घीयता, सुशासन, अर्थतन्त्रलगायत विषयमा प्राप्त लेख तथा रचना समावेश गरिन्छ ।
- उपर्युक्त विषयहरूसँग सम्बन्धित मौलिक तथा तथ्यमा आधारित अनुसन्धानमूलक लेखरचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ ।
- पत्रिकाको लागि लेख रचना पठाउँदा युनिकोड (Font size 11) र टाइम्स न्यू रोमन (Font size 12) फन्ट रहेको डिजिटल कपी hrd_ir@oagnep.gov.np मा ईमेलमार्फत उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।
- लेख वा रचना न्यूनतम ३००० शब्द र अधिकतम ५००० शब्दसम्मलाई ग्राह्य मानिनेछ ।
- लेखकका अन्यत्र प्रकाशित भइसकेका रचनाहरू नपठाउनु हुन अनुरोध छ । त्यस्ता रचना स्वीकृत हुने छैनन् ।
- अन्य कुनै किताब, लेख, रचना, वेबसाइट, प्रतिवेदन वा अन्य सन्दर्भ सामग्रीबाट साभार गरिएको विषयवस्तुलाई उपयुक्त उद्धरण (Citation) गर्नुपर्नेछ ।
- यस पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेखहरू लेखककै निजी विचार हुने छन् र यसले कार्यालयको नीति एवम् कार्यको प्रतिनिधित्व गर्ने छैन ।
- लेख पठाउँदा लेखकले आफ्नो सम्पर्क नं., इमेल तथा पासपोर्ट साइजको फोटोको सफ्टकपी पनि उपलब्ध गराउनका लागि अनुरोध छ ।
- प्राप्त लेख रचना प्रकाशन गर्ने नगर्ने अधिकार सम्पादक मण्डलमा निहित रहनेछ ।
- लेखापरीक्षण पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेख रचनाका लेखकलाई नियमानुसार मण्डब्ध पारिश्रमिक उपलब्ध गराइनेछ।

सम्पादक मण्डल

लेखापरीक्षण पत्रिका

महालेखापरीक्षकको कार्यालय अनामनगर,

काठमाडौं, नेपाल

फोन नं.: ४२१२५४४, ४२६७५३७

फ्याक्स: ४२६८३०९

इमेल: hdr_ir@oagnep.gov.np

वेबसाईट: www.oagnep.gov.np

नोटिस बोर्ड सर्भिस: १६१८०१४२५३२७०