वर्ष ४४ अंक ९९, आषाढ, २०८२

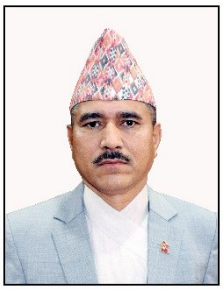
लेखापरीक्षण पत्रिका

NEPALESE JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING



महालेखापरीक्षकको कार्यालय
बबरमहल, काठमाडौं
नेपाल

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 भिमप्रसाद रिजाल, निर्देशक
		श्री अनिता कुमारी थापा, लेखापरीक्षण अधिकारी
		श्री मिना लामा, लेखापरीक्षण अधिकारी

कम्प्युटर संयोजनः

श्री विष्णुगोपाल डंगोल

सहयोगी कर्मचारीहरूः

श्री गणेश लिम्बु, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री जीवन भण्डारी, लेखापरीक्षण अधीक्षक
श्री प्रवीण भुसाल, लेखापरीक्षण निरीक्षक

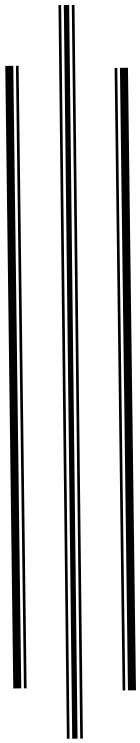
ठेगानाः
सम्पादक मण्डल
लेखापरीक्षण पत्रिका
महालेखापरीक्षकको कार्यालय
अनामनगर, काठमाडौँ, नेपाल

ISSN Number: 2505-0893

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

लेखापरीक्षण पत्रिका

वर्ष ४४ - द.नं.जि.का. काठमाडौं १४४।०३९।४० - अङ्क ९९, आषाढ २०८२





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 तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ अनुसार सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय र स्थानीय तहको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ। त्यस्तै, पचास प्रतिशतभन्दा बढी सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था र कानुनअनुसार महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी तोकिएका संस्था र निकायको लेखापरीक्षणसमेत महालेखापरीक्षकबाट हुने व्यवस्था छ। उक्त व्यवस्थाअनुसार गरिने लेखापरीक्षण पद्धति, विधि, प्रमाण सङ्कलनलगायतका संलग्न पक्षहरुलाई दृष्टिगत गरी हरेक वर्ष वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तयार गर्ने गरिन्छ। वार्षिक लेखापरीक्षण योजना लेखापरीक्षण कार्यमा मार्गदर्शन प्रदान गर्ने तथा लेखापरीक्षण कार्यान्वयन तथा प्रतिवेदनमा एकरूपता कायम गर्न सहयोग गर्दछ। प्रत्येक वर्ष जस्तै उल्लिखित निकायहरूको आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को आर्थिक कारोबारको लेखापरीक्षणको लागि वार्षिक लेखापरीक्षण योजना, २०८२ तयार भइसकेको छ।

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा गर्नुपूर्व निकायको कारोबारको सारभूतता, संवेदनशीलता, विगतको बेरुजू फर्स्यौटको अवस्था, निकायगत समस्या, उजुरीलगायतका आधारमा निकायगत वा कार्यालयको जोखिमको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ। निर्धारित जोखिमको आधारमा लेखापरीक्षणको विधि र तरिका तय हुन्छ। यस वर्ष उच्च र न्यून गरी दुई वर्गमा जोखिम वर्गीकरण गरि लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ। उक्त जोखिमको आधारमा उच्च जोखिम भएका निकायको बढी समय तथा जनशक्ति परिचालन गर्ने र न्यून जोखिम भएका कार्यालय संक्षिप्त विधिबाट लेखापरीक्षण गरिएको छ ।

लेखापरीक्षण योजनामा लेखापरीक्षणका हरेक चरणमा गुणस्तर नियन्त्रणको व्यवस्था गरिएको छ । वार्षिक लेखापरीक्षण योजना तथा कार्य तालिकाको कार्यान्वयनबाट गुणस्तरीय रुपमा निर्धारित समयमा नै लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ। बाढीपहिरो जस्ता प्राकृतिक प्रकोपका परिस्थितिहरु वाबजुद पनि योजना बमोजिम समयमा नै लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी प्रतिवेदन पेश गरिएको छ ।

वार्षिक लेखापरीक्षण योजना, २०८१ बमोजिम सङ्घीय, प्रदेश मन्त्रालय र मातहत, स्थानीय तह, समिति र अन्य संस्था, सङ्गठित संस्था बक्यौता समेत ५७५६ निकायको वित्तीय लेखापरीक्षण, ११ विषयको कार्यमूलक लेखापरीक्षण, १ विषयको वातावरणीय लेखापरीक्षण, १ विषयको सूचना प्रविधि लेखापरीक्षण र २ विषयको विशेष लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी २०८२ वैशाख ३१ गते महालेखापरीक्षकको वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिसमक्ष पेस भइसकेको छ ।

वार्षिक प्रतिवेदनका अतिरिक्त लेखापरीक्षण ऐनमा महालेखापरीक्षकले चल अचल राष्ट्रिय सम्पत्तिको ठुलो हानि-नोक्सानी भएको वा तत्कालै कारबाही नगरे त्यस्तो हानि-नोक्सानी हुन सक्ने देखिएमा महालेखापरीक्षकले जुनसुकै बेला यस्तो कारोबारको लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपति वा प्रदेश प्रमुखसमक्ष प्रतिवेदन पेस गर्न सक्ने, आर्थिक अनुशासन पालना गराउने सन्दर्भमा ऐन नियमले तोकेको जिम्मेवारी पालना नगर्ने पदाधिकारीलाई कारबाहीका लागि लेखी पठाउन सक्ने, सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षण गरे बापत शुल्क तोक्न सक्ने, मापदण्ड तयार गरी उत्कृष्ट कर्मचारीलाई पुरस्कार दिन सक्नेलगायतका बेहोरा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा समावेश गरिएका छन् । यी व्यवस्थाहरू सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरुको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठनको लिमा तथा मेक्सिको घोषणा र संयुक्त राष्ट्रसङ्घको महासभाले पारित गरेका प्रस्तावअनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्वतन्त्रता कायम गर्नेसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मान्यतातर्फ उन्मुख छन्। उल्लिखित व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई आवश्यक स्रोत साधन सहज रूपमा उपलब्ध हुने वातावरण निर्माण गर्न जरुरी छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले आफ्नो संवैधानिक तथा कानूनी जिम्मेवारी प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न गर्न लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित विधि, तरिका र अभ्यासहरुलाई राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्याससमेतको आधारमा समय सापेक्ष रूपमा अद्यावधिक गर्दै लैजाने र बृहत् नागरिक स्वार्थ र चासो अनुरूप कार्य गर्न सक्नु पर्दछ। जोखिम पहिचान, आँकलन र त्यसको गम्भीरताको आधारमा लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने निकायलाई वर्गीकरण गरी रणनैतिक तथा नियन्त्रक निकायहरुको तहमा लेखापरीक्षण गर्ने प्रणाली विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ। कार्यालयले जारी गरेका मानदण्ड, निर्देशिका, गाइडहरू समयसापेक्ष बनाउनु आवश्यक छ। उदाहरणीय व्यवहार प्रदर्शन गरी सार्वजनिक जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने कार्यमा नेतृत्वदायी भूमिका खेल्न कार्यालयले गरेका आफ्नै कार्यहरूलाई अझ बढी जवाफदेही, पारदर्शी र निष्ठापूर्वक गर्नुपर्ने चुनौती छ। उदाहरणीय व्यवहारसहित गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवाप्रदान गर्न सकेमा मात्र समग्र राष्ट्रिय सुशासनमा सुधार भई नागरिकको जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सकिन्छ ।

प्रस्तुत अङ्कमा वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको भूमिका, कार्यमूलक लेखापरीक्षण, नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताका चुनौती र समाधानका उपाय, सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी कानुनी, संरचनात्मक तथा न्यायिक व्यवस्था, सार्वजनिक खरिद प्रकृयामा सूचना प्रवाहको व्यवस्था जस्ता सार्वजनिक क्षेत्रसँग सरोकार राख्ने लेखहरू संग्रहित गरिएका छन्। यसबाट सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा, प्रयोग, पारदर्शिता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धी खरिद प्रक्रिया, लेखापरीक्षणको माध्यमबाट सार्वजनिक खर्च कानुनसम्मत खर्च भएको सुनिश्चततालगायतमा सरोकार राख्ने सबैलाई सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ। साथै यस पत्रिकालाई अझ उत्कृष्ट बनाउन पाठक वर्गबाट सुझाव तथा पृष्ठपोषणको अपेक्षा गर्दछौं। पत्रिकाको लागि लेख रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुहुने विद्धान लेखकहरूप्रति कृतज्ञता प्रकट गर्दै आगामी दिनहरूमा समेत यस्तै सहयोग प्राप्त हुनेमा विश्वस्त छौं।

- सम्पादक मण्डल

विषय सूची

क्र.सं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
	नेपाली खण्ड		
१.	अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा लेखापरीक्षणको योगदान	घनश्याम पराजुली	१
२.	नेपालमा वैदेशिक सहायता : आवश्यकता र प्रभावकारिता	धोलकराज ढकाल	१५
३.	सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया सूचना प्रवाहको व्यवस्था	जनकराज गौतम	३१
४.	वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षणको भूमिका	टीकानाथ अर्याल	३७
५.	कार्यमूलक लेखापरीक्षण : अवधारणा, प्रक्रिया एव अभ्यास	सिर्जना रिमाल	५२
६.	सार्वजनिक संस्थानको वर्तमान अवस्था तथा सङ्घीयतामा यसको व्यवस्थापन	भिम प्रसाद रिजाल	६५
७.	आर्थिक कार्य प्रणालीः संवैधानिक व्यवस्था, व्यावहारिक समस्या र सुधारका उपायहरू	रामबहादुर के.सी.	७७
८.	विद्युतीय शासन प्रणालीमा सरकारी प्रयास	दिपक राज आचार्य	९४
९.	नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताका चुनौती र समाधानका उपाय	कृष्णमणि पराजुली	११०
१०.	सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) सम्बन्धी कानुनी, संरचनात्मक तथा न्यायिक व्यवस्थाः एक विवेचनात्मक अध्ययन	ऋतिक यादव	११७
	English Section		
११.	Conceptual Framework & Audit procedure of green finances	Bamdev Sharma Adhikary	१२९
१२.	Effective Risk Management via Contractor's All Risk (CAR) Policy in Construction Contract	Er. Prabhat Kumar Jha	१३५
१३.	Recent trends of administration	Ram Chandra Poudel	१४५
१४.	Handling Audit Evidence in Public Sector Auditing	Santosh Sharma Sapkota	१५६
१५.	Auditing Social Programs – Some Key Considerations	Ram Babu Nepal	१६९
१६.	The Nexus Between Public Audit and Local Education Budgets: Strengthening Educational Governance in Federal Nepal	Bishal Ghimire	१७९
१७.	Auditor's Role in Fraud Detection	CA Anil Basnet	१८९
१८.	Public Debt Management in Nepal: Relevance, Challenges and Strategies for Sustainability	Umesh Thapa	२०४
१९.	Possibilities of e-governance at Local level governments of Nepal for good governance	Rohan Yadav	२१२

नेपाली खण्ड

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा लेखापरीक्षणको योगदान

- घनश्याम पराजुली[*]

अनुगमनको अर्थ र परिभाषा

आयोजना वा कार्यक्रम कार्यान्वयनको हरेक तहमा गरिने निरन्तर वा आवधिक पुनर्निरीक्षण र जाँचबुझको काम, योजनाबमोजिमको काम गर्न आवश्यक पर्ने लगानी, कार्यतालिकाअनुसारको कार्य र परिलक्षित प्रतिफल हासिल गर्नको निमित्त कार्यसञ्चालन भइरहेको छ छैन भन्ने निश्चित गर्ने कार्यलाई अनुगमन मान्ने गरिएको छ। यसलाई आयोजनाको आन्तरिक क्रियाकलाप (Internal activity) मानिन्छ। कार्यान्वयन चरणमा के भएको छ, कति भएको र किन भएको (What happen, How and Why) भन्ने जवाफ लिने प्रयास गरिन्छ। यसअन्तर्गत साधन स्रोत स्वीकृत बजेटको सीमा र समय तालिकाअनुसार आपूर्ति गरिएको र उपयोग गरिएको छ छैन, समयमै लागत प्रभावकारी रूपमा नतिजा (Output) प्राप्त भइ रहेको छ छैन, कार्यान्वयनमा कार्यदक्षता छ छैन हेरिन्छ। यसले कार्यविधि र कार्य प्रणाली (Process) एवं नतिजा र उपलब्धि (Rresult) मा बढी जोड दिइएको हुन्छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० ले योजना कार्यान्वयनको क्रममा निरन्तर र आवधिक रूपमा निगरानी, निरीक्षण, अवलोकन, सूचना सङ्कलन, विश्लेषण तथा सुधार गर्ने कार्य भनी अनुगमनलाई परिभाषित गरेको पाइन्छ।

उपर्युक्तानुसार अनुगमनले स्रोतसाधनको प्राप्ति र प्रयोग स्वीकृत बजेट र समयतालिकाअनुसार भएको छ/छैन? अपेक्षित प्रतिफलहरू समयमै र लागत-प्रभावकारी रूपमा हासिल भएका छन्/छैनन्? कार्यान्वयन क्षमता के-कस्तो छ? तथा के-कस्ता समस्या र बाधाव्यवधानहरू देखिएका छन् र तिनको समाधानका निम्ति के-कस्ता उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्छ? भनी जाँच गर्ने गर्दछ।

मूल्याङ्कनको अर्थ र परिभाषा

आयोजना वा कार्यक्रमको उद्देश्यको आधारमा यसका क्रियाकलापको सान्दर्भिकता, दक्षता, प्रभावकारिता र प्रभावको सुव्यवस्थित र उद्देश्यपूर्ण तरिकाले निर्धारण गर्ने प्रक्रियालाई मूल्याङ्कन मान्ने गरिएको छ। यसले चालु कार्यक्रममा सुधार गर्ने वा भावी योजना वा कार्यक्रम तर्जुमामा व्यवस्थापनलाई सहयोग गर्दछ। यो आयोजना वा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने भन्दा बाह्य निकायबाट समेत गरिन्छ। यसले आयोजनाका उद्देश्य लक्ष्यअनुसार प्राप्त भए नभएको, लागत प्रभावकारी रूपमा भए नभएको परीक्षण गर्दछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० ले कार्यान्वयन चरणमा रहेका वा सम्पन्न भएका योजनाको सम्बन्धमा उद्देश्यपूर्ण र व्यवस्थित तरिकाले गरिने मूल्याङ्कन र योजना सुरु गर्नु अघिको अवस्थामा योजनाको सान्दर्भिकता, औचित्य र लाभ लागतको आधारमा योजना कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त भए वा नभएको विषयमा गरिने पूर्व मूल्याङ्कन समेतलाई मूल्याङ्कन भनी परिभाषित गरेको पाइन्छ।

---

[*] नायब महालेखापरीक्षक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा अन्तर

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा देहायअनुसार अन्तर रहेको पाइन्छ।

अनुगमन	मूल्याङ्कन
कार्यान्वयन अवधिभर निरन्तर गरिने योजनाको एक प्रक्रिया हो, जसलाई आयोजनाको एउटा आन्तरिक कार्यको रूपमा पनि लिइन्छ।	विभिन्न चरणमा गरिने योजना प्रक्रिया हो जस्तैः पूर्वमूल्याङ्कन (Ex-ante), चालू मूल्याङ्कन (On-going), अन्तिम वा सम्पन्न मूल्याङ्कन (Terminal) र कार्यक्रम पछिको मूल्याङ्कन (Ex-post)।
तर्जुमा चरण र कार्यान्वयन चरणको अवस्थामा मात्र गरिन्छ।	छनोट चरणदेखि सञ्चालन चरणपछिका अवस्थामा पनि गरिन्छ।
तर्जुमा चरण र कार्यान्वयन चरणका अवस्थामा देखिएका कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गर्ने संस्थागत प्रक्रिया हो।	कार्यान्वयन चरण र सञ्चालन चरणमा आवश्यक सुधार गर्ने तथा कार्यान्वयनका क्रममा भएका कमी कमजोरीबाट पाठ सिकी भविष्यमा त्यस्तै योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूमा सुधार गर्ने साधन हो।
लगानी, प्रक्रिया र प्रतिफलसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित हुन्छ।	पूर्वनिर्धारित लक्ष्य र उपलब्धिको स्थिति तथा सरोकारवालामा परेको असर र प्रभावको अध्ययनसँग सम्बन्धित छ।
नीति तथा कार्यक्रम व्यवस्थापन प्रणालीको एउटा अङ्ग पनि हो।	कार्यान्वयन गरिएका योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाबाट पाठ सिक्ने कार्यमुखी विकास व्यवस्थापकीय औजार हो।
साधारणतया, कार्यान्वयन गर्ने निकायबाट गरिन्छ।	साधारणतया, कार्यान्वयन गर्ने निकायभन्दा बाहिरका स्वतन्त्र व्यक्ति तथा संस्थाहरूबाट गराइन्छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको आवश्यकता

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको उद्देश्य मुख्य रूपमा कार्यान्वयनमा रहेका कमी कमजोरी पत्ता लगाई सुधार गर्ने, लक्षित फाइदा दिगो रूपमा प्राप्त गराउने, प्रभावको विश्लेषण गर्ने, गुणस्तर हेर्ने, अद्यावधिक, विश्वसनीय, सूचना प्रवाह गर्ने, सूचना प्रणालीको स्थापना गर्ने, आगामी योजना, कार्यक्रमको लागि अनुभव हासिल गर्ने उद्देश्यले गरिएको हुन्छ। यसको माध्यमबाट उपलब्ध वित्तीय स्रोतको प्रभावकारी उपयोग, लक्षित फाइदा प्राप्त गर्ने, लागत बढ्न नदिने, उपलब्धिको विश्लेषण गर्ने, सान्दर्भिकता हेर्ने, विगतसँग तुलना गर्ने, संलग्न कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने, समस्या समाधान गर्ने संयन्त्र विकास गर्ने तथा प्रतिफलमा दिगोपना भए नभएको हेर्ने जस्ता लाभहरू हुन सक्दछन्।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी बनाउन लागि राजनैतिक एवं प्रशासनिक प्रतिबद्धता, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धि स्वायत्त निकायको व्यवस्था, कार्यान्वयन इकाइसंग सम्बन्ध, पहिल्याइएका समस्याको छिटो समाधान गर्ने संयन्त्र र समाधान गर्ने, सरोकारवालाको संलग्नता, निष्पक्ष मल्यांकन गर्ने, सूचना प्रणालीको विकास, आयोजना चक्रका सबै चरणमा प्रयोग, मानवीय, वित्तीय, भौतिक साधन स्रोतको व्यवस्था, स्पष्ट कार्यविधि, फारामको व्यवस्था तथा कार्य सम्पादनको आधारमा दण्ड र पुरस्कार प्रणालीको विकास गर्ने जस्ता व्यवस्था गरिएको हुनु पर्दछ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट अपेक्षित प्रभाव नदेखिनुमा साधनहरूको अपर्याप्तता, उद्देश्य र स्रोत साधनबिच तालमेल नहुने, उदासिन वा निष्क्रिय प्रशासन, कम जन चासो तथा नकारात्मक वा सकारात्मक मात्र जनप्रतिकृया, असंगत वा नमिल्दा लक्ष्य, ठुलो लागत, समाधान हुन नसक्ने समस्या, समस्याको प्रकृतिमा परिवर्तन, नयाँ समस्याको सिर्जना, बहु कारक तत्वको विद्यमानता, अनावश्यक राजनीतिक वा प्रशासनिक वा जन दबाब, योजना वा कार्यक्रम वास्तविक आवश्यकता अर्थात मागमा आधारितभन्दा आपूर्तिमा आधारित हुनु जस्ता कारण विद्यमान रहेका हुन सक्दछन।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका किसिम

कार्यक्रम वा आयोजनाका विभिन्न चरणमा गरिने अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका किसिम देहायअनुसार रहेका छन।

क) **निरन्तर अनुगमनः** यस अन्तर्गत योजना, नीति तथा व्यवसायिक योजनाहरूले निर्दिष्ट गरेका उद्देश्य हासिल गर्न तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गरिएका विभिन्न कार्यक्रम वा आयोजनाहरूमा निश्चित गरिएका लगानी, क्रियाकलाप, प्रक्रिया र प्रतिफल सूचकहरूको आधारमा कार्य सम्पादन भए नभएको निर्धारण गर्न निरन्तर अनुगमन गरिएको हुन्छ।

ख) **दिगोपना अनुगमनः** यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनाको निर्माण वा कार्यान्वयन चरण सम्पन्न भएपछि सो कार्यक्रम वा आयोजनाको निर्धारित अवधिसम्म निरन्तर सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने स्रोत साधन तथा मर्मत सम्भारलाई सुनिश्चित गर्न र अपेक्षित प्रतिफल हासिल गर्न दिगोपनाको अनुगमन गरिन्छ।

ग) पूर्व मूल्याङ्कनः यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनामा लगानी गर्नुपूर्व ती कार्यक्रम वा आयोजनाहरूको आवश्यकताको सुनिश्चितता गर्ने कार्य गरिन्छ। यसको प्रयोग कार्यक्रम वा आयोजनाको आवश्यकता तथा सुनिश्चितता निर्धारण गर्न र कार्यक्रम वा आयोजनाको पूर्ण विवरण स्पष्ट गर्न र सूचकहरू निर्धारण गर्न गरिन्छ।

घ) **चालु मूल्याङ्कनः** यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनाको कार्यान्वयन चरणमा यसको निरन्तर सान्दर्भिकता, प्रभावकारिता, कार्यदक्षता, प्रभाव तथा दिगोपनाको विश्लेषण गरी पूर्व निर्धारित कार्ययोजनामा परिमार्जन गर्न सकिने प्रक्रिया समावेश हुन्छ। यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनाको प्रगति समीक्षा गर्ने, पूर्व निर्धारित कार्य योजनामा परिमार्जन गर्न वा सञ्चालन ढाँचामा आवश्यक परिवर्तन गर्न प्रयोग गरिन्छ। यो मूल्याङ्कन कार्यान्वयन चरणमा वा कार्यान्वयन सुरु भएपछि तर सम्पन्न हुनुभन्दा पहिले गरी तर्जुमा गर्दा भएका कमी कमजोरीहरू पहिचान गरी सोको सुधार गर्न प्रयोग गरिन्छ।

ङ) **अन्तिम मूल्याङ्कनः** यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनाको समाप्तिको समयमा गरिने ती कार्यक्रम तथा आयोजनाको कार्यक्षमता, प्रभावकारिता र दिगोपनाको विश्लेषण गरी थप कार्य गर्नुपर्ने सम्बन्धमा दिईने सुझावलाई समेटिएको छ। यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजनाको कार्य क्षमता, प्रभावकारिता र दिगोपनालाई ध्यान दिई समीक्षा गरिन्छ। साथै कार्यक्रम वा आयोजना सम्पन्न भएपछि थप कार्य (Follow-up) आवश्यक रहे नरहेको निक्यौंल गर्न समेत प्रयोग गरिन्छ। यो मूल्याङ्कन छोटो अवधि भएका आयोजना तथा आयोजना सम्पन्न भएपछि गर्न उपयुक्त मान्ने गरिएको छ।

च) **प्रभाव मूल्याङ्कनः** यसअन्तर्गत कार्यक्रम वा आयोजना सम्पन्न भएको केही वर्षपछि ती कार्यक्रम वा आयोजनाबाट परेको असर तथा दिगोपनाको विश्लेषण गरी आगामी दिनमा उस्तै प्रकारको कार्यक्रम तथा

आयोजना निर्माणका लागि समेत पृष्ठपोषण हुनेगरी मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसमा कार्यक्रम वा आयोजनाको प्रभाव र दिगोपनालाई समीक्षा गर्ने तथा भविष्यमा कार्यक्रम वा आयोजनाको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा सुधार गर्नका लागि सिकाइ र सुझावहरू प्राप्त गर्ने उद्देश्यले गर्ने गरिन्छ। यो मूल्याङ्कन कार्यक्रम वा आयोजना सम्पन्न भएको केही वर्ष पछि आगामी योजना तर्जुमा गर्न सहयोग गर्न, लगानीको प्रतिफल, विगतबाट प्राप्त शिक्षा लिन गर्ने गरिन्छ।

छ) **निरन्तर पृष्ठपोषणः** यसअन्तर्गत विभिन्न चरणमा गरिने अनुगमन र मूल्याङ्कनबाट प्राप्त पृष्ठपोषणलाई उचित समयमा सम्बोधन गरिन्छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका आधार

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० मा योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा योजना स्वीकृत हुँदा निर्धारण गरिएको लगानी तथा प्रतिफलसम्बन्धी सूचकसमेतको आधारमा दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना र रणनीति, योजनाको दस्तावेज, सोच तालिका वा नतिजा खाका, स्वीकृत वार्षिक विकास कार्यक्रम, योजनाको डिजाइन तथा लाभ-लागत, प्राविधिक तथा वातावरणीय पक्ष, प्रक्षेपित उपलब्धि, सामन्जस्यता, सान्दर्भिकता, प्रभावकारिता तथा कार्यदक्षता, लैङ्गिक समता तथा समावेशिता, नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्झौता वा प्रतिबद्धतालगायतका विषयलाई आधार लिनुपर्ने व्यवस्था छ।

आवधिक योजना, गुरुयोजना तथा वार्षिक योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा गरिबी न्यूनीकरण तथा दिगोपनाको दृष्टिबाट उपयुक्त भए वा नभएको विषय तथा सामाजिक विकास सम्बन्धी योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा लक्षित समूह लाभान्वित भए वा नभएको विषयलाई आधार मान्नु पर्दछ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरिने विषय

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० को दफा ५(१) अनुसार कुनै पनि योजनाको अनुगमन गर्दा योजना कार्यान्वयन गर्दा लगानी तथा साधनको प्रवाह उचित ढङ्गले भए नभएको, योजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक जनशक्ति भए नभएको, सार्वजनिक परीक्षण, सामाजिक परीक्षण वा सार्वजनिक सुनुवाइ भए वा नभएको, योजनाको अपेक्षित नतिजा हासिल भए वा नभएको, योजनाको दस्तावेज, स्वीकृत वार्षिक कार्यक्रम वा समयतालिकाबमोजिम स्रोत साधनको प्राप्ति तथा प्रयोग भए वा नभएको, योजनाको कार्यान्वयन स्वीकृत डिजाइन, स्वीकृत स्पेसिफिकेशन र गुणस्तरबमोजिम भए वा नभएको, योजनाको लक्ष्य बमोजिमको कार्यान्वयन क्षमता भए वा नभएको, योजना कार्यान्वयनमा कुनै समस्या वा बाधा व्यवधान देखिए वा नदेखिएको र योजना कार्यान्वयनमा कुनै समस्या वा बाधा व्यवधान देखिएकोमा सोको समाधानको लागि आवश्यक उपायको अवलम्बन भए वा नभएको र त्यस्तो उपाय अवलम्बन गरिएको भए उचित र प्रभावकारी भए वा नभएको लगायतका विषयमा अनुगमन गर्नु वा गराउनुपर्दछ।

यसैगरी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० को दफा ५(२) अनुसार कुनै योजनाको मूल्याङ्कन गर्दा योजना तर्जुमा गर्दा कार्यान्वयनको चुनौती र जोखिमको उचित मूल्याङ्कन भए वा नभएको, योजनाको सामन्जस्यता, प्रभावकारिता, कार्यदक्षता, प्रभाव तथा दिगोपनाका दृष्टिले उपयुक्त ढङ्गले योजना कार्यान्वयन भए वा नभएको, योजना कार्यान्वयनमा निर्धारित गुणस्तर कायम भए वा नभएको र गुणस्तरीय स्रोत साधनको प्रयोग भए वा नभएको, निर्धारित समयमा योजना सम्पन्न भए वा नभएको, योजना कार्यान्वयनबाट अपेक्षित नतिजा समयमै र लागतप्रभावी रूपमा हासिल भए वा नभएको वा के-कस्तो नतिजा भएको र निर्धारित उद्देश्य र लक्ष्य

बमोजिम नतिजा प्राप्त हुने गरी लगानी भए वा नभएको र सोको प्रतिफल हासिल भए नभएको जस्ता विषयमा मूल्याङ्कन गर्नु वा गराउनुपर्दछ।

योजनाको पूर्वमूल्याङ्कन गर्दा योजनाको सान्दर्भिकता, औचित्य र लाभ-लागतको आधारमा योजना कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त भए वा नभएको विषयमा विश्लेषण गर्नुपर्दछ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सूचक

कार्यक्रम तथा आयोजना कार्यान्वयनको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने औजारको रूपमा सोच तालिका रहेको छ। सोच तालिकालाई राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शनले कार्यक्रम तथा आयोजनाका लक्ष्यहरू, उद्देश्यहरू, प्रतिफलहरू, क्रियाकलापहरू तथा तिनीहरूबीचको कारण र असर सम्बन्धलाई स्पष्ट चित्रण गरी तिनको मापनको सूचकहरू तथा पुष्ट्याइका आधारहरूसमेत भएको एक तालिकालाई भनी परिभाषित गरेको छ। कुनै पनि कार्यक्रम वा आयोजनाले ल्याएका परिवर्तनको मापन गर्ने आधारको रूपमा सूचक रहेका हुन्छन। कुनै पनि योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि सूचकहरू विकास गर्दा सरल वा निर्दिष्ट, मापनयोग्य, पूरा गर्न सकिने, विश्वसनीय वा भरपर्दो, समय अवधि किटिएको, उद्देश्यपूर्ण, सान्दर्भिक, आधिकारिक वा मान्यता प्राप्त, संवेदनशील, लागत प्रभावकारी, समयानुकूल तथा अर्थपूर्ण हुनुपर्दछ जसले लागत, उपलब्धि, असर, प्रभावको समय, गुणस्तर, परिमाण र परीक्षण गर्न सक्ने हुनुपर्दछ। यस्ता सूचकहरू सर्वेक्षण, राष्ट्रिय लेखा, व्यवस्थापन सूचना प्रणाली, प्रगति प्रतिवेदन, मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन, स्थलगत अनुगमन प्रतिवेदन, नीति, आवधिक योजना, निकायगत योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना, नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम, बजेट बक्तव्य एवम् वार्षिक विकास कार्यक्रम, आयोजना वा कार्यक्रमका दस्तावेज तथा तत्काल सुधार योजना लगायतका स्रोतबाट निर्धारण गर्न सकिन्छ।

मूल्याङ्कनका आधारभूत सिद्धान्त

आयोजना वा कार्यक्रमको मूल्याङ्कन गर्दा देहायका आधारभूत सिद्धान्त अवलम्बन गरिएको हुनुपर्दछ।

१. **स्वतन्त्रता (Independence):** मूल्याङ्कन कार्य स्वतन्त्र निकायबाट भएमा मात्र मूल्याङ्कनको वैधानिकता हुन्छ। मूल्याङ्कन गर्ने निकाय र तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गर्ने निकायबिच स्वार्थ बाझिने (Conflict of Interest) अवस्था हुनुहुन्न। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्य सम्पादन गर्दा व्यवस्थापनबाट कुनै अवरोध नहुने गरी स्वतन्त्र रूपमा गरिएको हुनु पर्दछ। यस कार्यबाट प्राप्त नतिजाहरू सार्वजनिक गर्दा पारदर्शि रूपमा छलफल हुने अवस्था विद्यमान रहनुपर्दछ।

२. **उपयोगिता (Utility/usefulness):** निकायले गर्ने मूल्याङ्कन कार्य उपयोगी (Useful), सान्दर्भिक (Relevant) तथा विश्वसनीय (Reliable or credible) हुनुपर्दछ। मूल्याङ्कन कार्यको उपयोगितालाई मूल्याङ्कनको गुणस्तर र विश्वसनीयताका अतिरिक्त मूल्याङ्कन गर्न प्रयोग गरिएका विधि (Methodology) को पारदर्शिता र गुणस्तरले प्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ। मूल्याङ्कनका क्रियाकलाप मागमा आधारित हुनुपर्दछ र मूल्याङ्कनका नतिजाले निकायका सिकाइको तह र निर्णय प्रक्रियालाई सहयोग पुऱ्याएको हुनुपर्दछ। मूल्याङ्कनका निष्कर्ष एवम् सिकेका पाठहरू समयसापेक्ष, सान्दर्भिक र विषयवस्तुसँग सम्बन्धित हुनु पर्ने र यसको प्रस्तुतिमा स्पष्टता, संक्षिप्तता र पहुँचयोग्य हुनुपर्दछ। यसको सिकाइ, निर्णय प्रक्रिया, अवलम्बन र जवाफदेहिता सुदृढ गर्न सहयोगी हुनुपर्दछ।

३. **समयबद्धता (Timeliness):** मूल्याङ्कनका नतिजा वा निष्कर्ष एवम् सुझावहरू उचित समयमा निकायमा पेस हुनुपर्दछ। ढिलो पेस भएमा निकायले यसबाट उचित लाभ लिने आधार नपाउन सक्दछ।

४. **विश्वसनीयता (Credibility):** अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी क्रियाकलापहरू मान्यता प्राप्त अन्तर्राष्ट्रिय मान, आधार र प्रक्रियामा आधारित हुनुपर्दछ। यसै गरी विश्वसनीय प्रमाण र अवलोकनबाट व्यवस्थित हुनुपर्ने तथा कुनै सीमा वा बन्धन भए सो उल्लेख हुनुपर्ने एवम् स्वतन्त्र विज्ञको उपयोगबाट गरिएको हुनुपर्दछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्य सम्पादन गर्दा उपयुक्त र पारदर्शि अवधारणा एवम् विधिको प्रयोग गर्नुपर्दछ। यसका लागि पूर्वतयारीमा पर्याप्त ध्यान दिइएको, उचित तथ्याङ्क सङ्कलन र विश्लेषण विधिको प्रयोग गरिएको तथा निष्कर्षमा यथासम्भव सबै प्रकारका सरोकारवालाहरूको सहभागिता हुने गरी परामर्श गरिएको हुनुपर्दछ।

५. **पारदर्शिता (Transparency):** अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका क्रियाकलापहरू पेशागत दक्षता भएका पेशाविदबाट इमान्दारिता, निष्पक्षता, उचित एवम् पारदर्शी विधि वा कार्यविधि अवलम्बन गरी पारदर्शि ढङ्गबाट सम्पादन गरिएको हुनुपर्दछ। यससम्बन्धी दस्तावेजहरू उच्च व्यवस्थापनको स्वीकृतिमा लिखित रूपमा तयार भएको हुनुपर्दछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यको योजना तर्जुमादेखि प्रतिवेदन प्रस्तुतीसम्मका सबै चरणहरूबाट प्राप्त निष्कर्ष र अनुभवहरू उचित प्रमाणमा आधारित भई सुझावहरू लिखित रूपमा तयार गरिएको हुनुपर्दछ।

६. **गुणस्तर (Quality):** अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा मान्यता प्राप्त संस्थाहरूले अवलम्बन गरेका आधार उपयोगबाट प्राप्त अनुभव र सिकेका पाठसमेत विचार गर्दै मूल्याङ्कनसँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय गुणस्तर मानहरूको अवलम्बन गरिएको हुनुपर्दछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्दै लागत लाभ तुलना गर्दै विश्वसनीय तथ्याङ्कहरू प्रयोग गरी प्रमाणमा आधारित निष्कर्ष र नतिजा प्रवाह गरेको हुनुपर्दछ। यसको कार्यान्वयनमा नैतिक मूल्य र मान्यतालाई अवलम्बन गर्दै समयसापेक्ष प्रविधिको प्रयोग गर्दा आवश्यकता अनुसार सूचनाहरूको गोपनीयता समेत कायम गरेको हुनुपर्दछ।

७. **निष्पक्षता (Impartiality):** अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्य गर्दा उपयुक्त पेशागत मानलाई अवलम्बन गरिएको हुनुपर्दछ। यसका लागि उच्च नैतिक मान पालना गर्दै कार्यसम्पादनमा स्वार्थ बाझिने अवस्था आउन नदिने उपाय अवलम्बन गर्नु पर्दछ। यस्ता कार्य गर्दा सन्तुलित रूपमा तथा प्रमाणमा आधारित विधि प्रयोग गरी सकारात्मक वा नकारात्मक जे भएपनि यथार्थ निष्कर्ष निकालिएको हुनुपर्दछ।

मूल्याङ्कन गर्ने निकायअनुसारका किसिम

मूल्याङ्कन गर्ने निकायको आधारमा मूल्याङ्कनलाई सामान्यतया देहायअनुसार वर्गीकरण गर्ने गरिएको छः

१. **आन्तरिक वा स्वः मूल्याङ्कन (Self-evaluation):** निकायभित्र रहेका कुनै एकाइले गर्ने मूल्याङ्कन आन्तरिक वा स्वः मूल्याङ्कनअन्तर्गत पर्दछन्। निकायले कुनै एकाईलाई निकायले सम्पादन गरेका कार्यको मूल्याङ्कन गर्ने जिम्मेवारी दिइएको हुन्छ। यस्ले निकायलाई तुरुन्त (Real-time) पृष्ठपोषण दिन्छ जस्को आधारमा निकायको व्यवस्थापनले आफ्ना नीति, रणनीति वा कार्यसम्पादनलाई समयमानै सुधार गर्न तथा कुनै नयाँ कार्य सुरु गर्नलाई अनुभव हासिल गर्दै उच्च व्यवस्थापनलाई स्वतन्त्र मूल्याङ्कनको आवश्यकता पहिचान गर्न सहयोग गर्दछ। यस्तो मूल्याङ्कन उच्च व्यवस्थापन मातहत रहेको हुन्छ जस्तै आन्तरिक लेखापरीक्षण।

२. **स्वतन्त्र मूल्याङ्कन (Independent Evaluation):** यो मूल्याङ्कन निकायका नीति, रणनीति वा कार्यसम्पादन प्रक्रियामा संलग्न नभएका स्वतन्त्र निकायबाट गरिन्छ। यस्तो मूल्याङ्कन गर्ने निकाय सम्बन्धित निकायको व्यवस्थापनभन्दा स्वतन्त्र रहेको हुन्छ। यस्तो मूल्याङ्कनलाई तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कन पनि भन्ने गरिएको छ। यस्तो मूल्याङ्कन गर्ने निकायले अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त असल अभ्यास (Good standards and practices) को अवलम्बन गरी मूल्याङ्कन गर्दछ। वित्तीय व्यवस्थापनमा अन्तिम लेखापरीक्षण भन्ने गरिएको छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन विधि

योजना तथा कार्यक्रमको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा परिमाणात्मक वा गुणात्मक वा दुवैका मिश्रित विधि अवलम्बन गर्ने गरिएको छ। परिमाणात्मक विधि अन्तर्गत प्रश्नावली र सर्वेक्षण विधि, विद्यमान आधारभूत आंकडा, तथ्याँक विश्लेषण (लागत-लाभ तथा लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण, कार्यक्रम वा आयोजना सञ्चालन हुनु अघि र सञ्चालन भइसकेपछिको अवस्थाको तुलना, कार्यक्रम वा आयोजना सञ्चालन भएको अवस्था र सञ्चालन नभएको अवस्थाको तुलनात्मक विश्लेषण) जस्ता विधि समावेश हुन्छन् भने गुणात्मक विधिअन्तर्गत प्रत्यक्ष अवलोकन विधि, लक्षित समूह विधि, अन्तर्वार्ता विधि, नमुना विधि, सबल, दुर्बल, अवसर र चुनौती विश्लेषण गर्ने विधि, दस्तावेज अध्ययन जस्ता विधिहरू पर्दछन्।

यसैगरी विकास कार्यक्रम वा आयोजनाको कार्यान्वयन प्रक्रियालाई पारदर्शी तथा उत्तरदायी बनाउन सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीहरूको प्रत्यक्ष सहभागितामा सहभागितामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन विधिसमेत अवलम्बन गर्ने गरिएको छ। यस विधिबाट प्रभाव मूल्याङ्कन, आयोजना व्यवस्थापन तथा योजना तर्जुमा, संगठनात्मक सक्षमता वृद्धि वा संस्थागत सिकाइ अभिवृद्धि, सरोकारवालाहरूका अवधारणा बुझ्ने र युक्तिसंगत निष्कर्षमा पुग्ने र सार्वजनिक उत्तरदायित्व वा जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्ने जस्ता उद्देश्य लिइएको हुन्छ। यस विधिअन्तर्गत चित्रहरू (नक्शा, स्थलगत भ्रमण), प्राथमिकता निर्धारण तालिका, मौषमी पात्रो, समय उपक्रम, भेन चित्र वा अन्य उपयुक्त विधिहरूको प्रयोग गर्न सकिन्छ।

नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको उपयोग

राष्ट्रिय योजना आयोग एवम् मन्त्रालयबाट पाँचौ पञ्चवर्षीय योजनादेखि खर्चमा आधारित भार प्रणाली (Weightage system) प्रयोग गरी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सुरु गरिएकोमा सातौं योजनादेखि कार्य सम्पादन सूचक निर्धारण (Sectoral performance indicators) गरिएको थियो। यसैगरी आठौं योजना देखि पद्धतिको रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई अगाडि बढाई राष्ट्रियस्तरमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति र मन्त्रालयस्तरमा मन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रालयस्तर विकास समस्या समाधान समिति गठन गरी राष्ट्रिय योजना आयोग तथा मन्त्रालयहरूमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा वा शाखा गठन गरियो। त्यस्तै दशौं योजना देखि नीति तथा कार्यक्रमको नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सुरुवात गर्दै गरिबी अनुगमन र विश्लेषण व्यवस्था (Poverty Monitoring and Analysis System, PMAS), प्राविधिक परीक्षण (Technical Audit), सार्वजनिक खर्च अनुगमन प्रणाली (Public Expenditure Tracking Survey, PETS) जस्ता विधि अवलम्बन गर्न सुरु गरियो।

कानुनी व्यवस्था

नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा भएका कानुनी व्यवस्था देहायअनुसार रहेका छन्:

क. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७**: आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा १९ मा स्वीकृत बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन

तथा दफा २३ मा बजेट तथा कार्यक्रमको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी व्यवस्था छ। यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ३५ मा त्रैमासिक प्रगति विवरण पेस गर्ने, नियम ३६ मा बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन प्रगति समीक्षा गर्ने तथा नियम ३७ मा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्ने व्यवस्था गरी अनुसूची-१ मा वार्षिक कार्यक्रम, अनुसूची-२ मा लक्ष्य र प्रगति विवरणको ढाँचा समेत तोकिएको छ।

ख. सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५: सुशासन ऐनले प्रशासनिक कार्यको सञ्चालन तथा जिम्मेवारी उल्लेख गर्दै दफा ३८ मा सरकारी सेवा र सुविधालाई प्रभावकारी बनाई प्रशासनतन्त्रलाई सेवाप्रदायकको रूपमा रूपान्तरण गर्न तथा प्रचलित कानुनबमोजिम अधिकारप्राप्त अधिकारीले सम्पादन गर्नुपर्ने काम कारबाहीलाई प्रभावकारी तथा गुणस्तरीय ढङ्गबाट सम्पादन भए वा नभएको कुराको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषदको कार्यालयमा सचिवालय रहने गरी मुख्य सचिवको संयोजकत्वमा केन्द्रीय अनुगमन तथा समिति, प्रदेश तथा जिल्ला स्तरमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति, प्रत्येक मन्त्रालयमा मूल्याङ्कन तथा अनुगमन संयन्त्र रहने व्यवस्था रहेको छ। यसै गरी नियमावलीको नियम २६ मा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति, नियम २८ मा जिल्लास्तरीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति, नियम २९ मा मूल्याङ्कन तथा अनुगमन एकाइ तथा नियम ३० मा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी कार्यविधि तयारीको व्यवस्था गरिएको छ।

ग. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०: विकास नीति तथा योजनाको कार्यान्वयनमा उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी लागत प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नका लागि विकास नीति तथा योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई तथ्यपरक, विश्वसनीय, गुणस्तरीय, व्यवस्थित, नतिजामुखी, पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ।

घ. ठुला आयोजना कार्यान्वयन अनुगमन तथा सहजीकरण निर्देशिका, २०८०: राष्ट्रिय योजना आयोगले एक अर्ब वा सोभन्दा बढी रकम विनियोजन भएका सङ्घीय आयोजना, परियोजना वा कार्यक्रमको नियमित अनुगमन गरी आयोजनाको कार्यान्वयनमा आइपरेका समस्याको पहिचान गर्न तथा आयोजना कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका समस्याको तत्काल समाधान गरी आयोजना कार्यान्वयनलाई द्रुतता दिन ठुला आयोजना कार्यान्वयन अनुगमन तथा सहजीकरण निर्देशिका, २०८० जारी गरेको छ। निर्देशिकाले कार्यान्वयनलाई द्रुतता दिन उच्चस्तरीय आयोजना कार्यान्वयन निर्देशक समिति, अनुगमन समितिको व्यवस्था गरी गैर-स्थलगत (अफसाइट) अनुगमन तथा स्थलगत (अनसाइट) अनुगमन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ।

ङ. सोह्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०८१।८२-२०८५।८६): राष्ट्रिय योजना आयोगले सोह्रौं योजनाको अनुसूची १ मा संरचनागत रुपान्तरणका क्षेत्र, कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवार निकाय, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन संयन्त्र एवम् समय अवधि उल्लेख गरेको छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको जिम्मेवारी

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा राष्ट्रिय तहका, प्रदेश तहका, स्थानीय तहका तथा आयोजना वा कार्यक्रम तहका संस्थाहरू संलग्न हुने व्यवस्था छ। नेपालमा हाल अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा संलग्न निकाय देहाय अनुसार रहेका छन्:

१. **संसदीय समितिः** नेपाल सरकारलाई प्रतिनिधि सभा तथा राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन विभिन्न मन्त्रालय वा निकाय तथा सम्बद्ध विषयको कार्यक्षेत्र तोकिएका प्रतिनिधि सभामा १० वटा र राष्ट्रिय सभामा ४ वटा विषयगत समिति रहेका छन्।

२. **महालेखापरीक्षकः** नेपालको संविधानले महालेखापरीक्षकलाई राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको 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, नेपाल लगायतका सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ।

३. **प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयः** नेपाल सरकारको नीति, योजना तथा वार्षिक कार्यक्रमको कार्यान्वयन, कार्यसम्पादन तथा विकास नतिजा र सेवा प्रवाहको सन्दर्भमा सम्बन्धित निकाय वा पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउने एवं राष्ट्रिय आकाङ्क्षा तथा लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने वा गराउने अधिकार यस कार्यालयलाई दिइएको छ। यस प्रयोजनका लागि कार्यालयले प्रणालीको विकास, कार्ययोजना निर्माण र नतिजामूलक कार्य सम्पादन सूचकहरूको विकास एवं प्रयोग गर्न वा गराउन सक्दछ। यसका अतिरिक्त अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न जिम्मेवार निकायले प्रभावकारी रूपमा अनुगमन वा मूल्याङ्कन गरे वा नगरेको विषयमा कार्यालयले निगरानी गर्दछ।

४. **राष्ट्रिय योजना आयोगः** राष्ट्रिय योजना आयोगको (गठन तथा कार्य सञ्चालन) आदेश, २०७४ ले आयोगलाई अनुगमन तथा मूल्याङ्कनअन्तर्गत मुलुकको विकाससम्बन्धी नीति, योजना, कार्यक्रम तथा आयोजनाको कार्यान्वयन, प्रतिफल तथा प्रभावको विश्वसनीय र प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास गर्ने तथा त्यसलाई नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूमा लागु गरी संस्थागत गराउने, मूल्याङ्कनको लागि आवश्यक मापदण्ड र प्रक्रिया निर्धारण गरी विषयक्षेत्रगत नीतिहरू र प्राथमिकता प्राप्त कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने, गराउने र त्यसको आधारमा नीति तथा कार्यान्वयनको तहमा गर्नुपर्ने सुधार गराउने, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको विषयमा सरकारी, सार्वजनिक, स्वतन्त्र मूल्याङ्कनकर्ता तथा विषयगत पेशागत सङ्घ संस्था, नागरिक समाज र विकासका साझेदारबिच सञ्चालको विकास र यससम्बन्धी अनुभवको आदान प्रदान गरी विशेषज्ञताको विकास गर्ने, गराउने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ।

यसै गरी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० ले आयोगलाई नेपाल सरकारका आवधिक योजना, गुरुयोजना, वार्षिक योजना, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, राष्ट्रिय प्राथमिकताप्राप्त आयोजना, रुपान्तरणकारी आयोजना, नेपाल सरकारले तोकेका महत्वपूर्ण आयोजना, वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणसम्बन्धी प्रचलित कानुनबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराइएको अनुदानबाट सञ्चालित आयोजनाको आवश्यकताअनुसार अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने जिम्मेवारी तोकिएको छ।

५. **राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रः** भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई सार्वजनिक संस्थाबाट सम्पादन हुनुपर्ने कार्यहरू नियमित रूपमा भए नभएको सम्बन्धमा सूचना सङ्कलन गरी

त्यस्ता कार्यहरू भएको नपाइएमा सो विषयमा सतर्क गराउने, सार्वजनिक संस्थाबाट निर्माण वा सञ्चालन भएका आयोजनाको आवश्यकता अनुसार प्राविधिक परीक्षण गर्ने लगायतका जिम्मेवारी तोकेको छ।

६. **मन्त्रालय वा विभाग वा आयोजना प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखः** सम्बन्धित मन्त्रालयले मातहत सञ्चालित योजनाको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन एवं मातहतका विभाग वा कार्यालयले प्रभावकारी रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरे वा नगरेको विषयमा निगरानी गर्नुपर्दछ। विभागले मातहतका योजनाको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। आयोजना प्रमुखले नियमित रूपमा आयोजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी प्राप्त तथ्यका आधारमा आयोजना सम्बन्धी निर्णयलाई तथ्यपरक बनाउने, समस्या पहिचान गरी समाधान गर्ने र सोको विवरण तालुक मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगमा पठाउनुपर्दछ।

सार्वजनिक निकायका प्रमुखमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई व्यवस्थित एवं विश्वासिलो बनाउन आवश्यक पर्ने स्रोत साधन उपलब्ध गराउने र आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने दायित्व रहेको छ। प्रमुखले अनुगमन वा मूल्याङ्कनमा खटिएको व्यक्तिलाई अनुगमन वा मूल्याङ्कनसँग सम्बन्धित तथ्याङ्क सूचना र कागजात उपलब्ध गराउने, प्राप्त प्रतिवेदन, सूचना, नतिजा तथा सुझावलाई आफ्नो वेबसाइट मार्फत सार्वजनिक गर्ने, प्राप्त नतिजा तथा सुझावलाई योजना कार्यान्वयन गर्दा पृष्ठपोषणको रूपमा लिने, कार्यालय तथा योजना व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित महत्वपूर्ण सूचना तथा प्रतिवेदन विद्युतीय अभिलेखमा सुरक्षित राख्ने, आफ्नो सङ्गठनभित्र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी कार्य गर्ने महाशाखा वा शाखा वा जिम्मेवार व्यक्ति तोक्नुपर्दछ।

७. **तेस्रो पक्षः** अनुगमन वा मूल्याङ्कन गर्न जिम्मेवारी पाएको निकायले कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको पहिचान गरी तेस्रो पक्षबाट अनुगमन वा मूल्याङ्कन गराउन सक्दछ। कुनै कार्यक्रम तथा आयोजनाको सम्बन्धमा तेस्रो पक्षबाट अनुगमन वा मूल्याङ्कन गराउनुपर्ने भएमा त्यस्तो कार्यक्रम तथा आयोजनामा कुनै किसिमको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा स्वार्थ वा हित नजोडिएको व्यक्ति वा संस्था मार्फत गराउनुपर्दछ।

८. **राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिः** विकास नीति, योजना तथा सोको प्रगति समीक्षा, समस्याको समाधानलगायत नीतिगत विषयमा काम गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति रहेको छ।

९. **मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिः** आफ्नो मन्त्रालय र अन्तर्गतका योजनाको कार्यान्वयन स्थितिको समीक्षा, योजनाको कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याको समाधान, समाधान हुन नसकेका विषयमा लिनुपर्ने निर्णयका विकल्पहरूको राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिमा पठाउने लगायतका कार्य सम्पादन गर्न सबै मन्त्रालयमा सम्बन्धित मन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान सीमित रहेको छ।

१०. **विकासका साझेदार तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाः** नेपाल सरकारले नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न विभिन्न विकास साझेदार एवम् अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूबाट सहायता लिने गरेको छ। यसबमोजिम वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा सम्बन्धित संस्था मातहत रहेका स्वायत्त निकायहरूले समेत अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दछन। यसअनुसार नेपालमा आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गरेका विकास साझेदारहरू जस्तै विश्व बैङ्क अन्तर्गतका कार्यक्रमको (Independent Evaluation Unit) ले, एसीयाली विकास बैङ्कका कार्यक्रमको (Independent Evaluation Department)

ले, एसीयन इन्फ्रास्ट्रक्चर इन्भेष्टमेन्ट बैङ्कका कार्यक्रमको (Complaints-Resolution, Evaluation and Integrity Unit, CEIU) ले र न्यू डेपलपमेन्ट बैङ्कका कार्यक्रमको (Independent Evaluation Office (IEO) ले समेत अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दछन्।

प्रदेशस्तरमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

प्रदेश सरकारले प्रदेशस्तरमा कार्यान्वयन हुने योजना तथा प्रदेशले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराएको अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रम तथा आयोजनाको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। यस अनुसार अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न जिम्मेवार निकाय वा पदाधिकारी तोक्नुपर्दछ। यसरी तोकिएको निकाय वा पदाधिकारीले प्रभावकारी रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरे वा नगरेको विषयमा प्रदेश सरकारको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयले निगरानी गर्नुपर्दछ।

स्थानीयस्तरमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

गाउँपालिका र नगरपालिकाले जिम्मेवार निकाय वा पदाधिकारी तोकी स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने योजनाको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ। यसबमोजिम जिम्मेवार निकाय वा पदाधिकारीले प्रभावकारी रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरे वा नगरेको विषयमा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले निगरानी गर्नु पर्दछ। यसैगरी जिल्ला सभाले जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाले सञ्चालन गर्ने योजनाको समन्वय, रेखदेख र सहजीकरण गर्दै विकास तथा निर्माण कार्यमा सन्तुलन कायम गर्न गाउँपालिका वा नगरपालिकाबाट कार्यान्वयन हुने आयोजना कार्यान्वयनको अनुगमन गर्नुपर्दछ।

लेखापरीक्षणका किसिम र परीक्षण विधि

लेखापरीक्षणले योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको स्वतन्त्र रूपमा मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन जारी गर्दछ। OECD ले लेखापरीक्षणलाई An independent, systematic, objective quality assurance assessment designed to document and improve the effectiveness of risk management, control and governance process. भनी परिभाषित गरेको छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सहयोग गर्ने सरकारी लेखापरीक्षण क्षेत्रका लेखापरीक्षणका किसिम देहायअनुसार रहेका छन्:

१. **आन्तरिक लेखापरीक्षण**: निकायभित्रको कुनै एकाईले निकायको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यान्वयनको लेखाजोखा वा अनुगमन गरी व्यवस्थापनलाई प्रतिवेदन गर्दछ। नेपालमा सरकारी कार्यालयको आन्तरिक लेखापरीक्षण कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ। आन्तरिक लेखापरीक्षणले आवश्यकताअनुसार कागजात एवम् अभिलेखको अवलोकन, सोधपुछ, स्रेस्ता तथा अभिलेखको जाँच, भिडान तथा परीक्षण, स्थलगत अवलोकन, भौतिक परीक्षण, सूचनाको विश्लेषण लगायतका विधि अवलम्बन गर्न सक्दछ।

२. **बाह्य लेखापरीक्षण**: बाह्य लेखापरीक्षण वित्तीय वा परिपालना लेखापरीक्षण र कार्यमूलक लेखापरीक्षणको रूपमा स्वतन्त्र निकायले सम्पादन गरेको हुन्छ। वित्तीय वा परिपालना लेखापरीक्षणले निकायका लागि लागु हुने कानुनको पालना पक्षलाई र कार्यमूलक लेखापरीक्षणले निकायले कार्यान्वयन गरेका नीति तथा कार्यक्रमको सान्दर्भिकता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता पक्षको मूल्याङ्कनमा जोड दिएको हुन्छ। नेपालको संविधान तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएका संगठित संस्था एवम् महालेखापरीक्षकबाट

लेखापरीक्षण हुने भनी सङ्घीय कानुनमा उल्लेख भएका निकायको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्ने व्यवस्था छ। बाह्य लेखापरीक्षणले लेखापरीक्षण गरिने निकाय वा विषयअनुसार आवश्यकताअनुसार अवलोकन, निरीक्षण, कागजातको पुनरावलोकन, सोधपुछ, अन्तर्वार्ता, विश्लेषणात्मक कार्यविधि, प्रश्नावली, परीक्षण सूची, समूह छलफल, बाह्य समर्थन, घटना विश्लेषण, तुलनात्मक सूचना अध्ययन, अवछिन्न निकायको मूल्याङ्कन, विज्ञको सेवा लिने लगायतका नियन्त्रणको परीक्षण वा विस्तृत कार्यविधि वा विश्लेषणात्मक कार्यविधि अवलम्बन गर्न सक्दछ।

बाह्य लेखापरीक्षणले मूल्याङ्कन गर्ने विषय

बाह्य लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्दा नीति तथा कार्यक्रम (intervention) डिजाइन गर्दा संभावित वा अपेक्षित आम लाभग्राहीका वास्तविक आवश्यकता विचार गरे नगरेको वा उचित लाभग्राहीको वर्ग पहिचान गरे नगरेको वा आवश्यकतालाई प्राथमिकिकरण गरे नगरेको, नीति तथा कार्यक्रमले जोड दिने क्षेत्र वा विषय निर्धारण गरेका आधार के रहेका छन, नीति तथा कार्यक्रमको डिजाइन गर्दा उपयुक्त लाभग्राही वा सरोकारवालाहरूको राय परामर्श लिए नलिएको, नीति तथा कार्यक्रम देशका राष्ट्रिय प्राथमिकता एवम् योजना र सम्बन्धित सरकारी निकायले पहिचान गरेका प्राथमिकता तथा दिगो विकास लक्ष्य (SDGs), दातृ निकायले पहिचान गरेका प्राथमिकता सँग आबद्ध भए नभएको, नीति तथा कार्यक्रमले सामाजिक, आर्थिक, वातावरणीय पक्षमा उपयुक्त परिवर्तन गर्ने उपायहरू अवलम्बन गरे नगरेको, नीति तथा कार्यक्रमले लाभग्राहीहरूलाई उनीहरूको जीवन कालभरका आवश्यकता पूरा गरे नगरेको तथा समय सापेक्ष रूपमा वा सन्दर्भ (Context) मा भएको परिवर्तनअनुसार नीति तथा कार्यक्रमलाई परिमार्जन गरे नगरेको परीक्षण गरी प्रतिवेदन दिने प्रचलन रहेको छ।

महालेखापरीक्षकबाट सम्पादन हुने लेखापरीक्षणको उद्देश्य

नेपालको संविधानबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालय र सङ्घीय कानुनद्वारा तोकिएका कार्यालय वा निकायको वित्तीय विवरण, आर्थिक कारोबार, सेवा प्रवाह, कानुनको परिपालना कार्यसम्पादन अवस्था र प्राप्त उपलब्धिको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता, र औचित्यसमेतको आधारमा परीक्षण गरी देखिएका व्यहोरा र सुझाव समेटिएको प्रतिवेदन जारी गर्नु तथा सरकार र सार्वजनिक निकायमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्नु लेखापरीक्षणको उद्देश्य रहेको छ।

लेखापरीक्षणको उद्देश्य हासिल गर्न **वित्तीय लेखापरीक्षण** अन्तर्गत विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐनबमोजिम तोकिएको सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनका लागि खर्च भएको, कारोबारको लेखा तोकिएको ढाँचा अनुरूप राखिएको तथा निर्दिष्ट समयमा प्रतिवेदन गरेको, तीनवटै तहका सरकारको सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको तोकिएको ढाँचाअनुरूप वित्तीय विवरण तयार भएको तथा उक्त विवरणले आर्थिक कारोबारको यथार्थ स्थिति चित्रण गरेको, सम्बन्धित निकायले समयमा बजेट निकासा गरेको, खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति भएको, सिर्जना भएको दायित्व समयमा भुक्तानी भएको, आम्दानी वा खर्च भएका कलमहरूको पुष्ट्याईं हुने प्रमाण यथेष्ट भएको, सरकारी ऋण, लगानी, सम्पत्ति र त्यसबाट प्राप्त हुनुपर्ने वा तिर्नु बुझाउनुपर्ने र बुझाइएको साँवा, ब्याज, लाभांशलगायतको लेखा राखेको, आन्तरिक लेखापरीक्षण सन्तोषजनकबाट भएको र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गरेको, राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानुनबमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला र लेखाङ्कन भएको तथा शोधभर्ना लिने कार्य समयमा गरेको लगायतका विषय समावेश गरी लेखापरीक्षण हुने गरेको छ भने **परिपालनाको लेखापरीक्षण अन्तर्गत** प्रचलित कानुनको परिपालना गरी स्रोत साधनको प्राप्ति एवं परिचालन गरेको, आर्थिक कारोबार

गर्दा ऐन कानुनको परिपालना गरेको, खर्च गर्दा दुरूपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भएको, तत्सम्बन्धी नियमन, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था भएको र सोको अनुसरण गरेको, राजस्व चुहावट नियन्त्रण तथा धरौटीसम्बन्धी प्रचलित कानुनको पर्याप्तता भएको र त्यसको पालना गरेको, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारी व्यवस्था भएको र त्यसको अनुशरण गरेको, प्रचलित कानुनले अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरे अनुरूप अनुगमन गरेको र अनुगमनबाट प्राप्त प्रतिवेदन कार्यान्वयन गरेको, तीनै तहमा प्रचलित कानुनबमोजिम बाँडफाँट भएको राजस्व, अनुदान तथा रोयल्टीको उपयोग र परिचालन कानुनसम्मत भएको, बेरुजुको लगत र फर्स्यौंटको अभिलेख अद्यावधिक राखेको, बेरुजु फर्स्यौंट गर्न प्रयास गरेको लगायतका विषयको परीक्षण हुने गरेको छ। यसैगरी **कार्यमूलक लेखापरीक्षण अन्तर्गत** मितव्ययी तवरले खर्च गरेको र कार्यक्रम एवं लक्ष्यअनुसार प्रगति हासिल गरेको, लेखा वा प्रतिवेदनबमोजिम भौतिक प्रगति भएको, नगदी जिन्सी तथा अन्य सरकारी सम्पत्तिसमेतको हानि नोक्सानी र दुरूपयोग हुन नपाउने गरी संरक्षण एवं उपयोग गर्ने व्यवस्था मिलाएको र सोको अनुसरण गरेको, कार्यालयको सङ्गठन र व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित रहेको एवं दोहोरो नहुने व्यवस्था मिलाएको, निर्दिष्ट उद्देश्य र नीतिअनुरूप कार्यक्रम तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गरी उपलब्धि हासिल गरेको, कामको गुणस्तर र परिमाण मापदण्डअनुरूप भएको, सङ्गठन र कार्यक्रमको उपलब्धि किटान गर्ने आधार स्पष्ट भएको, कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मापदण्ड अनुरूप भएको, खर्च गर्दा लागत तथा उपलब्धिसमेतको विश्लेषण गरी खर्च गरेको र लागतको तुलनामा उपयुक्त प्रतिफल प्राप्त भएको विषयमा लेखापरीक्षण हुने गरेको छ। महालेखा परीक्षकले **विशेष लेखापरीक्षणअन्तर्गत सूचना प्रविधि र वातावरणीय लेखापरीक्षणअन्तर्गत** वित्तीय कारोबार, अभिलेख र प्रतिवेदन सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउने व्यवस्था गरेको, सूचना प्रविधि प्रणालीको उपयुक्त तवरले खरिद, विकास एवं प्रभावकारी उपयोग गरेको, वातावरणसम्बन्धी कानुन, कार्यविधि र मापदण्डको पालना भए नभएको र वातावरणीय असरलाई न्यून गर्ने प्रयास भएको विषयमा विशेष जोड दिई लेखापरीक्षण गर्ने गरेको छ।

महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने विषय

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेत विचार गरी आवश्यकताअनुसार ३१ विषयको लेखापरीक्षण गर्नसक्दछ। यस्ता विषयहरूमध्ये अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसँग कार्यालयको सङ्गठन र व्यवस्थापन तथा कार्य विभाजन यथेष्ट र समुचित भए, नभएको र त्यसअनुसार कार्य सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गरे, नगरेको, कुनै काम अनावश्यक रूपमा दोहोरो हुने गरी विभिन्न कर्मचारी वा निकायबाट गरिएको वा गर्नुपर्ने कुनै काम छुटाएको वा कार्यालयको काम निर्दिष्ट समयमा गर्ने, गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए, नभएको, सङ्गठन र कार्यक्रमको उपलब्धि किटान गर्ने आधार स्पष्ट भए, नभएको, कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति भए, नभएको तथा कामको गुणस्तर र परिमाण मानदण्डअनुरूप भए, नभएको, कार्यालयको उद्देश्य र नीति स्पष्ट भए, नभएको र निर्दिष्ट उद्देश्य तथा नीतिअनुरूप योजना, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गरे, नगरेको तथा सोहीबमोजिम कार्यान्वयन गरे, नगरेको, स्वीकृत लागत खर्चको सीमाभित्र रही कार्यक्रम सञ्चालन गरे, नगरेको, खर्च गर्दा लागत तथा उपलब्धि विश्लेषण गरी उचित ढङ्गले खर्च गरे, नगरेको र लागतको तुलनामा प्रतिफल प्राप्त भए नभएको, लक्ष्य, प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो भए, नभएको, प्रचलित कानुनले अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरे अनुरूप अनुगमन गरे, नगरेको र अनुगमनबाट प्राप्त प्रतिवेदन कार्यान्वयन गरे, नगरेको, वित्तीय कारोबार, अभिलेख र प्रतिवेदन व्यवस्थालाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउन प्रयास गरे, नगरेको आदि रहेका छन्।

निष्कर्ष

नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको लागि कानुनी एवम् संस्थागत व्यवस्था भए पनि विद्यमान अनुगमन तथा मूल्याङ्कनले नतिजामा भन्दा प्रक्रियामा बढी जोड दिएको, अनुगमनका चरणहरूको सम्बन्धित निकायबाट पालना नभएको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्य योजना तयार गरी यसलाई प्राथमिकता नदिइएको वा यस प्रयोजनका लागि साधन स्रोत कम रहेको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसँग सम्बन्धित संयन्त्रमा दक्ष जनशक्ति कम भएको वा भएका जनशक्तिको क्षमता विकास हुन नसकेको, सेवा लिइएको परामर्शदाता वा तेस्रो पक्षले पर्याप्त अध्ययन विश्लेषण नगरी स्वतन्त्र एवम् निष्पक्षतापूर्वक कार्य सम्पादन गर्न नसकेको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका समस्या समयमा समाधान नभई एउटै समस्या दोहोरिएको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट देखिएका नतिजा र कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयनमा संलग्न पदाधिकारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबिच अन्तर आबद्धता कायम गर्न नसकिएको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने निकायमा आधुनिक साधन स्रोतको कमी रहेको, राष्ट्रिय तथा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिका निर्णय कार्यान्वयन नभएको, सूचना प्रविधि प्रणालीको प्रयोग प्रभावकारी नरहेको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता कम रहेको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा उल्लेखित नतिजाको आधारमा संलग्न पदाधिकारीलाई सजाँय गर्ने वा पुरस्कृत गर्ने प्रचलन नभएको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न राष्ट्रिय योजना आयोग वा विषयगत मन्त्रालय वा विकास साझेदारका सूचकहरूबिच तालमेल नरहेको तथा विगतमा गरिएका अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट सिकेका पाठहरू आगामी कार्यक्रम वा आयोजनामा प्रयोग नभएको, आन्तरिक लेखा परीक्षण प्रभावकारी नहुनाले अन्तिम लेखापरीक्षणले कार्यमूलक लेखापरीक्षणभन्दा वित्तीय लेखापरीक्षणमा ध्यान दिनु परेको लगायतका समस्याहरू विद्यमान रहेका छन्।

नेपालमा कार्यक्रम वा आयोजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी बनाउन यस कार्यमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता विकास, जिम्मेवार संस्थाको सुदृढीकरण एवम् दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था, पर्याप्त साधन स्रोतको व्यवस्था, देखिएका समस्याको तत्काल समाधान, विगतमा प्राप्त अनुभवको भविष्यमा उपयोग, निष्पक्ष हुने गरी तेस्रो पक्षबाट गराउने, प्रक्रियालाई सूचना प्रविधि प्रणालीमा आबद्ध बनाउने, यससम्बन्धी कार्यका लागि तीनै तहको समन्वय गर्ने संयन्त्रको व्यवस्था, प्रक्रियामा सरोकारवालाको सहभागिता तथा नतिजा सार्वजनिक गर्नुपर्दछ। महालेखापरीक्षकले कार्यमूलक लेखापरीक्षणमार्फत विद्यमान प्रक्रियाको स्वतन्त्र रूपमा परीक्षण गरी प्रतिवेदनमार्फत सुझाव दिने र लेखापरीक्षणले दिएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- सोह्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०८१।८२-२०८५।८६), राष्ट्रिय योजना आयोग।
- राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, राष्ट्रिय योजना आयोग असार, २०७०।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०, नेपाल राजपत्र खण्ड ७३), चैत्र १६ गते, २०८० साल (अतिरिक्ताङ्क ६४।
- महालेखापरीक्षकको बासट्ठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०८२, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management for Sustainable Development, Second edition, OECD
- आर्थिक कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद तथा भ्रमण खर्चसम्बन्धी केही ऐन तथा नियमावलीको संग्रह, २०८२, कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, नेपाल ऐन संग्रह खण्ड, १, कानुन किताब व्यवस्था समिति।

नेपालमा वैदेशिक सहायताः आवश्यकता र प्रभावकारिता



धौलकराज ढकाल[*]

सारांश

विभिन्न क्षेत्रको विकास तथा निर्माणका लागि द्विपक्षीय राष्ट्र, बहुपक्षीय तथा क्षेत्रीय संस्था र अन्य विश्वव्यापी कोषबाट प्राप्त हुने वित्तीय, प्राविधिक एवं वस्तुगत सहायता नै वैदेशिक सहायता हो। वैदेशिक सहायता अर्थतन्त्रको आन्तरिक संरचना कमजोर भएको राष्ट्रका लागि Necessary Evil हो। कमजोर अर्थतन्त्र भएको मुलुकका लागि मुलुकको वित्तीय खाडल पूरा गर्ने महत्त्वपूर्ण स्रोत नै वैदेशिक सहायता हो। वैदेशिक सहायता परिचालनका सन्दर्भमा सुस्पष्ट, प्रभावकारी र दिगो नीति हुनु आवश्यक छ। नेपालको राजनैतिक अस्थिरतासंगै नीतिगत अस्थिरता देखिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतामा समेत फेरबदल भईरहने भएकोले नेपालले वैदेशिक सहायताको अपेक्षाकृत उपयोग गर्न नसकेको र वैदेशिक सहायताको प्राप्ति र वितरणमा दातृ निकायको स्वार्थ हावी हुने गरेको अवस्था देखिन्छ। आयोजनाको पूर्वतयारी पूरा नगरी वित्तीय सहायता माग गर्ने प्रवृत्तिका कारण वित्तीय सम्झौता गरेको लामो समयसम्म पनि आयोजना कार्यान्वयनमा जान नसक्ने अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतर्फ कुनै पनि आयोजना समयमा सम्पन्न नभई समय र लागतमा बढोत्तरी भईरहेको एवं शोधभर्नामा समेत समस्या देखिन्छ। आयोजनाको आर्थिक, प्राविधिक विषयहरूको विश्लेषण गरी सम्भाव्य र प्रतिफलयुक्त आयोजनामा मात्र विकास सहायता परिचालनको सुनिश्चतताको लागि कर्मचारीको क्षमता विकास तथा थप प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

पृष्ठभूमि

सामान्यतया एक राष्ट्र वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले अर्को राष्ट्रको आर्थिक सामाजिक विकास, उन्नति र समृद्धिका लागि प्रदान गर्ने आर्थिक सहायता, वस्तु वा सेवालाई वैदेशिक सहायताका रूपमा लिइने गरिन्छ। आर्थिक रूपले सक्षम राष्ट्रले कम विकसित राष्ट्रको आर्थिक सामाजिक विकासका लागि विभिन्न आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग एवं वस्तुगत सहायता प्रदान गर्दै आइरहेका छन्। वैदेशिक सहायताले एक राष्ट्रले अर्को राष्ट्रको व्यापारमा छुट वा सहुलियत प्रदान गर्ने विषय, सहुलियतपूर्ण ऋण वा ब्याजमा ऋण, सहुलियतपूर्ण वस्तुलगायत कुनै पनि देशको हितका लागि गरिने आर्थिक गतिविधिहरूलाई समेट्दछ। राष्ट्रको समग्र विकासका लागि विभिन्न स्रोतहरूको आवश्यकता पर्दछ। राष्ट्रभित्र बसोबास गर्ने नागरिकहरूका असीमित आवश्यकता पूरा गर्न आन्तरिक स्रोतसाधन अपर्याप्त हुन सक्दछ यसका लागि विभिन्न क्षेत्रहरूबाट स्रोत जुटाउनुपर्ने हुन्छ। राष्ट्रको विकासका लागि विभिन्न मित्रराष्ट्रहरूको पुँजी प्रविधि भित्र्याउन गरिने प्रयास र सो अनुसारको आर्थिक प्राविधिक सहायता वैदेशिक सहायताभित्र पर्दछ।

[*] प्रदेश सचिव (रा.प.प्रथम श्रेणी), मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय, कर्णाली प्रदेश

द्वितीय विश्वयुद्धबाट क्षतिग्रस्त भौतिक संरचनाहरूको पुनरुत्थानका लागि राष्ट्रको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव हुने देखिएन। द्वितीय विश्वयुद्धको क्रममा आफ्नो पक्षमा रहेका राष्ट्रहरूको विकासका लागि अन्य विकसित राष्ट्रहरूले समेत योगदान गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस गरियो जसबाट अन्तर्राष्ट्रिय सद्भावना एवं पारस्परिक सहयोग समेतको भावनाको विकास भई धनी एवं सम्पन्नशाली राष्ट्रहरूको तर्फबाट अल्पविकसित एवं विकासशील राष्ट्रहरूको पुनरुत्थान एवं विकासका लागि आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने प्रथाको थालनी भएको पाइन्छ। यद्यपि प्राचीन कालदेखि नै युद्धको समयमा आफ्नो पक्षराष्ट्रलाई विभिन्न किसिमका सैन्य सहायता प्रदान गर्ने प्रचलन कायम नै रहेको पाइन्छ। द्वितीय विश्वयुद्ध पछि विभिन्न राष्ट्रहरूको समूह समेत गठन गरी यस किसिमका सहायताहरूलाई थप व्यवस्थित एवं प्रभावकारी बनाउने, राष्ट्रको सर्वाङ्गीण विकास गर्ने, सन्तुलित एवं पारस्परिक सहयोगमा आधारित अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकास गर्ने समेत उद्देश्यका साथ संयुक्त राष्ट्रसङ्घलगायत विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय एवं क्षेत्रीय सहयोग संगठनहरूको विकास भएको पाइन्छ। यस प्रकारका अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय सहयोग संगठनहरूको उदयसँगै अन्तरदेशीय सहायता, सहयोग एवं आर्थिक क्रियाकलापमा अन्तरनिर्भरता र समन्वय जस्ता पक्षले स्थान पाएको सजिलै आँकलन गर्न सकिन्छ।

वैदेशिक सहायताका स्वरूपहरू

- वैदेशिक अनुदान
- वैदेशिक ऋण
- प्राविधिक सहायता

वैदेशिक सहायताका तरिका

- नगद
- वस्तु
- शोधभर्ना
- सोझै भुक्तानी

नेपालको सन्दर्भमा राणाकालीन समयमा समेत विभिन्न पूर्वधार निर्माणको कार्यमा भारत, चीन, बेलायत जस्ता देशहरूबाट सहयोग प्राप्त भएको देखिन्छ। यद्यपि वैदेशिक सहायताको औपचारिक सुरुवात आवधिक योजनाको अभ्यासपश्चात् नै भएको पाइन्छ। सन् १९५१ जनवरी २३ मा अमेरिकाको Point Four Program कार्यक्रमअन्तर्गत नेपालले अमेरिकी सरकारबाट सहयोग प्राप्त गरेको कार्यलाई नै वैदेशिक सहायता प्राप्तिको पहिलो उदाहरणका रूपमा प्रस्तुत गर्ने गरिएको पाइन्छ। वि.सं. २०१३ सालमा आवधिक योजनाको अभ्यासँगै नेपालले विभिन्न द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय राष्ट्रहरूसँग सहायता प्राप्त गर्दै आएको छ। प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (वि.सं. २०१३–२०१७) को क्रममा नेपालले भारतबाट द्विपक्षीय अनुदान सहायता र अमेरिकाबाट त्रिभुवन राजपथ निर्माणका लागि प्राविधिक सहायता प्राप्त गरेको देखिन्छ। प्रारम्भिक वर्षहरूमा प्राप्त सहायताले मुख्यतः पूर्वाधार विकासका क्षेत्रहरू विशेष गरी यातायात, सञ्चार र जलविद्युत क्षेत्रको लगानीमा केन्द्रित रहेको थियो।

नेपालको भौगोलिक बनावट, नागरिकहरूको चेतनाको स्तर, उपलब्ध साधन स्रोत परिचालनको अवस्था र विकासको प्राथमिकताक्रम निर्धारण समेतको विश्लेषण गर्दा नेपालमा सन्तुलित एवं चौतर्फी विकासका लागि पुँजी वा स्रोतको मात्र कमी भएको नभई आधुनिक उपकरण, अनुसन्धान, प्राविधिक ज्ञान एवं प्रशिक्षणको समेत कमी रहेको महसुस गर्न सकिन्छ। यस प्रकारका कमीहरू अन्त्य गर्न, देशको आर्थिक समुन्नति एवं विभिन्न क्षेत्रहरूमा देखिएको खाडल पुर्ति गर्ने कार्यका लागि समेत वैदेशिक सहायताको आवश्यकता रहेको देखिन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता परिचालन नीति, २०८२ ले उच्च तथा दिगो आर्थिक विकास हासिल गर्न एवं विकाससम्बन्धी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्न राष्ट्रिय स्रोत पर्याप्त नहुने भएकोले वैदेशिक सहायताको उपयोग गर्दै आएको विषयलाई अङ्गीकार गरेको छ।

वैदेशिक सहायताका सिद्धान्त

क. **पुरणको सिद्धान्त (Theory of Supplement):** यो सिद्धान्तले वैदेशिक सहायतालाई सकारात्मक रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। यसले राष्ट्र विकासका लागि आवश्यक लगानीका लागि वैदेशिक क्षेत्रबाट स्रोत प्राप्त हुन्छ भन्ने मान्यता राख्दछ। आयात प्रतिस्थापन गरी निर्यात प्रवर्धनमा समेत वैदेशिक सहायताले सहयोग पुऱ्याउनुका साथै प्रविधि, आवश्यकता र विद्यमानताको अवस्थाबिच रहेका खाडल परिपूर्ति गर्न यो सिद्धान्तले मद्दत पुऱ्याउने गर्दछ।

ख. **प्रतिस्थापन सिद्धान्त (Theory of Displacement):** यो सिद्धान्तले वैदेशिक सहायतालाई नकारात्मक रूपमा लिने गर्दछ। वैदेशिक सहायता प्राप्त हुने भएपछि राष्ट्रको आन्तरिक राजस्व अभिवृद्धिमा कम ध्यान पुग्ने गर्दछ। सहायता लिने बानीले स्थानीय आवश्यकता र सम्भावनाको खोजी हुँदैन जसले गर्दा AID ADDICTION बढ्छ र विभिन्न खालका आर्थिक विकृतिहरू भित्रिन्छन् भन्ने मान्यता यो सिद्धान्तले राख्दछ।

वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिताका लागि भएका प्रयासहरू

क. **राष्ट्रिय प्रयासहरू:** वैदेशिक सहायता परिचालनका सन्दर्भमा देखिएका समस्या समाधान गर्न, वैदेशिक सहायता लिने सन्दर्भमा राष्ट्रियस्तरबाट साझा नीति एवं प्रयास गर्न, अन्तर्राष्ट्रियस्तरबाट वैदेशिक सहायता लिन सकिने क्षेत्र पहिचान गर्न राष्ट्रियस्तरबाट विभिन्न प्रयासहरू भएको पाइन्छन्। यस्ता प्रयासहरूलाई देहायबमोजिम दुई भागमा वर्गीकरण गरी हेर्न सकिन्छ।

अ. संवैधानिक व्यवस्था:

- नेपालको संविधानको धारा ५१ (घ) को खण्ड ११ अनुसार वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त हुने रकम राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा समावेश हुनुपर्ने उल्लेख गरेको छ।
- धारा ५९ को उपधारा (६) मा वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई मात्र हुने उल्लेख भएको छ।
- संविधानको अनुसूची ५ मा अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायतासहित अन्य प्रकृतिका सन्धि, सम्झौता गर्ने अधिकार सङ्घीय सरकारको रहेको छ।

आ. कानुनी व्यवस्था :

- अन्तरसकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १२ ले वैदेशिक अनुदान वा ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारमा हुने व्यवस्था उल्लेख छ। वैदेशिक अनुदान वा ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनु पर्ने प्रावधान छ।
- ऐ. ऐनको दफा १३ ले वैदेशिक सहायताको परिचालन गर्न राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रहरू निर्धारण गरेको छ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ७ ले स्रोत अनुमान र खर्चको सीमा निर्धारण गर्दा उपलब्ध हुन सक्ने वैदेशिक सहायतासमेतलाई आधार लिने व्यवस्था गरेको छ।

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम १७ ले वैदेशिक सहायता सम्झौता बमोजिम प्राप्त हुने नगद तथा वस्तुगत सहायतालाई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।
- ऐ. नियमावलीको नियम ४२ ले वैदेशिक सहायताको शोधभर्ना लिने विधि र प्रक्रिया निर्धारण गरेको छ।
- नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली, २०७४ ले वैदेशिक सहायता नीतिको तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कनको अधिकारक्षेत्र अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत राखेको छ।
- वैदेशिक सहायता परिचालन नीति २०८२ ले वैदेशिक सहायता परिचालनः नेपालको विकासमा योगदान भन्ने दूरदृष्टि राखेको।
    - ध्येयः राष्ट्रको आवश्यकता र प्राथमिकता अनुरूप उत्पादनशील र उच्च प्रतिफल प्राप्त हुने क्षेत्रमा वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने।
    - उद्देश्यः
        - ✓ वैदेशिक सहायता परिचालनबाट उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्नु।
        - ✓ आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा तीव्रता दिइ वैदेशिक सहायताको उपयोग क्षमता वृद्धि गर्नु।
        - ✓ वैदेशिक सहायता परिचालन गरी स्वदेशी तथा विदेशी पुँजी र प्रविधि परिचालन हुने उपयुक्त वातावरण सिर्जना गर्नु।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता परिचालनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ ले प्रदेश तथा स्थानीय तहले अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्न नेपाल सरकारसँग पूर्वस्वीकृति लिने, शोधभर्ना लिने विधि एवं प्रक्रिया निर्धारण गरेको।
- सोह्रौं योजनले अर्थतन्त्रको संरचनागत रुपान्तरण मार्फत द्रुत विकास, सुशासन, सामाजिक न्याय र समृद्धि हासिल गर्ने मुख्य रणनीति बनाएको। जसका लागि तीनै तहका सरकार, सरकारी, निजी, सहकारी र गैरसरकारी क्षेत्र एवं विकास साझेदार बिचको अन्तरसम्बन्ध र कार्यात्मक क्षमतालाई मजबुत तुल्याउँदै दिगो विकास योजना कार्यान्वयन गर्ने समष्टिगत रणनीति तय गरेको।

इ. अन्य व्यवस्थाहरूः

- अर्थ मन्त्रालयको अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहयोग तथा समन्वय महाशाखालाई मुख्य जिम्मेवार निकायको रूपमा तोकिएको।
- वैदेशिक सहायतासँग सम्बन्धित सूचनालाई व्यवस्थित गर्न Development Finance Information Management System (DFMIS) प्रणाली कार्यान्वयनमा छ। ।
- प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा आर्थिक कुटनीति परिचालन समिति र वैदेशिक सहायता समन्वय समिति रहेको छ। अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय वैदेशिक सहायता नीति अनुगमन तथा कार्यान्वयन समिति रहेको छ।
- वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता विश्लेषण गर्ने कार्यका लागि Aid Harmonization and Effectiveness Review Meetings हुने गरेको छ।

- प्रत्येक चौमासिकमा पर्ने गरी एकपटक Local Development partners meeting हुने गरेको छ।
- हरेक वर्ष Nepal Portfolio Performance Review, Joint Annual Review, Joint Sectoral Review, Joint Local Review at Local Level गर्ने अभ्यासको थालनी भएको छ।
- Global Partnership for Effective Development Cooperation ले विभिन्न वस्तुगत सूचकका आधारमा नेपालको अनुगमन गर्ने गरेको।
- Project Readiness Checklist तयार गर्ने प्रक्रियामा रहेको छ।

ख. **अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरूः** वैदेशिक सहायतालाई पारदर्शी, जवाफदेही तुल्याउनुका साथै दिगो विकास सुनिश्चित गर्ने गरी प्रभावकारी परिचालन सुनिश्चित गर्न विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू समेत भएका छन्। यी प्रयासहरूले वैदेशिक सहायतालाई प्रभावकारी रूपमा प्रयोग गर्न उद्देश्य राख्दछन्। राष्ट्रहरूबिच वैदेशिक सहायता प्राप्ति र वितरणमा विभेदको अवस्था आउन नदिन, सहायतालाई राष्ट्रले आफ्नो आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा उपयोग गर्न पाउने अवस्थाको सुनिश्चितता गराउने प्रयोजनका लागि पनि यी प्रयासहरू भएका छन्। अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा भएका यस प्रकारका प्रयासहरूलाई निम्न अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

अ. ***पेरिस घोषणा (Paris Declaration, 2005):*** सन् २००५ को मार्च २ मा फ्रान्सको पेरिसमा आयोजना गरिएको उच्चस्तरीय बैठकबाट वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिता एवं सुधार गर्ने उद्देश्यले तर्जुमा गरिएको अन्तर्राष्ट्रियस्तरको घोषणापत्र नै पेरिस घोषणा हो। यस घोषणाले वैदेशिक सहायतालाई दिगो विकासका क्षेत्रमा प्रभावकारी रूपमा उपयोग गर्न र दाता राष्ट्र र सहायता प्राप्त गर्ने राष्ट्रहरूका लागि साझा सिद्धान्तहरू तय गरेको छ।

- Ownership: सहायता प्राप्त गर्ने देशले आफ्नै विकास रणनीति निर्माण गर्ने।
- Alignment: दातृ निकायहरूले सहायता प्राप्त गर्ने देशको नीति र प्रणालीअनुसार सहायता उपलब्ध गराउने।
- Harmonization: दातृ निकायहरूले आपसमा समन्वय गरी दोहोरिएका काम घटाउने।
- Managing for Results: स्पष्ट परिणाम हासिल गर्न ध्यान दिने।
- Mutual Accountability: दाता र प्राप्तकर्ता दुवै पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा प्रतिबद्ध हुने।

आ. ***आक्रा एजेन्डा फर एक्सन (Accra Agenda for Action, 2008):*** पेरिस घोषणाले लिएका विषयवस्तुलाई थप सुदृढ एवं व्यावहारिक बनाउने उद्देश्यले ल्याईएको दस्तावेज आक्रा एजेन्डा फर एक्सन हो। सन् २००८ मा घानाको राजधानी आक्रामा विभिन्न देशहरू सम्मिलित तेस्रो उच्चस्तरीय फोरममा यसलाई पारित गरिएको थियो। यसले सहायता कार्यक्रमहरू प्रतिफल केन्द्रित हुनुपर्ने विषयमा जोड दिएको थियो भने दक्षिण-दक्षिण सहयोगलाईसमेत प्रवर्धन गर्ने उद्देश्य राखेको थियो। पेरिस घोषणाले गरेका विषयहरूमा यस दस्तावेजले वैदेशिक सहायताको रकम कार्यान्वयन गर्दा सहायता प्राप्त गर्ने देशको वित्तीय र खरिद प्रणाली प्रयोग गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने, सहायताको प्रतिबद्धता पूर्वानुमानयोग्य हुनुपर्ने र दुवै पक्षले थाह पाउने गरी पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने विषय थप गरेको थियो। नेपालले यस दस्तावेजमा प्रतिबद्धता जनाई अर्थ मन्त्रालयको अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग तथा वैदेशिक सहायता समन्वय महाशाखामार्फत

वर्षेनी वैदेशिक सहायता प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्ने गरेको छ भने सहायता सूचना व्यवस्थापन प्रणाली प्रयोगमा ल्याएको छ।

इ. ***प्रभावकारी वैदेशिक सहायताका लागि बुसान साझेदारी (Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 2011):*** सन् २०११ डिसेम्बरमा दक्षिण कोरियाको बुसानमा आयोजित विकास प्रभावकारितासम्बन्धी चौथो उच्चस्तरीय फोरममा पेरिस घोषणापत्र र आक्रा कार्ययोजना सूचीको निरन्तरताका रूपमा लिइन्छ। दिगो विकासलाई प्रवर्धन गर्न विकास सहयोगलाई समावेशी, पारदर्शी र परिणाममुखी बनाउनु यस दस्तावेजको उद्देश्य रहेको थियो। यसले लैङ्गिक समानता, मानव अधिकार र जलवायु परिवर्तनलाई विकासको केन्द्रविन्दुका रूपमा राख्नसमेत सुझाएको थियो। यस सम्मेलनपश्चात् सदस्य राष्ट्रहरूबिच प्रभावकारी समन्वय गर्न, वैदेशिक सहायताको अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्न प्रभावकारी वैदेशिक सहायताका लागि विश्व साझेदारी (Global Partnership for Effective Development Cooperation GPEDC) नामक स्थायी संयन्त्रको स्थापना गरेको थियो।

ई. ***न्यूयोर्क घोषणापत्र (New York declaration, 2016):*** अमेरिकाको न्यूयोर्क शहरमा भएको विभिन्न देशहरूको उच्चस्तरीय सम्मेलनले विभिन्न राष्ट्रहरूको साझा प्रतिबद्धताका रूपमा विकास भएको दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्तिका लागि वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने नीति तय गरेको थियो। यसका अतिरिक्त वैदेशिक सहायतालाई दिगो विकासका राष्ट्रिय रणनीतिसँग आबद्ध गर्न आव्हान गरेको थियो। वैदेशिक सहायता परिचालनमा निजी क्षेत्रलाईसमेत सहभागी गराउन सकिने सम्भावनाहरूको खोजीसमेत यस घोषणापत्रले गरेको पाइन्छ।

वैदेशिक सहायताका विकल्पहरू

वैदेशिक सहायतालाई Necessary Evil को रूपमा लिइने गरिन्छ। वैदेशिक सहायताले निजी क्षेत्रको लगानीलाई निरुत्साहित गर्ने भएकोले वैदेशिक सहायतालाई कतिपय अवस्थामा नकारात्मक रूपमा व्याख्या विश्लेषण गर्ने गरिएको पाइन्छ। वैदेशिक सहायता प्रतिको निर्भरता कम गराई मुलुकलाई आत्मनिर्भरता तर्फ निर्देशित गर्ने उपायहरू नै वैदेशिक सहायताका विकल्पहरू हुन। वैदेशिक सहायताका यस्ता विकल्पहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गरिएको छः

१. राजस्व परिचालन क्षमता बढाई राजस्व संकलनमा अभिवृद्धि गर्ने,
२. आन्तरिक तथा बाह्य व्यापार बढाउने,
३. लगानी सुरक्षाको प्रत्याभूति दिलाई प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीलाई प्रोत्साहन गर्ने,
४. निजी क्षेत्र र नागरिक समाजको प्रभावकारी परिचालन,
५. आन्तरिक बचतलाई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा प्रभावकारी परिचालन गर्ने,
६. निजी क्षेत्रको लगानी वातावरणमा सुधार गरी Commercial Loan लिन प्रोत्साहन गर्ने,
७. कुशल आर्थिक व्यवस्थापनमा जोड दिने,
८. स्थानीयस्तरमा देखिएका सम्भावित स्रोतहरूको पहिचान गरी तिनको प्रभावकारी परिचालनमा जोड दिने,
९. वाणिज्य बैङ्कसँग भएको तरलतालाई उत्पादनमूलक, आयमूलक र सीपमूलक क्षेत्रमा उपयोग गर्ने,

१०. विप्रेषणलाई उपभोगभन्दा उत्पादनशील क्षेत्रमा उपयोग गर्ने,

११. नेपालको पर्यटन विकासमा जोड दिने।

नेपालको आर्थिक विकासमा वैदेशिक सहायताको भूमिका :

वैदेशिक सहायतालाई कतिपयले असक्षमताका कारण लिइने सहयोग वा सहायताका रूपमा लिने गरेको भनी आलोचना गर्ने गरेको भए तापनि मुलुकको समुन्नतिका लागि वैदेशिक सहायता अपरिहार्य हुँदै आएको छ। वैदेशिक सहायता लिनु मुलुकको आर्थिक कमजोरीको अवस्था प्रमाणित गर्नु हैन, यसले राष्ट्र विकासमा नेतृत्व वर्गको इच्छाशक्ति एवं दृढताका अतिरिक्त मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध एवं सद्भावको अवस्थासमेत चित्रण गर्दछ। नेपाल मात्र नभई विश्वका विकसित राष्ट्रहरूले पनि अन्य राष्ट्रहरूबाट विभिन्न किसिमका आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग प्राप्त गरिरहेको पाइन्छ। विश्वका राष्ट्रहरूको स्तरमा अग्रणी स्थानमा रहेको संयुक्त राज्य अमेरिकालेसमेत युरोपेली मुलुकहरूबाट विभिन्न सहायता प्राप्त गरिरहेको छ। अमेरिकी प्रवासमा लागेका युरोपेली नागरिकहरूको प्राविधिक ज्ञान, दक्षता, वित्तीय साधनसमेतको लगानीबाट अमेरिकाले अहिलेको स्तरको विकास गर्न सफल भएको भन्ने गरिएको छ। त्यसै गरी औद्योगिक क्रान्तिको सुरुवात गरी आर्थिक विकासको क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण योगदान दिने बेलायतले समेत एसियालगायतका विभिन्न क्षेत्रबाट वित्तीय एवं भौतिक साधन जुटाउन पाएकोले पनि औद्योगिकरणको क्षेत्रमा नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्न सकेको भन्ने गरिन्छ। सन् २०२५।२६ का लागि नेपालमा वैदेशिक सहायता उपलब्ध गराउने दाताहरूमा १४ मुलुकहरू, १७ वटा बहुपक्षीय दाता, ८ वटा अन्य दातृ कोष वा कार्यक्रमहरू रहेका छन्।[1] नेपालको सन्दर्भमा वैदेशिक सहायताको भूमिकालाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

क. स्वदेशी बचतको कमीलाई पूर्ति गरेर लगानी दर बढाई आर्थिक विकासमा योगदान गर्दछ।

ख. विदेशी विनिमय र शोधनान्तर स्थितिको समस्या समाधानमा मद्दत पुऱ्याउँछ।

ग. विकासका लागि आवश्यक आधुनिक औजार एवं उपकरणको प्रयोग, प्रशिक्षण एवं अनुसन्धानमा सहयोग पुऱ्याउँदछ

घ. विद्यमान प्राकृतिक स्रोत साधनहरूको उपयोगबाट आर्थिक सामाजिक रूपान्तरणमा सहयोग गर्दछ।

ङ. रोजगारी, उत्पादन एवं आयमा वृद्धि गरी व्यक्तिको जीवनस्तरमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन योगदान गर्दछ।

च. आर्थिक समुन्नति एवं आर्थिक स्थिरता कायम गर्न मद्दत गर्दछ।

छ. अति कम विकसित राष्ट्रबाट विकसित राष्ट्रमा स्तरोन्नति हुन आवश्यक पर्ने स्रोत एवं लगानीको व्यवस्थापन गर्दछ।

नेपालमा वैदेशिक सहायताको वर्तमान अवस्था

राष्ट्रको आन्तरिक राजस्व पर्याप्त मात्रामा संकलन गर्न नसकिएको, लगानीको वातावरण अनुकुल नभएको, निजी क्षेत्रहरू ठुलो लगानी गर्न सक्ने गरी सक्षम भई नसकेको अवस्थामा आवधिक योजनाले लिएका लक्ष्यहरू नेपाल एक्लैले हासिल गर्न सक्ने अवस्था कम देखिन्छ। अतः नेपालले प्रथम आवधिक योजना देखि नै वैदेशिक सहायता लिन सुरु गरेको हाम्रा विभिन्न तथ्याङ्कले बताउँछन्। वैदेशिक लगानी

[1] Source Book for Projects Financed with Foreign Assistance Fiscal Year 2025/26, MoF

विकासको उपलब्धिलाई आत्मसात गर्न सक्ने गरी आत्मनिर्भरतातर्फ उन्मुख हुन सकेको देखिदैंन। पछिल्लो समयमा कुल वैदेशिक सहायतामा ऋणको अंश वृद्धि भएको, उच्च प्रतिफल दिने आयोजनाहरूमा लगानीको वातावरण नभएको, वैदेशिक सहायता उपयोग गर्ने क्षमता कमजोर भएको, सबै प्रकारका वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय प्रणालीमा समावेश गर्न नसकिएको, वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने दिगो प्राथमिकताका क्षेत्र निर्धारण हुन नसकेको, प्राप्त सहायताको खर्चमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्न नसकिएको, द्विपक्षीयको साटो बहुपक्षीय सहायता बढी हुनुपर्नेमा द्विपक्षीय सहायताको अंश बढ्दै गएको देखिन्छ।

उच्च तथा दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको लक्ष्य प्राप्त गर्न र विकास सम्बन्धी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्नका लागि आवश्यक स्रोत व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रको आन्तरिक स्रोत मात्र पर्याप्त नहुने भएकोले नेपालले वैदेशिक सहायताको उपयोग गर्दै आएको पाइन्छ। नेपालको संविधानले समेत राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई प्रमुख महत्त्व दिँदै पारदर्शिता प्रवर्धनमा जोड दिई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमार्फत वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने नीति लिएको छ। वैदेशिक सहायता प्रवर्धन गरी यसको प्रभावकारिता बढाई राष्ट्रिय पुँजी निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउने गरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने दिशामा वैदेशिक सहायता परिचालन गर्न आवश्यक छ। यद्यपि नेपालले लिने वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय आवश्यकता वा प्राथमिकताका क्षेत्रमा परिचालन गर्न सकिरहेको अवस्था भने कमजोर नै छ।

आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को वार्षिक बजेटको करिब १४.५१ प्रतिशत हिस्सा वैदेशिक सहायताबाट बेहोर्ने अनुमान गरिएको छ[1]। यसका अतिरिक्त कुल बजेटको करिब ११.७० प्रतिशत रकम वैदेशिक ऋणबाट पूर्ति गर्ने लक्ष्य लिइएको छ। नेपाललाई प्राप्त भएको वैदेशिक सहायतामा अनुदानको अंश घटेको तथा ऋणको अंश बढेको तथ्याङ्कले बताउँछ। कुल वैदेशिक सहायतामा अनुदानको अंश १९.३८ प्रतिशत छ भने ऋणको अंश ८०.६२ प्रतिशत रहेको छ[2]। नेपाललाई सहयोग गर्ने विकास साझेदारहरूमध्ये आवासीय विकास साझेदार ३२ छन् भने गैरआवासीय विकास साझेदार ९ वटा रहेका छन्। विश्व बैङ्क, एसियाली विकास बैङ्क, युरोपेली युनियन, संयुक्त राष्ट्रसङ्घ एवं GAVI जस्ता बहुपक्षीय विकास साझेदारहरू २२ रहेका छन्। यसका अतिरिक्त द्विपक्षीय विकास साझेदारहरू १९ वटा रहेका छन्। सन् २०२५।२६ मा प्रस्तावित कुल वैदेशिक सहायतामा बहुपक्षीय विकास साझेदारहरूको योगदान ७६.६५ प्रतिशत रहेको छ भने द्विपक्षीय विकास साझेदारहरूको योगदान १५ प्रतिशत रहेको छ।[3] सन् २०१० देखि २०२४ सम्मको अवस्था हेर्दा वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित ३५०९ परियोजनाहरू चालु अवस्थामा रहेका छन्। उक्त अवधिममा २४ अर्ब ७० करोड अमेरिकी डलर सहायता बराबरको प्रतिबद्धता भएकोमा प्रतिबद्धताको ४७ प्रतिशत अर्थात ११ अर्ब ७० करोड अमेरिकी डलर बराबर मात्र प्राप्त भएको छ। कुल प्राप्ति मध्ये प्रतिबद्धताको ४० प्रतिशत र प्राप्तिको ८४.५५ प्रतिशत मात्र खर्च भएको तथ्याङ्कले बताउँछ।

आर्थिक वर्ष २०८१।८२ का लागि अनुमान गरिएको खर्च बेहोर्ने स्रोतमध्ये वैदेशिक सहायताबाट रू.२ खर्ब ७० अर्ब व्यहोरिने अनुमान छ। सोमध्ये अनुदानबाट रू.५२ अर्ब ३३ करोड (१९.३८ प्रतिशत) र ऋणबाट रू.२ खर्ब १७ अर्ब ६७ करोड ९१ लाख (८०.६२ प्रतिशत) परिचालन गरिने अनुमान छ। विगत पाँच आर्थिक वर्षको बजेटमा वैदेशिक सहायता परिचालनबाट बेहोर्ने स्रोतको अंश क्रमशः घट्दो कममा रहेको देखिन्छ। राष्ट्रिय बजेटमा वैदेशिक सहायताको अंश गत वर्षको तुलनामा ०.४९ प्रतिशतले

[1] आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को बजेट बक्तव्य

[2] आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को बजेट बक्तव्य

[3] Source Book for Projects Financed with Foreign Assistance Fiscal Year 2025/26, MoF

घटेको देखिन्छ। ऋणको सावाँ तथा ब्याज भुक्तानीको लागि ठुलो रकम विनियोजन गरिएकोले कुल विनियोजनमा वैदेशिक सहायता परिचालनको अंश घट्न गएको देखिन्छ।[1] नेपालको विगत पाँच वर्षको बजेटमा वैदेशिक सहायता परिचालनको अनुमान देहायबमोजिम गरिएको पाइन्छः

(रकम रु.लाखमा)

आर्थिक वर्ष	२०७७।७८	२०७८।७९	२०७९।८०	२०८०।८१	२०८१।८२
वैदेशिक अनुदान	६०५२००	६३३७००	५५४६००	४९९४००	५२३३००
वैदेशिक ऋण	२९९५०००	३०९२९००	२४२२६००	२१२७५००	२१७६७००
जम्मा	३६००२००	३७२६६००	२९७७२००	२६२६९००	२७०००००
कुल बजेट	१४७४६४००	१६४७५७००	१७९३८३००	१७५१३१००	१८६०३०००
कुल बजेटमा वैदेशिक सहायताको प्रतिशत	२४.४१	२२.६२	१६.६०	१५.००	१४.५१
विनियोजनको तुलनामा खर्चको प्रतिशत[2]	१४.३८	९.६०	७.७८	८.१३	१८.१८[3]

स्रोतः आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को बजेटको अर्धवार्षिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, २०८१ पृष्ठ ३७

माथिल्लो तालिकाबाट नेपालको कुल बजेटमा वैदेशिक सहायताको अंश उल्लेख्य रहेको देखिन्छ। यद्यपि विगत ५ वर्षको प्रवृत्ति हेर्दा वैदेशिक सहायताको अंश खुम्चिदै गईरहेको देखिन्छ। यसका अतिरिक्त वैदेशिक सहायताको प्रवृत्ति विश्लेषण गर्दा आन्तरिक स्रोत परिचालन क्षमतामा वृद्धि हुँदै गएसँगै वैदेशिक सहायताको हिस्सा घट्दै गएको देखिन्छ। आठौं योजना अवधिमा कुल बजेटमा वैदेशिक सहायताको हिस्सा वार्षिक औषत ३९.७ प्रतिशत रहेकोमा पन्ध्रौं योजना अवधिमा २०.१ प्रतिशतमा झरेको छ[4]।

वैदेशिक सहायताको स्वरूप हेर्दा वैदेशिक सहायताको अंश आर्थिक वर्ष २०७७।७८ को तुलनामा आर्थिक वर्ष २०८१।८२ सम्म झन्डै १० प्रतिशतले घटेको देखिन्छ। गैरसरकारी संस्थाबाट परिचालन हुने सहायता सन् २०२३ को अन्त्यसम्म १६०.२१ मिलियन अमेरिकी डलर पुगेको देखिन्छ। नेपाललाई प्राप्त वैदेशिक सहायतामध्ये ८४.२९ प्रतिशत बजेट प्रणालीबाट परिचालन भएको देखिन्छ भने सो बाहेक झन्डै १५ प्रतिशत रकम अझै पनि राष्ट्रिय प्रणालीभन्दा बाहिरबाट परिचालन हुने गरेको छ।[5]

वैदेशिक सहायता परिचालनको तथ्यतर्फ हेर्दा हाल प्राप्त वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताको क्षेत्रमा भन्दा विकास साझेदारहरूको रणनीतिक दृष्टिकोण र आवश्यकतामा केन्द्रित छ। उदाहरणका लागि चीनको बेल्ट एन्ड रोड इनिसिएटिभ र अमेरिकाको मिलेनियम च्यालेन्ज कर्पोरेशनलाई लिन सकिन्छ। विश्वका विशाल दुई राष्ट्रहरू विश्वमा आफ्नो प्रभुत्व एवं प्रभाव बढाउन विकासशील, अल्पविकसित र अविकसित राष्ट्रहरूलाई विभिन्न प्रकृतिका ऋण तथा अनुदान प्रवाह गर्ने गरेका छन्। यसका अतिरिक्त वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित धेरैजसो कार्यक्रमहरू प्राविधिक र Soft Nature का रहेका देखिन्छन्।

---

[1] आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को बजेटको अर्धवार्षिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, २०८१ पृष्ठ ३७

[2] महालेखा परीक्षकको ६१औं र ६२औं प्रतिवेदन

[3] आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को बजेटको अर्धवार्षिक समीक्षा पेज नं. १७

[4] आर्थिक सर्वेक्षण २०८१।८२, पेज ४७

[5] विकास सहायता प्रतिवेदन २०२२

अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता परिचालनका प्राथमिकताहरू

अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता परिचालनको प्रवृत्ति हेर्दा नेपालले आफ्नो विकासका लागि द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय विकास साझेदार र अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूबाट अनुदान तथा सहुलियतपूर्ण ऋण मार्फत वित्त स्रोत प्राप्त गर्दै आएको छ। यसका अतिरिक्त आवश्यकतानुसार प्राविधिक तथा मानवीय सहायताका रूपमा वैदेशिक सहायता परिचालन गर्दै आएको छ। जलविद्युत, सडक, पुल, सिँचाइ, शहरी विकास जस्ता पूर्वाधार क्षेत्रमा; शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण, खानेपानी जस्ता मानवीय तथा सामाजिक क्षेत्रमा र वि.सं. २०७२ को भूकम्पपछिको पुनर्निर्माण र कोभिड महामारीलगायत अन्य प्राकृतिक विपत्तिमा वैदेशिक सहायताको ठुलो भूमिका रहेको छ। प्रारम्भिक चरणमा ऋणको तुलनामा अनुदानको हिस्सा बढी रहेकोमा पछिल्ला वर्षहरूमा अनुदानको हिस्सा घटेको र ऋणको हिस्सा बढ्दै गएको छ। सो बाहेक नेपालमा आउने सबै वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमार्फत आउन सकेको देखिँदैन। नेपालमा रहेको राजनैतिक अस्थिरताले सिर्जना गर्ने परिवर्तन समेतले राष्ट्रिय आवश्यकता एवं प्राथमिकताहरू, अन्तर्राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा भूराजनीतिक परिस्थितिमा समेत फेरबदल ल्याउने गर्दछ। जसबाट सिर्जना हुने नयाँ परिस्थितिले समेत वैदेशिक सहायतालाई प्रभावित गरेको छ।

नेपालको सन्दर्भमा देखिएका यस प्रकारको प्रवृत्तिलाई अन्त्य गरी राष्ट्रिय विकासका प्रयासहरूमा विकास साझेदारहरूको पुँजी र प्रविधिलाई राष्ट्रको आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा अधिकतम परिचालन गरी समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको राष्ट्रिय आकांक्षालाई साकार पार्न वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने उद्देश्यका साथ नेपालको संविधानको अर्थ, उद्योग र वाणिज्यसम्बन्धी नीतिमा वैदेशिक सहायता लिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने नीति लिने उल्लेख छ। वैदेशिक सहायता परिचालन नीति, २०८२ समेतमा वैदेशिक सहायता परिचालनका प्राथमिकताका क्षेत्रहरू देहायबमोजिम निर्धारण गरिएको छः

i. यातायात, ऊर्जा, ग्रामीण तथा सहरी पूर्वाधार
ii. शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी तथा सरसफाई
iii. कृषि, पर्यटन, उद्योग र वाणिज्य क्षेत्रको विकास
iv. मानव पुँजी निर्माण, रोजगारी सिर्जना र गरिबी निवारण
v. नवप्रवर्तन, सूचना प्रविधिको विकास र हस्तान्तरण
vi. विपद व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जलवायु परिवर्तन अनुकूलन तथा न्यूनीकरण
vii. सार्वजनिक, निजी, सहकारी र सामुदायिक क्षेत्रको क्षमता नपुगेको क्षेत्रमध्ये नेपाल सरकारले अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायता लिन उपयुक्त हुने भनी निर्धारण गरेका क्षेत्रहरू

वैदेशिक सहायताका प्रभाव

नेपालले लिएको राष्ट्रिय लक्ष्य, अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा गरेका सम्झौता एवं प्रतिबद्धता पूरा गर्न ठुलो स्रोत आवश्यक पर्दछ र नेपालको आन्तरिक स्रोत मात्र उल्लेखित दस्तावेजले लिएका लक्ष्यहरू पूरा गर्न पर्याप्त नदेखिने भएका कारण नेपालले वैदेशिक सहायता उपयोग गर्दै आएको छ। हाल नेपाललाई प्राप्त हुने वैदेशिक सहायताको ठुलो हिस्सा राष्ट्रिय बजेट प्रणालीभन्दा बाहिर रहेको देखिएकोले राष्ट्रिय हित र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै राष्ट्रिय प्रणालीमार्फत मात्र परिचालन गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

नेपालले एकातर्फ वैदेशिक सहायताको उपयोगबाट राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताहरू पूरा गर्दै आएको छ भने अर्कोतर्फ वैदेशिक सहायताप्रतिको निर्भरताका कारण राष्ट्रिय स्वाधीनता र स्वाभिमानसमेत कहिलेकाँही समस्यामा पर्ने अवस्था सिर्जना हुने गरेको छ। वैदेशिक सहायता परिचालनका स्पष्ट क्षेत्र एवं प्राथमिकता नहुँदा वैदेशिक सहायताको परिचालनमा पारदर्शिता एवं प्रभावकारिता ल्याउन सकिएको छैन। वैदेशिक सहायता प्राप्तिका लागि गरिने वार्ता, सम्झौता र कूटनीतिक पहल गर्न सक्ने सक्षम जनशक्तिको कमी हुँदा विदेशी दातृ राष्ट्रहरूका अनावश्यक सर्त तथा मापदण्ड स्वीकार गर्नुपरेको छ भने राष्ट्रिय अर्थतन्त्र कमजोर बन्दै गरेको देखिन्छ। साथै सम्भावित आन्तरिक स्रोत परिचालन गर्न सकिएको अवस्थासमेत देखिँदैन। वैदेशिक सहायताले पारेका प्रभावहरूलाई बुँदागत रूपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

क. वैदशिक सहायताले पारेको सकारात्मक प्रभावः

- अन्तर्राष्ट्रियस्तरबाट विशिष्ट प्रकृतिको प्राविधिक सहायता प्राप्ति र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विस्तारले प्राविधिक र व्यवसायिक क्षमताको विकास भएको छ।
- नागरिकहरूको माग अनुसारका वस्तु तथा सेवाहरूको उत्पादन एवं निर्यातमा जोड दिन थालिएको छ।
- विकास प्रशासनलाई विकासमूलक बन्न सहयोग पुगेको छ।
- नेपाल जस्तो न्यून आन्तरिक स्रोत भएको मुलुकमा समेत ठुला प्रकृतिका पूर्वाधार निर्माणमा महत्त्वपूर्ण उपलब्धि भएको छ।
- विकास कार्य गर्न, नागरिकहरूको सामाजिक, आर्थिक अवस्थामा स्तरोन्नति गर्न आवश्यक साधनको अभाव पूर्ति भएको छ। लगानीको अवस्था एवं दायरामा वृद्धि भएको छ। यसका अतिरिक्त विदेशी विनिमय सन्तुलनका लागि सहयोग पुगेको छ।
- नेपाली वस्तु तथा सेवाहरू निर्वाध रूपमा राष्ट्रिय सीमाभन्दा बाहिर जाने भएको कारण बाहिरी संसारसँगको सम्बन्ध एवं सम्पर्क बढेको छ।
- समग्र मानविय विकासमा प्रभाव पारेको। वि.सं. २००८ मा साक्षरता दर २ प्रतिशत थियो। हाल ७६.३ प्रतिशत छ। औसत आयु ४० वर्ष थियो, हाल ७१.३ वर्ष पुग्यो।[1]
- सूचना एवं सञ्चार प्रविधिको प्रयोग एवं विकासमा अभिवृद्धि भएको छ।
- प्राविधिक एवं व्यवसायिक दक्ष जनशक्तिहरूको विकासमा सहयोग पुगेको छ।

ख. नकारात्मक प्रभावः

- सबै किसिमका क्षेत्रमा वैदेशिक सहायता लिने प्रवृत्ति बढ्दै गएकोले परनिर्भरता विकास भएको छ।
- स्थानीयस्तरमा देखिएका आन्तरिक सीप, साधन र स्रोत अभिवृद्धिका सम्भावनाका क्षेत्रहरूको खोजी गर्ने प्रवृत्तिमा कमी ल्याएको छ।
- शोधभर्ना प्रक्रिया एवं दातृ निकायहरूको सर्तहरू पूरा गराउन नसक्दा प्राप्त सहायता रकम समयमै वा प्रभावकारी रूपमा खर्च हुन नसकी फिर्ता भएको छ।
- वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने गैरसरकारी संस्थाहरूमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व कमी भई गैरसरकारी संस्थाहरू समानान्तर सरकार वा कर्मचारीतन्त्र जस्ता भएका छन्।

[1] आवधिक योजनाका दस्तावेजहरू

- वैदेशिक सहायताको लक्ष्य विद्यमान सामाजिक, आर्थिक असमानता एवं गरिबी न्यूनीकरण भएपनि अपेक्षित मात्रामा गरिबी घटाउन सकेको छैन।

वैदेशिक सहायता परिचालनमा देखिएका समस्या

प्रारम्भिक चरणमा नेपालले वैदेशिक सहायताका रूपमा बढी मात्रामा अनुदान प्राप्त गर्ने गरेको भएतापनि पछिल्लो समयमा अनुदानको हिस्सा घटेको र ऋणको हिस्सा बढ्दै गएको देखिन्छ। अर्कोतर्फ प्राविधिक सहायताको अंश पनि क्रमशः बढ्दै गएको देखिन्छ। नेपालले आफ्नो राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा वैदेशिक सहायता लगानी गर्न सकेको अवस्थासमेत देखिँदैन। नेपालको शासकीय एवं राजनैतिक अस्थिरतासमेतले वैदेशिक सहायताको प्राप्ति र प्राप्त सहायताको प्रभावकारी एवं उत्पादनमूलक क्षेत्रमा परिचालन गर्ने विषय प्रभावित हुने गरेको छ। आयोजनाको पूर्वतयारी पूरा नभई सहायता माग गर्ने प्रवृत्ति देखिएका कारण एकातर्फ प्रतिबद्धताबमोजिमको रकम प्राप्त गर्न सकिएको छैन भने अर्कोतर्फ आयोजनाको पूर्वतयारीमा धेरै समय लाग्ने भई प्राप्त रकम खर्च नभई फिर्ता गर्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ। वैदेशिक सहायता परिचालनको क्षेत्रमा देखिएका यस प्रकारका समस्याहरूलाई बुँदागत रूपमा निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छः

- उपलब्ध वैदेशिक सहायता समयमा उपयोग हुन नसकेको कारण थप सहायता प्राप्त गर्न कठिनाई भएको। प्रतिबद्धता र वास्तविक सहायताबिच पनि खाडल छ।
- आयोजनाको पूर्वतयारी पूरा नगरी वैदेशिक सहायता माग गर्ने प्रवृत्तिका कारण वित्तीय सम्झौता गरेको लामो समयसम्म पनि आयोजना कार्यान्वयनमा जान नसक्ने अवस्था छ। आयोजनाको तयारी परीक्षण नगरी कार्यान्वयनमा जाने गर्दा आयोजना बिचमा नै अलपत्र पर्ने अवस्था छ।
- भारत चीन जस्ता ठुला दाताहरूको सहयोगलाई वैदेशिक सहयोगमा गणना गर्ने प्रवृत्ति कम रहेको छ।
- जलवायु वित्त कोषहरूबाट प्राप्त अनुदान सहायतालाई उक्त कोषहरूको प्रावधानको कारण सरकारबाट सिधै पहुँच स्थापित गर्न एवं यस्तो सहायता पूर्वाधारमा केन्द्रित गर्न नसकिएको।
- दिगो विकास लक्ष्य र राष्ट्रिय लक्ष्यको प्राप्तिसँग सहायता परिचालनको तादात्म्यता छैन।
- खरिद व्यवस्थापनका प्रक्रियागत जटिलता एवं आयोजना व्यवस्थापनका विभिन्न पक्ष कमजोर रहेका कारण अधिकांश आयोजनामा Time Over Run and Cost Over Run को अवस्था देखिने गरेको छ।
- राष्ट्रिय बजेट प्रणालीबाट परिचालन हुने वैदेशिक सहायताको रकम अपेक्षित रूपमा खर्च गर्न नसक्दा राष्ट्रिय बजेट प्रणाली बाहिरबाट सहायता परिचालन हुने प्रवृत्ति बढ्दै गएको देखिन्छ। वैदेशिक अनुदानको केही हिस्सा अझै बजेट प्रणाली बाहिर अन्तर्राष्ट्रिय संस्था एवं गैर सरकारी संस्थामार्फत परिचालन हुने गरेको छ।
- पर्याप्त पूर्व तयारी नभएका आयोजनामा वित्तीय सम्झौता हुँदा आयोजनाको पूर्वतयारीमा नै बढी समय खपत भई कार्यान्वयन ढिलो हुने गरेको छ।
- नीतिगत सुधारमार्फत बजेटरी सहायता परिचालनको लागि मन्त्रालय/निकायबिच समन्वयमा कठिनाई हुने गरेको छ।
- वैदेशिक सहायतालाई खण्डीकरण गर्ने प्रवृत्ति पनि बढेको छ जसका कारण परिचालन लागत बढेको छ।

- नेपालका राष्ट्रिय प्राथमिकता र विकास साझेदारका प्राथमिकताबिच तालमेल नहुँदा आवश्यकतामा आधारित योजना भन्दा वितरणमुखी आयोजना छनोट हुने गरेका छन्।
- वस्तुगत सहायतका सन्दर्भमा समेत स-साना परिमाण र मूल्यका वस्तुगत सहायता माग गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ।
- वैदेशिक सहायताका आयोजना कार्यक्रममा वित्तीय सम्झौता गर्ने कार्यमा मात्र तदारुकता देखिने गरेको तर कार्यान्वयनको क्रममा कम देखिने गरेको अवस्था छ।
- जलवायु वित्तमा सहज एवं प्रभावकारी पहुँच पुऱ्याउन सकिएको छैन। वित्तको प्राप्ति र परिचालनमा सम्बन्धित निकायहरूको क्षमता विकास गर्न सकिएको छैन। निजी क्षेत्रका आयोजनामा जलवायु वित्त परिचालन गर्ने विषयमा नीतिगत अस्पष्टता रहेको छ।
- प्राविधिक सहायताको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न कठिनाइ एवं परिचालनमा दोहोरोपना रहेको छ।
- वैदेशिक ऋणको विनिमय जोखिम पूर्वानुमान गर्ने जनशक्तिको कमी छ। यस विषयमा पर्याप्त अध्ययन अनुसन्धान हुन सकेको पनि देखिँदैन।

वैदेशिक सहायतामा देखिएका समस्या समाधानका उपायहरू

वैदेशिक सहायताको प्राप्ति र परिचालनका सन्दर्भमा बदलिँदो राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय परिप्रेक्ष्यअनुरूप नयाँ नयाँ प्रवृत्ति र अभ्यास स्थापित भएका छन्। विकास साझेदाहरूको प्राथमिकतामा समेत समय काल परिस्थितिअनुसार परिवर्तन हुँदै आएको देखिन्छ। विकास साझेदारको आ-आफ्नै वित्त चुनौती छन् जसका कारण वैदेशिक सहायताको संरचनामा परिवर्तन हुँदै गएको छ। नेपाल जस्तो अर्थतन्त्रको आन्तरिक संरचना कमजोर भएको मुलुकमा वैदेशिक सहायता बिनाको विकास प्रयास सम्भव देखिँदैन। हाल देखिएका विभिन्न समस्याहरूको सम्बोधन गर्न वैदेशिक सहायता परिचालनमा पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्नुका साथै राष्ट्रको दीर्घकालीन नीति एवं राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रहरूमा वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्ने र प्रभावकारी परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ। वैदेशिक सहायताको प्राप्ति, उपयोग र परिचालनमा देखिएका यस्ता समस्या समाधानका लागि देहायबमोजिमका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ :

- तोकिएको समय, लागत र गुणस्तरमा आयोजना सम्पन्न गर्न पूर्व तयारी पूरा भएका आयोजना मात्र स्वीकार गरी वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने मापदण्ड निर्धारण गरी सोअनुरूपका सबै प्रक्रिया पूरा भएका आयोजनामात्र वैदेशिक सहायताका लागि प्रस्ताव गर्ने।
- विभिन्न मन्त्रालय निकायबाट वैदेशिक सहायताको लागि प्राप्त प्रस्तावको प्राविधिक, आर्थिक तथा वित्तीय विश्लेषण सुनिश्चित गर्न अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता समन्वय महाशाखामा थप प्राविधिक विज्ञको सेवा उपलब्ध गराउने।
- Aid Management Information System (AMIS) लाई वैदेशिक सहायतासम्बन्धी सबै सूचना एकीकृत रूपमा एकै थलोबाट उपलब्ध गराउन सक्ने गरी अन्य सूचना प्रणालीसँग अन्तरआबद्धता तथा सूचनाको आदान प्रदान गराई थप विश्वसनीय बनाउँदै जाने।
- नेपालको Sovereign Country Rating लाई सुधार गरी विकास वित्तको रूपमा निजी पुँजी परिचालन गर्न प्रोत्साहित गर्ने।
- परम्परागत रूपमा उपलब्ध सहुलियतपूर्ण ऋणका अतिरिक्त उपलब्ध हुनसक्ने थप वित्तीय उपकरणमार्फत वित्तीय स्रोत परिचालनको सम्भावनाको खोजी तथा परिचालन गर्दै जाने।

- बढ्दो ऋण दायित्वलाई मध्यनजर गर्दै नेपाल सरकारमार्फत सरकारी संस्थान र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा परिचालन हुने ऋणको हकमा स्क्रो एकाउन्ट (Escrow Account) मार्फत सोझै ऋण भुक्तानी गर्ने नीतिगत व्यवस्था गर्नुपर्ने।
- बजेटरी सहायतामार्फत परिचालन हुने वैदेशिक ऋणको रकम पूर्वाधार आयोजना तथा क्षेत्रमा एयरमार्क गर्ने ब्यवस्था मिलाउने।
- नेपाल सरकारका निकायलाई आवश्यक पर्ने एवं विद्यमान नियमित प्रणाली/संरचनाबाट सम्पादन हुन नसक्ने प्रबिधि एवं ज्ञान न्यूनता (Gap) भएका आयोजनाहरूसँग मात्र प्राविधिक सहायतालाई आबद्ध गर्ने।
- आयोजना/कार्यक्रम तोकिएको समय र लागतमा सम्पन्न गर्ने गरी उच्चस्तरमा अनुगमन गर्ने।
- सार्वजनिक खरिद ऐन र विकास साझेदारका खरिद निर्देशिकाबिच तादात्म्यता कायम गर्ने।
- Project Readiness Checklist लागु गरी पूर्व तयारी सम्पन्न भइसकेका आयोजनाका लागि मात्र वैदेशिक सहायता रकम परिचालनको लागि वित्तीय सम्झौता गर्ने।
- आयोजनाको आर्थिक, प्राविधिक विषयहरूको विश्लेषण गरी सम्भाव्य र प्रतिफलयुक्त आयोजनामा मात्र वैदेशिक सहायता परिचालनको सुनिश्चतताको लागि कर्मचारीको क्षमता विकास तथा थप प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्ने।
- मन्त्रालयले आयोजना मूल्याङ्कन प्राविधिक समिति बनाई उक्त समितिले योग्य ठहर्‍याएका आयोजनामा मात्र वैदेशिक ऋणको रकम परिचालन गर्ने।
- जलवायु वित्तको परिचालनलाई प्रभावकारी बनाउन कार्यविधि बनाई लागु गर्ने र जलवायु वित्तमा पहुँच बढाउन सम्बन्धित निकायको क्षमता विकासमा जोड दिने।
- नीतिगत सुधारमा आधारित सहायता परिचालनको लागि उच्चस्तरीय अन्तरमन्त्रालय समन्वय समिति बनाई नीतिगत सुधारका विषयमा निरन्तर छलफल र समन्वय गर्ने।
- वैदेशिक सहायता परिचालनमा पारदर्शिता अभिवृद्धिको लागि वैदेशिक सहायताको डिजिटल अभिलेख तथा प्रतिवेदन प्रणालीलाई थप प्रभावकारी बनाउने।
- मन्त्रालयमा रहेको सहायता परिचालनको डिजिटल प्लेटफर्म Development Finance Information Management System (DFMIS) लाई अन्य सूचना प्रणालीसँग अन्तरआबद्धता गराई वैदेशिक सहायताको सूचनालाई एकीकृत गर्ने।
- अनुदान र सहुलियतपूर्ण ऋणको परिमाण घट्दै गएको सन्दर्भमा वैकल्पिक विकास वित्तको सम्भाव्यताको खोजी गर्ने।
- बजेटरी सहायता मार्फत परिचालन हुने वैदेशिक ऋणलाई पूर्वाधार निर्माण जस्ता पुँजी निर्माणको क्षेत्रमा मात्र उपयोग गर्ने गरी आयोजनासँग आबद्ध गर्ने।
- विनियोजित रकम आर्थिक वर्षको अन्तसम्ममा खर्च हुन नसकेमा अर्को आर्थिक वर्षमा सोही आयोजनामा खर्च गर्ने गरी सञ्चित गर्ने। तोकिएको आयोजना सम्पन्न हुँदासम्म सबै रकम खर्च हुन नसकेमा अर्को प्राथमिकताको पूर्वाधार निर्माणमा विनियोजन गरी खर्च गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- विदेशी विनिमय जोखिमका कारण आयोजनाको लागतमा हुने वृद्धिलाई आयोजना विकासको क्रममा विश्लेषण गरी विनिमय जोखिमको समुचित प्रबन्ध गर्नुपर्ने।
- नेपालमा उपलब्ध नहुने अत्यावश्यक सामाग्री मात्र वस्तुगत सहायताको रूपमा स्वीकार गर्ने।

- प्राविधिक सहायतालाई नेपालमा मानव पुँजी निर्माण हुन सहयोगी हुने गरी परिचालन गर्न प्राथमिकता दिने। प्राविधिक सहायताबाट सिर्जना गरिएका Knowledge Product लाई अभिलेखबद्ध गर्ने।
- नेपालको राष्ट्रिय प्राथमिकता र आवश्यकतासँग विकास साझेदारको सहायता खाकाको तादात्म्यता कायम गर्न विकास साझेदारसँग समन्वय गर्ने।

निष्कर्ष

मुलुकको वित्तीय खाडल पूरा गर्ने महत्त्वपूर्ण स्रोत नै वैदेशिक सहायता हो। योजना तर्जुमामा दातृ पक्षको दबाब र प्रभाव बढिरहेको, सहायता परिचालन एवं कार्यान्वयनमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको कमी भएको कारण सहायता परिचालन र व्यवस्थापन अपेक्षाकृत हुन सकेको देखिँदैन। अर्कोतर्फ सबै वैदेशिक सहायता राष्ट्रिय प्रणालीबाट आउन नसक्दा सरकारको नियमन प्रणालीसमेत प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। पछिल्लो समयमा संवैधानिक प्रावधानसमेतका सान्दर्भिक कानुनहरूमा वैदेशिक सहायताको प्रभावकारिताका लागि विभिन्न नीतिगत व्यवस्था गरेको पाइन्छ। वैदेशिक सहायता परिचालनमा देखिएका समस्या सम्बोधन गर्न यि प्रयासहरू पर्याप्त छन वा छैनन भन्ने विषय समयक्रमले बताउला यद्यपि वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा निर्देशित गर्ने विषयमा यी प्रयासहरू सार्थक छन् भन्न सकिन्छ। वैदेशिक सहायताप्रतिको निर्भरतालाई कम गरी राष्ट्रिय उत्पादन वृद्धि गरी निर्यात प्रवर्धन गर्ने, आयात प्रतिस्थापन गर्ने, व्यापार असन्तुलनलाई तीव्र रूपमा सन्तुलनतर्फ लैजाने र आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकास गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय वैदेशिक सहायतालाई मुलुकको विकासका पूर्वसर्त मानिने क्षेत्र र विषयहरूमा केन्द्रित गर्ने र सबै किसिमका वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा आबद्ध हुने गरी सहायता व्यवस्थापन सूचना प्रणाली सुदृढ गरी पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने दिशामा नेपालका प्रयास लक्षित हुनुपर्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- खनाल, राजन (२०६३). *सार्वजनिक नीति,प्रशासन र व्यवस्थापन* : संक्षिप्त टिप्पणी. काठमाडौँः सोपान मासिक।
- दाहाल, प्रकाश (२०६५). *सार्वजनिक प्रशासन.* काठमाडौँः पिनाकल पब्लिकेशन।
- निरौला, ढुण्डीराज (२०७८). *शासन सञ्चालनका नवीन मान्यता.* काठमाडौं, सोपान प्रेस प्रा.लि.
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय. (२०८२). *वैदेशिक सहायता परिचालन नीति.* अर्थ मन्त्रालय। https://www.mof.gov.np
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आर्थिक सर्वेक्षण २०८१/८२.* अर्थ मन्त्रालय। https://www.mof.gov.np
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *बजेट वक्तव्य २०८२/८३.* अर्थ मन्त्रालय। https://www.mof.gov.np
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय. (२०८१). *आ.व. २०८१/८२ को बजेटको मध्यावधि समीक्षा.* अर्थ मन्त्रालय। https://www.mof.gov.np
- नेपाल सरकार (२०७४). *अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन.* काठमाडौँः कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल सरकार (२०७२). *आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन.* काठमाडौँः कानुन किताब व्यवस्था समिति
- नेपाल सरकार (२०७२). *नेपालको संविधान.* काठमाडौँः कानुन किताब व्यवस्था समिति।

- नेपाल सरकार (२०५६). *सुशासन(व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन.* काठमाडौँः कानुन किताब व्यवस्था समिति।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालय, नेपाल. (२०८२). *महालेखा परीक्षकको ६२औं वार्षिक प्रतिवेदन.* महालेखापरीक्षकको कार्यालय. https://www.oag.gov.np/
- महालेखापरीक्षकको कार्यालय, नेपाल. (२०८१). *महालेखापरीक्षकको ६१औं वार्षिक प्रतिवेदन.* महालेखापरीक्षकको कार्यालय. https://www.oag.gov.np/
- रानामगर, उदय (२०७३). *सार्वजनिक व्यवस्थापन* : काठमाडौँ, पैरवी प्रकाशन
- रानामगर,उदय (२०७६). *शासकीय प्रबन्ध र विकास,* काठमाडौँः करीयर काउन्सिलिङ सेन्टर प्रा.लि.
- Acharya, Madhu Raman (2019). Business of Bureaucracy: Kathmandu, Vidyarthi Pustak Bhandar
- Government of Nepal, Ministry of Finance. (2025). *Source Book for Projects Financed with Foreign Assistance Fiscal Year 2025/26*. Ministry of Finance. www.mof.gov.np
- Ministry of Finance, Government of Nepal. (2023). *Development cooperation report FY2021/22*. https://demo.mof.gov.np/uploads/document/file/1704553805_1702976966_DCR%20Report%202022_9.pdf

सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सूचना प्रवाहको व्यवस्था



- जनकराज गौतम

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको धारा २७ मा प्रत्येक नागरिकलाई आफूसँग सम्बन्धित वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुने उल्लेख छ। तर कानुनद्वारा गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई कर लगाएको मानिने छैन भनी नेपाली नागरिकलाई मौलिक हकको रूपमा यो अधिकार प्रदान गरिएको छ। त्यस्तै, प्रत्येक सार्वजनिक निकायले नागरिकको सूचनाको हकको सम्मान र संरक्षण गर्ने गराउने सम्बन्धमा सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ मा व्यवस्था छ। प्रत्येक नागरिकले सार्वजनिक निकायमा रहेको सार्वजनिक महत्त्वको सूचना माग्न सक्ने र पाउने अधिकारलाई सूचनाको हक भनिन्छ। अर्थात्, सार्वजनिक निकायमा खरिद सम्बन्धमा भएको कुनै लिखत, सम्झौता, अभिलेख, विवरणबाट सामग्री, सेवा र निर्माण कार्यको अध्ययन र स्थलगत अवलोकन गर्ने, लिखतको प्रमाणित प्रतिलिपि प्राप्त गर्ने र अन्य कुनै पनि सूचना पाउने अधिकार रहेको हुन्छ। मौलिक हक कार्यान्वयनको लागि सूचनाको हक महत्त्वपूर्ण रहेको छ। नागरिकको यस्तो नैसर्गिक अधिकारलाई सूचनाको हक (Right to Information) भनिन्छ। सन् १९६७ मा अमेरिकामा सूचनाको हकसम्बन्धी कानुन पारित गरेकोमा २०२५ सम्ममा १३० राष्ट्रभन्दा धेरैमा सूचना प्राप्त गर्न पाउने हकसम्बन्धी कानुन पारित गरेका छन्। उक्त ऐनमा सूचनाको हक, सूचनाको प्रवाह, सूचनाको संरक्षण र जरिबानालगायत अन्य विविध व्यवस्थाबारे उल्लेख छ। सूचना जनताको सम्पत्ति भएकोले मन्त्रालय र मातहतका निकायले सूचना सार्वजनिक गर्नुका साथै आगामी दिनमा समेत नियमित रूपमा सार्वजनिक गर्ने प्रतिबद्धता जनाउनुपर्दछ। सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ मा भएको व्यवस्थामा निम्न पक्ष समेटिएका छन्:

(क) सार्वजनिक विषयको सूचनाहरू वर्गीकरण गरी अद्यावधिक गर्ने।
(ख) सार्वजनिक निर्णय, काम कारबाहीलाई खुला र पारदर्शी बनाउने।
(ग) सार्वजनिक निकायमा सूचना अधिकारी र प्रवक्ताको व्यवस्था गर्नुपर्ने।
(घ) नागरिकबाट माग भएबमोजिमको सार्वजनिक सूचना दिनुपर्ने।
(ङ) सार्वजनिक सूचनामा नागरिकको पहुँच सरल र सहज बनाउनु पर्ने।

सूचनासम्बन्धी हकको नियमित तथा सही ढङ्गबाट कार्यान्वयन भएमा सुशासनको प्रवर्धन हुन सक्ने देखिन्छ। तसर्थ, हरेक सार्वजनिक निकायले खासगरी सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सूचना प्रवाहमा चुस्त, दुरुस्त र नियमित अवस्था कायम गर्नसक्नु पर्छ। सूचनाको प्रवाहबाट सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कारोबारमा पारदर्शिता, त्रुटिरहितता, निष्पक्षता तथा स्वार्थरहितता कायम हुनुका साथै सोबाट सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा

---

* पूर्व उपमहालेखापरीक्षक

सुशासन कायम हुन्छ। सुशासनसम्बन्धी व्यवस्थित परिपाटी स्थापित भएपछि मात्र समृद्धि हासिल गर्न सकिन्छ। सूचना प्रवाहमा सार्वजनिक निकायको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने भएकोले सार्वजनिक निकायले समेत सूचना प्रवाहमा नमुनाको रूपमा काम गर्न सक्नुपर्ने भएकोले सूचनाको हकलाई व्यवहारमा उतार्न खरिद कार्य गर्दा हेक्का राख्नुपर्नेछ। सूचना सार्वजनिक गर्नका लागि समाचार पत्र तथा अन्य उपयुक्त माध्यम प्रयोग गर्न सकिन्छ।

साथै, उक्त ऐनमा सूचनाको हक, सूचनाको प्रवाह, सूचनाको संरक्षण र जरिबानालगायत अन्य विविध विषय उल्लेख छन्। तसर्थ, सार्वजनिक खरिद कार्यमा सुशासन कायम गर्नका लागि सूचनाको प्रवाह गर्ने, प्रकाशन गर्ने, आह्वान गर्ने तथा जानकारी दिने कार्यमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ का विभिन्न दफा र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ का विभिन्न प्रावधानमा सूचनाको प्रवाहबारे यो लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ। सार्वजनिक खरिदका प्रक्रिया तथा खरिद व्यवस्थापनअन्तर्गतको खरिदका चरणमा सूचना दिने अवस्था, सूचनाका विधि, सूचनामा उल्लेख हुनुपर्ने पक्ष जस्तै अवधि, रकम, कागजात, योग्यता आदिबारे उल्लेख हुनुपर्नेछ। सूचनासँगै अन्य प्रवाहमा मूल्याङ्कनका नतिजा, दुई पक्षबिचको सम्झौता, जमानत, कार्यस्थलमा सूचनापाटी, कालोसूचीलगायतका पक्षमा सूचना दिने, प्रकाशन गर्ने, पत्राचार गर्ने, उल्लेख गर्ने, प्रसारण गर्ने कार्यलाई सरोकारवालाको सूचनाको हक मानिने भन्ने मान्यतामा यो लेख तयार गरिएको छ।

निकायको स्वरूप र प्रकृति

सार्वजनिक खरिद ऐन ,२०६३ मा सार्वजनिक निकायको परिभाषामा परेका सार्वजनिक निकाय र यदि कुनै संस्था सार्वजनिक निकाय भएको बेहोरा जानकारी गराउन पर्ने भएमा ऐनको दफा (७) अनुसार संस्थाहरू पनि सार्वजनिक निकाय भएको बारे नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी कार्य बोझ र कार्य प्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा एकाइको स्थापना गरी खरिद अधिकारी तोक्नुपर्नेछ। त्यस्तै, उक्त शाखाबाट हुने कार्यमा अन्य कार्यका अतिरिक्त प्रस्ताव, बोलपत्र, वा खरिदसम्बन्धी अन्य कुनै विषयमा सूचना दिने कार्यमा खरिद महाशाखा, शाखा वा एकाइको जिम्मेवारी तोकिएको अधिकारीले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको स्वीकृति लिएर मात्र गर्नुपर्दछ।

संक्षिप्त सूची (दफा ३०)

निर्धारित रकमभन्दा बढी रकमको परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्ने भएमा सार्वजनिक निकायले त्यस्तो परामर्श सेवा दिन इच्छुक व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीबाट सोसम्बन्धी आशयपत्र सङ्कलन गर्न कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा आवश्यक पक्ष खुलाई खुल्ला रूपमा आशयपत्र माग गरी संक्षिप्त सूची तयार गर्नका लागि सूचना प्रकाशन गर्नुपर्दछ। सोहीअनुसार सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ७० मा परामर्श सेवामा बीस लाख रुपैयाँभन्दा बढी मूल्यको परामर्श सेवा खरिद गर्न सूचना प्रकाशन गरी आशयपत्र माग गर्नुपर्छ। सामान्यतया, बीस लाख रुपैयाँभन्दा बढी दश करोड रुपैयाँसम्मको लागत अनुमान भएको परामर्श सेवा खरिद गर्नु परेमा राष्ट्रियस्तरको आशयपत्रदाताबिच मात्र प्रतिस्पर्धाका लागि सूचना प्रकाशन गर्नुपर्नेछ।

घरेलु प्राथमिकता (दफा ८)

सार्वजनिक निकायले अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र मार्फत गर्ने खरिदमा नेपाली उद्यमी तथा व्यवसायीलाई तोकिएबमोजिम घरेलु प्राथमिकता (Domestic preference) दिने बारे बोलपत्र आह्वानको सूचना र बोलपत्र सम्बन्धी कागजात (Documents) मा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

अस्वीकृत तथा खरिद कारबाही रद्द (दफा ६ र दफा २६)

पूर्व योग्यताको आधारमा छनोट भएका योग्य आवेदकको सूची सार्वजनिक रूपमा प्रकाशन गरी बोलपत्र अस्वीकृत भएको वा खरिद कारबाही रद्द भएको कारणसहितको सूचना सबै बोलपत्रदातालाई दिनुपर्ने उल्लेख छ। त्यस्तै, सूचना दिएको तीस दिनभित्र पूर्व योग्यताको प्रस्ताव (Proposal for pre-qualification) अस्वीकृत भएको वा खरिद कारबाही रद्द भएको बारे कुनै आवेदकले कारणसहित जानकारी माग गरेमा निजलाई सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले त्यस्तो जानकारी दिनुपर्नेछ।

बोलपत्रको स्वीकृति र खरिद सम्झौता (दफा २७ र ५२)

सार्वजनिक निकायले परीक्षणबाट मूल्याङ्कनका लागि योग्य भएका बोलपत्रहरूमध्ये न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र (Lowest evaluated substantlliay responsive bid) स्वीकृति भएपछि बोलपत्र छनोट भएको सात दिनभित्र सार्वजनिक निकायले सम्बन्धित बोलपत्रदातालाई निजको बोलपत्र स्वीकृत गर्ने आशयको सूचनामा कार्य सम्पादन जमानतसहित खरिद सम्झौता गर्नको लागि खरिद सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनुपर्नेछ।

ग्राह्यताको आधार (नियम ४०)

बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा बोलपत्रदाताको ग्राह्यता (Eligibliity) का आधार तथा कागजात उल्लेख गर्न छुटेमा, स्पष्ट रूपमा उल्लेख नभएमा र अन्य कुनै कुरा संशोधन गर्नु परेमा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र पेस गर्ने अवधिभित्रै राष्ट्रियस्तरको दैनिक पत्रिकामा र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा सूचना प्रवाह गर्न सक्नेछ। यस्तो सूचना प्रकाशनमा बोलपत्रदातालाई बोलपत्र पेस गर्न थप समय आवश्यक पर्ने भएमा बोलपत्र पेस गर्ने अन्तिम समय बढाउने सूचनासमेत दिनुपर्ने व्यवस्था छ।

बोलपत्र पेस गर्नु पूर्व बैठक (नियम ५२)

सार्वजनिक निकायले बोलपत्रदातालाई बोलपत्रसम्बन्धी कागजात, प्राविधिक स्पेसिफिकेसन, निर्माणस्थल तथा अन्य यस्तै कुरासम्बन्धी जानकारी गराउन बोलपत्र पेस गर्ने अन्तिम दिनभन्दा राष्ट्रियस्तरको बोलपत्र भए कम्तीमा दश दिन र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको भए कम्तीमा पन्ध्र दिन अगावै बोलपत्रदाताहरूको पूर्व बैठकको आयोजना गर्नेबारे सूचना दिनुपर्ने व्यवस्था छ।

खरिद विधि

सार्वजनिक निकायले समानस्तरका मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेता जस्तै आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवाप्रदायकहरूबिच प्रतिस्पर्धा गराउन सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न लिखित सूचना दिनु पर्दछ। यससम्बन्धी कानुनी व्यवस्था निम्नानुसार भएको छः

ऐन तथा नियम	खरिद विधि	खरिदका विषय	म्याद अवधि
दफा १४	बोलपत्र आह्वान	बोलपत्र र पूर्व योग्यता निर्धारणको प्रस्ताव आह्वानको सूचना राष्ट्रियस्तरको दैनिक समाचार पत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्ने र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रको हकमा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चार माध्यममा प्रकाशन गर्न सकिने ।	राष्ट्रियस्तर र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको बोलपत्रका लागि क्रमशः कम्तीमा ३० दिन र ४५ दिनका अवधि दिई सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने ।
दफा ३१ र नियम ७१	संक्षिप्त सूची	संक्षिप्त सूची तयार भएपछि सूचीमा परेका आशय पत्रदाताहरूलाई प्रस्तावसम्बन्धी कागजात तोकिएका पक्षहरू समेटिएका विषयसमेत उल्लेख गरी प्रस्ताव माग गर्ने ।	रु.२० लाखसम्मको १५ दिन र सोभन्दा माथिको रकममा तीस दिनको म्याद दिएर प्रस्ताव मागको सूचना गर्ने।
दफा ८ नियम ३१ख.	क्याटलग सपिङ्ग	हेभी इक्विपमेन्ट, सवारीसाधन, मेसिनरी, उपकरण, एक्सरे वा एम आर आई जस्ता स्वास्थ्य सेवाको लागि आवश्यक पर्ने यान्त्रिक मालसामान उत्पादक वा अधिकृत बिक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा खरिद गर्नसक्ने।	आधिकारिक बिक्रेतालाई कम्तीमा सात दिनदेखि बढीमा पन्ध्र दिनसम्मको सूचना दिई प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्ने।
८ नियम ३१ग.	सीमित बोलपत्र	सीमित मात्रामा उपलव्ध भएको कुनै मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा खरिद गर्ने।	पन्ध्र दिनको बोलपत्र आह्वानको सूचनाको माध्यमबाट बोलपत्र प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न सकिने।
दफा ८ नियम ३१ङ	स्वदेशी बोलपत्रबिच प्रतिस्पर्धा	एक चरणको खुला बोलपत्र आह्वान गर्दा रु.दुई करोडदेखि रु.एक अर्बसम्मको कार्यमा आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गर्ने।	प्राविधिक प्रस्तावमा सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रलाई ७ दिन अवधिको सूचना दिने।
नियम ३१ज (५)	उपस्थिति हुने	रासायनिक मल खरिदको हकमा आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समयमा उपस्थित हुन राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बोलपत्रमा।	कम्तीमा ७ दिनको अबधि दिई सूचना गर्नुपर्ने।
दफा ११ दफा ३२	प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव	प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव अलग—अलग सिलबन्दी खाममा राखी बाहिरी खाममा सिलबन्दी सारभूत रूपमा प्रभावग्राही अर्थात् सबै आधारमा सफल हुने बोलपत्र सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मानिने।	सफल बोलपत्रदाताहरूलाई कम्तीमा सात दिने सूचनामा बोलपत्र खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गर्नुपर्ने।
नियम ८४	सिलबन्दी दरभाउपत्र	स्वीकृत कार्यक्रम र खरिद योजनाअनुसार बीस लाख रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवाको लागि सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गर्ने।	कम्तीमा पन्ध्र दिने अवधिको सूचनामा दरभाउपत्र खोल्ने स्थान, मिति तथा समय उल्लेख गर्नुपर्ने।
नियम ९७	उपभोक्ता समिति	एक करोड रुपैयाँसम्मको निर्माण कार्य वा सम्बन्धित सेवा स्थानीय उपभोक्ता समितिमार्फत गराउन कामको प्रकृति, परिमाण, लागत अनुमान, समितिले बेहोर्ने रकम र अन्य आवश्यक कुराहरू खुलाई सूचना प्रकाशन गर्ने। नियम ९७ (७) बमोजिम सूचना टाँस गर्नुपर्ने, सार्वजनिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था उल्लेख छ।	सम्झौतामा निर्धारण भएबमोजिमको अवधिमा सोही आर्थिक वर्षभित्र सम्पन्न हुने सम्झौता गर्ने

बोलपत्र जमानत (नियम ५३)

सार्वजनिक निकायले खरिदको प्रकृतिअनुसार सबै बोलपत्रदातालाई समानरूपले लागु हुने गरी स्वीकृत लागत अनुमान रकमको दुईदेखि तीन प्रतिशत रकमको सीमाभित्र रही निश्चित रकम तोकी बोलपत्र आव्हानको सूचनामा बोलपत्रदाताले बोलपत्रसाथ पेस गर्ने बोलपत्र जमानत रकम उल्लेख गर्ने व्यवस्था छ। यस्तो रकम नगदै वा वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाले जारी गरेको सो रकम बराबरको बोलपत्र जमानत हुनुपर्दछ। तर लागत अनुमान रकम नखुल्ने वा एकाइ दर मात्र खुल्ने गरी बोलपत्र आह्वान गरिएको

अवस्थामा बोलपत्रसम्बन्धी कागजात वा पूर्वयोग्यतासम्बन्धी कागजात र बोलपत्र आह्वानको सूचनामा बोलपत्र जमानतको लागि एकमुष्ट रकम तोक्न सक्नेछ। सार्वजनिक निकायमा परेको सूचना मागसम्बन्धी विवरण निम्नानुसार आवस्यक देखिएको छः

(क) सूचना माग गर्नेको नाम, ठेगाना र सूचना माग गरेको मिति
(ख) माग गरिएको सूचनाका संक्षिप्त विवरण
(ग) सूचना दिए नदिएको र सो निर्णयको मिति कार्यालय प्रमुख, सूचना अधिकारीमध्ये कुन तहबाट सूचना दिएको
(घ) सूचनाका नदिएको भए सोको कारण

प्राविधिक प्रस्ताव छनोट (नियम ७८)

मौजुदा सूचीमा समावेश भएका प्रस्तावदातालाई आर्थिक प्रस्ताव खोल्ने स्थान, मिति र समय उल्लेख गरी सो मिति र समयमा उपस्थित हुन राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा कम्तीमा सात दिन र अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रस्तावको हकमा कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि राखेर सूचना दिनुपर्दछ। साथै, उत्तीर्णाङ्क प्राप्त नगर्ने प्रस्तावदातालाई निजको प्राविधिक प्रस्ताव छनोट हुन नसकेको कारण खुलेको सूचनासहित निजको आर्थिक प्रस्ताव फिर्ता दिनुपर्दछ। त्यसैगरी, छनोट भएको प्रस्तावदातासँग वार्ताको लागि सार्वजनिक निकायले प्रस्ताव छनोट भएको सात दिनभित्र त्यस्तो प्रस्तावदातालाई मिति, समय र स्थान खोली वार्ता गर्न आउन सूचना दिनुपर्दछ।

घर जग्गा भाडामा लिने (नियम९४)

सार्वजनिक निकायले घर जग्गा भाडामा लिनु पर्दा काठमाडौ उपत्यकाभित्रको केन्द्रीयस्तरको निकायको हकमा कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधिको सूचना राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा प्रकाशन गर्ने र क्षेत्रीय वा जिल्लास्तरको निकायको हकमा कार्यालयको सूचना पाटीमा कम्तीमा सात दिनको अवधिको सूचना टाँस गरी भाडाको प्रस्ताव माग गर्नुपर्दछ।

सेवा करार (नियम ९५)

कार्यालय सुरक्षा, चिट्ठीपत्र ओसार-पसार, सरसफाई, टेलिफोन, विद्युत र धाराको सञ्चालन तथा रेखदेख, पशुस्वास्थ्य तथा कृषि प्रसार कार्य, बगैंचाको सम्भार र रेखदेख, टाइपिङ वा कम्प्युटर टाइप, ड्राइभिङजस्ता सार्वजनिक निकायको दैनिक कार्य सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने सेवा करारमा लिनु परेमा सार्वजनिक निकायले कुनै व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीसँग करारमा लिने, १५ दिनको सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने र सूचनामा आवश्यक जानकारी खुलाउनुपर्ने व्यवस्था छ।

गैर सरकारी संस्था (नियम ९९)

सार्वजनिक निकायले दश लाख रुपैयाँसम्मको काम गराउनको लागि मौजुदा सूचीमा समावेश भएका गैरसरकारी संस्थालाई कम्तीमा पन्ध्र दिनको अवधि दिई दैनिक समाचार पत्रमा सूचना प्रकाशन गरी सो संस्थाबाट प्रस्ताव माग गर्नुपर्दछ। सूचना दिइएको प्रस्तावदाता सम्झौता गर्न नआएमा निज पछिको कार्यक्षेत्रगत सर्त पूरा गरी सबैभन्दा कम रकम प्रस्ताव गर्ने प्रस्तावदातासँग सम्झौता गर्न सक्ने व्यवस्था छ।

लिखित सूचनाः(नियम १४१(४क)

सम्बन्धित पक्षको कार्यालय वा घरमा लिखित सूचना पठाउँदा निज फेला नपरेमा वा निजको ठेगानामा पठाउँदा त्यस्तो सूचनामा तोकिएको अवधिमा निजले स्पष्टीकरण पेस नगरेमा सो सम्बन्धमा राष्ट्रियस्तरको समाचार पत्रमा ७ दिनको सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गर्नुपर्दछ। त्यसरी सूचना प्रकाशन भएकोमा त्यस्तो सूचना रीतपूर्वक दिएको मानिने व्यवस्था छ।

अनुसूचीमा हेरफेर (नियम १५२)

नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी अनुसूचीमा आवश्यक थपघट वा हेरफेर गर्न सक्ने प्रावधान रहेको छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी सार्वजनिक निकायको कार्यचक्रमा सूचनाको प्रकाशन गरी नियमन गर्ने, अभिलेख राख्ने, प्रतिवेदन तयार गर्ने कार्यसहित सरोकारवालामा पुऱ्याउनुपर्छ। कानुनबमोजिम सूचना प्रकाशन गर्नुपर्ने वा मागबमोजिम दिनुपर्नेमा प्रकाशन पनि नगर्ने र मागबमोजिम नदिएको अवस्थामा कानुनी प्रावधान र आचरण तथा व्यवहार नमानेको ठहर्छ। कुनै एउटा सार्वजनिक निकायले समानस्तरको मालसामान उत्पादन वा वितरण गर्ने उत्पादक कम्पनी वा त्यसको आधिकारिक बिक्रेतालाई प्रतिस्पर्धा हुने गरी सूचनाको माध्यमद्वारा बोलपत्र, सिलबन्दी दरभाउपत्र वा प्रस्ताव माग गरी खरिद गर्न लिखित सूचना दिई आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी, परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकहरूबिच प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सार्वजनिक निकायले खरिदसम्बन्धी कार्यबोझ र कार्य प्रकृतिको आधारमा छुट्टै महाशाखा, शाखा वा एकाइको स्थापना भएकोले उक्त शाखाबाट हुने कार्यका अतिरिक्त प्रस्ताव, बोलपत्र वा खरिद सम्बन्धी अन्य कुनै विषयमा सूचना दिने कार्यमा जिम्मेवारी तोकिएको अधिकारीले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको स्वीकृति लिएर आधिकारिकता प्राप्त भएपछि उक्त जानकारी सार्वजनिकीकरण गर्नुपर्दछ। कार्यालयहरूले गरेका कामको विवरण प्रत्येक तीन-तीन महिनामा नियमित रूपमा सार्वजनिक गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ। सूचना प्रकाशन एवं प्रवाहबाट खरिद कार्य प्रतिस्पर्धात्मक, मितव्ययी, विश्वसनीय हुनुका साथै पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुग्दछ। सार्वजनिक खरिदलाई निष्पक्ष, भेदभावरहित तथा स्वच्छ बनाई सुशासन कायम गर्न समेत यसले महत्त्वपर्ण भूमिका खेल्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- राष्ट्रियस्तरका दैनिक पत्रिका

वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षणको भूमिका



टीकानाथ अर्याल*

कार्यकारी सारांश

लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा वित्तीय जवाफदेहिता महत्त्वपूर्ण विषय हो। राज्यको स्रोत, साधन र शक्तिको प्रयोग जवाफदेहीपूर्ण ढङ्गबाट गर्न, गराउन सके मात्र मुलुकमा सुशासन र समृद्धि हासिल हुन सक्दछ। सार्वजनिक सरोकारका विषयमा नागरिकको चासो सम्बोधन गर्ने, शासकीय प्रक्रिया र प्रणालीमा नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्ने तथा सार्वजनिक स्रोतको व्यवस्थापन र परिचालनमा नागरिकप्रति जवाफदेही हुँदै सो अनुरूपका नीतिगत, कानुनी तथा संरचनागत व्यवस्था र व्यावहारिक अभ्यास आधुनिक लोकतन्त्रको आधारभूत मान्यता हो। नेपालको संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाबमोजिम सङ्घीय सरकार सङ्घीय संसदप्रति तथा प्रदेश सरकारहरू प्रदेश सभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ भने स्थानीय सरकारहरू सम्बन्धित पालिका सभाहरूप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था छ। यसै गरी अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, सार्वजनिक लेखा समितिलगायतका संवैधानिक निकायहरूले समेत जवाफदेहिता प्रवर्धनमा उल्लेख्य भूमिका निर्वाह गरेका छन्। सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता अनुरूप एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा नेपालमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको हो। "जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने" दूरदृष्टि रहेको यो कार्यालय नेपालको संविधान एवं प्रचलित कानुनी व्यवस्थाहरू अवलम्बन गर्दै सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको माध्यमबाट वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्न क्रियाशील रहेको छ। लेखापरीक्षणले आर्थिक कारोबार, विकास-निर्माण र सेवा प्रवाहको सिलसिलामा भएका कमी कमजोरी र सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनमा जिम्मेवार पक्षलाई सजग गराउँदछ।

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक निकायबाट भए, गरेका आर्थिक कारोबार र सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको पाइन्छ। नेपालमा सरकारी वा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण (Public Sector Audit) को ऐतिहासिक पक्ष केलाउन करिब २५० वर्ष पछाडि फर्किनुपर्ने हुन्छ। एकीकृत नेपालका प्रथम राजा पृथ्वीनारायण शाहले नेपालमा विक्रम संवत् १८२८ मा सरकारी अड्डाहरूको आय-व्ययको हिसाब जाँच गर्न, गराउन 'कुमारीचोक अड्डा' नामक एक अधिकार सम्पन्न कार्यालयको स्थापना गरेका थिए। विभिन्न

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

प्रशासनिक अड्डाका कर्मचारीहरूले गरेको आम्दानी र खर्चका विवरण जाँच गरी दुरुस्त राख्नु कुमारीचोक अड्डाको मुख्य काम थियो।

सबै सरकारी निकायहरूको अन्तिम लेखापरीक्षणको लागि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते प्रथम महालेखापरीक्षकको रूपमा श्री चन्द्रबहादुर थापाको नियुक्ति पश्चात् महालेखापरीक्षकको कार्यालयको विधिवत् स्थापना भयो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना पश्चात् कुमारीचोक अड्डाका कार्यहरू यही कार्यालयले गर्न थाल्यो। तथापि तेजारथ सापटी असूल गर्ने, बेरुजु तथा घरेलु तर्फको सरकारी बाँकी बापतको रकम असुल गर्ने, अन्य सरकारी बाँकी रकम असुल गर्ने लगायतका कार्य गर्ने गरी महालेखा नियन्त्रक कार्यालय अन्तर्गत कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयको नाममा उक्त कार्यालय अहिले पनि अस्तित्वमा रहेको छ।

मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको स्थापना गर्ने विश्वव्यापी मान्यता अनुरूप एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा नेपालमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको हो। जनहितका लागि "जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने" दूरदृष्टि (Vision) रहेको यो कार्यालय नेपालको संविधान एवं प्रचलित कानुनी व्यवस्थाहरूको अवलम्बन गरी सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको माध्यमबाट वित्तीय अनुशासन, जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्धन गर्न क्रियाशील रहेको देखिन्छ। यसले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको विचार गरी लेखापरीक्षण गर्दछ र आर्थिक कारोबार, विकास-निर्माण र सेवा प्रवाहको सिलसिलामा भएका कमी कमजोरी र सार्वजनिक नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा जिम्मेवार पक्षलाई सजग गराउँदछ।

यस लेखमा लेखापरीक्षणको अवधारण, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था, उद्देश्य, लेखापरीक्षणका चरणहरू र वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा यसको भूमिका तथा महत्त्वका बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

लेखापरीक्षण

सामान्य अर्थमा लेखापरीक्षण भन्नाले लेखा (हिसाब/किताब) को जाँच गरी रायसहितको प्रतिवेदन तयार गर्ने कार्यलाई बुझिन्छ। आर्थिक कारोबारसँग सम्बन्धित लेखा, कागजात, अभिलेख तथा विवरणहरूको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक जाँच नै लेखापरीक्षण हो। यस अन्तर्गत आर्थिक कारोबार एवं क्रियाकलाप र वित्तीय विवरणहरूको शुद्धता, नियमितता तथा यथार्थताको परीक्षण तथा सोको आधारमा गरिने मूल्याङ्कनदेखि विश्लेषणसहितको प्रतिवेदन तयार गर्ने र अनुगमन लेखापरीक्षण समेतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छ। लेखाविद् मण्टगोमरीले "Auditing is a Systematic examination of the books and records of a business or other organisation in order to ascertain or verify and report up on the facts regarding the financial operations and the results thereof." भनी लेखापरीक्षणलाई परिभाषित गरेका छन्। अर्का लेखाविद् आर. बी. रोजले यसलाई "Audit may be said to be the verification of the accuracy and correctness of the books of accounts by an independent person qualified for the job and not in ay way connected with the preparation of such accounts." भनी उल्लेख गरेका छन्।

त्यसै गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) द्वारा जारी अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड-१०० (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAI-100) मा सार्वजनिक

क्षेत्रको लेखापरीक्षणलाई निम्नानुसार परिभाषित गरिएको छः ''In general public-sector auditing can be described as a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence to determine whether information or actual conditions confirm to established criteria.''

उल्लिखित परिभाषाहरूको आधारमा लेखापरीक्षण भनेको कुनै निकायको वित्तीय कारोबार तथा सोको नतिजा वा विवरणको यथार्थता यकिन गर्न कारोबारसँग सम्बन्धित लेखा, कागजात, अभिलेख तथा विवरणहरूको स्वतन्त्र, निष्पक्ष, योजनाबद्ध एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण र सोबाट देखिएका तथ्य दर्शाउने कार्य हो भन्ने बुझिन्छ।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

आर्थिक क्रियाकलापको सुरुवाती अवस्थामा कारोबारको आकार सानो र न्यून जटिल रहेकोले कारोबारकर्ता वा व्यवसायको मालिक स्वयंले लेखा राख्ने तथा सोको जाँच गर्ने गर्दथे। सोह्रौं र सत्रौं शताब्दीको युरोपेली औद्योगिक क्रान्तिसँगै आन्तरिक तथा बाह्य आर्थिक एवं व्यापारिक कारोबार विस्तार हुँदै गयो। समयक्रमसँगै निरन्तर जनसंख्या वृद्धि तथा गाँस, बास र कपासजन्य मालवस्तुको माग र आवश्यकता वृद्धि हुन थाल्यो। जसबाट कारोबारको आकार तथा उद्योग-व्यवसायमा लगानीको मात्रा वृद्धि हुँदै जाँदा कारोबार गर्ने, लेखा राख्ने तथा सोको जाँच-परीक्षण गर्ने कार्य एकै व्यक्तिले धान्न नसक्ने अवस्थाको सिर्जना भयो। फलस्वरूप लेखा/स्रेस्ता राख्ने व्यक्ति (खजाञ्ची वा लेखापाल) र वर्षभरिको लेखा/स्रेस्ता जाँच गरी सोको सम्पूर्ण बेहोरा व्यवसायको मालिकलाई सुनाउने व्यक्तिको आवश्यकता पऱ्यो। ल्याटिन भाषामा यसरी हिसाबको विवरण सुन्नुलाई "Audire'' भनिने हुनाले पछि सोही शब्दबाट "Audit'' (लेखापरीक्षण) शब्दको प्रादुर्भाव भएको मानिन्छ। सन् १४९४ मा इटालियन लेखाविद् लुका पेसिओलीले लेखा र लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा नयाँ अवधारणाको सूत्रपात गरेपछि आर्थिक प्रशासनमा नयाँ युगको थालनी भयो।

नेपालको सन्दर्भमा राज्य रजौटाको स्थापना र मुद्राको उत्पत्तिसँगै सरकारी तवरमा हिसाब किताब वा लेखा/स्रेस्ता राख्ने प्रथाको सुरुआत भएको मानिन्छ। शासक तथा भारदारहरूलाई आय-व्ययको यथार्थता प्रमाणित गर्नका लागि भुक्तानी गर्नुभन्दा पहिले तोकिएको पदाधिकारी समक्ष मौखिक फाँटवारी बताई खर्च गर्ने प्राचीन प्रथाबाट नै लेखापरीक्षणको अवधारणा सुरुवात भएको भन्ने इतिहासविद्हरुको भनाइ छ। यसरी लेखापरीक्षण कार्य कारोबारको सुनुवाइबाट प्रारम्भ भई लेखा/स्रेस्ताको जाँच गरी कारोबारको सत्यता यकिन गर्ने प्रणालीको अवस्था पार गरी आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलाप र वित्तीय विवरणहरूको मूल्याङ्कन तथा परीक्षण गरी लेखापरीक्षकले राय र सुझाव व्यक्त गर्नुपर्ने अवस्थामा पुग्यो। अतः लेखापरीक्षण कार्य अति महत्त्वपूर्ण र जटिल पेशागत कार्यमा परिणत भयो।

नेपालमा सरकारी लेखापरीक्षणको थालनी सम्बन्धमा यकिन तिथि मिति पाइएको छैन। यद्यपि प्राचीन कालमा नेपालमा सरकारी दामकाम गर्ने वा स्रेस्तादारहरूले आफूले "कुनै हिनामिना तथा मस्यौट गरेको छैन/गर्ने छैन'' भनी दशैंको टीकाको दिनमा तामा, तुलसी र दुबो हातमा लिई गोबरले लिपेको ठाउँमा बसी भाइ- भारदार तथा देवी देवता साक्षी राखी शपथ वा किरिया खानुपर्ने चलन रहेको किम्वदन्ती पाइन्छ। मल्लकालमा यस्तो प्रथामा केही परिवर्तन भई दामकाम गर्ने व्यक्तिहरूलाई तोकिएको समयमा वसन्तपुरको कुमारी मन्दिरमा आई शपथ खानुपर्ने प्रथा चल्यो। राजा पृथ्वीनारायण शाहले सरकारी कारोबार गर्नेहरूले शपथ खानको लागि कुमारीदेवीको मन्दिर प्राङ्गणमा चोक निर्माण गरी त्यहाँ बसी हिसाब जाँचको काम भाइभारदारहरूबाट हुने प्रचलन सुरुवात गरे। देवीको अगाडि निष्ठा र नैतिकताको शपथ खाए पनि केही

व्यक्तिले सरकारी रकम हिनामिना, मस्यौट गर्ने गरेको भेटिएपछि ठाउँ-ठाउँमा हिसाब जाँच गर्न जाने टोली नै बनाई मूल जाँचकी अड्डाको नाममा काठमाडौंको वसन्तपुर डबलीमा राजा पृथ्वीनारायण शाहले सम्वत् १८२८ वैशाख ६ गते एक छुट्टै हिसाब जाँच गर्ने एक शक्तिशाली (अधिकार सम्पन्न) निकाय स्थापना गराए। सोही कार्यालयको नाम पछि गएर 'कुमारीचोक' अड्डा रहन गएको पाइन्छ। उक्त अड्डा हालको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रारम्भिक स्वरूप थियो।

नेपालको पहिलो संविधान "नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४" मा सरकारको आय व्ययको लेखापरीक्षण गर्न श्री ३ महाराजले एक मुख्य लेखापरीक्षक नियुक्त गर्न सक्ने प्रावधान रहे तापनि सो अनुसार लेखापरीक्षक नियुक्त भएको पाइँदैन। त्यस्तै, नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को भाग ८, धारा ६१ मा नेपालमा एक नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षक रहने र निजलाई मन्त्रिपरिषद्को सिफारिशमा श्री ५ ले नियुक्त गर्ने व्यवस्था भएकोमा सोअनुसार नियन्त्रक तथा महालेखापरीक्षकको नियुक्ति नभएकोले उक्त व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएन। लेखापरीक्षणको माध्यमबाट मुलुकमा वित्तीय अनुशासन एवम् जवाफदेहिता कायम गर्न तथा सरकारी आम्दानी, खर्च र कार्यहरूको लेखापरीक्षण गर्न तत्कालीन नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम २०१६ साल आषाढ १५ गते नेपालका प्रथम महालेखापरीक्षकको नियुक्तिसँगै सबै सरकारी निकाय तथा सार्वजनिक संस्थानहरूको अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न महालेखापरीक्षकको कार्यालयको स्थापना भएको देखिन्छ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले "जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने" दूरदृष्टि (Vision) र "सरोकारवालालाई सार्वजनिक कोषको दक्षतापूर्ण उपयोग सम्बन्धमा आश्वस्त पार्न स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने" गन्तव्य (Mission) निर्धारण गरी निष्ठा, स्वतन्त्रता, व्यावसायिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई आफ्ना मूल्य मान्यता (Core Values) का रूपमा अङ्गीकार गरेको छ। यस कार्यालयले लेखापरीक्षण कार्यलाई मर्यादित, सक्षम र सबल बनाउन एवम् असल अभ्यासहरूको अनुसरण गरी लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्न विभिन्न मानदण्ड, निर्देशिका तथा मार्गदर्शनहरू प्रयोगमा ल्याएको छ। यसै गरी लेखापरीक्षण कार्यलाई सूचना प्रविधिमैत्री बनाउँदै जाने सिलसिलामा लेखापरीक्षण योजनादेखि अनुगमन (सम्परीक्षण) सम्मका क्रियाकलापहरू अनलाइन प्रणालीबाटै सम्पादन गर्ने गरी आर्थिक वर्ष २०७७।७८ देखि नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ।

लेखापरीक्षण कार्यलाई बढी सूचनामूलक, यथार्थ र पारदर्शी बनाउने अभिप्रायले यस कार्यालयले कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा आवश्यकताअनुसार नागरिक समाजको सहभागिता गराउँदै आएको छ भने सङ्घीयता कार्यान्वयन पश्चात् संविधानको व्यवस्थाबमोजिम स्थानीय तहको लेखापरीक्षणसमेत गर्दै आएको छ।

लेखापरीक्षणसम्बन्धी संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

१. **नेपालको संविधान -** नेपालको संविधानको भाग २२ अन्तर्गत धारा २४० र २४१ तथा भाग ३२ अन्तर्गतको धारा २९४ महालेखापरीक्षकसँग सम्बन्धित छन्। यस संविधानबमोजिम स्थानीय तहसमेतको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुने व्यवस्था भई यस कार्यालयको कार्यक्षेत्र तथा जिम्मेवारी थप भएको छ। संविधानको धारा २४१ बमोजिम महालेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायअनुसार छन्:

राष्ट्रपति र उप-राष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, सङ्घीय संसद, प्रदेश सभा, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, संवैधानिक निकाय वा सोको कार्यालय, अदालत, सुरक्षा निकाय लगायतका सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा लेखापरीक्षण गर्ने।

५० प्रतिशतभन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षणका लागि लेखापरीक्षक नियुक्तिका लागि परामर्श र अपनाउनु पर्ने सिद्धान्तका सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने। महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षणको सिलसिलामा लेखासँग सम्बन्धित कागजपत्रहरू जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुने र त्यस्तो कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुने।

महालेखापरीक्षकलाई लेखापरीक्षणको सिलसिलामा लेखासँग सम्बन्धित कागजपत्रहरू जुनसुकै बखत हेर्न पाउने अधिकार हुने र त्यस्तो कागजपत्र तथा जानकारी उपलब्ध गराउनु सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको कर्तव्य हुने।

तोकिएका कार्यालयका अतिरिक्त अन्य कुनै कार्यालय वा संस्थाको महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने गरी सङ्घीय कानुनबमोजिम व्यवस्था गर्न सकिने।

लेखापरीक्षण गरिने निकायको लेखा सङ्घीय कानुनबमोजिम महालेखापरीक्षकले तोकेको ढाँचामा राख्नुपर्ने।

संविधानको धारा २९४ मा महालेखापरीक्षकलगायतका संवैधानिक निकायले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्नुपर्ने र प्रधानमन्त्रीमार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन सङ्घीय संसदसमक्ष पेस हुने व्यवस्था छ। उक्त धाराको उपधारा (२) मा वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनुपर्ने कुराहरू सङ्घीय कानुन बमोजिम हुने उल्लेख भएअनुसार लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १९ मा महालेखापरीक्षकबाट वर्षभरिमा भए, गरेका काम कारबाहीको विवरण, लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख बेहोराको सारांश, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको स्थिति र भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधार तथा आवश्यक अन्य कुराहरू समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। साथै तोकिएका निकायको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरिसकेपछि रायसहितको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनसमेत जारी गर्न सक्ने व्यवस्था लेखापरीक्षण ऐनमा रहेको छ। यसै गरी प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग अलग वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेस गर्ने र उक्त प्रतिवेदन मुख्यमन्त्रीमार्फत प्रदेश सभामा पेस हुने व्यवस्था छ।

२. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६** - यस ऐनको दफा ३५ मा प्रत्येक कार्यालयले सबै प्रकारका आय व्यय तथा कारोबारको लेखा र वित्तीय विवरण पेस गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै दफा ३६ मा कारोबारको लेखा तथा विवरण लेखापरीक्षणको लागि पेस गर्नुपर्ने, दफा ३७ मा महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण भई प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका बेरुजु ३५ दिनभित्र तोकिएबमोजिम फर्स्यौंट गरी सम्परीक्षणको लागि महालेखापरीक्षक समक्ष पेस गर्नुपर्ने, दफा ३८ मा महालेखापरीक्षकको कार्यालय तथा केन्द्रीय निकायहरूले बेरुजुको लगत राख्नुपर्ने, दफा ३९ मा बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने गराउने जिम्मेवारी तथा दायित्व बेरुजुसँग सम्बन्धित जिम्मेवार व्यक्ति तथा

आर्थिक कारोबारमा संलग्न पदाधिकारीको हुने व्यवस्था छ। यसै गरी दफा ४० मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औँल्याइएका बेरुजु वा दफा ४१(१) बमोजिम सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुने बेरुजु असुल, नियमित वा प्रमाण पेस गरी फर्स्यौंट तथा फरफारख गर्ने दायित्व सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने, दफा ४१ मा महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका बेरुजुका सम्बन्धमा प्रतिनिधि सभाको सार्वजनिक लेखा समितिमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतसहितको उपस्थितिमा छलफल हुने र दफा ४२ मा सामान्य प्रक्रियाबाट फर्स्यौंट हुन नसकेका बेरुजु फर्स्यौंट गर्न सार्वजनिक लेखा समितिले तोकेको सदस्यको अध्यक्षतामा ५ सदस्यीय बेरुजु फर्स्यौंट समिति गठन गर्न सकिने लगायतका व्यवस्था रहेका छन्।

३. **आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ -** यस नियमावलीको नियम ८७ देखि ९२ सम्म लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपरको कारबाही, बेरुजुको लगत, नियमित तथा असुल गरी बेरुजु फर्स्यौंट तथा फरफारख, सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदनबमोजिम बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने कार्यविधि, बेरुजु फर्स्यौंट समितिबाट बेरुजु फर्स्यौंट गर्ने कार्यविधिसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ भने नियम ९३ मा बेरुजु फर्स्यौंटसम्बन्धी काम कारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारका मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा ३ सदस्यीय बेरुजु फर्स्यौंट अनुगमन समिति रहने व्यवस्था छ।

४. **लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ -** सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण सम्बन्धमा यस ऐनका प्रमुख प्रावधान निम्नानुसार छन्:

- ऐनको दफा ४ बमोजिम कुनै निकाय वा सो अन्तर्गतका कुनै एकाइ छनोट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापको एक-एक गरी वा बीच-बीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएका तथ्यहरू दर्शाउन, त्यसमा विवेचना तथा आलोचना गर्न र वित्तीय विवरण उपर आवश्यकता अनुसार राय सहितको प्रतिवेदन प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने।
- ऐनको दफा ५, ६ र ७ मा वित्तीय तथा विविध विषयको लेखापरीक्षण, सामयिक लेखापरीक्षण, अनुदान तथा सहायता लगायतका क्षेत्रको लेखापरीक्षण गर्नसक्ने, सङ्घ तथा प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह एवं सार्वजनिक संस्थानहरूको जोखिममा आधारित वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षण गर्न तथा विषयवस्तुको तात्त्विक महत्त्वको आधारमा महालेखापरीक्षकबाट छनोट भएका विषयमा कार्यमूलक, सूचना प्रविधि, वातावरणीय तथा विशेष लगायतका क्षेत्रको लेखापरीक्षण गर्न सक्ने।
- ऐनको दफा ८ मा उल्लेख भए अनुसार महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेत विचार गरी आवश्यकताअनुसार लेखापरीक्षण गर्ने विषय वा क्षेत्रहरू देहायअनुसार छन् :

  (क) विनियोजन ऐन तथा अन्य ऐनबमोजिम सेवा तथा कार्यमा खर्च गर्न निर्दिष्ट शीर्षक तथा उपशीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू तोकिएको सीमामा रही निर्दिष्ट प्रयोजनको लागि खर्च भए/नभएको,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(न) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहमा प्रचलित कानुनबमोजिम बाँडफाँट भएको राजस्व, अनुदान तथा रोयल्टीको उपयोग र परिचालन प्रभावकारी भए, नभएको आदि।

ऐनको दफा ९ मा उल्लेख भए अनुसार महालेखापरीक्षकले औचित्यको दृष्टिकोणबाट आवश्यकताअनुसार परीक्षण गर्ने कुराहरू देहायअनुसार छन्:

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

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

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

सरकारी लेखापरीक्षणको उद्देश्य

सरकारी वा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको मूलभूत उद्देश्य सार्वजनिक निकायको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र निष्ठा प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नु हो। साथै सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति तथा उपयोगका सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको आधारमा परीक्षण गरी सोको आधारमा उचित निष्कर्ष र सुझाव प्रदान गर्नु एवं वित्तीय प्रतिवेदनउपर उचित आश्वस्तता प्रदान गर्नु पनि यसको उद्देश्य हो। उल्लिखित लेखापरीक्षणका उद्देश्य हासिल गर्नका लागि निम्न प्रकारका लेखापरीक्षणमा देहायका विषयवस्तु परीक्षण गरिन्छः-

(क) वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit)

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

(ख) परिपालना लेखापरीक्षण (Compliance Audit)

- आर्थिक कारोबार तथा क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा प्रचिलित कानुन, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड तथा नर्म्सको परिपालना गरे/नगरेको,
- कारोबारको पुष्ट्याइँ गर्ने यथेष्ट प्रमाण कागजात राखे/नराखेको,
- विनियोजन ऐनबमोजिम स्वीकृत सीमाभित्र रही निर्दिष्ट प्रयोजनमा खर्च गरे/नगरेको,

- कानुनसम्मत तवरले राजस्वलगायत समस्त आम्दानी असुली र दाखिला गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानुनको परिपालना गरी स्रोत साधनको प्राप्ति, परिचालन एवं अभिलेख राखे/नगरेको,
- खर्च गर्दा दुरूपयोग हुन नपाउने गरी पर्याप्त कानुनी व्यवस्था भए/नभएको, तत्सम्बन्धी नियमन, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था पर्याप्त भए/नभएको र सोको अनुसरण गरे/नगरेको,
- प्रचलित कानुनले व्यवस्था गरेअनुरूप अनुगमन भए/नभएको आदि।

(ग) कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit)

- खर्च गर्दा मितव्ययी व्यवस्था अवलम्बन गरे/नगरेको,
- कार्यक्रमअनुसार निर्धारित समयभित्र प्रगति हासिल गरे/नगरेको,
- कार्यालयको कार्य प्रकृतिअनुसार सेवा प्रवाह स्तर उपयुक्त र प्रभावकारी रहे/नरहेको,
- लक्ष्य प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राख्ने व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो रहे/नरहेको,
- लागतको तुलनामा प्रतिफल मनासिब रहे/नरहेको,
- सङ्गठन व्यवस्थापन उपयुक्त रहेको र कार्यमा दोहोरो भए/नभएको,
- निर्धारित समयमा कार्यक्रम आयोजना सम्पन्न भई प्रतिफल प्राप्त भए/नभएको,
- वातावरण संरक्षण एवं व्यवस्थापनमा समुचित ध्यान पुऱ्याए/नपुऱ्याएको,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उपयोग एवं सूचना प्रणालीको प्रयोग तथा सोको सुरक्षा व्यवस्था प्रभावकारी रहे/नरहेको आदि।

लेखापरीक्षणका चरणहरू (Audit Stages or Cycle)

अन्तिम लेखापरीक्षण (वित्तीय लेखापरीक्षण) मा मूलतः लेखापरीक्षण योजना, सो योजनाको कार्यान्वयन वा स्थलगत लेखापरीक्षण, प्रतिवेदन, अनुगमन र गुणस्तर नियन्त्रण/पुनरावलोकन गरी गरी ५ चरण समावेश हुन्छन्। लेखापरीक्षण योजना अन्तर्गत लेखापरीक्षणका शर्त निर्धारण (Establish the Terms of the Audit) निकायको जानकारी (Knowledge of the entity or Business), जोखिम मूल्याङ्कन (Conduct Risk Assessment), लेखापरीक्षण योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा लगायतका क्रियाकलाप पर्दछन्।



१. **निकायको जानकारी (Knowledge of the entity or Business) -** लेखापरीक्षण योजना तर्जुमा अन्तर्गत लेखापरीक्षण सुरुवात गर्नु अघि लेखापरीक्षण गरिने निकायको काम कारबाही तथा कारोबारको प्रकृति, कारोबारको आकार, स्थापनाको उद्देश्य, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था, सङ्गठन संरचना, कार्य प्रवाह ढाँचालगायतका विषयमा पर्याप्त जानकारी हासिल गर्नुपर्दछ। यसका लागि निकायको वार्षिक प्रतिवेदन तथा कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित अन्य डकुमेण्ट्स, परिचय पुस्तिका, नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था आदिको अध्ययन, सम्बद्ध कर्मचारी तथा पदाधिकारीसँग अन्तर्वाता तथा प्रश्नावली, आन्तरिक तथा बाह्य पक्षबाट सूचना सङ्कलनलगायतका प्रक्रिया अवलम्बन गरिन्छ।

२. **जोखिम मूल्याङ्कन (Conduct Risk Assessment) -** जोखिम मूल्याङ्कन लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। निकायको बारेमा जानकारी हासिल गरिसकेपछि त्यस निकायमा रहन सक्ने अन्तरनिहित जोखिम (Inherent Risk), नियन्त्रण जोखिम (Control Risk) तथा निकायको नियन्त्रण प्रणालीले रोकथाम गर्न नसक्ने खालका जोखिम (Detection Risk) को पहिचान तथा विश्लेषण गर्नुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको मूल्याङ्कन (Test of Control), गत विगतका लेखापरीबाट देखिएका बेहोरा, जोखिम रजिष्टरको अध्ययन आदि माध्यमबाट निकायको जोखिम मूल्याङ्कन गरिन्छ। जोखिम मूल्याङ्कन गर्दा उक्त जोखिम हुन सक्ने सम्भावना (Probability) र सोबाट पर्न सक्ने प्रभाव (Impact) आकलन गरी जोखिमको मात्रा निर्धारण गरिन्छ। सो अनुरूप उच्च, मध्यम र न्यून जोखिमयुक्त निकाय पहिचान गरी लेखापरीक्षणको क्षेत्र र समय (Time & Extend) तय गरिन्छ।

३. **लेखापरीक्षण योजना (Develop an Audit Plan) -** लेखापरीक्षण योजना लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण चरण हो। यस अन्तर्गत लेखापरीक्षणको उद्देश्य, क्षेत्र तथा पद्धति निर्धारण, जोखिम निर्धारण, लेखापरीक्षण रणनीति तथा कार्यनीति निर्धारण, सारभूतता (Materiality) निर्धारण, नमुना परिमाण (Sample Size) निर्धारण गर्ने, विस्तृत लेखापरीक्षण कार्यक्रम तर्जुमालगायतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन्।

४. **प्रमाण संकलन तथा विश्लेषण (Evidence Collection & Analysis) -** यो लेखापरीक्षणको वास्तविक कार्यान्वयन चरण वा स्थलगत लेखापरीणको चरण हो। यस अन्तर्गत भौचर तथा बिल/भरपाई परीक्षण (Vouching), विस्तृत परीक्षण तथा विश्लेषणात्मक कार्यविधि (Test of Deatil and Analytical Procedure), अभिलेख तथा भौतिक सम्पत्ति र क्रियाकलापहरूको निरीक्षण/अवलोकन (Inspection & Observation), तथ्याङ्कहरूको सत्यापन, गणना तथा प्रमाणीकरण (Verification, Calculation & Recalculation), लेखापरीणको बेहोरा वा कैफियतलाई पुष्ट्याइँ गर्ने प्रमाण संकलन तथा विश्लेषण (Collection and Analysis of Evidences), प्रमाण कागजातको अभिलेखीकरण (Documentation) र लेखापरीक्षण राय/निष्कर्ष निकाल्ने (Draw Conclusion) सम्मका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन्। कुनै निकायको नियन्त्रण (Test of Control) को परीक्षण गरिसकेपछि गरिसकेपछि कुन हदसम्म Test of Deatil आवश्यक पर्दछ भन्ने कुरा यकिन गरिन्छ।

५. **प्रतिवेदन तयारी (Audit Report)** - प्रमाण संकलन तथा विश्लेषणबाट निकालिएको निष्कर्षको आधारमा सुरुमा मस्यौदा प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। निकायका जिम्मेवार पदाधिकारी (Those Charge with Governance) सँग मस्यौदा प्रतिवेदन उपर छलफल (Exit Meeting) पछि प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार गरिन्छ। प्रारम्भिक प्रतिवेदनको जवाफ वा प्रतिक्रिया दिने कानुनी म्याद भित्र प्राप्त जवाफ

तथा प्रमाण कागजातका आधारमा फर्स्यौंट भएका बेहोरा हटाई/मिलान गरी अन्तिम प्रतिवेदन तयार गरिन्छ।

६. **अनुगमन लेखापरीक्षण/सम्परीक्षण (Follow-up Audit)** - लेखापरीक्षण सुझावहरू कार्यान्वयन स्थितिको अनुगमन, बेरुजु रकम असुली, प्रमाण तथा नियमित भएको आधारमा तथा सार्वजनिक लेखा समितिबाट बेरुजु कुनै निर्देशन प्राप्त भएको भए सो समेतको आधारमा फर्स्यौंट तथा सम्परीक्षण गर्ने लगायतका क्रियाकलाप अनुगमन/सम्परीक्षण अन्तर्गत समावेश हुन्छन्। लेखापरीक्षण सुझावहरू कार्यान्वयन स्थितिको आधारमा लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता मापन गर्ने गरिन्छ।

७. **गुणस्तर नियन्त्रण तथा पुनरावलोकन (Quality Control & Quality Assurance Review)** - लेखापरीक्षणको उचित गुणस्तर कायम गर्न हरेक चरणमा सुपरिवेक्षण तथा गुणस्तर नियन्त्रण गर्नुपर्दछ। यस अन्तर्गत लेखापरीक्षणको हरेक चरणमा लेखापरीक्षण टोली प्रमुख तथा सुपरिवेक्षकको नियमित अनुगमन तथा निरीक्षण, प्रतिवेदन जारी पूर्व तथा पश्चातको गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन (Quality Assurance Review), समकक्षी पुनरावलोकन (Peer Review) लगायतका क्रियाकलाप समावेश हुन्छन्। इण्टोसाईले हाल यसलाई गुणस्तर व्यवस्थापन (Quality Management-ISSAI 140) अन्तर्गत समावेश गरेको छ।

नोट - परिपालना तथा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा माथि उल्लिखित चरणका अतिरिक्त योजना तर्जुमाभन्दा अगाडि लेखापरीक्षणको विषय छनोट (Topic Selection) समेत समावेश हुन्छ।

वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका/महत्त्व

सार्वजनिक क्षेत्रको आर्थिक क्रियाकलापको लेखाजोखा गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्नु सार्वजनिक लेखापरीक्षणको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ।



चित्र २ : लेखापरीक्षणको महत्त्व

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

साथै महालेखापरीक्षकबाट राष्ट्रपतिसमक्ष पेस भई सार्वजनिक हुने वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा सार्वजनिक आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित विभिन्न क्रियाकलापमा देखिएका मन्त्रालयगत प्रमुख बेहोराहरू तथा सुधारका लागि सुझावहरू, महालेखापरीक्षकको दृष्टिमा सार्वजनिक जवाफदेहिताको स्थिति, प्रतिवेदनको अनुसूचीमा सम्बन्धित आर्थिक वर्षका जिम्मेवार लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरूको नामावली प्रकाशन लगायतका

माध्यमबाट सार्वजनिक निकाय तथा पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने प्रयास हुँदै आएको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको सङ्गठन (इण्टोसाई) द्वारा जारी अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड-१०० (International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAIs) मा सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षणको महत्त्वलाई यसरी उजागर गरिएको छः ''Public sector auditing is essential in that it provides legislative and oversight bodies, those charged with governance and the general public with information and independent and objective assessments concerning the stewardship and performance of government policies, programmes or operations.''

सार्वजनिक वित्तीय जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने सन्दर्भमा लेखापरीक्षणको महत्त्व तथा भूमिकालाई देहायका बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सबै चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत गर्ने,
- सार्वजनिक निकायको सेवा प्रवाह एवं आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गर्ने,
- कार्यकारी निकाय वा सरकारको काम कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्व प्रवर्धन गर्ने,
- वित्तीय छलकपट तथा त्रुटि (Fraud & Error), अनियमितता तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने,
- सार्वजनिक जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिमा सहयोग गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरूलाई जोखिम पहिचान तथा व्यवस्थापनमा सुझाव प्रदान गर्ने,
- सार्वजनिक निकायका समस्या तथा चुनौतीहरू उजागर गर्दै समाधानका लागि मार्गदर्शन दिने,
- सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूको इमान्दारिता तथा जवाफदेहिता मूल्याङ्कन गरी स्थापित मूल्य मान्यता एवं असल अभ्यासको अनुशरण गर्न प्रोत्साहित गर्ने,
- सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययिता, कार्यदक्षता तथा प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न भूमिका खेल्ने,
- महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट, सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न र आर्थिक क्रियाकलापका क्षेत्रमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र वित्तीय अनुशासन कायम गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुग्ने।

यसै गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) ले INTOSAI-P12: The Value & Benefits of Supreme Audit Institutions तथा INTOSAI-P20: Principles of Transparency and Accountability जस्ता सिद्धान्त जारी गरी सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षणको महत्त्वलाई थप उजागर गरेको छ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको महत्त्व तथा लाभ (INTOSAI-P12) मा सरकार तथा सार्वजनिक निकायहरूमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता तथा निष्ठा प्रवर्धन गर्ने (STRENGTHENING THE ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND INTEGRITY OF GOVERNMENT AND PUBLIC SECTOR ENTITIES) अवधारणा अन्तर्गत Safeguarding the independence of SAIs (Principle 1), Carrying out audits to ensure that government and public sector entities are held accountable for their stewardship over, and use of, public resources (Principle 2), Enabling those charged with public sector governance to discharge their responsibilities in responding to audit findings and recommendaons and taking appropriate corrective action (Principle 3) र Reporting on

audit results and thereby enabling the public to hold government and public sector entities accountable (Principle 4) समेत ४ सिद्धान्त समावेश छन् भने नागरिक, संसद तथा अन्य सरोकारवालाहरू समक्ष निरन्तर सान्दर्भिकता प्रदर्शन गर्ने (DEMONSTRATING ONGOING RELEVANCE TO CITIZENS, PARLIAMENT AND OTHER STAKEHOLDERS) अवधारणा अन्तर्गत Being responsive to changing environments and emerging risks (Principle 5), Communicating effectively with stakeholders (Principle 6) र Being a credible source of independent and objective insight and guidance to support beneficial change in the public sector (Principle 7) गरी ४ सिद्धान्त समावेश छन्। यसै गरी लेखापरीक्षण संस्था उदाहरणीय कार्यद्वारा नमुना सङ्गठन बन्ने (BEING A MODEL ORGANISATION THROUGH LEADING BY EXAMPLE) अवधारणाअन्तर्गत Ensuring appropriate transparency and accountability of SAIs (Principle 8), Ensuring good governance of SAIs (Principle 9), Complying with the SAI's Code of Ethics (Principle 10), Striving for service excellence and quality (Principle 11) र Capacity building through promoting learning and knowledge sharing (Principle 12) गरी ५ समेत सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको महत्त्व तथा लाभ सम्बन्धी जम्मा १२ वटा सिद्धान्त रहेका छन्।

लेखापरीक्षणको प्रभाव (बेरुजु तथा असुली स्थिति)

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

यसै सिलसिलामा २०८२।१।३१ मा सार्वजनिक भएको महालेखापरीक्षकको ६२ औँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार कार्यालयले आर्थिक वर्ष २०८१।८२ मा २०८०।८१ को कारोबारको लेखापरीक्षण अन्तर्गत ३ हजार ९३ सङ्घीय मन्त्रालय तथा निकायको रु.३१ खर्ब ६ अर्ब १६ करोड, १ हजार १६५ प्रदेश मन्त्रालय तथा निकायको रु.३ खर्ब ८ अर्ब ५६ करोड, स्थानीय तह ७५३ र गत वर्षको बक्यौता ८ समेत ७६१ को रु.११ खर्ब १८ अर्ब ४६ करोड, ६९५ समिति र अन्य संस्था समेतको रु.५ खर्ब २२ अर्ब १३ करोड र ४३ सङ्गठित संस्थाको ४५ आय वर्षको रु.४४ खर्ब ७ अर्ब ५ करोडसमेत रु.९४ खर्ब ६२ अर्ब ३६ करोडको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेको देखिन्छ। यस लेखापरीक्षणबाट देहायअनुसार रु.९१ अर्ब ५९ करोड ७९ लाख बेरुजु कायम भएको देखिन्छ।

वर्गीकरण	सङ्घीय निकायहरू तर्फ	प्रदेश निकायहरू तर्फ	स्थानीय तह	समिति/ अन्य संस्था	जम्मा	कुल बेरुजुको प्रतिशत
१. असुल गर्नुपर्ने	**१८३३२४**	**७६८५**	**३५०११**	**७५२३१**	**३०१२५१**	**३२.८९**
२. नियमित गर्नुपर्ने	**२७९२८६**	**२८०५५**	**१९३९८२**	**५९९१९**	**५६१२४२**	**६१.२७**
२.१ अनियमित भएको	१९२९३	९१३८	९७१७५	२५५०६	१५१११२	१६.५०

वर्गीकरण	सङ्घीय निकायहरू तर्फ	प्रदेश निकायहरू तर्फ	स्थानीय तह	समिति/ अन्य संस्था	जम्मा	कुल बेरुजुको प्रतिशत
२.२ प्रमाण कागज पेस नभएको	२५९९८६	१८९१३	९६५०४	३४०७५	४०९४७८	४४.७०
२.३ जिम्मेवारी नसारेको	०	०	०	०	०	०.००
२.४ शोधभर्ना नलिएको	७	४	३०३	३३८	६५२	०.०७
३. पेस्की	**१४८२०**	**६२६०**	**२४२४९**	**८७१५७**	**५३४८६**	**५.८४**
जम्मा बेरुजु	**४७७४३०**	**४२०००**	**२५३२४२**	**१४३३०७**	**९१५९७९**	**१००.००**

स्रोतः महालेखापरीक्षकको ६२ औं वार्षिक प्रतिवेदन।

उल्लिखित तालिका अनुसार कुल बेरुजुमध्ये असुल गर्नुपर्ने बेरुजु ३२.८९ प्रतिशत, नियमित गर्नुपर्ने ६१.२७ प्रतिशत र पेस्की बेरुजु ५.८४ प्रतिशत रहेको छ।

लेखापरीक्षण रकम तथा बेरुजु स्थिति

सार्वजनिक कोषको पहरेदारको रूपमा रहँदै आएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट सम्पादन भएको विगत ३ वर्षको लेखापरीक्षण रकम र बेरुजूको तुलनात्मक स्थिति देहायअनुसार छः

(रकम रु. करोडमा)

प्रतिवेदन	कारोबारको आर्थिक वर्ष	लेखापरीक्षण अङ्क	बेरुजू अङ्क	बेरुजू प्रतिशत
६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	२०७८।७९	७१३८१७	११९७८	१.६८
६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१	२०७९।८०	७८८१६०	९५६०	१.२१
६२ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८२	२०७९।८०	५०५५३२	९१६०	१.८१

उल्लिखित तालिका अनुसार ६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ बाट रु. १ खर्ब १९ अर्ब ७८ करोड (१.६८ प्रतिशत), ६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१ बाट रु. ९५ अर्ब ६० करोड (१.२१ प्रतिशत) र ६२ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८२ अनुसार रु. ९१ अर्ब ६० करोड (१.८१ प्रतिशत) बेरुजु कायम भएको देखिन्छ।

लेखापरीक्षणबाट राजस्वमा योगदान

महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षणको क्रममा तथा सम्परीक्षणको क्रममा विगत ५ वर्षमा देहायअनुसार रु.४९ अर्ब ६४ करोड ७२ लाख असुल भई राज्यकोषमा दाखिला भएको देखिन्छः

(रकम रु. लाखमा)

प्रतिवेदन	असुल गर्नुपर्ने बेरुजु	लेखापरीक्षणको क्रममा असुली	सम्परीक्षणको क्रममा असुली	जम्मा असुली
५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८	२८८२०९	२१५६५	४०१०२	६१६६७
५९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	३३७४७९	६७२०	३५३३६	४२०५६
६० औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९	३०४२६३	१४५३२	११६६३	२६१९५
६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१	२३४००८	१२६२५	२०९०८८	२२१७१३
६२ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१	३०१२५१	४५१७	१४०३२४	१४४८४१
	कुल जम्मा	**५९९५९**	**४३६५१३**	**४९६४७२**

उपसंहार

वित्तीय पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुशासनका अपरिहार्य तत्त्व हुन्, यिनीहरू लोकतन्त्रका आत्मा हुन्। यी तत्त्वलाई राज्य, राज्य अन्तर्गतका निकायहरू र राज्य सञ्चालनमा भूमिका निर्वाह गर्ने सबै पक्षले आत्मसात गर्नुपर्दछ। सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी मुलुकमा वित्तीय जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता कायम गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था स्थापना गरी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको छ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको प्रमुख उद्देश्य सबै सरकारी कार्यालय र सरकारी स्वामित्त्वका संस्थान, बोर्ड, समितिलगायतका निकायको स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं उद्देश्यमूलक परीक्षण गरी सार्वजनिक स्रोत साधनको उच्चतम उपयोगको सुनिश्चितता प्रदान गर्दै वित्तीय सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सघाउ पुऱ्याउनु हो। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको माध्यमबाट महालेखापरीक्षकको कार्यालयले निगरानीकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्दै नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रको आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्धन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न सघाउ पुऱ्याउँदै आइरहेको छ।

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट हुने लेखापरीक्षणबाट सार्वजनिक आर्थिक प्रशासनका हरेक चरणमा प्रभावकारिता कायम गर्न मद्दत पुग्ने, सरकारको काम, कारबाहीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्त्व प्रवर्धन हुने एवं लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा वार्षिक प्रतिवेदनमा औँल्याइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट सार्वजनिक आय-व्ययमा हुने अनियमितता तथा दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग पुग्दछ। इण्टोसाईबाट जारी लिमा तथा मेक्सिको घोषणा पत्रमा उल्लेख भए अनुसार सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको संगठनात्मक तथा वित्तीय स्वतन्त्रता, सरकार तथा व्यवस्थापिकासँगको सम्बन्ध, लेखापरीक्षणको गुणस्तर र लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको प्रभाव, आम सञ्चार माध्यमसँगको सम्बन्ध, प्रतिवेदनको विश्वसनीयता जस्ता पक्षहरूमा ध्यान दिन सकेमा वित्तीय पारदर्शिता एवं जवाफदेहिता प्रवर्धनमा लेखापरीक्षणको भूमिका र महत्त्व अझ बढोत्तरी हुँदै जाने विश्वास गर्न सकिन्छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौँ।
- लेखापरीक्षण ऐन २०७५, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौँ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौँ।
- महालेखापरीक्षकको ६० औँ, ६१ औँ र ६२ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौँ।
- https://www.intosai.org
- https://www.merriam-webster.com
- https://en.wikipedia.org

कार्यमूलक लेखापरीक्षण : अवधारणा, प्रक्रिया एवं अभ्यास

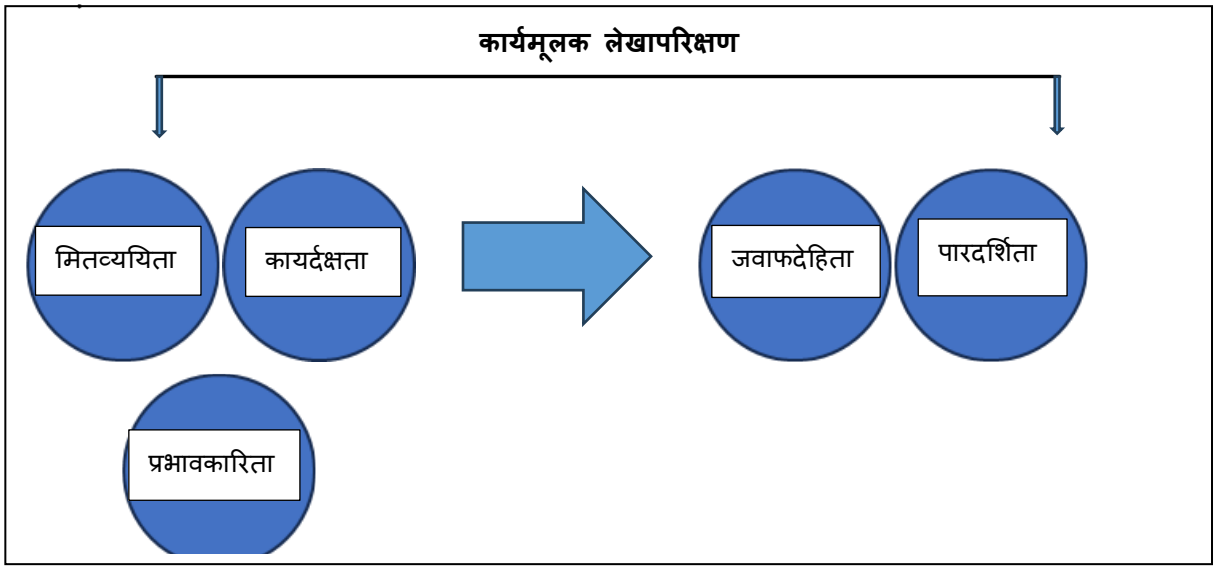
- सिर्जना रिमाल

सन्दर्भ सुरुवात

लेखापरीक्षण भन्नाले आर्थिक कारोबारसँग सम्बन्धित अभिलेखको स्वतन्त्र, निष्पक्ष र उद्देश्यमूलक रूपमा गरिने विश्लेषण, जाँचबुझ, परीक्षण तथा मूल्याङ्कन एवं सोको प्रतिवेदनलाई जनाउँदछ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणले सबै सरकारी कार्यालय, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्वमा रहेका सङ्गठित संस्था तथा सङ्घीय कानुनद्वारा महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण गरिने भनी तोकिएका निकायहरूको लेखा तथा लेखासँग सम्बन्धित कार्यको परीक्षण र त्यसको आधारमा गरिने मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण एवं सम्परीक्षण गर्ने कार्य समसेतलाई समेट्दछ। सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा वित्तीय, कार्यमूलक र परिपालना गरी प्रमुख ३ प्रकारको लेखापरीक्षण रहेका छन्।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण

सरकारी निकाय, आयोजना, कार्यक्रम तथा प्राणालीमा स्रोत साधनको प्राप्ति, व्यवस्थापन तथा उपयोगका सन्दर्भमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको पक्षबाट मूल्याङ्कन तथा परीक्षण गरी भविष्यमा गर्न सकिने सुधार सुझावसहितको प्रतिवेदन गर्ने कार्यलाई कार्यमूलक लेखापरीक्षण भनिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितामध्ये कुनै एक वा सोभन्दा बढी पक्षको मूल्याङ्कन गरी सोको आधारमा सुझावसहितको प्रतिवेदन तयार गरिन्छ।



* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड एवं सँवैधानिक तथा कानुनी आधार

नेपालको संविधानको धारा २४१ तथा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा (५) बमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालय र नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था र सङ्घीय कानुनबमोजिम महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी तोकिएका संस्था वा निकायको लेखा कानुनले तोकेबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको आधारमा लेखापरीक्षण सम्पन्न गर्ने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २९४(१) मा भएको व्यवस्थाबमोजिम महालेखापरीक्षकले वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत सङ्घीय संसदसमक्ष पेस गर्न लगाउने व्यवस्था छ।

नेपालको सन्दर्भमा नेपालका महालेखापरीक्षकले २०७७ देखि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठन इन्टोसाईले जारी गरेको अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षणमान (आई.एफ.पी.पी.) मा आधारित नेपाल सरकारी लेखापरीक्षणमान, कार्यमूलक लेखापरीक्षणको सिद्धान्त (इसाई ३००) र मानदण्ड (इसाई ३०००), कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शनका साथै असल अभ्याससमेतका आधारमा कार्यमूलक लेखापरीक्षण हुँदै आएको छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण सन्दर्भमा अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र, मानदण्ड तथा मार्गदर्शन

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको अतर्राष्ट्रिय सङ्गठन (INTOSAI) ले लेखापरीक्षणका क्षेत्रमा लागु हुने अन्तर्राष्ट्रिय घोषणापत्र, मानदण्ड तथा मार्गदर्शन जारी गर्दै लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा गुणस्तरीयता तथा एकरूपता कायम गर्ने अवसर प्रदान गरेको छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणसँग सम्बद्ध घोषणापत्र, मानदण्ड तथा मार्गदर्शन निम्नानुसार छन्:

क) सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई सिद्धान्त (INTOSAI Principles)

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई सिद्धान्तलाई आधारभूत सिद्धान्त र कार्यप्रक्रियासम्बन्धी सिद्धान्तमा वर्गीकरण गरिएको छ। लेखापरीक्षण संस्थाको आधारभूत सिद्धान्त अन्तर्गत लिमा घोषणापत्र (इन्टोसाई-पी १-९) पर्दछ। त्यस्तै कार्यप्रक्रियासम्बन्धी सिद्धान्तअन्तर्गत सर्वोच्च लेखापरिक्षण संस्थाहरूको स्वतन्त्रतासम्बन्धी मेक्सिको घोषणापत्र (इन्टोसाई-पी १०), सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको मूल्य र लाभ (इन्टोसाई-पी १२), पारदर्शिता र जवाफदेहिताको सिद्धान्त (इन्टोसाई-पि २०), सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको न्यायीक क्षेत्राधिकारगत गतिविधिका सिद्धान्त (इन्टोसाई-पी ५०) पर्दछन्।

ख) सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई मानदण्ड (INTOSAI Standards)

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई मानदण्ड निम्नानुसार रहेका छन्:

- सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षणका आधारभूत सिद्धान्त (इसाई १००-१२९)
- सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका संरचनागत पूर्वसर्त (इसाई १३०-१९९)
- कार्यमूलक लेखारीक्षण सिद्धान्तहरू (इसाई ३००-३९९)

- कार्यमूलक लेखारीक्षण मानदण्डहरू (इसाई ३०००-३८९९)

ग) सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई मार्गदर्शन (INTOSAI Guidance)

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका सन्दर्भमा लागु हुने इन्टोसाई मार्गदर्शन निम्नानुसार रहेका छन्:

- सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था सङ्गठनात्मक मार्गदर्शन (गिड १९००-१९९९): यस अन्तर्गत समकक्षी मूल्याङ्कन (गिड १९००), लेखापरीक्षकको क्षमता विकाससम्बन्धी मार्गदर्शन (गिड १९५०), लेखापरीक्षकको पेशागत विकाससम्बन्धी मार्गदर्शन (गिड १९५१) पर्दछन्।
- पूरक कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शन (गिड ३९००-३९९९): यसअन्तर्गत कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रमुख अवधारणासम्बन्धी मार्गदर्शन (गिड ३९१०) र कार्यमूलक लेखापरीक्षणको प्रक्रियागत मार्गदर्शन (गिड ३९२०) रहेका छन्।

कार्यमूलक लेखापरीक्षणको उद्देश्य

कार्यमूलक लेखापरीक्षणले निकाय, कार्यक्रम, परियोजना तथा प्राणालीको स्रोत प्राप्तिमा मितव्ययिता, स्रोतको उपयोगमा कार्यदक्षता र उद्देश्य प्राप्तिमा प्रभावकारिता सम्बन्धमा वित्तीय तथा अन्य जिम्मेवारीको जवाफदेहिता र पारदर्शिता कुन हदसम्म निर्वाह भएको छ भन्ने कुराको विश्लेषण गरी निष्कर्ष तथा सुझाव प्रस्तुत गर्दछ। तसर्थ कार्यमूलक लेखापरीक्षणले सार्वजनिक क्षेत्रको कार्यहरूमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितामार्फत सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राख्दछ। साथै, परीक्षण गरिने निकाय, कार्यक्रम, परियोजना तथा प्रणालीसँग सम्बद्ध अवस्था विश्लेषण गरी भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधारका लागि सिफारिसहरू (Rooms for Improvement) प्रदान गर्ने उद्देश्य राख्दछ। यसका उद्देश्यलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

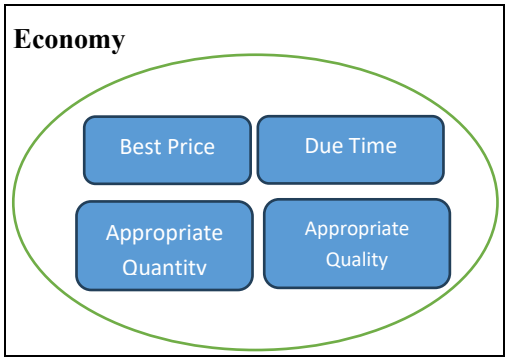
- निकाय, कार्यक्रम,परियोजना तथा प्राणालीको स्रोत प्राप्ति तथा उपयोगमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको दृष्टिकोणले मूल्याङ्कन गरी सुझाव प्रदान गर्ने,
- कार्यसम्पादन प्रतिवेदन प्रणाली सुधारको लागि सुझाव प्रेषित गर्ने,
- आन्तरिक नियन्त्रण तथा कार्यप्रक्रिया व्यवस्थापनमा सुदृढीकरण गर्ने,
- सार्वजनिक जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता प्रवर्धनमा योगदान पुऱ्याउने,
- सार्वजनिक क्षेत्रका सबै प्रकारका स्रोतको व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन सुझाव प्रेषित गर्ने,
- नीति निर्माता, विधायक तथा जनसाधारणलाई उपलब्ध गराइने सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापकीय नतिजासम्बन्धी सूचनाको गुणस्तरमा सुधार गर्ने, कार्यसम्पादन स्थितिमा सुधार ल्याउन सुझाव प्रेषित गर्ने।

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता तथा प्रभावकारिता

मितव्ययिता

Economy = Keeping the Cost Low

मितव्ययिताको सिद्धान्तअनुसार न्यूनतम लागत र तोकिएको समयमा निर्धारित परिमाण र गुणस्तरको वस्तु वा सेवा प्राप्त भए नभएको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। मितव्ययिताले कुनै पनि निकाय, कार्यक्रम, प्राणालीको लागत न्यूनतम गर्न निर्देशित रहन्छ। यस अन्तर्गत प्रायः सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया, विधि, पद्धती र सोसम्बन्धी निर्णयको विश्लेषण गरिन्छ। मितव्ययिताले निश्चित उद्देश्य प्राप्तिको लागि स्रोत साधनको उपयोगलाई न्यूनतम गर्नु वा न्यूनतम स्रोत साधनको उपयोगबाट अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्नुलाई जनाउँदछ।



कार्यदक्षता

Efficiency = Making the most of available resources

कार्यदक्षताको सिद्धान्तअनुसार न्यूनतम स्रोतसाधनको उपयोगबाट तोकिएको अवधिमा अधिकतम परिमाण र गुणस्तरको वस्तु वा सेवा प्राप्त भए/नभएको परीक्षण तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। कार्यदक्षताले कुनै पनि निकाय, कार्यक्रम, प्राणालीमा उपलब्ध स्रोतसाधनको उपयोगबाट अधिकतम परिमाण प्राप्त गर्ने वा तोकिएको लक्ष्य वा परिमाण पूरा गर्न स्रोत साधनको न्यूनतम उपयोग गर्ने तर्फ निर्देशित रहन्छ। यस अन्तर्गत प्रायः सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया, विधि, पद्धति र सोसम्बन्धी निर्णयको विश्लेषण गरिन्छ।

कार्यदक्षताले आगत (Input) र प्रतिफल (Output) बीचको सम्बन्ध मूल्याङ्कन गर्दछ। यसमा संस्था कसरी आगत (Input) लाई उत्पादन (Output) मा रूपान्तरण गर्छ भन्ने प्रक्रियाको समेत परीक्षण गरिन्छ। उपलब्ध स्रोतहरूबाट अधिकतम परिमाण तथा गुणस्तरअनुरूप प्रतिफल प्राप्त भएको छ वा छैन भनी परीक्षण गरिन्छ। कार्यदक्षताको सिद्धान्तअनुरूप लेखापरीक्षणमा मूख्यरूपले निम्न प्रश्नहरूको परीक्षण गरिन्छः

- उपलब्ध स्रोत (Input) को सन्तोषजनक रूपमा प्रयोगको अवस्था छ वा छैन ?
- समान वा मिल्दोजुल्दो नतिजा (मात्रा, गुणस्तर, र समयको हिसाबले) यो भन्दा कम स्रोत प्रयोग गरेर प्राप्त गर्न सकिन्थ्यो वा सकिदैनथ्यो ?
- बेरोजगारहरूका लागि सञ्चालन गरिएको तालिम कार्यक्रमबाट सिर्जना गरिएका रोजगारीहरूको लागत अन्य कार्यक्रमहरूका तुलनामा कति फरक छ?
- यातायात पूर्वाधार परियोजनाहरूलाई प्राथमिकता दिने र छनोट गर्ने क्रममा अधिकतम प्रभाव सुनिश्चित गर्न पर्याप्त मानदण्ड र प्रक्रिया अपनाइएको छ कि छैन?
- विद्यालयहरूले सूचना प्रविधि उपकरणहरूको अधिकतम उपयोग गरिरहेका छन् वा छैनन् ?

त्यसैले कार्यदक्षता भन्नाले दिइएको स्रोतमा अधिकतम उत्पादन प्राप्त गर्नु वा तोकिएको उत्पादनका लागि न्यूनतम स्रोत प्रयोग गर्नु भन्ने बुझिन्छ। गुणस्तर (quality)लाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा दक्षता र मितव्ययिता दुवै सिद्धान्तमा एक महत्वपूर्ण पक्षको रूपमा हेरिन्छ।

प्रभावकारिता

Effectiveness = Achieving the established aims or objectives

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा प्रभावकारिताअन्तर्गत पूर्वनिर्धारित उद्देश्य प्राप्त भए/नभएको वा सम्पन्न क्रियाकलापबाट अपेक्षित उपलब्धि प्राप्त भए/नभएको परीक्षण गरिन्छ। यसअन्तर्गत निकाय, कार्यक्रम तथा क्रियाकलापको पूर्वतयारीदेखि कार्यान्वयन चरणसम्ममा लक्षित सेवाग्राही तथा लाभग्राहीको सहभागिता सुनिश्चित भए/नभएको, लाभग्राहीको आवश्यकता सम्बोधन हुने गरी कार्यक्रमको उद्देश्य तथा क्रियाकलाप निर्धारण भए/नभएको तथा लक्षित वर्गमा अपेक्षित परिवर्तन भए/नभएको परीक्षण गरिन्छ। प्रभावकारिता अन्तर्गत निकाय कार्यक्रम तथा प्राणालीको पूर्वनिर्धारित लक्ष्य तथा उद्देश्य, प्राप्त प्रतिफल एवं प्रभावमा केन्द्रित भई प्रतिफल (Output), परिणाम (Result/Outcome) वा प्रभाव (Impact) लाई आधार लिई परीक्षण तथा विश्लेषण गरिन्छ। प्रभावकारिता लेखापरीक्षणमा सरकारी नीति, कार्यक्रम वा क्रियाकलापले आफ्ना लक्ष्यहरू कति पूरा गरेका छन् र कसरी पूरा गरेका छन् भन्ने कुराको मूल्याङ्कन तथा विश्लेषणगर्दा निम्न विषयमा ध्यान दिनुपर्दछः

- पहिलो, उद्देश्यहरू कति हदसम्म हाँसिल भएका छन्?
- दोस्रो, ती उद्देश्य प्राप्तिमा अवलम्बन गरिएको नीति तथा रणनीतिबाट प्राप्त प्रतिफल कै कारण हो वा होइन?

लेखापरीक्षण गरिने निकाय, कार्यक्रम तथा प्राणालीको प्रभावकारिता विश्लेषण गर्दा प्रतिफल (Output) का आधारमा पूर्वनिर्धारित उद्देश्यहरूको प्राप्ति, परिणाम (Outcome) का आधारमा अपेक्षित परिणामहरूको उपलब्धि वा प्रभाव (Impact) का आधारमा कार्यक्रमले लक्षित वर्गमा ल्याएको सकारात्मक परिवर्तनले समग्र राष्ट्रिय सूचकाङ्कमा पुऱ्याएको योगदानको मूल्याङ्कन गरिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा विभिन्न तरिकाले प्रभावकारिता मापन गर्न सकिन्छः

- **उद्देश्य प्राप्ति विश्लेषण (Goal-Achievement Analysis):** पूर्वनिर्धारित उद्देश्यको प्राप्ति विश्लेषण गरी निष्कर्ष तथा सुझाव प्रस्तुत गरिन्छ।
- **कार्यक्रम पूर्व-पश्चात तुलना (Before-and-After Comparison):** कुनै परियोजना कार्यक्रम प्रणाली नीति रणनीति लागु हुनु अघिको अवस्था र त्यसपछिको अवस्था तुलना गरिन्छ र प्राप्त भएको सकारात्मक परिवर्तन सोही कार्यक्रमकै कारण भएको हो वा बाह्य कारणले भन्ने विश्लेषण गरिन्छ।
- **सूचक (Indicators) को प्रयोग:** उपलब्ध तथ्याङ्कको आधारमा पूर्वनिर्धारित सूचकाङ्कहरू जस्तैः नतिजा, सेवाग्राही संख्या, गुणस्तर प्राप्तिलाई विश्लेषण गरिन्छ।
- **कार्यक्रम सिद्धान्त परीक्षण (Program Theory Testing):** कार्यक्रमले जुन तरिकाले उद्देश्य प्राप्त गर्ने योजना बनाएको छ, त्यो तार्किक रूपमा सही छ कि छैन मूल्याङ्कन गरिन्छ।

  Input →Process → Output → Outcome → Impact

- **नियन्त्रित समूहसँग तुलना (Counterfactual / Control Group Comparison):** कार्यक्रम लागु भएको क्षेत्रको नतिजालाई कार्यक्रम लागु नभएको क्षेत्र, वर्ग र समूहको अवस्थासँग तुलना गरी निष्कर्ष निकालिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा यो विधि दुर्लभ भए तापनि केही विषयमा अत्यन्त उपयोगी हुन्छ।
- **विभिन्न सरोकारवालासँग प्रतिक्रिया (Stakeholder Engagement):** कार्यक्रमको लक्षित वर्ग तथा लाभग्राही, कार्यान्वयनमा संलग्न निकाय तथा कर्मचारी, प्रत्यक्ष तथा परोक्षरूपले सम्बन्धित सरकारी तथा निजी सङ्घसंस्था, सम्बन्धित क्षेत्रका नागरिक समाज, सम्बन्धित विषयविज्ञ, मिडियासँगको छलफल तथा अन्तरक्रिया ।
- कागजात र विवरण विश्लेषण, सरकारी प्रतिवेदन, MIS प्रणाली, योजना कार्यान्वयन विवरण आदि अध्ययन, मामिला अध्ययन (Case Studies) र समान कार्यक्रमसँग तुलना (Benchmarking) गरेर पनि कार्यक्रमको प्रभावकारिता विश्लेषण गरिन्छ।

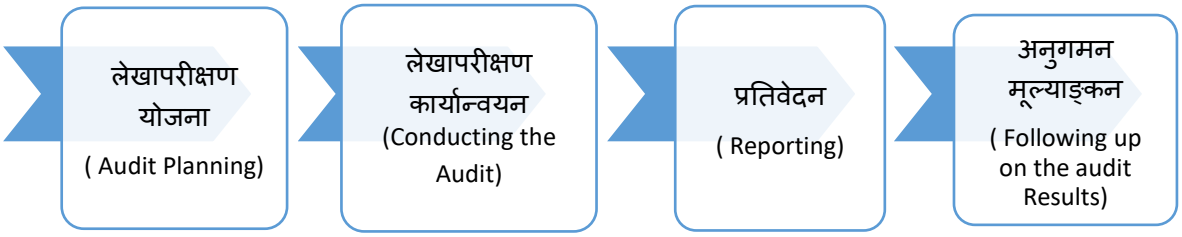
कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा यस्ता विधिहरू प्रयोग गर्दा उपलब्ध स्रोत साधन समय र लेखापरीक्षण विषयको उद्देश्य, क्षेत्र, सीमा र जटिलता समेतका आधारमा प्रयोग गरिएका विधिहरूका सबल तथा दुर्बल पक्षलाईसमेत दृष्टिगत गरी मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। प्रभावकारिता (Effectiveness) मा मूख्यरूपले निम्न प्रश्नहरूको परीक्षण गरिन्छः

- पूर्वाधार परियोजनाहरूले ट्राफिकको बहाव बढाउन, यात्राको समय घटाउन र सुरक्षा सुधार गर्न योगदान गरेका छन् वा छैनन्?
- राष्ट्रपति महिला सशक्तीकरण परियोजनाअन्तर्गत दुर्गम क्षेत्रमा रहेका महिलाको समयमा उद्धार गर्न सकिएको छ कि छैनर यसले मातृमृत्युदर न्यून गर्न राष्ट्रिय लक्ष्यमा योगदान पुऱ्याएको छ वा छैन ?
- उत्तर दक्षिण कालीगण्डकी करिडोरले निर्माण पश्चात् आर्थिक तथा सामाजिकरूपमा के कस्तो योगदान पुऱ्याएको छ ?

उदाहरणका लगि, राष्ट्रपति महिला सशक्तीकरण परियोजना मार्फत मानव विकास सूचकाङ्कमा पछाडि परेका जिल्लाका द्वन्द्व पीडित, अति विपन्न, दलित, पिछडा वर्ग, जनजाति, मधेस, खस, आर्य तथा मुस्लिम वर्गका महिला लक्षित जीविकोपार्जन कार्यक्रममार्फत आत्मनिर्भर बनाउने लक्ष्य राखेको छ, जसबाट देशको बेरोजगारी हटाउन केही हदसम्म सहयोग पुग्नेछ भने यस कार्यक्रमको प्रभावकारिताको लेखापरीक्षण गर्दा प्रतिफल (Output) वा उपलब्धि (Outcome) लाई आधार लिई परीक्षण तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। प्रतिफल (Output) का आधारमा प्रभावकारिता परीक्षण गर्दा लक्षित महिलाको जीविकोपार्जन कार्यक्रममा सहभागिताको अवस्था विश्लेषण तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। त्यस्तै उपलब्धि (Outcome) का आधारमा प्रभावकारिता परीक्षण गर्दा उक्त परियोजना अन्तर्गत सञ्चालित कार्यक्रम नीति तथा रणनीतिले देशको वेरोजगारीको दर कम गर्न सहयोग पुऱ्याएको छ वा छैन जस्ता विषयको विश्लेषण तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। उपलब्धि (Outcome) मूल्याङ्कन गर्दा अन्य निकायहरू जस्तै श्रम, रोजगार, शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात र अन्य कार्यक्रमका अन्तर्सम्बन्धित पक्षलाई समेत विचार गर्नुपर्ने हुन्छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण प्रक्रिया

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा न्यूनतम लागत र समयमा तोकिएको गुणस्तरमा वस्तु वा सेवा प्राप्त भए/नभएको, निश्चित स्रोत साधनको उपयोगबाट अधिकतम उपलब्धि हासिल भए/नभएको र पूर्वनिर्धारित उद्देश्यअनुसार कार्यक्रमको प्रभावकारिता प्राप्त भए/नभएको जस्ता पक्षहरू मूल्याङ्कन गरिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणका समग्र प्रक्रियालाई योजना, कार्यान्वयन, प्रतिवेदन तथा अनुगमन मूल्याङ्कन गरी विभिन्न चरणमा विभाजन गरिएको छ।



- **<u>प्रथम चरणः लेखापरीक्षण योजना (Audit Planning)</u>**

कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट तथा सो लेखापरीक्षण कार्य अगाडि बढाउन कार्यमूलक योजना तर्जुमा गरिन्छ। उपलब्ध स्रोत साधन तथा आवश्यकताअनुसार कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट तथा क्षेत्र निर्धारण गर्दा विभिन्न पक्षहरूको विश्लेषण गर्नुपर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट गर्दा सरकारी निकाय, संसद, सरकार, नागरिक समाज तथा सरोकारवालाको चासो र प्राथमिकता बुझ्नु आवश्यक छ। उदाहरणका लागिः तीनै तहका सरकारले अपनाइएका खरिद नीति तथा कार्यक्रम, दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन अवस्था विश्लेषण, लैङ्गिक समानता तथा सशक्तीकरणसँग सम्बन्धित विषय तथा कार्यक्रम, सार्वजनिक भौतिक पूर्वाधार निर्माणसँग सम्बन्धित विषय तथा परियोजना, शिक्षा तथा स्वास्थ्यसम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रम, वातावरणीय तथा पर्यावरणीय सन्तुलनका विषय, तीनै तहका सरकारबिचको समन्वय तथा कार्यप्रक्रिया विश्लेषण, कुनै विशेष सरकारी सेवा प्रावहको अवस्था विश्लेषण र लैङ्गिक तथा अल्पसंख्यक, अपाङ्गता, वृद्धा अवस्था एवं गरिबीसँग सम्बन्धित विषय तथा अन्य सरोकारवालाको प्राथमिकता तथा चासोको विषयक्षेत्रलाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट गर्दा आधारको रूपमा लिइन्छ।

लेखापरीक्षणको लागि विषय छनोट गर्दा सो विषयको जोखिम, विषयको सारभूतता, नीतिगत तथा वित्तीय विश्लेषणसहितको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट गरिसकेपछि सो विषयका सम्बन्धमा थप जानकारी प्राप्त गर्ने उद्देश्यअनुरूप पूर्व अध्यन गरिन्छ। साथै उक्त विषय लेखापरीक्षणको उद्देश्य, लेखापरीक्षण पद्धति (Approach), मूल्याङ्कन आधार (Criteria), विधि (Methodology) निर्धारण गरी अडिट डिजाइन म्याट्रिक्स (Audit Design Matrix-ADM) बनाइन्छ र सोका आधारमा एकाइगत लेखापरीक्षण योजना स्वीकृत गरिन्छ।

- **<u>दोस्रो चरणः लेखापरीक्षण कार्यान्वयन (Conducting the Audit)</u>**

यस चरणमा लेखापरीक्षण योजना बमोजिमको लेखापरीक्षण कार्यक्रम कार्यान्वयन गरिन्छ। लेखापरीक्षण डिजाइन मेट्रिक्समा उल्लिखित विधि पद्धति अवलम्बन गरी सूचना तथा प्रमाण सङ्कलन गरी विश्लेषण गरिन्छ। लेखापरीक्षणको क्रममा सूचना तथा प्रमाण सङ्कलन गर्दा सोको पर्याप्तता, उपयुक्तता एवं वैधता जस्ता पक्षलाई केन्द्र विन्दुमा राखेर सूचना तथा तथ्याङ्क सङ्कलन गर्नु पर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको मानदण्ड बमोजिम कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सम्बद्ध सरोकारवालालाई लेखापरीक्षक (Auditor), प्रयोगकर्ता (Intendent Users), जिम्मेवार पक्ष (Responsible Party) गरी मुख्यत तिन पक्षमा विभाजन गरिएको छ। लेखापरीक्षण कार्यलाई सहभागितामूलक बनाउन सम्बद्ध पक्षसँगको प्रवेश बैठक, पदाधिकारीहरूसँग मस्यौदा प्रतिवेदनउपर छलफल र प्राप्त सुझावसहितका बेहोरा सम्प्रेषण गरी प्राप्त जवाफबमोजिम प्रतिवेदन परिमार्जन गरी प्रतिवेदन जारी गर्नुपर्दछ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा कुनै एक निकाय, कार्यक्रम, क्रियाकलाप र प्रणाली वा बहुनिकाय संलग्न कार्यक्रम, क्रियाकलाप र प्रणाली (Whole of Government Approach) मा केन्द्रित भई परीक्षण गर्न सकिन्छ। त्यस्तै कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नतिजामूलक (Result Oriented Approach), समस्यामूलक (Problem Oriented Approach र प्रक्रियामूलक (Process Oriented Approach) गरी कुनै एक वा सोभन्दा बढी लेखापरीक्षण पद्धति अवलम्बन गरिन्छ।

उपलब्ध स्रोत साधन तथा आवश्यकताअनुसार कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट तथा क्षेत्र निर्धारण गर्दा विभिन्न पक्षहरूको विश्लेषण हुनु पर्दछ। उदाहरणका लागिः तिनै तहका सरकारले अपनाइएका खरीद नीति तथा कार्यक्रम, दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन अवस्था विश्लेषण, लैङ्गिक समानता तथा शसक्तिकरण सँग सम्बन्धित विषय तथा कार्यक्रम, सार्वजनिक भौतिक पूर्वाधार निर्माण सँग सम्बन्धित विषय तथा परियोजना, शिक्षा तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रम, वातावरणीय तथा पर्यावरणीय सन्तुलनका विषय, तीनै तहका सरकार विचको समन्वय तथा कार्यप्रक्रिया विश्लेषण, कुनै विशेष सरकारी सेवा प्रावहको अवस्था विश्लेषण र लैङ्गिक तथा अल्पसंख्यक, अपाङ्गता, वृद्धा अवस्था एवं गरिबी सँग सम्बन्धित विषय तथा अन्य सरोकारवालाको प्राथमिकता तथा चासोको विषयक्षेत्र लाई कार्यमूलक लेखापरीक्षणको विषय छनोट गर्दा आधार लिइन्छ।

- **<u>तेस्रो चरणः लेखापरीक्षण प्रतिवेदन (Reporting)</u>**

यस चरणमा लेखापरीक्षण टोलीले विवरण तथा तथ्याङ्क परीक्षण सम्पन्न गरिसकेपछि देखिएका बेहोरा उपर निष्कर्ष र सुझाव सहितको प्रतिवेदन तयार गर्दछ। लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको उद्देश्य भनेको लेखापरीक्षण गरिएका निकाय तथा कार्यक्रम, सरकार, संसद र सरोकारवालालाई लेखापरीक्षणको नतिजा, निष्कर्ष र सुझाव सम्बन्धमा जानकारी गराई सार्वजनिक स्रोतसाधन प्रयोगमा मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता कायम गरी सार्वजनिक जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता अभिवृद्धिमा सहयोग पुऱ्याउनु रहेको छ।

प्रतिवेदन स्वतन्त्र, वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष, लेखापरीक्षण प्रमाण पुगेको र रचनात्मक हुनुपर्छ। प्रतिवेदन तयार गर्दा लेखापरीक्षणको उद्देश्यलाई ध्यानमा राख्नुपर्छ। लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले लेखापरीक्षणको निष्कर्षहरू स्पष्ट रूपमा प्रस्तुत गर्दै आवश्यकताअनुसार सुधारसहितको सुझाव सिफारिस गर्दछ। प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षण गरिने निकाय, कार्यक्रम तथा प्राणालीको परिचय, संवैधानिक, कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता, वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट बक्तव्य, कार्यक्रमले

समेटेको क्षेत्र र क्रियाकलाप, विषय छनोटको औचित्य, लेखापरीक्षणको उद्देश्य, लेखापरीक्षणको क्षेत्र, लेखापरीक्षण पद्धति, सीमा, लेखापरीक्षणबाट देखिएका सकारात्मक र सुधार गर्नुपर्ने बेहोरा तथा सो सम्बन्धमा निष्कर्षसहितको सुझाव समावेश गरिन्छ। प्रतिवेदनमा प्रत्येक लेखापरीक्षण निष्कर्ष लेखापरीक्षण प्रमाणसँग सम्बन्धित हुनुपर्दछ साथै सम्पूर्ण प्रतिवेदनको शैली र लयमा एकरूपता कायम गर्नुपर्दछ।

हरेक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको कानुनी तथा व्यवस्थापकीय संरचना फरक फरक भए तापनि इन्टोसाईकाअनुसार सामान्यता कार्यमूलक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा अनिवार्य रूपमा हुनैपर्ने पाँच विशेष गुणहरू निम्नानुसार छन्:

- समग्रतायुक्त (Comprehensive): प्रतिवेदनले लेखापरीक्षणको उद्देश्यसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्नुपर्छ। यसमा उठाइएका विषय सार्वजनिक चासो, नीति निर्माण, सेवा प्रवाह वा स्रोतको उपयोगसँग सम्बन्धित हुनुपर्छ।
- विश्वसनीय (Convincing) : तथ्य र प्रमाणमा आधारित निष्कर्ष तथा सुझाव हुनुपर्छ। लेखापरीक्षण उद्देश्य, मानदण्ड, निष्कर्ष र सुझावबिच स्पष्टरूपमा सम्बन्ध स्थापित भएको हुनुपर्छ।
- समयमै प्रस्तुत गरिएको (Timely) : प्रतिवेदनको उपयोगिता सुनिश्चित गर्न ढिलाइ नगरी निष्कर्ष प्रस्तुत गर्नुपर्छ।
- पाठकमैत्री (Reader-friendly): सरोकारवाला र नागरिकले सजिलै बुझ्न सक्ने गरी प्रतिवेदन सरल र प्रष्ट भाषामा लेख्नुपर्दछ। तालिका, चित्र, नक्सा, चार्ट आदि प्रयोग गरी बृहत् अनुच्छेदलाई सरलीकृत गर्न सकिन्छ।
- सन्तुलित (Balanced): प्रतिवेदनले सकारात्मक र नकारात्मक दुवै पक्ष निष्पक्ष रूपमा पूर्वाग्रह विना समेट्नुपर्छ।

- **<u>चौथो चरणः लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको अनुगमन तथा सम्परीक्षण (Audit Follow-up)</u>**

सम्परीक्षण भन्नाले आन्तरिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औंल्याइएको बेरुजुको सम्बन्धमा पेस हुन आएका स्पष्टिकरण वा प्रतिक्रियासाथ संलग्न प्रमाण तथा कागजातको आधारमा गरिने फछ्यौंटसम्बन्धी कार्य र प्रतिनिधि सभाको सार्वजनिक लेखा समितिबाट प्राप्त सुझाव वा निर्देशनका आधारमा गरिने फछ्यौंटसमेत भन्ने बुझिन्छ। कार्यमूलक लाखपरीक्षणको अन्तिम चरणको रूपमा रहेको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन अनुगमन तथा सम्परीक्षण लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रकाशित भएपछि सुरु हुन्छ। कार्यमूलक लेखारीक्षण प्रतिवेदन जारी भएका निकायले लेखारीक्षण प्रतिवेदनमा प्रस्तुत सिफारिस र निष्कर्षका आधारमा कार्ययोजना तयार गरी प्रतिकृया दिनुपदर्छ र सो कार्ययोजनाबमोजिम के कति सुझावहरू कार्यन्वयन भएका छन् सो बेहोरा र संसदको सार्वजनिक लेखा समितिबाट प्राप्त सुझाव र निर्देशनसमेतको कार्यान्वयन अवस्थाको विश्लेषण तथा परीक्षण गरी प्रतिवेदन दिइन्छ। यसले लेखापरीक्षण प्रक्रिया र निष्कर्षको प्रभावकारिता बढाउँदै लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २१ मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्थामा महालेखापरीक्षकले यस ऐनबमोजिम जारी गरेको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु सम्बन्धित जिम्मेवार पदाधिकारीको कर्तव्य हुने उल्लेख छ साथै महालेखापरीक्षकले यस ऐनबमोजिम जारी गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका विषयमा सुधार भए वा नभएको र सुझाव कार्यान्वयन भए वा नभएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षण गरिएका निकायबाट भएका कारबाहीको प्रतिवेदन लिने, जवाफ लिने, कार्यान्वयनका लागि समयावधि तोक्ने, पुनः जाँच गर्ने र त्यस सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिनेलगायतका कार्य गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सोही ऐनको दफा २२ मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको आय-व्यय तथा अन्य रकमको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका त्रुटि तथा बेरूजुमा सम्बन्धित निकायले कानुनबमोजिम कारबाही गर्नुपर्ने उल्लेख छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३७, ४० र निमयावली, २०७७ को दफा ८७ मा सम्परीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था उल्लेख छ। सो व्यवस्थाअनुसार महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट प्रारम्भिक प्रातिवेदनमा औंल्याएको बेरुजु सम्बन्धमा सूचना प्राप्त भएको ३५ दिन भित्र सम्बन्धित कार्यालयले फछ्यौंट गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई सम्परीक्षणको लागि पठाउनुपर्ने र महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याएको बेरुजु सम्बन्धमा असुल गर्नुपर्ने भनी औंल्याइएको बेरुजु रकम असुल भई प्रमाण पेस भएको, आवश्यक कागज प्रमाण पेस गर्नुपर्नेमा सो पेस भई आएको वा पेस्की रकम फछ्यौंट भई प्रमाण पेस हुन आएको वा लेखा उत्तरदायी अधिकृतबाट नियमित भएको बेरुजु रकम सम्परीक्षणको लागि अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट फछ्यौंट भई आएमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले सम्परीक्षण गरी लगत कट्टा गर्ने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण अनुगमन तथा सम्परीक्षण (Audit Follow up) ले लेखापरीक्षक तथा लेखापरीक्षण गरिएका निकाय दुवैलाई लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुझाव कार्यान्वयनको अवस्था विश्लेषण गरी सुधारतर्फ गम्भिर हुन अवसर प्रदान गर्दछ। लेखापरीक्षण अनुगमन तथा सम्परीक्षण (Audit Follow-up) सम्बन्धमा मान्य मानदण्ड तथा कानुनमा भएका प्रमुख व्यवस्था निम्नानुसार छन्:

- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ मा भएका समपरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था।
- ISSAI 100/51: लेखापरीक्षकले निष्कर्षमा आधारित प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने।
- ISSAI 300/42: अघिल्ला निष्कर्षको मूल्याङ्कन गरी त्यसको परिणाम प्रतिवेदन गर्नुपर्ने।
- ISSAI 3000/136: अघिल्लो निष्कर्ष मूल्याङ्कन गरी संसदलाई प्रतिवेदन गर्नुपर्ने।
- ISSAI 3000/139: फलोअपले समस्याको समाधान र सुधारको अवस्थालाई मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने।

महालेखापरीक्षकको कार्यालयले जारी गरेको प्रतिवेदनमा उल्लिखित निष्कर्ष तथा सुझाव कार्यान्वयन प्रभावकारी र अर्थपूर्ण बनाउन परीक्षण गरिएका निकायको सुधारात्मक कार्यबारे व्यवस्थित समीक्षा गरी प्राप्त परिणामहरू संसद र सम्बन्धित व्यवस्थापनमा प्रतिवेदन गर्नु आवश्यक छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण विधि तथा पद्धति

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नतिजामूलक र प्रक्रियामूलक वा एकभन्दा बढी पद्धति अवलम्बन गरी लेखपारीक्षण गर्न सकिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा वित्तीय तथा गैरवित्तीय दुवै प्रकारको सूचना तथा

तथ्याङ्कको प्रयोग गरिन्छ। सूचना तथा तथ्याङ्क सङ्कलन गर्ने सन्दर्भमा प्राथमिक वा द्वितीय दुवै उपयोग गर्न सकिन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्दा लेखापरीक्षण विषयसँग प्रत्यक्ष रूपले संलग्न निकाय तथा आयोजना, सेवाग्राही तथा सरोकारवालासँग अन्तरक्रिया तथा सामूहिक छलफल (Focus Group Discussion-FGD), अन्तर्वार्ता, अभिलेख परीक्षण तथा प्रमाण सङ्कलन, स्थलगत अवलोकन, प्रश्नावली तथा सर्वेक्षण तयार गरी सूचना सङ्कलन जस्ता विधि प्रयोग गरी सोको आधारमा मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण गरी प्रतिवेदन तयार गरिन्छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा नागरिक सहभागिता

कार्यमूलक लेखापरीक्षणको मानदण्डबमोजिम कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सम्बद्ध सरोकारवालालाई लेखापरीक्षक (Auditor), प्रयोगकर्ता (Intendent Users), जिम्मेवार पक्ष (Responsible Party) गरी मुख्यतः तीन पक्षमा विभाजन गरिएको छ। महालेखापरीक्षकको कार्यालयमा कार्यमूलक लेखापरीक्षणमा सरोकारवाला समेतको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने सम्बन्धमा सहभागितात्मक लेखापरीक्षण कार्यविधि, २०७३ तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा रहेको छ। सो कार्यविधिअनुरूप महालेखापरीक्षकको कार्यालयले वार्षिक रूपमा गर्ने वित्तीय तथा नियमितताको लेखापरीक्षणबाहेक कार्यमूलक तथा अन्य विशेष लेखापरीक्षण कार्यमा वार्षिक लेखापरीक्षण योजनाका आधारमा आवश्यकताअनुसार नागरिक समाजलाई संलग्न गराउन सकिने व्यवस्था छ। सोही व्यवस्थाअनुरूप हरेक वर्ष महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट छनोट भएका कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण विषयमा प्रचलित कानुनी व्यवस्थाबमोजिम नागरिक सङ्ग संस्था (Civil Society Organizations-CSOs) छनोट गरी लेखापरीक्षण कार्यान्वयन चरणमा संलग्न गराइने अभ्यास रहेको छ। नागरिक सस्था छनोट गर्दा प्रचलित कानुनबमोजिम दर्ता तथा नवीकरण भएका, लेखापरीक्षणमा सहभागी हुने विषयको कार्य अनुभवसहित राजनैतिक रूपमा र लेखापरीक्षण गरिने निकायसँग कुनै किसिमको संलग्नता नरहेको संस्थालाई लेखारीक्षण कार्यका लागि आशयपत्र माग सम्बनधमा सूचना प्रकाशन गरी आवेदन प्राप्त संस्था मध्येबाट नागरिक संस्था छनोट गरिन्छ। नागरिक समाज सहभागी गराई सञ्चालन गरिने लेखापरीक्षण विषयको छनोट गर्दा आयोजनाका लागत खर्च, आयोजनाको जनजीवनमा पार्ने प्रभाव तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा जनचासो जस्ता विषयलाई आधार लिने गरिन्छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण सन्दर्भमा हाम्रा अवसर तथा सुधारका पक्ष

अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्डहरू (Standards), मार्गदर्शनहरू (Guidelines) र घोषणापत्रहरू (Pronouncements) ले अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा एकरूपता तथा गुणस्तर कायम गर्न अवसर प्रदान गरेको छ। सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड इसाई १०० - लेखापरीक्षणको आधारभूत सिद्धान्त, इसाई ३०० -कार्यमूलक लेखापरीक्ष सिद्धान्त , इसाई ३००० - कार्यमूलक लेखापरीक्षण मानदण्ड, गिड ३९१०- लेखापरीक्षण योजना, गिड ३९२० लेखापरीक्षण जोखिम विश्लेषण निर्देशिका तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको कार्यमूलक लेखापरीक्षण निर्देशिकाले कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताअनुसार गुणस्तरीयता, एकरूपता निष्पक्षता र प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्न अवसर प्रदान गरेको छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणले सार्वजनिक नीति निर्माण र बजेट कार्यान्वयनका कमजोरी पहिचान गरी कार्यप्रणालीको सुधारमा सरकारलाई ठोस प्रमाणमा आधारित सुझावका माध्यमबाट निर्णय तहमा सुधार ल्याउन सहयोग पुऱ्याउँदछ। सार्वजनिक क्षेत्रको सुशासनप्रति बढ्दो जनचासोलाई सम्वोधन गरि सार्वजनिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्धन गर्न कार्यमूलक लेखापरीक्षण तर्फ सकारात्मक वातावरणको सिर्जना भएको अवस्था छ। नेपालमा सङ्घीय संरचनाअनुसार तीन तहको सरकारमा लेखापरीक्षण आवश्यकताको वृद्धि र

त्यसअनुसार कार्यमूलक लेखापरीक्षणको दायरा र प्रभाव बढाउने सुनौलो अवसर रहेको छ। साथै, सरोकारवाला तथा नागरिक सहभागिताको बढ्दो संलग्नताले कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई उत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउन सहयोग पुगेको छ।

कार्यमूलक लेखापरीक्षण (Performance Audit) नेपाल जस्तो विकासोन्मुख देशमा सुशासन प्रवर्धन गर्ने महत्त्वपूर्ण उपकरण हो। तर यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा धेरै चुनौतीहरू छन्। कार्यमूलक लेखापरीक्षण विश्लेषणमुखी र बहुआयामिक विषय भएको हुँदा वित्त, अर्थशास्त्र, सार्वजनिक नीति, जनस्वास्थ्य, वातावरणीय तथा दिगो विकास लैङ्गिक, समता, आरक्षण तथा सशक्तीकरणलगायतका अन्तरनिहित विषय (Cross-cutting issues) को ज्ञान आवश्यक पर्दछ। यस्ता विषयमा महालेखापरीक्षकको कार्यालयले स्वदेशी तथा विदेशी पहलमा विभिन्न क्षमता विकास कार्यक्रमहरू तथा संरचना सुधारको कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आइरहेको भए तापनि विषय विज्ञ लेखापरीक्षकको संलग्नता सीमित रहेको हुँदा यस क्षेत्रमा सुधारको खाँचो छ। लेखापरीक्षण विषयवस्तु छनोट गर्दा जोखिममा आधारित दृष्टिकोणको प्रयोगको अभ्यास सुरु भए तापनि सूचना तथा तथ्याङ्कको अपर्याप्तता तथा सहज अनुपलब्धता र जोखिम विश्लेषण क्षमताको अभाव व्यवहारिक समस्याको रूपमा रहेका छन्।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहनु र सिफारिसहरूको पालनामा नैराश्यता रहनु, कार्यमूलक प्रतिवेदनको समग्र बेहोरा संसदको विषयगत समितिमा छलफल नहुनु जस्ता विद्यमान समस्याहरूलाई समाधान गरी दक्ष, निष्पक्ष, स्वतन्त्र र प्रभावकारी कार्यमूलक लेखापरीक्षणको जग बसाल्नु प्रमुख चुनौतीको रूपमा रहेको छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन संस्थागत सुदृढीकरण, लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता तथा दक्षता अभिवृद्धि, नवीनतम प्रविधिको प्रयोग, लेखापरीक्षणमा सरोकारवालाको अर्थपूर्ण उपस्थिति तथा सार्वजनिक निकायबिचको समन्वय र सहकार्यमा सुधार आवश्यक छ।

निष्कर्ष

कार्यमूलक लेखापरीक्षणले निकाय तथा कार्यक्रमको पूर्वनिर्धारित उद्देश्य तथा प्रमुख कार्यसम्पादन सूचकहरू न्यूनतम लागतमा तोकिएको समयमा, गुणस्तरीय, नतिजामूलक र प्रभावकारीरूपले सम्पादन भए नभएको सुनिश्चित गरी कार्यान्वयनयोग्य सुझावसहितको प्रतिवेदन तयार गर्दछ। सार्वजनिक चासो र जनसरोकारका विषय एवं स्रोत व्यवस्थापनमा मितव्ययिता तथा कार्यदक्षता र उद्देश्य प्राप्तिमा प्रभावकारिता पक्षको विचार गरी स्रोतको उच्चतम प्रयोगको अवस्था, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सार्वजनिक उत्तरदायित्व निर्वाहको अवस्था, सरकारको कार्यसम्पादनसम्बन्धी प्रतिवेदनको विश्वसनीयता र पर्याप्तताको अवस्था, सरकारका नीति, कार्यक्रम तथा कार्यप्रक्रियामार्फत लक्षित वर्गमा परेको सकारात्मक परिवर्तनको अवस्था लगायतका विषयमा सुनिश्चितता प्रदान गर्नका लागि राज्यको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट स्वतन्त्र मूल्याकन, जाँच वा लेखाजोखा गरी देखिएका विषय उपर कार्यान्वयन सुधार सुझावसहितको प्रतिवेदनमार्फत सार्वजनिक उत्तरदायित्व र पारदर्शिता प्रवर्धनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। Efficiency-cum-Performance Audit (ECPA) तथा Value for Money (VFM) audit को रूपमा समेत परिचित कार्यमूलक लेखापरीक्षणले स्रोत साधनको उपयोग तथा उद्देश्य प्राप्तिमा केन्द्रित रही भावी सुधारोन्मूख क्षेत्रमा केन्द्रित रहन्छ। कार्यमूलक लेखापरीक्षणको योजना, कार्यान्वयन तथा प्रतिवेदन तयारी चरणमा निकाय तथा व्यवस्थापन पक्षसँगको छलफल, अन्तरक्रियाबाट तयार गरिएका सुझावहरूको कार्यान्वयनबाट निकायहरूको कार्यसम्पादनमा सकारात्मक प्रभाव पर्ने भएकोले सम्बन्धित निकाय र कार्यालयलाई दिइएका सुझावलाई

भविष्यका लागि सुधार गर्ने महत्त्वपूर्ण अवसरको रूपमा लिन सकेमा सरकारी क्रियाकलाप तथा सेवा प्रवाहमा थप सुधारको अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 3000
- GUID 3910, GUID 3920, GUID 3930
- कार्यमूलक लेखापरीण मार्गदर्शन
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू
- लेखापरीक्षण बुलेटिन
- लेखापरीक्षण पत्रिका
- https://www.oag.gov.np
- www.intosai.org

सार्वजनिक संस्थानको वर्तमान अवस्था तथा सङ्घीयतामा यसको व्यवस्थापन



- भिम प्रसाद रिजाल

विषय प्रवेश

राज्यको औपचारिक स्थापनासँगै राज्यद्वारा नियन्त्रित उद्योग तथा कलकारखानामार्फत वस्तु तथा सेवा उत्पादन र वितरणको थालनी भएको अवस्थाबाट नै सार्वजनिक संस्थानको स्थापना भएको मानिन्छ। यसको आधुनिक रूपमा सुरुवात २० औँ शताब्दीको सुरुवातदेखि भएको पाइन्छ। विकसित पश्चिमी र केही पूर्वी देशहरूमा लगभग १५० वर्षअघि, पहिलो विश्वयुद्धपछि स्थापित देशहरूमा लगभग सय वर्षअघि र उपनिवेश तथा समाजवादी व्यवस्थापछि स्थापना भएका देशहरूमा लगभग ७५ वर्षअघि सार्वजनिक संस्थानको सुरुवात भएको देखिन्छ। उन्नाइसौँ शताब्दीको उत्तरार्धमा, युरोपेली राज्यहरूले आफ्नो आधुनिक संरचना निर्माण गर्ने क्रममा सरकारले नै विभिन्न आर्थिक गतिविधिहरू सञ्चालन तथा विकास गर्ने गरेका र यी गतिविधि सञ्चालन गर्ने संस्थाहरूलाई आर्थिक सरकारी संस्थाहरू भनिएको देखिन्छ। पहिलो विश्वयुद्धपछि विकसित पश्चिमा देशहरूले आफ्ना सरकारी संस्थाहरूलाई कानुनी र संगठनात्मक रूपमा व्यावसायिक बनाउन थालेपछि आधुनिक सार्वजनिक संस्थानको विकास भएको मानिन्छ। सुरुमा यी देशहरूले सरकारी संस्थाहरूलाई सरकारी नियन्त्रणबाट केही हदसम्म स्वतन्त्र बनाए र राज्यको बजेटबाट वित्तीय स्वायत्तता दिएको देखिन्छ। साथै, त्यस समयमा बजार असफलताका कारण उत्पन्न चुनौतीहरूलाई सम्बोधन गर्न सरकारले हुलाक, रेलजस्ता सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाहरू सार्वजनिक संस्थानमार्फत उपलब्ध गराउँदा सार्वजनिक संस्थानको विस्तारमा थप सहयोग पुगेको देखिन्छ।

सार्वजनिक संस्थानको स्थापना र सञ्चालनको विश्वव्यापी लहरसँगै नेपालमा पनि यस्ता संस्थाहरूको स्थापना सुरु भएको देखिन्छ। नेपालमा सार्वजनिक संस्थान स्थापनाको पहिलो चरण (वि.सं. १९९३-२०१३) अन्तरगत वि.सं.१९९३ मा विराटनगर जुट मिल्सको स्थापना भयो। सोपश्चात वि.सं. २०१३ मा योजनाबद्ध विकासको सुरुवातसँगै सार्वजनिक संस्थान स्थापनाले तीव्रता पाएको देखिन्छ। पहिलो पञ्चवर्षीय योजनाको अन्तिम वर्ष वि.सं. २०१८ मा नेपालमा सार्वजनिक संस्थानको संख्या ८ पुगेको थियो। चौथो पञ्चवर्षीय योजना अवधिमा संस्थान स्थापना द्रुत गतिमा अगाडि बढेको पाइन्छ भने सातौँ पञ्चवर्षीय योजनाको अन्त्यसम्ममा पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व भएका सार्वजनिक संस्थानको संख्या ६२ पुगेको थियो। एघारौँ योजना अवधि (सन् २०६४।६५-२०६६।६७) मा सार्वजनिक संस्थानको संख्या ३६ कायम भएकोमा आवश्यकताअनुसार केही नयाँ सार्वजनिक संस्थान स्थापना गरिएको छ भने एउटै उद्देश्य भएका केही संस्थान गाभ्ने कार्यसमेत गरिएको छ। हाल नेपालमा ४५ सार्वजनिक संस्थान अस्तित्वमा रहेका छन्। सेयर पुँजीमा ५० प्रतिशतभन्दा बढी सरकारी नियन्त्रणात्मक स्वामित्व भएका निकायहरूलाई मात्र सार्वजनिक संस्थान

* निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

मान्ने प्रचलनअनुसार हाल औद्योगिक क्षेत्रमा १०, व्यापारिक क्षेत्रमा ४, सेवा क्षेत्रमा ११, सामाजिक क्षेत्रमा ५, जनोपयोगी क्षेत्रमा ५ र वित्तीय क्षेत्रमा १० सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा रहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको वर्तमान अवस्था

क) **कानुनी व्यवस्थाः** नेपालमा स्थापना भएका सार्वजनिक संस्थानले कार्य सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका लागि प्रबन्धपत्र, नियमावली र विनियमावलीको व्यवस्था गरेका छन्। सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन तथा व्यवस्थापनमा साधारण सभा, सञ्चालक समिति र व्यवस्थापन समूह गरी तीन तहको संरचना रहेको छ। सञ्चालक समिति संस्थानको समग्र सञ्चालन तथा व्यवस्थापकीय कार्यमा जवाफदेही भई नीतिगत निर्णय गर्ने संरचनाको रूपमा रहेको छ भने सञ्चालक समितिको निर्णयअनुसार संस्थानको दैनिक व्यावसायिक कार्यसञ्चालन व्यवस्थापन समूहले गर्ने गरेको छ। सञ्चालक समितिको संरचना संस्थान स्थापना/व्यवस्थापन गर्न तर्जुमा भएको ऐनमा रहेको प्रावधानअनुसार फरक फरक रहेको छ।

ख) **सार्वजनिक संस्थान स्थापनाको आधारः** हाल सञ्चालनमा रहेका ४५ सार्वजनिक संस्थानहरू विभिन्न कानुनबाट स्थापना भई सञ्चालनमा रहेका छन्। यसरी स्थापना भएका संस्थानहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

क्र. सं.	कानुनी आधार	संस्थान संख्या
१	कम्पनी ऐनअनुसार	३४
२	विशेष ऐनअनुसार	८
३	संस्थान ऐनअनुसार	१
४	सहकारी ऐनअनुसार	१
५	सञ्चार संस्थान ऐनअनुसार	१
	जम्मा	**४५**

ग) **प्रशासनिक व्यवस्थाः** सार्वजनिक संस्थानमा कर्मचारी व्यवस्थापन गर्न नेपालको संविधानको धारा २४३ मा पचास प्रतिशत वा सोभन्दा बढी सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकारको स्वामित्व वा नियन्त्रण भएको संस्थान, कम्पनी, बैङ्क, समिति वा सङ्घीय कानुनबमोजिम स्थापित वा नेपाल सरकारद्वारा गठित आयोग, संस्थान, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद् र यस्तै प्रकृतिका अन्य सङ्गठित संस्थाको पदमा पदपूर्तिका लागि लिइने लिखित परीक्षा लोकसेवा आयोगले सञ्चालन गर्ने व्यवस्था भएबमोजिम सार्वजनिक संस्थानमा कर्मचारी पदपूर्ति गर्न लोकसेवा आयोगले लिखित परीक्षा सञ्चालन गर्ने गरेको छ। खुल्ला प्रतियोगिताद्वारा पूर्ति हुने पद बाहेकका अन्य पदमा सम्बन्धित संस्थानको कर्मचारी विनियमावलीमा पदपूर्तिसम्बन्धी भएको व्यवस्थाअनुरूप र खुल्ला प्रतियोगिताबाट पूर्ति लिखित परीक्षा पश्चातका चरण सम्पन्न गरी पदपूर्ति समितिबाट पदपूर्ति हुँदै आएको देखिन्छ। प्रत्येक सार्वजनिक संस्थानको तहगत पदपूर्तिमा खुल्ला, समावेशी र बढुवासम्बन्धी प्रतिशत फरक फरक रहेकोले त्यसमा एकरूपता भने छैन। सार्वजनिक संस्थानको क्षेत्र तथा प्रकृति, व्यवसायिक कार्यकुशलता, वित्तीय अवस्था, ऐतिहासिक पृष्ठभूमिसमेतले गर्दा सार्वजनिक संस्थानले कर्मचारीलाई उपलब्ध गराउने सेवा सुविधा फरक फरक रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा सार्वजनिक संस्थानहरूमा कर्मचारी खर्चसहितको कुल प्रशासनिक खर्च रु.४४ अर्ब २६ करोड ६२ लाख रहेको छ।

घ) **सार्वजनिक संस्थानमा सरकारको लगानी र प्रतिफलः** सार्वजनिक संस्थानहरूमा नेपाल सरकारले सेयर तथा ऋण लगानी गरेको छ । आर्थिक वर्ष २०८०।८१ सम्म सार्वजनिक संस्थानमा नेपाल सरकारले गरेको लगानीको विवरण निम्नानुसार रहेको छः

(रु लाखमा)

सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय विवरणअनुसार				
क्र.सं.	**सेयर लगानी**	**ऋण लगानी**	**कुल लगानी**	**लाभांश प्राप्ति**
१	३९१२०३७	३१८५४५४	७०९७४९१	८८३५७
सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको वित्तीय विवरणअनुसार				
१	३६४८६१६	३३९०७७२	७०३९३८९	८८३५७

स्रोतः सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०८२

नेपाल सरकारले सार्वजनिक संस्थानमा प्रत्येक वर्ष लगानी बढाइरहेको देखिन्छ। संस्थानमा लगानी बढिरहेको भए तापनि संस्थानबाट सरकारलाई प्राप्त प्रतिफल घटिरहेको अवस्था छ। नेपाल सरकारको कुल लगानी आर्थिक वर्ष २०७९।८० को रु.६ खर्ब ६४ अर्ब ९४ करोड १२ लाखको तुलनामा ५।८६ प्रतिशतले वृद्धि भई २०८०।८१ मा रु.७ खर्ब ३ अर्ब ९३ करोड ८८ लाख पुगेको छ। साथै सार्वजनिक संस्थानमा नेपाल सरकारले गरेको लगानी विवरण सार्वजनिक संस्थानको वित्तीय विवरण र सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको विवरण भिडान भएको छैन।

ङ) **सार्वजनिक संस्थानबाट प्राप्त उपलब्धिः** सार्वजनिक संस्थानले कुल ग्रार्हस्थ उत्पादन, रोजगारी सिर्जना र राजस्व लगायत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रका विभिन्न पक्षमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउदै आएका छन। संस्थानले अर्थतन्त्रका उत्पादन, रोजगारी, राजस्व, बजार पुँजीकरण र सरकारी लगानी व्यवस्थापन मार्फत निजी क्षेत्रको सहभागिता बढाउन योगदानसमेत गरेका छन्। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा सार्वजनिक संस्थानको कुल सञ्चालन आय रु.६ खर्ब ६० अर्ब १५ करोड ४६ लाख रहेको छ जुन कुल ग्रार्हस्थ उत्पादनमा ११।५७ प्रतिशत हुन आउदछ। सार्वजनिक संस्थानको कुल ग्रार्हस्थ उत्पादनमा योगदान विश्वव्यापी तथ्याङ्क ११।३० प्रतिशतको नजिक रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा सञ्चित कोषमा संस्थानबाट ब्याज, रोयल्टी, लाभांश, आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क र अन्य शीर्षकमा कुल रकम रु.१ खर्ब ८३ अर्ब ४३ करोड ८० लाख प्राप्त हुनुपर्ने देखिएको छ।

सार्वजनिक संस्थानबाट प्राप्त हुनुपर्ने रु.१ खर्ब ८३ अर्ब ४३ करोड ८० लाखमध्ये नेपाल सरकारलाई २०८०।८१ मा आयकरतर्फ रु.१४ अर्ब ६३ करोड ४ लाख, मूल्य अभिवृद्धि करतर्फ रु.५२ अर्ब २० करोड ९६ लाख, अन्तःशुल्कतर्फ रु.३७ अर्ब ४१ करोड ७ लाख र अन्य प्राप्तितर्फ ब्याज शीर्षकमा रु.८ अर्ब ६४ करोड ४६ लाख, लाभांश शीर्षकमा रु.८ अर्ब ८३ करोड ५६ लाख र रोयल्टी शीर्षकमा रु.३ अर्ब ८४ करोड १३ लाखसमेत कुल जम्मा रु.१ खर्ब २५ अर्ब ५७ करोड २२ लाख प्राप्त भएको देखिन्छ। सार्वजनिक संस्थानबाट २०८०।८१ मा ३४ हजार ९५१ जनाले रोजगारी प्राप्त गरेको देखिन्छ।

च) **सार्वजनिक संस्थानको वर्तमान स्थितिः** आर्थिक वर्ष २०८०।८१ सम्म सञ्चालनमा रहेका ४५ सार्वजनिक संस्थानमध्ये २८ सार्वजनिक संस्थान नाफामा सञ्चालनमा रहेका, १५ सार्वजनिक संस्थान घाटामा सञ्चालनमा रहेका र २ सार्वजनिक संस्थानको विवरण प्राप्त नभएको अवस्था देखिन्छ।

व्यावसायिक कारोबार नगरेका सार्वजनिक संस्थान ६ रहेका छन। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को लेखापरीक्षण गराउने सार्वजनिक संस्थान १९ रहेका छन। घाटामा रहेका संस्थानमध्ये नेपाल ओरियण्ड म्याग्नेसाइट प्राइभेट लिमिटेड र बुटवल धागो कारखाना लिमिटेड बन्द रहेका छन्। सार्वजनिक संस्थानमा आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा कोषमा व्यवस्था नभएको दायित्व गत वर्षको रु.५२ अर्ब ८७ करोड २ लाखभन्दा १८।४३ प्रतिशतले वृद्धि भई रु.६२ अर्ब ६१ करोड ३१ लाख पुगेको छ।

सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षण

सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षण सम्बन्धमा नेपालको संविधानले महालेखापरीक्षकलाई जिम्मेवारी दिएको छ। सोहिअनुसार सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षणसम्बन्धमा रहेको संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था निम्नानुसार रहेको छः

१. **संवैधानिक व्यवस्था** - नेपालको संविधानको धारा २४१(२) मा पचास प्रतिशतभन्दा बढी सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षणको लागि लेखापरीक्षक नियुक्ति गर्दा महालेखापरीक्षकसँग परामर्श गर्नुपर्ने र त्यस्तो संस्थाको लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनुपर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था छ। त्यसै गरी उपधारा (५) मा कुनै कार्यालय वा संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट गर्नुपर्ने गरी सङ्घीय कानुनद्वारा व्यवस्था गर्न सकिने व्यवस्थाबमोजिम विभिन्न सङ्घीय कानुनमा महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने गरी तोकिएको छ।

२. **कानुनी व्यवस्था** - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २(ख) मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएका सङ्गठित संस्था भन्नाले सबै सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था वा सबै सेयर वा जायजेथामा त्यस्तो संस्थाको वा त्यस्तो संस्था र नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था सम्झनुपर्ने र सो शब्दले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहले पूर्ण उत्तरदायित्व बेहोर्नुपर्ने सङ्गठित संस्थालाईसमेत जनाउने उल्लेख छ। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ३ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको पूर्ण स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्था तथा महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने भनी सङ्घीय कानुनद्वारा तोकिएको संस्था वा निकायको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकद्वारा हुने व्यवस्था छ। उक्त व्यवस्थाअनुसार नेपाल सरकारको पूर्ण स्वामित्वमा रहेका संस्थाको लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकबाट हुँदै आएको छ।

सोही ऐनको दफा १० मा त्यस्ता संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न आवश्यकताअनुसार प्रचलित कानुनबमोजिम प्रमाणपत्र प्राप्त लेखापरीक्षकलाई महालेखापरीक्षकले सहायकको रूपमा नियुक्ति गर्न सक्ने व्यवस्था छ। त्यसरी नियुक्त लेखापरीक्षकले महालेखापरीक्षकको निर्देशन, नियन्त्रण र रेखदेखमा रही काम गर्नुपर्ने तथा निजको काम कर्तव्य, अधिकार, सेवाका सर्त, दायित्व, निजले लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनुपर्ने प्रक्रिया तथा प्रतिवेदन पेस गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था महालेखापरीक्षकले तोकेबमोजिम हुने व्यवस्था छ।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २(च) मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको पचास प्रतिशतभन्दा बढी स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको लेखापरीक्षक नियुक्ति गर्दा

महालेखापरीक्षकको परामर्श लिनुपर्ने, महालेखापरीक्षकले तोकिदिएको सिद्धान्तको अधीनमा रही लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने र लेखापरीक्षणबाट सङ्गठित संस्थाको लेखा सम्बन्धमा कुनै त्रुटि देखिएमा त्यस्ता त्रुटिको सम्बन्धमा महालेखापरीक्षकले सम्बन्धित सङ्गठित संस्था र लेखापरीक्षकलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्ता निर्देशन पालना गर्नु सम्बन्धित सङ्गठित संस्था र लेखापरीक्षकको कर्तव्य हुने व्यवस्था छ। लेखापरीक्षकले प्रतिवेदनबाट औंल्याएका विषयको कार्यान्वयनको प्रगति विवरण महालेखापरीक्षकले तोकिदिएको अवधिभित्र पेस गर्नुपर्ने बेहोरा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ११ मा उल्लेख छ।

३. **लेखापरीक्षण अवस्थाः** आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा १० अनुसार सहायकको रूपमा नियुक्त तथा कार्यालयको जनशक्तिसमेतबाट पूर्ण स्वामित्व भएका सङ्गठित संस्थाहरूको बक्यौतासमेत ४३ संस्थाको ४५ आर्थिक वर्षको रु.४४ खर्ब ७ अर्ब ४ करोड ७३ लाख र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ११ अनुसार परामर्श उपलब्ध गराएका लेखापरीक्षकबाट ४२ अधिकांश स्वामित्व भएका संस्थाको बक्यौतासमेत ४७ आर्थिक वर्षको रु.१५ खर्ब ७७ अर्ब ४८ करोड ५४ लाखको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरेको देखिन्छ।

४. **लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख बेहोराः** सार्वजनिक संस्थानको आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को पूर्ण स्वामित्व भएका ४३ संस्थाको लेखापरीक्षण सम्पन गरिएको र अधिकांश स्वामित्व भएका ४२ संस्थाको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी पूर्ण स्वामित्व भएका संस्थाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा व्यवस्थापन पत्र यस कार्यालयले नै जारी गरेको र अधिकांश स्वामित्व भएको संस्थाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा व्यवस्थापन पत्र परामर्श दिइएको लेखापरीक्षकबाट जारी गरिएको देखिन्छ। सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षणबाट देखिएका प्रमुख बेहोराहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

- **सञ्चालक समिति -** नेपाल सरकारको पूर्ण वा अधिकांश स्वामित्व भएको संस्थानबाट सम्बद्ध सहायक कम्पनीमा सञ्चालक नियुक्ति वा मनोनयन हुँदा नेपाल सरकारको समन्वयमा निर्णय गरेको देखिदैन। सरकारी स्वामित्वमा रहेका संस्थाले अन्य संस्थामा लगानी गर्दा यस्ता संस्थाबाट बहुसङ्ख्यक रूपमा बोर्डमा प्रतिनिधित्व गराएको देखिन्छ।

- **सञ्चालक समितिको पारिश्रमिक र सुविधा -** नेपाल राष्ट्र बैङ्क ऐन, २०५८ को दफा १९ अनुसार सञ्चालकहरूको पारिश्रमिक तथा अन्य सुविधा सञ्चालक समितिले तोकेबमोजिम हुने, नेपाल विद्युत प्राधिकरण ऐन, २०४१ को दफा १४ बमोजिम सञ्चालकको पारिश्रमिक तथा सुविधा तोकेबमोजिम हुने, नेपाल नागरिक उड्डयन प्राधिकरण ऐन, २०५३ को दफा १५ बमोजिम सञ्चालक समितिको बैठक सम्बन्धी कार्यविधि समितिले आफैंले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेलगायतका कानुनी व्यवस्था छन्। सार्वजनिक संस्थानका सञ्चालक समितिको पारिश्रमिक र सुविधा निर्धारण सम्बन्धमा फरक फरक कानुनी व्यवस्था रहेकोले सोमा एकरूपता कायम गर्नेगरी नेपाल सरकारले निर्धारण गर्नेगरी नीतिगत सुधार हुनुपर्दछ ।

- **स्वामित्व संरचना -** नेपाल सरकारले सङ्गठित संस्थामा लगानी गर्दा सेयर वा ऋणमा गर्ने लगानीको क्षेत्र यकिन गर्ने स्पष्ट नीति नभएका कारण लगानीको दायरा यकिन हुन सकेको छैन। त्यस्ता संस्थाले सहायक कम्पनीको रूपमा नयाँ संस्था स्थापना गर्नेसम्बन्धी स्पष्ट मापदण्ड नभएको तथा त्यस्ता संस्थामा सर्वसाधारणलाई समेत सेयर निष्कासन गर्नु पर्दा संस्थाको लगानी तथा दायित्वमा पर्ने असरको बारेमा थप अध्ययन गर्ने गरेका छैनन्।

- **वित्तीय विवरण** - सङ्गठित संस्थाले प्रचलित नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन लेखामानबमोजिम वित्तीय विवरण तयार गर्नुपर्नेमा कतिपयले तयार गरेका छैनन्। अधिकांश संस्थाको लेखा ढाँचा तथा अभिलेख प्रणालीलाई सफ्टवेयर प्रणालीमा समाहित गरी वित्तीय सूचना एकीकृत नगरेको, नेपाल लेखामानहरू, लेखा नीति, लेखा टिप्पणी, ह्रास कट्टी, कर्मचारी दायित्वको लागि उचित आधारबाट बिमाङ्कीय मूल्याङ्कन गरी दायित्व यकिन नगरेको लगायतका विषय देखिएका छन्।

- **वित्तीय व्यवस्थापन** - तलब, भत्ता, कार्यालय सञ्चालनलगायतका चालु प्रकृतिका कार्यमा बढ्दो खर्च, कर्मचारीको अधिक संख्या, क्षमताको न्यून उपयोगलगायतका कारणले आम्दानीको तुलनामा खर्चको भार बढ्दै गएको छ। कतिपय संस्था विगतदेखि घाटामा सञ्चालन भएकोमा संस्था सुदृढीकरणको लागि थप पहल नगरेका कारण सरकारको लगानीको प्रतिफल न्यून रहेको छ। सरकारको तर्फबाट त्यस्ता संस्थाले आम जनतामा पुऱ्याएको सेवा र अर्थतन्त्रमा गरेको योगदानको मूल्याङ्कन एवं लगानीको समीक्षा भएको छैन।

- **सम्पत्ति व्यवस्थापन** - सार्वजनिक संस्थाको सम्पत्ति यकिन गरी उपयोगको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नुपर्नेमा संस्थाको सम्पत्तिको जग्गा लगत यकिन गरी अभिलेख प्रणालीलाई व्यवस्थित नगरेको, पुराना सामग्री लिलाम बिक्री नगरेको, सम्पत्तिको स्वामित्व विवादलाई टुङ्गो नलगाएको, प्रयोगमा ल्याएको व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको मूल्याङ्कन नगरेको, प्रणालीको वार्षिक मर्मतसम्भार र साइबर सुरक्षामा उचित ध्यान नपुगेको लगायतका बेहोरा देखिएका छन्।

- **आन्तरिक नियन्त्रण** - सङ्गठित संस्थाहरूको सुधारको लागि संस्थानको आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन एकीकृत नियन्त्रण प्रणाली लागू नगरेको, कर्मचारी दायित्वलगायत अन्य दायित्व भुक्तानीको लागि कोषसहितको पर्याप्त व्यवस्था नगरेको, सञ्चालक समिति तथा कर्मचारीको कार्य विवरणमा वित्तीय सुशासनको विषय समावेश नगरेको, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली प्रभावकारी नभएको अवस्था देखिएको छ। त्यस्तै सङ्गठित संस्थामा कार्यकारी प्रमुख तथा जिम्मेवार पदमा नियुक्ति गर्दा जवाफदेहिताको स्तर मापन गर्ने गरेको छैन।

- **जवाफदेहिता** - सङ्गठित संस्थाहरूले समयमा लेखापरीक्षण नगराएको, लक्ष्यअनुसार प्रगति हासिल नभएको, हिसाब मिलान नगरेको, नेपाल सरकारलाई तिर्नु बुझाउनुपर्ने सावाँ, ब्याज, लाभांशलगायतका रकम समयमा नबुझाएको, प्राप्त गर्नुपर्ने आम्दानी तथा नियमानुसार लाग्ने क्षतिपूर्ति असुल नगरेको, मितव्ययितालाई ध्यान नदिई प्रतिस्पर्धा बेगर खरिद गरेको लगायतका बेहोरा देखिएका छन्।

- **प्रतिवेदन कार्यान्वयन** - लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २१ मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु सम्बन्धित जिम्मेवार पदाधिकारीको कर्तव्य हुने उल्लेख छ। सङ्गठित संस्थाहरूले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले औंल्याएका बेरूजुको अभिलेख राख्ने गरेका छैनन्। लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सुझावहरू कार्यान्वयन हुने नगरेकोले सोही बेहोरा पुनः दोहोरिने गरेका छन्।

सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा देखिएका चुनौतीहरू

कालोबजारी, कार्टेलिङ, अवैध कारोबार नियन्त्रण गरी स्वच्छ र प्रतिस्पर्धामार्फत गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको वितरण गर्नका लागि सार्वजनिक संस्थानहरूको स्थापना गरिएको हुन्छ। विश्वमा नै सबै देशले

सार्वजनिक संस्थानहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन मार्फत नै सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई गुणस्तरीय वनाएको देखिन्छ। नेपालमा सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानहरूमा ४५ संस्थानमध्ये २८ संस्थान मुनाफामा र १५ संस्थान घाटामा सञ्चालन भइरहेका तथा २ संस्थानको विवरण पेस नभएको अवस्था देखिन्छ। साथै सार्वजनिक संस्थानले बजारमा गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको उपलब्धता कायम गरी सेवा प्रभावमा प्रभावकारीता बढाउन नसकिरहेको, समयमा नै लेखापरीक्षण नगराउने गरेको तथा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सुझावसमेत कार्यान्वयन नगर्ने अवस्था देखिएको छ। सार्वजनिक संस्थानमा देखिएका थप चुनौतिहरू निम्नानुसार रहेका छन्:

- ✓ सार्वजनिक संस्थानको सेयर तथा ऋण लगानीको वास्तविक हिसाबकिताबमा देखिएको अन्तरलाई सम्बोधन गरी संस्थानमा गरिएको लगानीको यथार्थ हिसाब मिलान गर्नु,
- ✓ संस्थानमा गरिएको लगानीबाट प्राप्त प्रतिफलको यथार्थ मापन गरी लगानीको औचित्य पुष्टि गर्नु,
- ✓ अस्तित्वमा नरहेका वा खारेजीमा परेका सम्पत्ती वा सेयर बिक्री गरिएका संस्थानबाट असुल गर्न बाँकि रहेको ऋण हिसाब मिलान गर्नु,
- ✓ खारेजी र निजीकरण भएका संस्थानको दायित्व भुक्तानी गरी सरकार माथिको दायित्व फरफारक गर्नु,
- ✓ संस्थानमा बढ्दै गएको ऋणभारलाई नियन्त्रण गरी सरकारलाई तिर्नुपर्ने साँवा र ब्याज समयमा नै भुक्तानी गराउनु,
- ✓ संस्थान स्थापनाको विशिष्ट सार्वजनिक उद्देश्य र संस्थान सञ्चालन व्यावसायिकताको उद्येश्यमा स्पष्टता र सन्तुलन कायम गर्नु,
- ✓ संस्थानको स्रोत परिचालन, मूल्य निर्धारण एवं व्यवस्थापनमा स्वायत्तता र प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्नु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानको नियमन, अनुगमन र मूल्याङ्कनको लागि मापदण्ड तयार गरी लागु गर्नु,
- ✓ सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई पूर्ण क्षमतामा सञ्चालन गर्नु,
- ✓ बन्द अवस्थामा रहेका सार्वजनिक संस्थानको सम्पत्तीको यथार्थ अभिलेख व्यवस्थापन, संरक्षण र अधिकतम उपयोग गर्नु,
- ✓ सरकारको संलग्नता कायम रहिरहन आवश्यक नदेखिएका संस्थानमा सरकारले उपयुक्त विधीबाट विनिवेश गरी निजीकरणप्रति नागरिकलाई आश्वस्त पार्नु,
- ✓ निजीकरण पश्चातको सुपरिवेक्षण र अनुगमन तथा मूल्यांकनलाई प्रभावकारी वनाउनु,
- ✓ बन्द रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई सम्भाव्यताका आधारमा सञ्चालन गर्ने वा विनिवेश गर्ने सम्बन्धमा नीतिगत स्पष्टता कायम गर्नु,
- ✓ अनुभव र विज्ञताका आधारमा सञ्चालक मनोयन गर्नु तथा प्रमुख कार्यकारी अधिकृतको नियुक्ति खुला प्रतिस्पर्धाबाट व्यवसायिक कार्ययोजनामार्फत Hire and Fire नीति अनुरूप नियुक्त गर्नु,
- ✓ कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा प्रमुख कार्यकारी अधिकृत तथा कर्मचारीको सेवा, सुविधा, दण्ड पुरस्कार प्रणालीलाई पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्नु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानमा उद्यमशीलता, व्यवसायिकता, सार्वजनिकतालाई समिश्रण गरी वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर वृद्धि, बजार पहुँच विस्तार, मूल्य प्रतिस्पर्धा, सञ्चालन व्यवस्थापन, खरिद पारदर्शिता कायम गर्नु,

- ✓ सार्वजनिक संस्थानमा कार्यरत कर्मचारीको क्षमता सीप विकास गरी उत्पादकत्व र कार्यकुशलता बढाइ प्रतिस्पर्धात्मक अवस्था सिर्जना गर्नु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानको कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व (Unfunded Liability) न्यूनीकरण गर्दै जानु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानले व्यवस्थापकीय सुधार गरी कार्य क्षमता विस्तारमार्फत संस्थान सञ्चालन हुन नसक्दा चालु खर्च बढ्दै जानु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानमा संस्थागत सुशासन प्रवर्धन गर्दै पारदर्शिता, जवाफदेहिता, व्यवसायिकता, नविन अन्वेषण, प्रविधको प्रयोग, वित्तीय अनुशासन, मितव्ययिता कायम गरी संस्थानलाई प्रभावकारी सञ्चालन गर्नु,
- ✓ केही सार्वजनिक संस्थान निरन्तर घाटामा सञ्चालन हुँदा त्यसबाट सिर्जित वित्तीय जोखिमले सरकारमाथि वर्षेनी थपिने आर्थिक भारलाई घटाउनु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन र व्यवस्थापन फरक फरक कानुनबाट भएकोले संस्थान सञ्चालन समितिको संख्या योग्यता क्षमता तथा नियमन र सुपरिवेक्षण सम्बन्धमा विविधता रहेकोले एकीकृत ऐन, कार्यविधि र निर्देशिका तयार गरी कार्यान्वयन गर्नु,
- ✓ सार्वजनिक संस्थानमा शेयर र ऋण लगानी नीति नहुनु तथा सेयर तथा ऋण लगानीको अभिलेख व्यवस्थित नहुनु सरकारले दिने अनुदान सही समयमा नदिनु जस्ता चुनौती रहेका छन्।

सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनमा गर्नुपर्ने सुधारहरू

सार्वजनिक संस्थानमा देखिएका चुनौती तथा समस्याको समाधान गरी गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको वितरणमार्फत सरकारको उपस्थिति प्रभावकारी बनाउन र सार्वजनिक संस्थानलाई संस्थागत, कानुनी र कार्यप्रकृयागत स्वायत्तता कायम गरी प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्नका लागि निम्नानुसार सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

क) नीतिगत तथा कानुनी सुधारः

- निजी क्षेत्रको विकासको अवस्था, बजारको प्रकृति तथा प्रतिस्पर्धाको अवस्थासमेतका आधारमा सरकारले सञ्चालन गर्नैपर्ने वाहेक नयाँ सार्वजनिक संस्थान नखोल्ने नीति लिने,
- सार्वजनिक संस्थानलाई क्रमशः सीमित दायित्वको लिमिटेड कम्पनीमा परिणत गर्दै जाने नीति लिने,
- सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनको उद्देश्यमा स्पष्टता कायम गर्ने जस्तोः नाफामूलक वा सस्तो सेवा,
- सबै सार्वजनिक संस्थानको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण मार्फत कार्यबोझ विश्लेषण गरी सङ्गठन तथा दरबन्दीको पुनः संरचना गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानबाट उत्पादन हुने वस्तु वा सेवाको मूल्य निर्धारण गर्दा उत्पादन लागतमा निश्चित प्रतिशत मुनाफा लिने गरी लागत जोड मूल्य निर्धारण पद्धती (Cost plus Pricing Method) अनुसार गर्ने नीति लिने,
- नेपाल सरकारको पूर्ण वा अधिकाशं स्वामित्व भएको संस्थानमा ट्रेड युनियन सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था पुनरावलोकन गर्ने,

- संस्थानले प्रदान गर्ने सेवा लागतको सान्दर्भिकता विश्लेषण गरेर सरकार संलग्न हुनुपर्ने, विनिवेश गर्ने, सार्वजनिक निजी साझेदारीबाट सञ्चालन गर्ने, व्यवस्थापन करार गर्ने, पूर्णरूपमा निजीकरण वा खारेजी गर्नुपर्ने गरी सार्वजनिक संस्थानको प्राथमिकता र वर्गीकरण गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन तथा व्यवस्थापन नीति तर्जुमा गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानलाई दक्ष र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न सञ्चालन र व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित विषयहरूमा समावेश गरी एकीकृत कानुनको रूपमा होल्डिङ कम्पनी ऐन जारी गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थान सञ्चालनलाई मितव्ययि र एकरूपता कायम गर्नका लागि कार्यविधि र निर्देशिका जारी गर्ने,
    - अनुगमन मूल्यांङ्कन एकीकृत निर्देशिका बनाई लागु गर्ने,
    - एकीकृत र खण्डिकृत लगानी खाका तयार गर्ने,
    - प्रमुख कार्यकारीको नियुक्तिसम्बन्धी प्रक्रिया र कर्मचारीको सेवा सुविधा सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड तयार गरी लागु गर्ने,
- एकीकृत सञ्चालन कार्ययोजना र संस्थागत व्यावसायिक कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने,

ख) व्यवस्थापकीय सुधारः

- वित्तीय क्षेत्रका सार्वजनिक संस्थान दीर्घकालसम्म सरकारी स्वामित्वमा सञ्चालन गर्दा सिर्जना हुने जोखिमलाई बिचार गरी सम्भावित दायित्व वहनको वैकल्पिक उपायहरू पहिचान गरी लागु गर्ने,
- ऋणात्मक सेयरधनीकोष भएका र कोषमा व्यवस्था नगरिएको दायित्व बढ्दै गएका संस्थानको सुधारसम्बन्धी वार्षिक कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने,
- संस्थानको तत्कालीन आर्थिक, वित्तीय र व्यावसायिक अवस्था विश्लेषण गरी सञ्चालनको ढाँचा तयार गर्ने,
- प्रमुख कार्यकारीसंग सूचक तोकी कार्यसम्पादन करार गर्ने र आर्थिक वर्ष समाप्त भएको २ महिनाभित्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने तथा मूल्याङ्कनको नतिजाका आधारमा Hire & Fire नीति लागु गर्ने,
- सम्बन्धित मन्त्रालयले अध्यक्ष र सञ्चालक सदस्यहरूसंग कार्यसम्पादन सम्झौता गरी हासिल गर्नुपर्ने ठोस प्रतिफलको विषयमा नियुक्ति हुँदाकै बखत कार्यसम्पादन करारअनुसार प्रगति मापन गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने,
- कार्यबोझ र कार्यप्रकृतिका आधारमा नयाँ सङ्गठन संरचना निर्धारण गरी संस्थानलाई छरितो र पारदर्शि सङ्गठन संरचना भएको संस्थाको रूपमा विकास गर्ने,
- कार्यविवरण तयार गरी कर्मचारीसंग कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने र वृत्ति विकाससँग कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई जोड्ने व्यवस्था गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानको सेवामा गुणस्तर कायम गर्न सूचना प्रविधि तथा नवप्रवर्तनलाई आत्मसाथ गर्ने,
- नतिजामूलक व्यवस्थापन शैली अवलम्वन गर्ने साथै कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्न Performance Based Incentives System(PBIS) लागु गर्ने,

- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मजबुत बनाउने, आन्तरिक तथा वाह्य लेखापरीक्षण समयमा नै सम्पन्न गर्न व्यवस्था गर्ने, लेखापरीक्षण गर्ने कार्य र प्रतिवेदनको सुझाव कार्यान्वयनलाई कार्यसम्पादनको सूचकमा निर्धारण गर्ने,
- संस्थानमा आर्थिक अनुशासन कायम गरी वित्तीय पारदर्शिता कायम गर्न नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मान (NFRS) लाई पूर्णरूपमा लागु गर्ने,
- निजीकरण गरिएका सार्वजनिक संस्थानमा देखिएका समस्याहरूलाई समाधान गर्न निजीकरण समितिलाई सक्रिय बनाउने,
- निजीकरण गर्दा गरिएको सम्झौताको परिपालना भए नभएको तालुक मन्त्रालयले नियमित अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- बन्द अवस्थामा रहेका सार्वजनिक संस्थान पुनःसञ्चालन, निजीकरण वा खारेजी के गर्ने सरकारले टुङ्गो लगई व्यवस्थापन गर्ने,
- लगातार नोक्सानमा सञ्चालन भएका संस्थानहरूलाई सुधारका विकल्प पहिचान गरी कार्यसम्पादन सम्झौता वा व्यवस्थापन करार वा अन्य उपयुक्त ढाँचामा सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- कमजोर वित्तीय अवस्था, स्वआर्जनको न्यून सम्भावना, कोषको पूर्व व्यवस्था विनाको दायित्व र ऋणात्मक सेयरधनीकोष भएका संस्थानमा कर्मचारीको सेवा सुविधा वृद्धि गर्न नपाइने व्यवस्था लागु गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानका सबै किसिमका सम्पत्तीको मौद्रिकीकरण गर्ने सम्बन्धमा विज्ञ सम्मिलित अध्ययन कार्यदल गठन गरी सिफारिसको आधारमा सम्पत्ती मौद्रिकीकरण (Assets monetization) गर्ने,

ग) संरचनागत सुधारः

- निजी क्षेत्र नजाने, निजी क्षेत्रले गर्न नमिल्ने र राष्ट्रिय आवश्यकताका सार्वजनिक संस्थान सरकार आफैंले सञ्चालन गर्ने,
- निजी क्षेत्र प्रतिस्पर्धी भएको र निजी क्षेत्रले सञ्चालन गर्दा व्यवस्थापकीय कुशलता, उत्पादन उत्पादकत्व वृद्धि हुने संस्थानहरू विनिवेश गर्दै जाने,
- विनिवेश गरिने संस्थानको स्वामित्वमा भएको जग्गाको स्वामित्व नेपाल सरकारकै नाममा रहने व्यवस्था गर्ने,
- एकै प्रकृतिका कार्य गर्ने संस्थानलाई एक आपसमा गाभ्ने (merger), प्राप्ति गर्ने (acquisition) तथा कार्यविशिष्टीकरणका लागि छुट्याउने (unbundling) कार्य गर्ने जस्तोः हेटौंडाँ र उदयपुर सिमेन्ट गाभ्ने, नागरिक उड्डयन प्राधिकरणमा सेवा सञ्चालन र नियमन गर्ने कार्य छुट्याउने,
- सङ्घीय शासन प्रणाली अनुरूप सङ्घीय एकाइको अपनत्व र स्वामित्व प्रवर्धन हुने गरी साझेदारी ढाचाँ वा पीपीपी ढाचाँमा सञ्चालन गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानलाई प्रतिस्पर्धी बनाउन आवश्यकताका आधारमा रणनीतिक साझेदार भित्राउने, कार्यक्षेत्रगत खण्डीकरण गर्ने, व्यवस्थापन करार गर्नेलगायतका विधिको उपयोग गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- सार्वजनिक संस्थानको नोक्सानी बेहोर्न छुट्टै कोष स्थापना गरी कार्यान्वयन गर्ने।

सङ्घीयतामा सार्वजनिक संस्थानको सञ्चालन

सङ्घीयतामा सार्वजनिक संस्थानहरू सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले सञ्चालन गर्नसक्ने गरी संविधानमा क्षेत्राधिकार व्यवस्था गरेको छ। हाल सङ्घमा मात्र ४५ संस्थान सञ्चालन रहेकामा संस्थानको कार्यक्षेत्र, भूमिका र प्रभावका आधारमा सङ्घीयकरण गरिनुपर्ने आवश्यकता छ। सार्वजनिक संस्थानको सङ्घीयकरण निम्नानुसार गर्न सकिन्छ।

सङ्घीय सरकारबाट सञ्चालन गरिने संस्थान

सार्वजनिक संस्थानको आवश्यकता र प्राथमिकीकरण गरेर सङ्घीय सरकारले हाल सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरेर संस्थानको प्रभावकारिता बढाउनु पर्ने देखिन्छ। सार्वजनिक संस्थानको सङ्घीयकरण गर्दा सङ्घीय सरकारले रणनीतिक प्रकृतिका र नियमन गर्ने संस्थानहरू, अन्तराष्ट्रिय प्रभाव पार्ने प्रकृतिका संस्थानहरू, दुई वा दुईभन्दा बढि प्रदेशमा कार्यक्षेत्र विस्तार भएका संस्थानहरू, निजी क्षेत्रले सञ्चालन गर्न नचाहेका र दिन नमिल्ने संस्थानहरू, सामरिक सुरक्षासंग जोडिएका र उच्च लागत र प्रविधिको प्रयोग गर्नुपर्ने संस्थानहरूलाई सङ्घीय सरकारले सञ्चालन गर्ने गरी हाल कायम रहेका ४५ सार्वजनिक संस्थानबाट सङ्घीय सरकारले वर्गीकरण गरेर सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

प्रदेश सरकारबाट सञ्चालन गरिने संस्थान

संविधानअनुसार प्रदेश सरकारलाई विशेषगरी विकास निर्माणको प्रमुख जिम्मेवारी प्रदान गरिएको र विकास निर्माण, उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने संस्थान, प्रदेशको सीमा भित्रमात्र कार्यक्षेत्र सिमित रहेका, उद्योग र सेवा क्षेत्रसंग सम्बन्धित जस्तोः जडीबुटि उत्पादन कम्पनी, सिमेन्ट उद्योग, दुग्ध विकास संस्थानलगायतका संस्थानहरूलाई प्रदेशबाट सञ्चालन गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।

स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने संस्थान

स्थानीय सरकारले क्षमता तथा स्रोत साधनबाट सञ्चालन गर्न सकिने तथा स्थानीय उत्पादन र स्थानीय स्तरमा रोजगारी सिर्जना गर्ने सार्वजनिक संस्थानलाई स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गर्ने जस्तोः तारा गाउँ विकास समिति, साझा यातायात, कालिमाटी फलफूल तथा तरकारी विकास समिति लगायतका संस्थानहरूलाई स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्न सकिने व्यवस्था गर्ने साथै स्थानिय विशेष उत्पादन भएमा सोको व्यवस्थापन गर्न नयाँ सार्वजनिक संस्थानसमेत सञ्चालन गर्न दिने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ।

निष्कर्ष

नेपालमा सार्वजनिक संस्थानले विशेष गरी बजारमा प्रतिस्पर्धा कायम गर्न, कालोबजारी नियन्त्रण गर्न, गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको वितरण गर्नमा सहयोग गरिरहेका छन। साथै, विपदको समयमा सार्वजनिक संस्थानले राहत, उद्दार र पुनः निर्माणमा राज्यलाई ठुलो सहयोगसमेत गर्ने गरेको देखिन्छ। सार्वजनिक संस्थानले सरकारको राजस्व आर्जनमा सहयोग गर्ने, रोजगारी सिर्जना गर्ने तथा दुर्गम स्थानसम्म सरकारको प्रतिनिधित्वसमेत कायम गर्ने गरेका छन्। यद्यपि सार्वजनिक संस्थानमा सरकारको लगानीअनुसार प्रतिफल प्राप्त नभएको, संस्थानमा राजनीतिक हस्तक्षेप बढि रहेको, कार्यात्मक र व्यवस्थापकीय स्वायतत्ता नभएको,

विभिन्न कानुनबाट संस्थान सञ्चालन भइरहेको, सार्वजनिक संस्थानहरूको आर्थिक अनुशासन कमजोर रहेको, समयमा नै लेखापरीक्षण नगराउने, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सुझाव कार्यन्वयन नगर्ने, परम्परागत विधिबाट सञ्चालन गर्ने र नयाँ प्रविधिको प्रयोग नगर्ने तथा व्यवस्थापन र कर्मचारीबिच सुमधुर सम्बन्ध कायम नहुनु साथै ट्रेड युनियन गतिविधिले सार्वजनिक संस्थानले प्रभावकारी रूपमा काम गर्न नसकेको अवस्था छ। विद्यमान सञ्चालनमा रहेका सार्वजनिक संस्थानलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गरी बजारमा प्रतिस्पर्धा कायम गर्ने, गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवाको प्रवाह बढाउने र उत्पादन तथा उत्पादकत्व वृद्धि गरी रोजगारीसमेत सिर्जना गर्नका लागि सार्वजनिक संस्थानमा हुने राजनीतिक हस्तक्षेप बन्द गरी व्यवस्थापकीय र कार्यात्मक स्वायत्तता प्रदान गर्ने, सार्वजनिक संस्थानको उद्देश्य निर्धारण गरी प्राथमिकरण तथा वर्गीकरण गर्ने, सार्वजनिक संस्थानलाई साझेदारी, व्यवस्थापन करार, रणनीतिक साझेदार भित्र्याउने तथा संस्थानको मर्जर र एक्युजिसनमार्फत सञ्चालन गर्नुपर्ने आजको आवश्यकता देखिन्छ। जसले सार्वजनिक संस्थानको उद्देश्य पूरा भई उत्पादन उत्पादकत्व वृद्धि तथा रोजगारी सिर्जनामा सहयोग गर्ने र राज्यको लगानीको प्रतिफल फिर्ता गर्नमा सहयोग गर्ने देखिन्छ। सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न समेत सार्वजनिक संस्थानको सङ्घीयकरण गरी संस्थान व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समिक्षा २०८२, अर्थ मन्त्रालय
- सार्वजनिक संस्थानको अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन महालेखापरीक्षकको कार्यालय
- नेपालको संविधान,
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
- सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धमा लेखिएका पत्रपत्रिका लेख रचनाहरू

आर्थिक कार्य प्रणालीः संवैधानिक व्यवस्था, व्यावहारिक समस्या र सुधारका उपायहरू

*- रामबहादुर के.सी.**

विषय प्रवेश

मुलुकमा आर्थिक क्रियाकलापहरूलाई मितव्ययी, पारदर्शी, उत्तरदायी, जवाफदेही र औचित्यपूर्ण ढङ्गले सञ्चालन गर्न संवैधानिक रूपमा तर्जुमा गरिएका व्यवस्था, कानुन, विधि र प्रक्रियालगायतको समग्र पद्धति आर्थिक कार्यप्रणाली हो। व्यवस्थापिकाले आर्थिक नियन्त्रणसँग सम्बन्धित रही गर्ने कार्य प्रक्रिया आर्थिक कार्यप्रणालीसँग सम्बन्धित छ। यसअन्तर्गत बजेट, राजस्व, खर्च, सार्वजनिक ऋण, सार्वजनिक सम्पत्ति र प्रतिवेदन व्यवस्थापन पर्दछ। संविधानले हरेक सङ्घीय एकाइलाई आ-आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रही आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउन, कर लगाउन, बजेट बनाउन, योजना तयार गर्न, निर्णय गर्न तथा सोको कार्यान्वयन गर्न अधिकार प्रदान गरेको छ। हरेक सङ्घीय एकाइले प्राप्त रकम सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने, सम्बन्धित व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन नभई खर्च गर्न नपाउने, आर्थिक कारोबारमा वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता कायम गर्नुपर्ने संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणालीको अकाट्य अभिष्ट हो। तथापि, राजनीतिक अभिभावकबिचमा चुस्त समन्वय, सहकार्य र तादम्यता नहुँदा संवैधानिक आर्थिक कार्य प्रणालीको मर्मअनुरूप जनताको प्रतिनिधित्व गर्ने, आर्थिक र वित्तीय कानुन निर्माण गर्ने र आर्थिक नियन्त्रण गर्ने कार्यमा थुप्रै समस्याहरू देखिएका छन्।

आर्थिक कार्यप्रणालीको अवधारणा

राज्यको गतिविधिहरू सुचारुरूपले सञ्चालन गर्नका लागि रकमको आवश्यकता पर्दछ। यस्तो रकम राज्यको कोषबाट खर्च गरिन्छ। राज्य सञ्चालनका क्रममा प्रशासनिक, न्यायिक, विकास निर्माण, आकस्मिक लगायत विभिन्न कार्यमा खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ। राज्यले यस्तो खर्च राजस्व सङ्कलन, आन्तरिक तथा बाह्य ऋण आदि विभिन्न माध्यमबाट जुटाउँछ। राज्यले खर्च जुटाउने र खर्च गर्ने सम्बन्धमा अर्थात् आय र व्ययसम्बन्धी कार्य निश्चित आधार, सीमा, परिधि र प्रक्रियाभित्र रहेर गर्नुपर्ने हुन्छ र यस्तो आधार, सीमा र प्रक्रियाहरू व्यवस्थापिकाले निधारित गर्दछ। राज्यले आम्दानी र खर्च गर्ने सम्बन्धमा अपनाउनुपर्ने यही कार्य प्रक्रिया र पद्धतिसँग सम्बन्धित विषय नै आर्थिक कार्यप्रणाली हो। आधुनिक प्रजातान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा आर्थिक नियन्त्रणको विषय व्यवस्थापिकाको अधिकार क्षेत्रभित्र पर्दछ। कार्यकारिणीले कार्यान्वयन गर्ने भए तापनि व्यवस्थापिकाले दिएको मार्गदर्शनअनुरूप गर्नुपर्छ। व्यवस्थापिकाले यस्तो मार्गदर्शन बजेट पारित गर्ने, राजस्व सङ्कलनका लागि आर्थिक ऐन पारित गर्ने तथा खर्च गर्ने सम्बन्धमा विनियोजन ऐन आदि पारित गरिदिन्छ। हाम्रो संविधानले पनि सरकारले आय जुटाउने र खर्च गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्थापिका संसदबाट स्वीकृति लिनुपर्ने गरी आर्थिक कार्यप्रणालीसम्बन्धी कार्यविधिहरू व्यवस्थित गरेको छ।

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

आफ्ना गतिविधि सञ्चालन गर्नका लागि आयआर्जन गर्ने र खर्च गर्ने कार्य विना राज्य सुचारु रहन सक्दैन। राज्यको कार्यपालिकीय निकायबाट सामान्यतः यस्तो कार्य सञ्चालन गरिन्छ भने व्यवस्थापिकाबाट यसमा स्वीकृति तथा नियन्त्रण गरिन्छ। अर्थात् व्यवस्थापिकाको स्वीकृति विना आय आर्जन वा खर्च गर्ने जस्ता कार्य सम्पादन गर्न सकिँदैन। कर लगाउने, ऋण लिने, सार्वजनिक सेवाका लागि खर्च गर्ने जस्ता कार्यमा जनप्रतिनिधिको रूपमा रहेको व्यवस्थापिकाको नियन्त्रणात्मक भूमिका रहेको हुन्छ। यस्तो भूमिका संविधानद्वारा नै व्यवस्थापिकालाई प्रदान गरिएको हुन्छ। नेपालमा पनि प्रत्येक वर्ष आर्थिक ऐन, विनियोजन ऐन, पेस्की खर्च ऐन पारित गरिन्छ। यस बाहेक आर्थिक कार्यलाई नियमित र व्यवस्थित गर्न अन्य ऐन नियमहरू प्रचलनमा रहेका छन्।

आर्थिक कार्य प्रणालीसँग सम्बन्धित सिद्धान्तहरू

- **प्रतिनिधित्व विना कर लगाउन नहुने** (No taxation without representation): प्रत्येक प्रजातान्त्रिक संविधानमा व्यक्तिको सम्पत्तिसम्बन्धी हकको प्रत्याभूति गरिएको हुन्छ। कर लगाउने विषय व्यक्तिको हक अधिकारसँग सम्बन्धित भएकाले जन निर्वाचित निकायद्वारा कानुन निर्माण गरेर मात्र लगाउनुपर्छ भन्ने प्रजातन्त्रको मर्म र भावना रहेको हुन्छ।
- **अख्तियारी विना रकम झिक्न वा खर्च गर्न नपाइने (No expenditure can be incurred by the government without the sanction of Parliament):** सार्वजनिक सम्पत्ति जथाभावी खर्च नहोस् र त्यस्तो सम्पत्ति माथि जनताको नियन्त्रण रहनुपर्दछ भन्ने मान्यताका आधारमा जनप्रतिनिधिको रेखदेख र नियन्त्रणमा राज्यको सार्वजनिक सम्पत्ति राख्न सञ्चित कोषको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यस्तो कोषमा रहेको रकम जनप्रतिनिधिहरूको स्वीकृति विना खर्च नहोस् भनी ऐन निर्माण गरी त्यसले दिएको अख्तियारीको सीमामा रहेर मात्र खर्च गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ।
- **सार्वजनिक सम्पत्तिमा जनताको अधिकार हुनेः** सार्वजनिक सम्पत्ति आम नागरिकहरूको सम्पत्ति हो। यसैले जनताको स्वीकृति विना खर्च गर्न नपाउने र आर्थिक व्यवहार वा अवस्थाको जानकारी नागरिकलाई दिनुपर्ने हुन्छ। यस्तो कार्य प्रत्येक वर्ष बजेटको माध्यमद्वारा जनताका यी अधिकारहरू स्थापित गरिएको हुन्छ।

सरकारी आय-व्ययमा व्यवस्थापकीय नियन्त्रणको आरम्भ

संसदबाट स्वीकृत गराएर मात्र सरकारी आयव्ययसम्बन्धी कार्य सञ्चालन गर्ने प्रचलन बेलायतबाट प्रारम्भ भएको मानिन्छ। राजा जोनको पालामा राष्ट्रको आय-व्ययबारे जनताले जानकारी पाउनुपर्ने माग गरी जनताले आफ्ना आवाज बुलन्द पारेकाले सन् १२१५ मा राजा जोनले म्यागनाकार्टामा हस्ताक्षर गरेका थिए। म्याग्नाकार्टामा निम्न व्यवस्था थियोः

- संसदको स्वीकृक्ति विना राजाले कुनै पनि प्रकारको कर उठाउन नपाउने।
- राजकीय सेनाका लागि चाहिने आर्थिक व्यवस्था संसद को स्वीकृतिबाट मात्र निर्धारित हुने।

यसै गरी सन् १६८८ मा बेलायतमा भएको गौरवमय क्रान्ति पछि सन् १६८९ मा जारी बेलायती नागरिक अधिकार पत्र (English Bill of Rights, 1689) ले पनि राजाले कर उठाउने कार्यमा नियन्त्रण गरेको थियो। यसमा स्पष्ट रूपमा संसदको स्वीकृति विना राजाले कुनै प्रकारको विशेष कर उठाउन नपाउने व्यवस्था गरिएको थियो। यसरी बेलायतबाट प्रारम्भ भएको संसदको स्वीकृति विना कर लगाउन नपाउने र

सरकारी सम्पत्तिको आयव्ययमा संसदको नियन्त्रणको व्यवस्थालाई अहिले विश्वका प्राय सबै मुलुकमा अवलम्बन गर्ने गरिएको पाइन्छ।

नेपालका सविधानहरूमा आर्थिक कार्यप्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानले पनि सरकारले आय जुटाउने र खर्च गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्थापिका संसदबाट स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। व्यवस्थापिकाको स्वीकृति विना आय आर्जन वा खर्च गर्ने जस्ता कार्यमा जनप्रतिनिधिको रूपमा रहेको व्यवस्थापिकाको नियन्त्रणात्मक भूमिका रहेको हुन्छ। आर्थिक कार्यप्रणालीसँग सम्बन्धित सिद्धान्तहरू प्रतिनिधित्व विना कर लगाउन नहुने, अख्तियारी विना रकम झिक्न वा खर्च गर्न नपाइने, सार्वजनिक सम्पत्तिमा जनताको अग्राधिकार हुने आदि रहेका छन्। आर्थिक कार्य प्रणालीले सार्वजनिक वित्तको प्रवाहलाई नियन्त्रण गर्न संवैधानिक मार्गदर्शन, अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा अवलम्बन गरिएका सिद्धान्त, व्यवस्था, कानुनी व्यवस्थापनका उपायहरू, ऐन, नियम र संयन्त्रहरू प्रदान गर्दछ। मुलुकलाई आर्थिक रूपमा सबल, सक्षम बनाउन, आर्थिक वृद्धि, आर्थिक विकास गर्दै दिगो समृद्धि सहित जनताको विश्वास आर्जन गर्न सार्वजनिक स्रोतको जोहो कहिले, कसरी, कहाँकहाँबाट व्यवस्थापन गर्ने र कसरी उपपोग गर्ने अर्थात् खर्च गर्ने सम्बन्धमा संवैधानिक दिशा, कानुन र संयन्त्र/संरचनाको सिर्जना गर्दछ। संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणालीको अवलम्बन देहायअनुसार रहेको देखिन्छः

- **नेपालको वैधानिक कानुन, २००४:** नेपालमा आर्थिक कार्यणालीको जग यसै कानुनबाट भएको हो। यो कानुनमा श्री ३ महाराजबाट हरेक वर्षको अन्दाजी आम्दानी खर्चको फेहरिस्त दुवै सभामा पेस गर्न लगाइबक्सनेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ। साथै सालबसाली खर्चमा रहने रकमसमेतका विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएको देखिन्छ।
- **नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७:** श्री ५ बाट हरेक आर्थिक वर्षका लागि नेपाल सरकारको अनुमान गरिएको आम्दानी खर्चको एक विवरण तयार गरीबक्सने छ। यो विवरणलाई वार्षिक आर्थिक विवरण वा बजेट भनिनेछ भन्ने व्यवस्था थियो।
- **नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५:** परिच्छेद १ मा आर्थिक कार्य प्रणालीको व्यवस्था गरिएको थियो। यसमा ऐन वा ऐनले दिएको अधिकारबमोजिम बाहेक कर नलगाइनेलगायत सञ्चित कोष, राजस्व र व्ययको अनुमान, पूरक र बढीको अनुमान, पेस्की खर्च, उधारो खर्च, आकस्मिक कोषको व्यवस्था थियो। नेपालमा आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्थित संवैधानिक व्यवस्था यही संविधानबाट आएको हो।
- **नेपालको संविधान २०१९:** भाग १० मा आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था रहेको थियो। कानुन बमोजिम बाहेक कर नलगाइने लगायत सञ्चित कोष, कोषबाट व्यय, सञ्चित कोषमाथि व्ययभार, राजस्व र व्ययको अनुमान, पूरक अनुमान, पेस्की खर्च, उधारो खर्च, आकस्मिक कोषको व्यवस्था थियो।
- **नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७:** भाग १० मा आर्थिक कार्य प्रणालीको व्यवस्था रहेको र कानुन बमोजिम बाहेक कर नलगाइने लगायत सञ्चित कोष, सञ्चित कोषमाथि व्ययभार, राजस्व र व्ययको अनुमान, पूरक अनुमान पेस्की खर्च, उधारो खर्च, आकस्मिक कोषको व्यवस्था थियो।
- **नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३:** पहिलेका संविधानहरूले जस्तै आर्थिक कार्य प्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था गरेको थियो। संविधानको भाग ९ को धारा ८९ देखि ९९ सम्म यो व्यवस्था रहेको थियो। यस संविधानमा सरकारी आयव्ययमा जननियन्त्रण रहनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई आत्मसात गरिएको थियो।

नेपालको वर्तमान संविधानमा रहेको आर्थिक कार्यप्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था

नेपालमा विगतमा एकात्मक शासन व्यवस्था भएका कारण एक तहको व्यवस्थापिका र कार्यपालिका भएकाले केन्द्रमा मात्रै आर्थिक कार्यप्रणालीसम्बन्धी व्यवस्था रहेकोमा हाल मुलुक सङ्घीयतामा प्रवेश गरेकोले वर्तमान नेपालको संविधानमा सङ्घीय आर्थिक कार्यप्रणाली, प्रादेशिक आर्थिक कार्य प्रणाली स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ। संविधानमा गरिएको आर्थिक कार्यप्रणालीका अतिरिक्त प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट तथा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था तथा अनुसूचीमा रहेका सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था पनि यस सन्दर्भमा आकर्षित हुन्छन्।

भाग-१०, धारा ११५-१२५, सङ्घीय आर्थिक कार्य प्रणाली (Federal Financial Procedures):

(क) कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने (No tax to be levied or Loan to be raised):
(ख) सङ्घीय सञ्चित कोष (Federal Consolidated Fund):
(ग) सङ्घीय सञ्चित कोष वा सङ्घीय सञ्चित कोषबाट व्यय (Expenditure from Federal Consolidated Fund or Federal Government Fund):
(घ) सङ्घीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार (Expenditure Chargeable on Federal Consolidated Fund):
(ङ) राजस्व र व्ययको अनुमान (Estimates of Revenues and Expenditures):
(च) विनियोजन ऐन (Appropriation Act):
(छ) पूरक अनुमान (Supplementary Estimates):
(ज) पेस्की खर्च (Votes on Account):
(झ) उधारो खर्च (Votes of Credit):
(ञ) सङ्घीय आकस्मिक कोष (Federal Contingency Fund):
(ट) आर्थिक कार्यविधि सम्बन्धि ऐन (Act relating to Financial Procedures):

भाग-१६, धारा २०३-२१३ प्रदेश आर्थिक कार्य प्रणाली (Province Financial Procedures):

(क) कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने (No tax to be levied or Loan to be raised):
(ख) प्रदेश सञ्चित कोष (Province Consolidated Fund):
(ग) प्रदेश सञ्चित कोष वा प्रदेश सञ्चित कोषबाट व्यय (Expenditure from Province Consolidated Fund or Province Government Fund):
(घ) प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार (Expenditure Chargeable on Province Consolidated Fund):
(ङ) राजस्व र व्ययको अनुमान (Estimates of Revenues and Expenditures):
(च) प्रदेश विनियोजन ऐन (Appropriation Act):
(छ) पूरक अनुमान (Supplementary Estimates):
(ज) पेस्की खर्च (Votes on Account):
(झ) उधारो खर्च (Votes on Credit):
(ञ) प्रदेश आकस्मिक कोष (Province Contingency Fund):
(ट) आर्थिक कार्यविधि सम्बन्धि ऐन (Act relating to Financial Procedures):

भाग- १९, धारा २२८-२३०, स्थानीय आर्थिक कार्य प्रणाली (Local Financial Procedures):

(क) कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने (No tax to be levied or Loan to be raised):
(ख) स्थानीय सञ्चित कोष (Local Consolidated Fund):

(ग) गाउँपालिका र नगरपालिकाको राजस्व र व्ययको अनुमान (Estimates of Revenues and Expenditures of Rural Municipality and Municipality):

कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने

प्रतिनिधित्व विना कर लगाउन नहुने सर्वमान्य सिद्धान्त रहेको छ। यही सिद्धान्तका आधारमा व्यक्तिको सम्पतिमा कर लगाई राजस्व सङ्कलन गर्ने काम जनप्रतिनिधिद्वारा निर्मित कानुनद्वारा मात्र हुन सकोस् भनी वर्तमान संविधानमा कानुनबमोजिम बाहेक कुनै कर लगाइने र उठाइने छैन र सङ्घीय कानुनबमोजिम बाहेक नेपाल सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिने छैन भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। कानुनबमोजिम बाहेक कर नलगाइने व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न प्रत्येक वर्ष आर्थिक विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा पेस गरी पारित भएपछि मात्र कर लगाइन्छ भने ऋण तथा जमानतका लागि ऋण तथा जमानत ऐन, २०२५ र राष्ट्र ऋण ऐन, २०५९ प्रचलनमा छन्।

सञ्चित कोष

सञ्चित कोष राज्यको ढुकुटी या सरकारको कोष हो। राज्यलाई प्राप्त हुने रकम कोषमा जम्मा हुन्छन् र राज्यले यही कोषबाट खर्च गर्दापनि जनप्रतिनिधिमूलक विधायिकाको सहमति विना खर्च गर्न पाइदैन। सार्वजनिक सम्पतिको मनोमानी किसिमबाट खर्च हुन नदिन र त्यस्ता सम्पतिमाथि जनताको नियन्त्रण र रेखदेख कायम राख्न, राज्यको सार्वजनिक सम्पति राख्न, विश्वका प्राय सबै प्रजातान्त्रिक मुलुकमा सञ्चित कोषको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। नेपालको संविधानको धारा ११६ बमोजिम देहायका रकम सञ्चित कोष अन्तरगत पर्दछन्।

- गुठी रकम बाहेक नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका राजस्व,
- राजस्वको धितोमा लिइएका सबै कर्जा,
- ऐनको अधिकार अन्तर्गत दिइएको जुनसुकै ऋण असुल हुँदा प्राप्त भएको सबै धन,
- नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने अन्य जुनसुकै रकम अन्य मुलुकबाट प्राप्त ऋण सहयोग, अनुदान।

राज्यको ढुकुटीको जथाभावी रूपमा खर्च नहोस् वा त्यसको दुरुपयोग नहोस् भनी जनप्रतिनिधिको रेखदेख र नियन्त्रणमा राख्ने अभ्यासको अवलम्बन प्राय सबै प्रजातान्त्रिक मुलुकहरूले गरेका छन्। हामी कहाँ पनि यस तथ्यलाई आत्मसात गरिएको छ।

सञ्चित कोष वा सरकारी कोषबाट व्यय

सञ्चित कोष सार्वजनिक सम्पति भएकाले यस कोषबाट खर्च गर्ने सम्बन्धमा पनि संविधानमा व्यवस्था गरी जथाभावी खर्चनहुने अवस्था सृजना गरिएको हुन्छ। कतिपय पदाधिकारी वा निकायको खर्चका लागि संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको हुन्छ भने सबै खर्च प्रत्येक वर्ष विनियोजन ऐन मार्फत संसदबाट स्वीकृति लिएर मात्र खर्च गर्न पाउने विश्वमा स्वीकृत मान्यता हो। यो कार्यकारीणीलाई विधायिकाको आर्थिक नियन्त्रणको महत्त्वपूर्ण अस्त्र पनि हो। हामीकहाँ पनि वर्तमान संविधानको धारा ११७ मा देहायका रकम बाहेक सञ्चित कोष वा अन्य कुनै सरकारी कोषबाट कुनै रकम झिक्न सकिने छैन भनी प्रष्ट व्यवस्था गरिएको छः

- सङ्घीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार भएको रकम,

- सङ्घीय विनियोजन ऐनद्वारा खर्च हुने रकम,
- विनियोजन विधेयक विचाराधीन रहेका अवस्थामा पेस्कीको रूपमा सङ्घीय ऐनद्वारा खर्च हुने रकम,
- विशेष अवस्थामा व्ययको विवरण मात्र भएको सङ्घीय उधारो खर्च ऐनद्वारा व्यय हुने रकम

सञ्चित कोषमाथि व्ययभार

वर्तमान संविधानको धारा ११८ मा देहायका विषयसँग सम्बन्धित खर्चहरू सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने व्यवस्था गरिएको छः

- राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम,
- नेपालको प्रधानन्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश र
- न्यायपरिषदका सदस्यलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम,
- प्रतिनिधि सभाका सभामुख र उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष र उपाध्यक्षलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम,
- सवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीलाई दिइने पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम,
- प्रदेश प्रमुखको पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम,
- राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, न्यायपरिषद, सबैधानिक निकाय र प्रदेश प्रमुखको कार्यालयको प्रशासनिक व्यय,
- नेपाल सरकारको विरुद्ध अदालतबाट भएको फैसला वा आदेश अनुसार तिर्नु पर्ने रकम, र
- सङ्घीय कानुनबमोजिम सङ्घीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने रकम।

माथि उल्लिखित पदाधिकारीहरूको पारिश्रमिक तथा सुविधा तथा राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, न्यायपरिषद्, संवैधानिक निकाय र प्रदेशप्रमुखको कार्यालयको प्रशासनिक व्यय सञ्चित कोषमाथि संविधानतः व्ययभार राख्नुको अभिप्राय त्यस्ता पदाधिकारी र निकायको काम करबाहीलाई निष्पक्ष, तटस्थ र सक्षमता कायम गर्नका लागि हो।

राजस्व र व्ययको अनुमान

राजस्व र व्ययको अनुमान भनेको बजेट हो। सार्वजनिक सम्पत्ति माथि जनअधिकार रहने र जनताको स्वीकृति विना सरकारले खर्च गर्न नपाउने व्यवस्था प्रजातान्त्रिक मुलुकका लागि अपरिहार्य हुन्छ। यसका साथै देशको आर्थिक अवस्था वा सुसूचित हुन पाउने पनि नागरिकको अधिकार हो। यिनै तथ्यलाई ध्यान दिई प्रजातान्त्रिक मुलुकमा कार्यपालिकाले खर्च सम्बन्धमा विधायिकी स्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ। राजस्व र व्ययको अनुमान व्यवस्थापिकामा पेस गर्ने सरकारको अर्थमन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको सम्बन्धमा सङ्घीय संसदका दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा देहायका विषयहरू समेत खुलाई वार्षिक अनुमान पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको धारा ११९ मा रहेको छ।

- राजस्वको अनुमान,
- सङ्घीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आवश्यक रकमहरू र
- सङ्घीय विनियोजन ऐनबमोजिम व्यय हुने आवश्यक रकमहरू।

वार्षिक अनुमान पेस गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षमा प्रत्येक मन्त्रालयलाई छुट्टयाइएको खर्चको रकम र त्यस्तो खर्चअनुसारको लक्ष्य हासिल भयो वा भएन त्यसको विवरण पनि साथै पेस गर्नुपर्ने पनि संविधानमा

रहेको छ। नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीले राजस्व र व्ययको अनुमान प्रत्येक वर्ष जेठ महिनाको पन्ध्र गते सङ्घीय संसदमा पेस गर्नुपर्ने Early Budget सम्बन्धी नयाँ व्यवस्था पनि वर्तमान संविधानले गरेको छ।

विनियोजन ऐन

सरकारको कार्य सञ्चालनका लागि आवश्यक खर्च छुट्याई संसदबाट खर्च गर्ने स्वीकृति प्राप्त गर्नुपर्दछ। विधायिकाको आर्थिक नियन्त्रणको यो महत्त्वपूर्ण माध्यम पनि हो। यही प्रयोजनलाई संसदमा विनियोजन विधेयक पेस गर्नुपर्छ। यो विधेयक संसदले पारित गरेपछि ऐन बन्दछ। वर्तमान संविधानको धारा १२० मा विनियोजन ऐनबमोजिम व्यय हुने रकम सम्बन्धित शीर्षकमा उल्लेख गरी विनियोजन विधेयकमा राखिनेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ।

पूरक अनुमान

कुनै आर्थिक वर्षका लागि विनियोजन ऐनले छुट्याएको रकम अपुग हुन सक्दछ। साथै कुनै नयाँ अवस्था सिर्जना भई नयाँ कामका लागि खर्च गर्नुपर्ने अवस्था पनि आउन सक्दछ। जसले गर्दा पहिले अनुमान गरिएको भन्दा फरक अनुमान व्यवस्थापिकामा पेस गर्नुपर्ने हुन सक्दछ। यसलाई पूरक अनुमान भनिन्छ। सरकारी खर्च विनियोजन ऐनद्वारा व्यवस्थापिकीय स्वीकृतिमा मात्र गर्न पर्ने हुँदा पूरक ऐन चाहिने हो। यसको संसदमा हुने कार्यविधि विनियोजन ऐन जस्तै हो। हाम्रो संविधानको धारा १२१ मा यस सन्दर्भमा देहायको अवस्था परेमा नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीले प्रतिनिधिसभासमक्ष पूरक अनुमान पेस गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छः-

- विनियोजन ऐनद्वारा कुनै सेवाको लागि खर्च गर्न अख्तियारी दिइएको रकम अपर्याप्त भएमा,
- विनियोजन ऐनले अख्तियार नदिएको नयाँ सेवामा खर्चगर्न आवश्यक भएमा र
- विनियोजन ऐनले अख्तियारी दिएको भन्दा बढी खर्च भएमा।

पूरक अनुमानमा राखिएको रकम शीर्षकहरूमा निर्दिष्ट गरी पूरक विनियोजन विधेयकमा राखिने पनि संविधानमा व्यवस्था छ।

पेस्की खर्च

आर्थिक वर्ष समाप्त भएपछि विनियोजन शीर्षकमा गतवर्ष विधायिकाबाट अनुमोदित रकम बाँकी भएमा स्वतः सार्वजनिक कोषमा फिर्ता हुन्छन्। यसैले चालु आर्थिक वर्षका लागि विधायिकाबाट विनियोजन ऐनअन्तर्गतका रकम स्वीकृत भई विनियोजन नभएसम्म सरकारलाई दैनिक कार्य सञ्चालनका लागि रकम आवश्यक पर्छ। त्यस्तो रकम पेस्कीका रूपमा लिने कार्यलाई पेस्की खर्च भनिन्छ। यस सम्बन्धमा संविधानको धारा १२२ मा निम्न व्यवस्था छः

- विनियोजन विधेयक विचाराधीन रहेको अवस्थामा आर्थिक वर्षका लागि अनुमान गरिएको व्ययको कुनै अंश पेस्कीका रूपमा सङ्घीय ऐनबमोजिम खर्च गर्न सकिनेछ।
- धारा ११९ बमोजिम राजस्व र व्ययको अनुमान पेस नगरिएसम्म पेस्की खर्च विधेयक प्रस्तुत गरिने छैन र पेस्कीको रकम आर्थिक वर्षको व्यय अनुमानको एकतिहाइभन्दा बढी हुने छैन।

- सङ्घीय पेस्की खर्च ऐन बमोजिम खर्च भएको रकम विनियोजन विधेयकमा समावेश गरिनेछ।

उधारो खर्च

संकटकालीन परिस्थितिमा देशको सुरक्षा गर्नको निमित्त चाहिएको रकमका सम्बन्धमा परिस्थितिको गम्भीरता र सेवाको अनिश्चित सम्भाव्यताले गर्दा साधारण अवस्थामा प्रस्तुत हुने वार्षिक अनुमानमा जस्तै पूर्ण विवरण खोल्न नसकिने तथा अव्यावहारिक हुने हुँदा आवश्यक व्ययको विवरण मात्र खोली विधायिका समक्ष प्रस्तुत गरिने विधेयकलाई उधारो खर्च भनिन्छ। प्राकृतिक कारण वा बाह्य आक्रमणको आशंका वा आन्तरिक विघ्न वा अन्य कारणले संकटको अवस्था परी धारा ११९ को उपधारा (१) अन्तर्गत चाहिने विवरण खुलाउन अव्यावहारिक वा राज्यको सुरक्षा वा हितका दृष्टिले अवाञ्छनीय देखिएमा नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीले व्ययको विवरण मात्र भएको उधारो खर्च विधेयक प्रतिनिधि सभामा पेस गर्न सक्नेछ भन्ने वर्तमान संविधानको धारा १२३ मा व्यवस्था रहेको छ।

आकस्मिक कोष

सञ्चित कोषबाट कुनै रकम ऐनको अधिकार विना खर्च गर्न नसकिने भएकाले देशमा आकस्मिक अवस्था उत्पन्न भई त्यस्तो स्थितिबाट हुन पुगेको क्षति र त्यस्तो परिस्थितिको मुकाबिला गर्न आवश्यक रकमको व्यवस्था गर्न कोषको आवश्यकता पर्दछ। यस्तो कोष स्थायी प्रकृतिको भएकाले आवश्यक परेका बखत झिक्ने र पछि पूरक विनियोजन ऐनद्वारा शोधभर्ना गर्ने मान्य प्रचलन छ। नेपालको संविधानमा निम्न व्यवस्था छः

- सङ्घीय ऐनद्वारा सङ्घीय आकस्मिक कोषका नामले एउटा कोष स्थापना गर्न सकिने,
- त्यस्तो कोषमा समय समयमा सङ्घीय ऐनद्वारा निर्धारण भएअनुसारको रकम जम्मा गरिने,
- सो कोष नेपाल सरकारको नियन्त्रणमा रहने,
- नेपाल सरकारले सो कोषबाट आकस्मिक कार्यको लागि खर्च गर्न सक्ने,
- त्यस्तो खर्चको रकम सङ्घीय ऐनद्वारा यथाशीघ्र शोधभर्ना गरिने।

नेपाल सरकारले समय समयमा राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरेर कोषको रकम बढाउन सक्ने र कोषको रकम नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्को निर्णयले खर्च गर्न सकिने र पछि शोधभर्ना गर्नपर्ने व्यवस्था ऐनले गरेको छ।

प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली

मुलुक सङ्घीयतामा प्रवेश गरेसँगै प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणालीको पनि संविधानमा व्यवस्था गरिएको छ। वर्तमान संविधानको भाग १६, धारा २०३ देखि २१३ सम्म प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था रहेको छ।

स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

वर्तमान संविधानको भाग १९ धारा २२८ देखि २३० सम्म स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था गरिएको छ। स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था सङ्घीय र प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली भन्दा केही भिन्न देखिन्छ तथापि सारमा आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासनको आलोकमा उस्तै नै रहेको छ। स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली देहायअनुसार रहेको छः

कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने

- कानुनबमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन पाइने छैन।
- स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पुँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाई कर लगाउन सक्ने।

स्थानीय सञ्चित कोष

- स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ।
- त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ।
- स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्चसम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुनेछ।

गाउँपालिका र नगरपालिकाको राजस्व र व्ययको अनुमान

- संविधानको अधीनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुन बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी पारित गराउनुपर्नेछ।
- गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नु पर्ने भएमा सङ्घीय कानुन र प्रदेश कानुनबमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोतसमेतको प्रस्ताव गर्नुपर्नेछ।

आर्थिक कार्यप्रणालीसम्बन्धी छिमेकी मुलुक भारतको संविधानमा रहेको व्यवस्था

भारतको संविधानअनुसार आर्थिक कार्यप्रणाली

भारत सरकारको आर्थिक वर्ष अप्रिल १ देखि मार्च ३१ सम्म रहेको छ। संविधानको धारा १०९ मा मनी बिलको सम्बन्धमा विशेष प्रक्रिया (Special Procedure in respect of Money Bill), धारा ११० मा मनी बिलको परिभाषा (Definition of Money Bill), धारा १११ मा विधेयकहरू माथि अनुमति (Assent to Bills), धारा ११२ मा युनियन बजेट/वार्षिक आर्थिक विवरण (Annual Financial Statement), धारा ११३ मा संसदमा अनुमान सम्बन्धमा प्रक्रिया (Procedure in Parliament with respect to estimates) र धारा ११४ मा विनियोजन विधेयक (Appropriation Bills), धारा ११६ मा पेस्की खर्च, उधारो खर्च, असाधारण अनुदान (Votes on account, votes of credit and exceptional grants), धारा २६६ मा भारत सरकार र राज्य सरकारको सञ्चित कोष तथा सार्वजनिक लेखा (Consolidated Funds and public accounts of India and of the States), धारा २६७ मा आकस्मिक कोष (Contingency Fund) सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। उल्लेखित आधारमा हेर्दा अधिकांश आर्थिक कार्यप्रणाली सम्बन्धी शीर्षक र व्यवस्थाहरू मिल्दोजुल्दो रहेको छ। भारत लोकतन्त्रको हिमायती मुलुक रहेको र सङ्घीयता अवलम्बन गरेको मुलुक भएको हुँदा धेरै विषयहरू करिव करिव उस्तै उस्तै छन्। आर्थिक कार्यप्रणालीको अक्षरस कार्यान्वयनमा छिमेकी मुलुक भारतको लामो अनुभव नेपालको लागि समेत महत्त्वपूर्ण रहेको छ।

आर्थिक कार्यप्रणालीको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय उत्तरदायित्व बिचमा रहेको अन्तरसम्बन्ध

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनः

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले मुलुकको आर्थिक व्यवहार र प्रक्रियाहरूभित्र सार्वजनिक स्रोतहरूको व्यवस्थापनलाई समेट्छ। मुलुकको आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न, मूल्य स्थायित्व तथा आर्थिक स्थायित्व हासिल गर्न, स्रोतको न्यायोचित र उचित वितरण गर्न, सन्तुलित विकास गर्न, निर्यात प्रवर्धन र पूर्वाधार विकास गर्न सार्वजनिक वित्तको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। समग्र वित्त व्यवस्थापन, कार्यसञ्चालन व्यवस्थापन, जोखिम व्यवस्थापन र सुशासन सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका आयामहरू हुन्। यसले सार्वजनिक राजस्व उठाउने, बाँडफाँट गर्ने र सरकारी विधायिका निर्मित कानुनअनुरूप खर्च गर्ने बेहोरा सुनिश्चित गर्दछ। संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणालीको मर्म तथा अभिष्ट अनुरूप सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयन गर्न कानुनी आधार र संयन्त्र तयार गरिन्छ। वित्त व्यवस्थापन गर्ने कानुन अनुसार साझा अधिकारको सूचिमा उल्लिखित अधिकार, बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउने अधिकार सङ्घीय सरकारको रहेको छ। एकल आर्थिक अधिकारको प्रयोगमा प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तह स्वतन्त्र र स्वायत्त रहे तापनि लेखापालन, लेखापरीक्षण, आर्थिक अनुशासन तथा प्रतिवेदन जस्ता विषयमा सङ्घले बनाएको मानदण्ड, मापदण्ड, कार्यविधि, ढाँचाअनुरूप हुनुपर्ने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारले जारी गर्ने आर्थिक, मौद्रिक नीति र वित्तीय नीतिहरू प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको समेत मार्गदर्शक आर्थिक सिद्धान्तको रूपमा रहने, ती निकायले समयमा नै एकीकृत वित्तीय विवरण तथा प्रगति प्रतिवेदन सङ्घमा पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

वित्तीय उत्तरदायित्वः

वित्तीय उत्तरदायित्वले सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापनको सम्पूर्ण प्रक्रिया पारदर्शी, प्रभावकारी र जिम्मेवार ढङ्गले सञ्चालन भएको सुनिश्चित गर्दछ। वित्त सम्बन्धी प्रतिफलमा सुधार गर्न, वित्तीय अनुशासन, पारदर्शीता र जवाफदेहिता कायम गर्न बहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी र यसबाट प्राप्त हुने प्रतिफल प्रतिको उत्तरदायित्व र परिपालना वित्तीय उत्तरदायित्व हो। वित्तीय प्रणालीलाई जिम्मेवार, पारदर्शी र नतिजामूलक बनाई समग्र आर्थिक स्थायित्व कायम गरी जनता/नागरिकप्रति सरकारको जिम्मेवारी र विश्वास बढाउन, सरकारको वित्त नीति जिम्मेवारीपूर्ण, पारदर्शी र नतिजामुलक हुनुपर्दछ भन्ने अवधारणाबाट यसको उदय भएको हो। खुला बजेटको अवधारणा अभिवृद्धि गर्ने यसको प्रमुख उद्देश्य हो। वित्तीय पूर्वानुमान र बजेटिङ्ग प्रणाली, वित्तीय जोखिमको विश्लेषण, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली र प्रकाशन वित्तीय उत्तरदायित्वका आधारभूत तत्वहरू हुन्। Aggregate Fiscal Discipline, Allocative and Operational Efficiency, Legitimacy, Predictability, Transparency, Accountability को आधारमा वित्तीय उत्तरदायित्व मूल्याङ्कन हुन्छ। यसले सार्वजनिक वित्तको प्रभावकारितालाई राज्य सञ्चालन गर्नेहरूको कार्य र निर्णयहरूको लागि जवाफदेही बनाउँछ। वित्तीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्दै व्यवस्थापन गरिएको आर्थिक कार्य प्रणाली, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनले जनताको विश्वास आर्जन गर्न ठुलो भूमिका खेल्दछ।

वित्तीय उत्तरदायित्वको झलक प्रस्तुत गर्ने International Budget Partnership ले प्रस्तुत गरेको खुला बजेट सर्भे, २०२३ को प्रतिवेदन अनुसार वैश्विक औषतमा Transparency मा ४५/१००, Public Participation मा १५/१००, Legislative Oversight मा ४५/१०० र Audit Oversight मा

६२/१०० रहेको छ। नेपालले Public Participation मा ३१/१००, Legislative Oversight मा ३६/१००, Audit Oversight मा ६७/१०० र Transparency सूचकमा ५०/१०० अंक रहेको छ। उल्लिखित सूचकहरूको आधारमा नेपालले Legislative Oversight तर्फ सुधार गर्न थप प्रयास गर्न पर्ने देखिन्छ। तथापि, प्रतिवेदन अनुसार दक्षिण एशियाली मुलुकहरूमा नेपालको वित्तीय उत्तरदायित्व सूचकहरूको नतिजा सन्तोषजनक रहेको देखिन्छ।

आर्थिक कार्य प्रणाली, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय उत्तरदायित्व प्रवर्धन गर्ने भएका कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू

(क) **कानुनी व्यवस्थाहरूः**

(१) आर्थिक ऐन, बार्षिक बजेट वक्तव्य, विनियोजन ऐन,
(२) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
(३) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
(४) अन्तरसरकार वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
(५) लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
(६) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, नियमावली, २०७७
(७) आयकर ऐन, २०५८, मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ र अन्तःशुल्क ऐन, २०५८
(८) ऋण तथा जमानत ऐन, २०२५ र राष्ट्र ऋण ऐन, २०५९
(९) सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
(१०) राष्ट्रिय मध्यमकालिन खर्च संरचना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७८
(११) भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
(१२) राष्ट्रिय आयोजना बैङ्क
(१३) नेपाल राष्ट्र बैङ्क ऐन, २०५८
(१४) राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२

(ख) संस्थागत व्यवस्थाहरूः

(१) व्यवस्थापिका संसद,
(२) प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय,
(३) राष्ट्रिय योजना आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
(४) अर्थ मन्त्रालय, विषयगत मन्त्रालय तथा विकास साझेदारका निकायहरू,
(५) महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय,
(६) प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तह,
(७) नेपाल राष्ट्र बैङ्क र सरकारी कारोबार गर्ने बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरू

(ग) सूचना प्रविधि सम्बन्धी व्यवस्थाहरूः

(१) LMBIS/PLMBIS/SuTRA/AMP
(२) TSA/CGAS/RIMS/FMIS/Integrated Tax System/Nepal Audit Management System
(३) Asycuda World++

आर्थिक कार्यप्रणाली, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरू

वर्तमान संविधान कार्यान्वयनमा आएको करिव एकदशक पूरा हुँदै छ। संविधानमा निहित आर्थिक कार्य प्रणाली सम्बन्धी व्यवस्थाको पूर्ण कार्यान्वयन गरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाई वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्नु आजको आवश्यकता हो। तर यसको व्यवहारिक कार्यान्वयनमा थुप्रै समस्याहरू देखिएका छन्। ती समस्याहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

(१) कर लगाउन वा ऋण लिन नपाइने व्यवस्थामा देखिएका समस्याहरूः

(क) सङ्घीय राजस्व तथा कर नीति तर्जुमा तथा संविधानको अनुसूचीमा निहित राजस्वसम्बन्धी व्यवस्थाको कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा थप व्याख्या नहुँदा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कर निर्धारणसम्बन्धी व्यवस्थामा विवाद देखिएका छन्। जस्तै बहालकर, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट।

(ख) कर लगाउँदा जनता/नागरिकको आय, खर्च र सम्पत्तिको विश्लेषण गरी दर र दायरा विस्तार गर्नुपर्नेमा स्थानीय तहहरूले एकाङ्गी रूपमा करको दर र दायरा विस्तार गर्ने गरेका।

(ग) प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व स्रोतको पहिचान तथा सङ्कलन सम्बन्धी दक्षता विकास गर्न नसकिएकोले राजस्वको दायरा विस्तार हुन नसकी कर सङ्कलन गर्न नसकिएको।

(घ) सार्वजनिक ऋणसम्बन्धी एकीकृत कानुन निर्माण गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने मोडालिटी तयार हुन नसक्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट आन्तरिक ऋण परिचालन हुन नसकेको। यसले प्रदेश र स्थानीय तहले घाटा बजेट प्रस्तुत गर्ने तर स्रोत यकिन गर्न नसकिएको,

(ङ) सार्वजनिक ऋणबाट सञ्चालित आयोजनाहरू समयमा सम्पन्न हुन नसक्दा मुलुकको आय आर्जन वृद्धि, उत्पादन वृद्धि र रोजगारी सिर्जनामा ह्रासमात्र नभई सार्वभौम ऋणको आकार वृद्धि हुन पुगेको।

(२) सञ्चित कोषसम्बन्धी व्यवस्थामा देखिएका समस्याहरूः

(क) केही स्थानीय तहले सञ्चित कोषको रकमलाई बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरूमा राखी ब्याज आय प्राप्त गर्ने गरेका,

(ख) प्रदेश सरकार र स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूले सञ्चित कोषमा राख्नुपर्ने रकमलाई अन्य खातामा समेत जम्मा गर्ने गरेका।

(३) सञ्चित कोष वा सरकारी कोषबाट व्ययः

(क) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने खर्च विद्युतीय कोष भुक्तानी (Electronic Fund Transfer) पूर्ण रूपमा हुने नगरेको,

(ख) आयोजना र पुँजीगत प्रकृतिको खर्चको लागि बिल प्राप्त भएको मितिले निश्चित समयमा भुक्तानी गरी प्रतिवेदन गर्न नसकिएको। यसले गर्दा कार्यसम्पादन आर्थिक वर्षको बिचमा भएतापनि प्रायः खर्चको भुक्तानी वर्षान्तमा हुने प्रवृत्ति रहेको।

(४) राजस्व र व्ययको अनुमान गर्दा देखिएका समस्याहरूः

(क) राजनीतिक नेतृत्वमा सुसंस्कृत राजनीतिक संस्कारको कमीले राजस्व र व्ययको अनुमान गर्दा बजेट विनियोजनका सन्दर्भमा विभिन्न सर्त राख्ने गरिएको, सर्त पालना नभएमा जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट राजस्व र व्ययको अनुमान यथा समयमा स्वीकृति नहुने र राजनीतिक तादम्यता नहुँदा केही समय बजेट शून्यता (Budget Holiday) को अवस्था सिर्जना हुन गएको। यसले विधायिकी नियन्त्रण मै प्रश्न खडा भएको छ।

(ख) आवधिक योजना, मध्यमकालिन खर्च संरचना र वार्षिक बजेट बिचमा तादम्यता कायम गर्न नसकिएको।

(ग) राजस्वको प्रक्षेपण क्रमिक वृद्धि मोडेलमा गर्ने गरिएको। वार्षिक बजेट वक्तव्य मुलुकको खर्च क्षमता भन्दा बढी आकारको बनाउने, बजेट स्रोत समितिले स्रोत सम्बन्धमा अडान कायम राख्न नसकेको, राजस्वको दायर विस्तार भन्दा दर बढाउन तथा छुट सुविधा दिन सरकार हौसिने र कार्यान्वयन दक्षताको कमीले बजेटको मध्यावधि समीक्षाबाट आम्दानी र खर्च दुवैमा संशोधन गरिने गलत अभ्यासको थालनी भएको छ।

(घ) बजेटको आकार बढाउँदा नपुग हुने स्रोत वैदेशिक सहायता वा आन्तरिक ऋण वा राजस्वमा हचुवाको भरमा स्रोत व्यवस्था (Cloud Financing) गर्ने गरिएको। यसबाट यथार्थपरक राजस्व स्रोतको पहिचान हुन नसकेको। राजस्वको प्रक्षेपण गर्दा आधुनिक इकोनोमेट्रिक मोडेलको सहायताबाट वर्तमान समयमा मुलुकमा रहेको आर्थिक वातावरण, निजी क्षेत्रको मनोवल र वैश्विक परिवेशको विश्लेषण गरी गर्न नसकिएको। यसले सरकारले तोकेको राजस्व समेत सङ्कलन हुन नसकेको।

(ङ) सङ्घीय एकाइहरूबाट प्रति युनिट लागतका आधारमा तयार भएका आयोजना बैङ्कमा रेडी टु गो अवस्थाका आयोजनाकालागि मात्र खर्च प्रस्ताव गर्नुपर्नेमा सो कार्य औपचारिकतामा सिमित रहेको तथा आयोजनाको संख्यामा नियन्त्रण हुन नसकेको। पुराना आयोजना सम्पन्न नहुँदै नयाँ नयाँ आयोजना थप गर्दै जाने गलत अभ्यास रहेको।

(च) चालु तथा प्रतिबद्ध खर्च नियन्त्रणको लागि नेपाल सरकारले स्पष्ट मापदण्ड तर्जुमा गर्न नसकेको। सङ्घीय सरकारले तर्जुमा गरेको खर्चको मापदण्डप्रति प्रतिबद्ध हुन नसकी आफैले नै उल्लङ्घन गर्ने गरेको। यसको सिकाइ प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत स्थानान्तरण भएको।

(छ) सबै सङ्घीय एकाइहरूले संविधान र संविधान प्रदत्त कानुनले तोकेको समयमा राजस्व र व्ययको अनुमान प्रस्तुत गर्न नसकेका।

(ज) अघिल्लो आर्थिक वर्षमा प्रत्येक मन्त्रालयलाई छुट्याइएको खर्चको रकम र त्यस्तो खर्च अनुसारको लक्ष्य हासिल भयो वा भएन त्यसको विवरण पनि साथै पेस गरे तापनि सो को उत्तरदायित्व वहन गर्ने वा जिम्मा लिने सम्बन्धी बाध्यात्मक कानुनी व्यवस्था नरहेको। यसले समग्र राजस्व र व्ययको अनुमान प्रभावकारी हुन नसकेको।

(झ) मानव पुँजीको छिटो छिटो सरुवाले बजेट तर्जुमाको चरणमा संलग्न भएका कर्मचारीहरू र बजेटको कार्यान्वयनको क्रममा रहने कर्मचारी फरक फरक हुँदा बजेट प्रति अपनत्व नलिने र कार्यान्वयन पक्ष कमजोर हुने गरेको।

(५) विनियोजन ऐनमा देखिएका समस्याहरूः

(क) राज्य सञ्चालनको लागि आवश्यक सेवा र कार्यको लागि सञ्चित कोषबाट व्यय हुने रकम र खर्च गर्ने अधिकार दिन विनियोजन ऐन ल्याइन्छ। तथापि, कर्मचारीहरूको दरबन्दी अनुसार तलव, पानी, टेलिफोन खर्च, विद्युत महसुल जस्ता प्रतिबद्ध खर्चको रकम समेत विनियोजन नगरी स्वार्थपूर्ण शीर्षकमा बजेट विनियोजन गर्ने गलत अभ्यास रहेको। यथार्थ विनियोजन प्रस्ताव हुन नसक्दा आर्थिक वर्षको प्रारम्भ अर्थात पहिलो चौमासिक अवधिको पहिलो महिनामा नै थप रकम निकासाको माग हुने गरेको,

(ख) बजेट विनियोजनको समयमा नपरेका आयोजनाहरूमा समेत कार्यक्रम संशोधन गरी स्रोतको सुनिश्चितताको लागि लैजाने र कार्यान्वयन गर्ने गरिएको, बजेट विनियोजनमा दक्षता नहुँदा रकमान्तर, आयोजनाको खर्च तथा शोधभर्ना समयमा नहुँदा श्रोतान्तरमा समस्या हुने गरेको, आर्थिक वर्षको तेस्रो चौमासिक अवधिसम्म समेत खरिद प्रक्रिया प्रारम्भ हुन नसक्दा बजेट समर्पण हुने गरेको, बजेट विनियोजनको औचित्य र बजेट अनुशासनमाथि नै प्रश्न उठ्ने गरेको,

(ग) स्रोतको प्राथमिकिकरणमा उच्च समस्या देखिएको,

(घ) विनियोजन विधेयकमा प्रस्तावित खर्च शीर्षकगत रूपमा व्यवस्थापिकामा छलफल हुनुपर्नेमा सामान्य छलफलबाट पारित हुने र ऐनमा रुपान्तरण पश्चात कानुनी रूप प्राप्त गर्दछ। विनियोजन ऐनमा रहेको कुनै निकायलाई एकभन्दा बढी निकायबाट खर्च गर्न रकम विनियोजन भएकोमा विनियोजन भएको निकायको प्रमुखले असोज मशान्तभित्रमा विनियोजन भएको रकमको प्रतिफल तथा उपलव्धि सहित स्रोतगत बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था तोकिएको समयावधिभित्र नहुनु,

(ङ) पुँजीगत खर्च शीर्षकमा विनियोजन भएको रकम वित्तीय व्यवस्था अन्तर्गत वित्तीय लगानी र बाह्य ऋणको सावाँ ब्याज भुक्तानीमा बाहेक अन्य चालु खर्च शीर्षकमा रकमान्तर गर्न नपाइने विनियोजन ऐनको व्यवस्था विपरित खर्चको आकार वृद्धि गर्ने उद्देश्यले वर्षान्तमा चालु खर्च शीर्षकमा समेत रकमान्तर हुने गरेको,

(च) विनियोजन ऐन अनुसार कार्यक्रम संशोधन र रकमान्तर गर्नुपरेमा क्रम संख्या, खर्च सङ्केत र खर्च शीर्षक अर्थात इन्टर इकोनोमिक कोडको परिधिभित्र रही गर्नुपर्नेमा सो बमोजिम हुन नसकेको,

(छ) विनियोजन ऐनमा तोकिए बमोजिम लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, आन्तरिक लेखापरीक्षण र वित्तीय अनुशासन कायम गर्न नसकिएको।

(६) पेस्की खर्च, पूरक अनुमानमा देखिएका समस्याहरूः

(क) चालु आर्थिक वर्षका लागि विधायिकाबाट विनियोजन ऐन अन्तर्गतका रकम स्वीकृत भई विनियोजन नभएसम्म सरकारलाई दैनिक कार्य सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने रकम पेस्कीको रूपमा आर्थिक वर्षको व्यय अनुमानको एकतिहाइभन्दा बढी हुने छैन भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेकोमा विषयगत मन्त्रालयहरूबाट सो सीमा भन्दा बढी रकम खर्च गर्ने गरिएको,

(ख) विनियोजन ऐनद्वारा कुनै सेवाको लागि खर्च गर्न अख्तियारी दिइएको रकम अपर्याप्त भएमा वा विनियोजन ऐनले अख्तियार नदिएको नयाँ सेवामा खर्च गर्न आवश्यक भएमा र बढी खर्च भएमामात्र पूरक अनुमान पेस गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था भन्दा बाहिर गई राजनैतिक स्वार्थको आधारमा पेस गर्ने गरिएको।

(७) आकस्मिक कोष सम्बन्धमा देखिएका समस्याहरूः

(क) आकस्मिक सेवा र कार्यको परिचालनको लागि छुट्टै बजेट प्रस्ताव हुन नसकेको।

(८) अन्य व्यवहारिक समस्याहरूः

(क) संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणालीको मर्म अनुसार आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासन कायम गर्न नसकिएकोले बेरुजुको आकार बढ्दै गएको र यसको परिणामस्वरूप आर्थिक वृद्धि, आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्न नसकिएको,

(ख) आर्थिक कार्यप्रणालीमा अर्थतन्त्रका चार क्षेत्रहरू वास्तविक (Real Sector), बाह्य (External Sector), मौद्रिक (Monetary Sector) र सरकारी क्षेत्र (Government or Fiscal Sector) मध्ये हालका दिनमा सरकारी क्षेत्रको कार्यसम्पादन कमजोर हुन जाँदा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, मूल्य स्थिरता र शोधानान्तर सन्तुलनमा दिगो स्थायित्व कायम गर्न नसकिएको। वित्तीय अर्थतन्त्र मौद्रिक नीतिबाट सञ्चालन गर्ने प्रयास हुन थालेको,

(ग) प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको आर्थिक कार्य प्रणालीको पूर्ण कार्यान्वयनमा दक्षता र क्षमता विकास गर्न नसकिएको।

आर्थिक कार्य प्रणाली, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय उत्तरदायित्वमा सुधारका लागि सुझावहरू

आर्थिक कार्य प्रणालीमा निहित संवैधानिक व्यवस्थाअनुरूपको कानुनी व्यवस्था, संरचना तयार गरी मुलुकको आर्थिक व्यवहारहरू आयको पहिचान, आयको प्राप्ति, खर्चको मापदण्ड, सरल लेखाङ्कन, परीक्षण र प्रतिवेदन प्रणालीका लागि वैश्विक व्यवस्था अनुकूलको विधि/प्रविधि बनाउन आवश्यक छ। यसका लागि देहायका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छः

(१) संवैधानिक आर्थिक कार्य प्रणालीले किटान/व्यवस्थापन गरेको कानुनी र भौतिक संरचना तयार गरी सबै सङ्घीय ईकाइहरूका कर्मचारीहरूलाई तालिम, अनुशिक्षण, प्रशिक्षण प्रदान गरी मानव पुँजीको रूपमा विकास गर्ने,

(२) कानुन बनाउने क्रममा राजस्व तथा स्रोतका विषयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच सञ्जालीकरण मार्फत समन्वय हुन प्रविधिको विकास र संवैधानिक व्यवस्था अनुसारका निकायहरूको क्रियाशिलता बढाउने

तथा प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व स्रोत बढाउन सङ्घीय सरकारले स्रोत पहिचानको लागि अध्ययन गर्ने तथा स्थानीय सरकारले कर छुट प्राप्त सरकार भनी बजेटमा घोषणा गर्न नपाउने व्यवस्था गर्ने,

(३) आकस्मिक कोषको परिचालन सङ्घीय एकाइहरूमा प्रभावकारी रूपमा गर्न संयन्त्रको सिर्जना गर्ने,

(४) प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट तथा वित्त आयोगका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्न राजनीतिक र प्रशासनिक उच्च नेतृत्वले प्रतिबद्धता कायम गर्दै प्रतिबद्धता व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने,

(५) राजनीतिक नेतृत्वमा सुसंस्कृत संस्कारको विकास गरी राजस्व र व्ययको अनुमान गर्दा विभिन्न सर्त राख्ने प्रचलनको अन्त्य गर्ने, राजनीतिक नेतृत्व जनताको आवाजका लागि नीति निर्माण गर्ने संस्था हो भनी विश्वास दिलाउन जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट राजस्व र व्ययको अनुमान यथा समयमै स्वीकृति हुने व्यवस्था मिलाई बजेट शुन्यता (Budget Holiday) को अवस्था सिर्जना हुन नदिने,

(६) सार्वजनिक ऋणसम्बन्धी एकीकृत कानुन निर्माण गरी प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहबाट आन्तरिक ऋण परिचालन हुने र स्रोत व्यवस्थापन गर्न कानुनी बाटो खुला गर्ने,

(७) बजेट विनियोजनको समयमा नपरेका विषयहरू कार्यक्रम संशोधन गरी स्रोतको सुनिश्चितताको लागि लैजाने हालको गलत अभ्यासलाई बन्द गर्ने, बजेट विनियोजनमा कुशलता, कार्यान्वयनमा दक्षता कायम गरी रकमान्तर, स्रोतान्तर र बजेट समर्पण सम्बन्धी समस्या सिर्जना हुन नदिने,

(८) वार्षिक बजेटको आकार खर्च क्षमताभन्दा बढी बनाउने प्रवृत्तिमा रोक लगाउन बजेट स्रोत समितिलाई जिम्मेवार बनाउने, राजस्वको दायरा विस्तारमा जोड दिई करको दर घटाउने नीति अवलम्बन गर्ने तथा कर छुट दिने व्यवस्थालाई वस्तुनिष्ठ, आधारसम्मत, वैज्ञानिक र लगानी आकर्षण गर्न प्रोत्साहन हुने गरी गर्ने। यथार्थ बजेटको घोषणा गरी मध्यावधि समीक्षाबाट आम्दानी र खर्च दुवैमा संशोधन गर्ने गलत अभ्यासको अन्त्य गर्ने,

(९) स्थानीय तहको स्रोत परिचालनमा दक्षता बढाई सञ्चित कोषको रकमलाई चालु तथा पुँजीगत रूपमा खर्च गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने र खर्च नभएको रकम पुनः सञ्चित कोषमै राख्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने,

(१०) संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणालीको मर्मअनुसार आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासन कायम गर्न प्रणालीको विकास गर्ने,

(११) सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले मध्यमकालिन खर्च संरचना र आयोजना बैङ्कसम्बन्धी अवधारणालाई अनिवार्य रूपमा अवलम्बन गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले समय मै प्रतिवेदन गर्नु पर्ने संस्कारको विकास गर्ने,

(१२) सङ्घीय एकाइहरूले खर्चको स्पष्ट मापदण्ड निर्धारण गरी प्रतिबद्ध खर्चमा नियन्त्रण गर्ने, पुँजीगत खर्चको आकार र गुणस्तर वृद्धिमा जोड दिने। खर्च दक्षतामा विकास गरी समयमै शोधभर्ना प्राप्त गर्ने र स्रोतान्तर समस्या न्यूनीकरण गर्नुपर्ने,

(१३) सरकारी क्षेत्रको कार्यसम्पादन शिथिल हुनुका पछाडिका आधार र कारण खोजी समय मै समाधान गर्ने। सरकारी क्षेत्रको कार्यसम्पादन उत्कृष्ट हुँदा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, मूल्य स्थिरता सम्बोधन भई अर्थ श्रृंखला सन्तुलित रूपमा अगाडि बढ्न मद्दत गर्नेछ,

(१४) स्रोतको प्राथमिकीकरणमा दक्षताको विकास गर्ने र आन्तरिक तथा बाह्य नियन्त्रण प्रणालीलाई सबल र सक्षम बनाउनुपर्ने,

(१५) आर्थिक कार्य प्रणाली र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन बिचमा अन्तरसम्बन्ध कायम गरी विनियोजन कुशलता, कार्यान्वयनमा दक्षता र खर्चमा अनुशासन कायम गरी मुलुकमा वित्तीय सुशासन कायम गर्ने, आन्तरिक स्रोतको सर्वोत्तम उपयोग गरी ऋणको आकार घटाउने र बेरुजु रकम घटाउने तर्फ हाम्रा संयन्त्रहरू परिरचालन गर्नुपर्दछ।

निष्कर्ष

आर्थिक नियन्त्रणसँग सम्बन्धित कार्य प्रक्रिया आर्थिक कार्य प्रणाली हो। राज्यले आम्दानी र खर्च गर्ने सम्बन्धमा अपनाउनु पर्ने यही कार्य प्रक्रिया र पद्धतिसँग सम्बन्धित विषय आर्थिक कार्य प्रणाली अन्तर्गत पर्दछ। आर्थिक कार्यप्रणालीको विषय राज्य सञ्चालनका लागि अति महत्त्वपूर्ण विषय हो। यसले राज्यको दैनिक कार्य सञ्चालन र विकास निर्माण, जनताका समस्या र समस्याको सम्बोधन, उनीहरूको उन्नति र प्रगति तथा सामाजिक न्याय लगायतका विषयमा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ किनकि यी सबै कुराका लागि रकम चाहिन्छ र त्यसको व्यवस्थापन आर्थिक कार्य प्रणाली विना हुन सक्दैन। यसका लागि सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली बिचमा सञ्जालीकरणमार्फत समन्वय कायम गरी विधायिकी स्वीकृति लिएर कर लगाउने, ऋण लिने, सञ्चित कोषमा रकम जम्मा गर्ने, सञ्चित कोषबाट विधि, प्रक्रिया अनुरूप व्यय गर्ने, राजस्व र व्ययको अनुमान वस्तुनिष्ठ, वैज्ञानिक, आधारसम्मत तथा यथार्थपरक बनाउने, राष्ट्रको आवश्यकता बमोजिम पूरक अनुमान प्रयोग गर्ने, पेस्की खर्च, आकस्मिक कोषको व्यवस्थालाई क्रियाशील बनाई राख्ने र लेखाङ्कन, लेखापरीक्षण तथा प्रतिवेदन प्रणाली चुस्त बनाई थप वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गर्न आवश्यक छ। यी सबै व्यवस्थापनको लागि शासकीय दक्षता र जनशक्तिको क्षमता विकास गरिनुपर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- सोह्रौं योजना (आ.व. २०८१।८२-२०८५।८६), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार।
- आर्थिक वर्ष २०८१।०८२ को बजेट बक्तव्य र आर्थिक सर्वेक्षण, अर्थ मन्त्रालय सिंहदरबार।
- आर्थिक, वित्तीय र मौद्रिक क्षेत्र सुधारसम्बन्धी सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७९, अर्थ मन्त्रालय।
- महालेखा परीक्षकको कार्यालय तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू।
- सार्वजनिक संस्थानको वार्षिक स्थिति समीक्षा, २०८१, अर्थ मन्त्रालय।
- अर्थ-राजनीतिक दिशाबोध, टक्सार मासिक, अनामनगर, काठमाडौं।
- Current Macroeconomic and Financial Situation-Nepali(Based on Annual Data 2081/082), नेपाल राष्ट्र बैङ्क
- Musgrave, Richard, Public Finance in Theory and Practice, MC Graw-Hill, Kogakusa.
- www.worldbank.org

विद्युतीय शासन प्रणालीमा सरकारी प्रयास



*- दिपक राज आचार्य**

कार्यकारी सारांश

सर्वप्रथम सन् १९९९ मा अमेरिकी राष्ट्रपति बिल क्लिन्टनले सार्वजनिक सेवालाई पारदर्शी र बढी प्रभावकारी बनाउनका लागि E-governance शब्दको प्रयोग गरेको पाइन्छ। यो कागजविहीन सरकारको अवधारणा हो। विद्युतीय उपकरण, प्रविधि, सञ्जाल र प्रणालीको स्थापना एवं विकास र मुलुकको शासन सञ्चालन, विकास व्यवस्थापन र सेवाप्रवाहमा यसको अवलम्बन, पारेको प्रभाव र योगदानको समष्टिलाई विद्युतीय शासन भनिन्छ। नेपालमा सरकारले डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क २०७६ जारी गरी कृषि, स्वास्थ्य, शिक्षा, ऊर्जा, पर्यटन, वित्त, शहरी पूर्वाधार र डिजिटल फाउण्डेसनसहित ८ क्षेत्रमा ८० वटा डिजिटल पहलहरूको पहिचान गरिएको छ। विद्युतीय शासनका सम्बद्ध पक्षहरू सरकारी, सार्वजनिक, गैरसरकारी र निजी क्षेत्र सबै पर्दछन्। सरकारले नागरिक, सरकार, कर्मचारी, सामुदायिक संस्था र सरकारी निकायसँग निकटतम सम्बन्ध राख्न र सरकारी शासनसँग आबद्ध गर्न विद्युतीय माध्यमबाट सेवाहरू सञ्चालनमा गर्दै आएको छ। सरकारी कार्यप्रणालीको दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, पारदर्शिता प्रवर्धन एवं भ्रष्टाचार नियन्त्रण र नागरिक सबलीकरण एवं शासनमा सम्बद्धपक्षको सार्थक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने कार्यमा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह भएको छ। विद्युतीय सूचना प्रविधिलाई राष्ट्रको आर्थिक, सामाजिक तथा औद्योगिक विकास प्रक्रियामा आत्मसात गराई देश र नागरिकलाई लाभान्वित तुल्याउन खोज्नु आजको शासनको लागि चुनौतीको रूपमा रहेको छ। सरकारी शासन प्रक्रियालाई सुशासनको लक्ष्यप्रति उन्मुख गराउन सूचना प्रविधिलाई प्रशासनिक क्षेत्रभित्र योजनाबद्ध तरिकाले प्रवेश गराउनु विद्युतीय शासनको आवश्यकता भएको छ। वर्तमान समयमा पेपरलेस पद्धति अवलम्बन गर्नु अति जरुरी छ।

परिचय

सर्वप्रथम सन् १९९९ मा अमेरिकी राष्ट्रपति बिल क्लिन्टनले सार्वजनिक सेवालाई पारदर्शी र बढी प्रभावकारी बनाउनका लागि E-governance शब्दको प्रयोग भएको पाइन्छ। राष्ट्रिय जनगणनामा तथ्याङ्क प्रशोधन गर्न सन् १९७१ मा नेपालमा सर्वप्रथम कम्प्युटरको प्रयोग भएको थियो। सूचना प्रविधिसम्बन्धी तालिम दिन र सरकारी निकायको लागि Software विकास गर्न सन् १९७४ मा राष्ट्रिय कम्प्युटर केन्द्रको स्थापना भई सन् १९९६ मा विघटन भयो। सन् १९८० को सुरुदेखि Personal computer को विकास भएपछि निजी क्षेत्रमा कम्प्युटरको प्रयोगमा विस्तार हुनपुग्यो। सन् १९९२ मा मर्कण्टाइल कम्युनिकेसनले इमेल सेवा सुरु गरी १९९५ मा इन्टरनेट सेवा प्रदायकको रूपमा दर्ता भयो। दूरसञ्चार संस्थानले सन्

* लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखापरीक्षकको कार्यालय

२००० देखि मात्र इन्टरनेट सेवा सुरु गऱ्यो। नेपालमा विद्युतीय शासनलाई प्रभावकारी ढङ्गले सञ्चालन गर्न सन् २००६ मा E-Governance Master Plan लागु गरे तापनि सोको कार्यान्वयन हुन सकेन। स्थानीयस्तरमा भरतपुर नगरपालिकामा पहिलोपटक २०५९ सालमा विद्युतीय शासन लागु भएको थियो। विद्युतीय उपकरण, प्रविधि, सञ्जाल र प्रणालीको स्थापना एवं विकास र मुलुकको शासन सञ्चालन, विकास व्यवस्थापन र सेवाप्रवाहमा यसको अवलम्बन, पारेको प्रभाव र योगदानको समष्टिलाई विद्युतीय शासन भनिन्छ। विद्युतीय शासन कम्प्युटर विद्युतीय उपकरण, प्रविधि र सञ्जालको माध्यमबाट शासकीय गतिविधिहरू सञ्चालन गर्दै आम जनतालाई प्रदान गरीने सार्वजनिक सेवालाई प्रविधिमैत्री, जनमैत्री, छिटोछरितो र सुलभ बनाउने शासकीय तरिका हो। यो कागजविहीन सरकारको अवधारणा हो।

नेपालको संविधानको धारा ५१(च)(५) अनुसार "राष्ट्रिय आवश्यकताअनुरूप सूचना प्रविधिको विकास र विस्तार गरी सूचना प्रविधिमा सर्वसाधारण जनताको सहज र सरल पहुँच सुनिश्चित गर्ने र राष्ट्रिय विकासमा सूचना प्रविधिको उच्चतम उपयोग गर्ने" व्यवस्था छ। त्यसै गरी धारा ५१(च)(७) मा "एकीकृत राष्ट्रिय परिचय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास गरी नागरिकका सबै प्रकारका सूचना र विवरणहरू एकीकृत रूपमा व्यवस्थापन गर्ने तथा यसलाई राज्यबाट उपलब्ध हुने सेवा तथा सुविधा र राष्ट्रिय विकास योजनासँग आबद्ध गर्ने" उल्लेख छ। प्रणाली स्थापना गरी दुर्गम क्षेत्रमा बसोबास गर्ने आमनागरिकलाई सूचना प्रविधिको माध्यमबाट सरकारीसेवा सुविधामा सहज र सरल पहुँच पुऱ्याउन स्थानीय सरकारसँगको सहकार्यमा एकीकृत सूचना प्रविधि सेवा केन्द्रको अवधारणा तयार गरिएको छ।

विद्युतीय शासन प्रणालीमा विद्युतीय माध्यमबाट प्रदान गरिएका सेवाहरू

नेपालमा सरकारले डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क २०७६ जारी गरी कृषि, स्वास्थ्य, शिक्षा, ऊर्जा, पर्यटन, वित्त, शहरी पूर्वाधार र डिजिटल फाउण्डेसन सहित ८ क्षेत्रमा ८० वटा डिजिटल पहलहरूको पहिचान गरिएको छ। विद्युतीय सरकार अन्तर्गत सार्वजनिक निकायले देहायका अवधारणामा सूचना प्रविधिको प्रयोग गरेको देखिन्छ:

क) **नागरिकको लागि विद्युतीय सरकार (Government to Citizens) -** यसले सरकार र नागरिकबिचको सम्बन्ध स्थापित गर्दछ। सरकारले नागरिकको जनजीवन सहज तुल्याउन प्रदान गर्नुपर्ने अत्यावश्यक सेवाहरू जस्तै: खाद्यान्न, खानेपानी, विद्युत महसुल भुक्तानी, शिक्षा स्वास्थ्य, यातायात, रोजगारी सम्बन्धी सेवाहरूलाई सहज, सरल र कम खर्चिलो बनाउन रोजगारीका लागि आवेदन फाराम भर्न तथा पेस गर्न, शिक्षा स्वास्थ्य क्षेत्रमा बिरामी भर्ना, विलको भुक्तानी तथा रिपोर्ट सङ्कलन गर्न, यातायात क्षेत्रका सेवाहरू, सवारी चालक अनुमतिको आवेदन, रजिष्ट्रेसन तथा कर भुक्तानीलगायतका सरकारी सेवाहरू विद्युतीय माध्यमबाट प्रदान हुने गरेको छ। जनतालाई सरकारी निकायसँग निकटतम सम्बन्ध राख्न र सरकारी शासनसँग आबद्ध गर्न विद्युतीय माध्यमबाट निम्नानुसार सेवाहरू सञ्चालनमा रहेका छन:

- **राहदानी सेवा:** सन् १९८० को दशकमा ICAO ले Document 9303 को प्रथम संस्करण जारी गरी यन्त्रवाचक राहदानीको मापदण्ड निर्धारण गरे पश्चात २०६७ पौष ११ (२६ डिसेम्बर २०१०) देखि नेपाल सरकारले यन्त्रवाचक राहदानी MRP जारी गर्न सुरु गरेको हो। हाल यन्त्रवाचक राहदानी विस्थापित भई विद्युतीय राहदानी (e-passport) जारी हुँदै आएको छ। विद्युतीय राहदानीको परीक्षण उत्पादन २०७८ असोजबाट सुरु गरी २०७८ मङ्सिर १ बाट

औपचारिक रूपमा उत्पादन तथा वितरण सुरु गरी पहिलो विद्युतीय राहदानी शताब्दी पुरुष श्री सत्यमोहन जोशीको नामबाट जारी भएको हो। विदेशस्थित कूटनीतिक नियोगबाट जारी हुने हस्तलिखित भिसालाई प्रतिस्थापन गरी विद्युतीय यात्रा अनुमति (Electronic Travelling Authorization) सञ्चालनमा आएको छ।

- **राष्ट्रिय परिचय पत्र:** नागरिकहरूको वैयक्तिक तथा जैविक विवरण समावेश भएको राष्ट्रिय पहिचान सहितको बायोमेट्रिक बहुउपयोगी प्रमाणपत्र, राष्ट्रिय परिचय पत्र हो। पाँचथर जिल्लाका नागरिक १०१ वर्षिय भगवती देवी भण्डारीलाई परिचय पत्र प्रदान गरी वितरण कार्य सुरु भएको हो। पहिलो चरणमा आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा पाँचथर जिल्ला र सिंहदरबार परिसरका कर्मचारीहरूलाई वितरण गरिएको थियो। नेपाल सरकारले २०७६।७७ को वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यमार्फत सबै नेपाली नागरिकलाई वितरण गर्ने र मतदाताले निर्वाचनमा समेत प्रयोग गर्न सक्ने गरी फोटोसहितको बायोमेट्रिक स्मार्टकार्डको प्रयोग गर्ने घोषणा गरेको हो। आर्थिक सर्वेक्षण २०८१।८२ अनुसार २०८१ फागुनसम्म १ करोड ६९ लाख ४२ हजार ४३१ नागरिकको वैयक्तिक र जैविक विवरण सङ्कलन भएकोमा २२ लाख १२ हजार १९ राष्ट्रिय परिचयपत्र वितरण भएको र १९२२ वडामा अनलाइन नागरिकता सिफारिस प्रणाली लागु भएको छ।
- **व्यक्तिगत घटना दर्ता तथा अभिलेख:** राज्यमा बसोबास गर्ने प्रत्येक व्यक्तिका महत्त्वपूर्ण व्यक्तिगत घटनाहरू (जन्म, मृत्यु, विवाह, बसाईंसराई र सम्बन्धविच्छेद गरी पाँच किसिमका घटनाहरू) लाई आधिकारिक रूपमा अभिलेख राख्ने उद्देश्यले २०३४ वैशाख १ गतेदेखि १० जिल्लाबाट सुरु भएको घटना दर्ता कार्यक्रम २०४७ वैशाख १ बाट देशभर लागु भयो। MIS Online system मा आधारित कार्यक्रम २०७३ देखि सबै स्थानीय तहमा विस्तार भई २०८२ वैशाख मसान्तसम्म System मा आबद्ध ६७१८ वडामा ७६ लाख ७७ हजार व्यक्तिगत घटना दर्ता र सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउनेको सङ्ख्या ३७ लाख ८१ हजार रहेको छ। हालदेशका २८ जिल्लामा सामाजिक सुरक्षा भत्ताका लाभग्राहीको बायोमेट्रिक भेरिफिकेसन गर्ने प्रणाली लागु भएको छ। यसले सेवाग्राहीलाई सेवा प्राप्तिमा सहजता भएको छ।
- **आवधिक निर्वाचन:** निर्वाचनमा विद्युतीय मतदान मेसिनको प्रयोग सबैभन्दा पहिला सन् १९६४ मा सयुक्त राज्य अमेरिकामा भएको थियो। स्वच्छ, निष्पक्ष, स्वतन्त्र, विश्वसनीय, मितव्ययी र कम झन्झटिलो जस्ता निर्वाचनका महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन्। लोकतान्त्रिक शासनप्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूमा निर्वाचन पद्धति र प्रक्रियाको सुधार हुँदै गएका छन्। यसै क्रममा नेपालमा सर्वप्रथम वि.सं. २०४३ मा झापा, मोरङ, सुनसरीलगायत विभिन्न १६ जिल्लाको मतदाता नामावली कम्प्युटरमा समावेश गरी निर्वाचन प्रक्रियामा सूचना प्रविधिको प्रयोग भएको पाइन्छ। नेपालमा २०६४ चैत्र २८ गते भएको संविधानसभाको पहिलो निर्वाचनमा काठमाडौं निर्वाचन क्षेत्र नम्बर १, २०६५ चैत्र २८ को उपनिर्वाचनमा मोरङ-५ र ७, धनुषा-५, कास्की-१, रोल्पा-२, कञ्चनपुर-४ गरी ६ वटामा र २०७१ मा भएको संविधानसभाको उपनिर्वाचनमा बर्दिया, बागलुङ, काठमाडौं, कैलालीमा विद्युतीय मेसिन (Electronic Voting Machine- EVM) को प्रयोग गरिएको थियो।

- **सवारीचालक अनुमति पत्र:** विद्युतीय सवारीचालक अनुमति प्रणाली (EDL) सन् २०१४ मा सुरु भएको हो। विद्युतीय सवारी दर्ता प्रणाली (EVRS) यातायात व्यवस्थापनलाई आधुनिक र प्रविधिमा आधारित बनाउँदै अन्तरराष्ट्रिय प्रणालीसँग एकरूपता र तादात्म्य बनाउने उद्देश्यले नेपालमा वि.सं. २०७३ देखि सवारीसाधनको इम्बोस्ट नम्बर प्लेटको सुरुवात गरी विभागले २०७८ कात्तिक २२ बाट अनिवार्य रूपमा जडान गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको हो। सडक दुर्घटना सूचना प्रणाली (RA-IMS), सार्वजनिक सवारीमा GPS Tracking प्रणाली, Online ticketing system को लागि यातायात कम्पनीहरूलाई Online ticketing Monitoring system मा आबद्ध गर्ने कार्य भईरहेको छ। बि.सं.२०८१ आषाढ मसान्तसम्म ५ लाख ९२ हजार ८०९ थान इम्बोस्ट नम्बर छपाइ गरी ६३ हजार २८९ जडान भएको र ३४ लाख ६६ हजार ७७३ थान सवारीचालक अनुमति पत्र वितरण भएको छ। यातायात व्यवस्था कार्यालय तथा सेवा कार्यालयमा विद्युतीय सवारीचालक अनुमति पत्र प्रणाली लागु भएको छ। विद्युतीय सरकारको अवधारणा अन्तर्गत सरकारले नागरिकलाई छिटो, छरितो ढङ्गले सेवा प्रवाह गर्ने एवं अभिलेख सुरक्षित राख्न काम भइरहेको छ।

- **अनलाइन रिट निवेदन दर्ता:** न्याय प्राप्ति एवं सम्पादनलाई सहज, सरल र पहुँचयोग्य बनाउन नेपालका जुनसुकै ठाउँबाट २०८१ जेठ १ गते देखि अनलाइन माध्यमबाट पनि रिट निवेदन दर्ता गर्न सकिने प्रणालीको सुरुवात भएको छ। यसबाट समयमै मुद्दा दर्ता भइ न्यायप्राप्तिमा सहजता हुने देखिन्छ।

- **मालपोत सेवा (जग्गा खरिद बिक्री):** नेपाल सरकार सूचना तथा सञ्चार प्रविधि विकास आयोग (ICT Development Project) अन्तर्गत एसियाली विकास बैङ्क (ADB) को अनुदान सहयोगमा Web-Based Application विकास गरी १४ वटा मालपोत कार्यालयहरूमा लागु गर्ने कार्यक्रम अन्तर्गत २०७२।४।२५ मा मालपोत कार्यालय कलंकीबाट यो प्रणाली सुरु गरिएको हो। बिभिन्न १४ वटा मालपोत कार्यालयहरूमा सफल परिक्षण भए पश्चातः नेपाल सरकारको नियमित बजेट तथा कार्यक्रमबाट २०७८ असार मसान्त सम्म देशभरका १२६ वटै कार्यालयबाट सेवाको प्रारम्भ भइसकेको छ। सेवाग्राहीले अनलाइन माध्यमबाट जग्गा खरिद बिक्रीको लागि निबेदन आबेदन गर्न सक्ने गरी पब्लिक एक्सेस मोडुल (PAM) विकास गरिएको छ। जग्गाधनीले आफ्नो हक स्वामित्वमा भएको घरजग्गा (अचल सम्पत्ति) को हक हस्तान्तरण गर्न आवश्यक पर्ने लिखत तथा निवेदन आफ्नो घर वा आफूलाई पायक पर्ने भू-सेवा केन्द्रमार्फत अनलाइन फाराम भरी/भराई सम्बन्धित भूमिसुधार तथा मालपोत कार्यालयमा पेस गर्न सक्ने व्यवस्था छ। जग्गा प्रशासनसम्बन्धी सेवालाई समय सापेक्ष रूपमा परिमार्जन गर्दै सूचना प्रविधिमा आधारित गराउन भू-सूचना प्रणाली (LRIMS) २०७२ श्रावण २५ मा कलङ्की मालपोत कार्यालयबाट सुरु भई १२६ वटै कार्यालयमा लागु भइसकेको छ। सेवाग्राहीले जुनसुकै स्थानबाट अनलाइन प्रविधिमार्फत जग्गा कारोबारको लिखतसम्बन्धी कार्य गर्न सक्ने प्रणाली Public Access Model (PAM) मालपोत कार्यालय स्याङजा, पर्वत, पाँचथरमा २०७७ असौज २९ बाट सुरु भई २०८१ फागुनसम्म १०५ भूमिसुधार तथा मालपोत कार्यालयमा लागु भएको छ। सेवाग्राहीले घरबाटै राजस्व जम्मा गरी कित्ता नापी नक्सासमेत प्राप्त गर्न सकिने गरी विकास गरिएको मेरो कित्ता प्रणाली ६५ नापी कार्यालयमा र राष्ट्रिय भूमि सूचना प्रणाली (NeLIS) १३४ भूमिसुधार तथा मालपोत कार्यालयमा विस्तार भइसकेको छ।

- **स्थानीय तहमा मोबाइल एप्स:** नागरिकले सम्बन्धित स्थानीय तहद्वारा प्रदान गरिने सेवाहरू, कार्यक्रम तथा परियोजना, ऐन नियम, वडाहरूको विवरण, महत्त्वपूर्ण स्थानहरू, आपतकालीन नम्बर, सुझाव तथा गुनासो पेस गर्न, समस्या दर्ता गर्न, जनमत जाहेर गर्न र दोहोरो संवादलगायत अन्य सूचना तथा जानकारी सजिलै प्राप्त गर्न ७५३ वटै स्थानीय तहका लागि प्रयोग हुने एकीकृत मोबाइल एप विभागद्वारा निर्माण गरी मिति २०७५।४।१८ बाट सञ्चालनमा रहेको छ।

ख) **सरकारको लागि विद्युतीय सरकार (Government to Government) -** प्रशासकीय कार्यसम्पादनको कागजी कार्यविधिलाई विद्युतीय माध्यम अनुकुलको कार्यविधिमा परिणत गरी विद्युतीय पद्धतिद्वारा पुनर्स्थापित गर्न राजस्व आम्दानी, निकासा, खर्च, वितरण, भण्डारण, सूचना सम्प्रेषण, सम्पत्ति व्यवस्थापन, लेखापरीक्षणलगायतका कार्य सरल, मितव्ययी, पारदर्शी तथा सहज बन्न गएको छ। सरकारलाई सरकारी निकायसँग निकटतम सम्बन्ध राख्न र सरकारी शासनसँग आबद्ध गर्न निम्नानुसार सेवाहरू सञ्चालनमा रहेका छन्:

- **विद्युतीय खरिद प्रणाली:** विद्युतीय सञ्चार माध्यमको प्रयोग गरी प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता हासिल गर्ने उद्देश्यले विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७४ जारी गरी विद्युतीय खरिद प्रणाली (EGP) कार्यान्वयनमा आएको हो। सार्वजनिक निकायबाट हुने खरिद कार्यलाई थप पारदर्शी, व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन विद्युतीय खरिद निर्देशिका, २०८० कार्यान्वयनमा आएको छ।

- **सरकारी सम्पत्ति व्यवस्थापन**: नेपाल सरकारको सम्पत्ति र दायित्वको एकीकृत विवरण तयार गर्नको लागि नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्को २०७७।७।२० को निर्णयअनुसार सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (Public Assets Management System) लागु भएको छ। यसमा आवश्यकतानुसार परिमार्जन गरी हाल PAMS V2 प्रयोगमा ल्याइएको छ। यसको व्यवस्थापन महालेखा नियन्त्रकको कार्यालबाट हुँदै आएको छ।

- **कम्प्युटरमा आधारित लेखा प्रणाली (CGAS):** नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारका सम्पूर्ण सरकारी कार्यालयहरूको सार्वजनिक कोषको खर्चमा वित्तीय पारदर्शिता र जवाफदेहिताको साथै विद्युतीय सुशासन कायम गरी सेवा प्रवाहमा चुस्तता गुणस्तरीयता र प्रभावकारिता कायम गर्न कम्प्युटरमा आधारित सरकारी लेखा प्रणाली (Computerized Government Accounting System -CGAS) नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्को २०७७।७।२० को निर्णय अनुसार सङ्घ र प्रदेश सरकार अन्तर्गतका सबै सरकारी कार्यालयमा आ.व. २०७७।७८ देखि अनिवार्य रूपमा लागु भएको छ। नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्को २०७३।१०।१४ को निर्णयअनुसार आ.व. २०७३।७४ देखि नेपाल सरकारकोतर्फबाट हुने भुक्तानीमध्ये एकाउन्टपेयी चेकमार्फत भएको सबै भुक्तानी सोझै बैङ्क खातामा जम्मा हुने व्यवस्थाका लागि कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, भुक्तानी केन्द्र नं. ४ सिंहदरबारबाट नमुनाको रूपमा एकल खाता कोष प्रणाली (Treasury Singal Account - TSA) विद्युतीय भुक्तानी आदेश मोडुयलमा सुरु गरेको हो।

- **राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली:** नेपाल सरकारले राजस्वको सङ्कलन प्रक्रियालाई थप प्रभावकारी बनाउन राजस्व सङ्कलन गर्ने बैङ्कहरूले प्रयोग गर्ने गरी छुट्टै कम्प्युटर सफ्टवेयर विकास गरी नेपाल सरकार अर्थमन्त्रीस्तरको २०७१।३।२४ को निर्णय अनुसार कम्प्युटर

सफ्टवेयरमा आधारित राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Revenue Management Information System -RMIS) उपत्यकाका ३ जिल्लाबाट सुरु गरी हाल सबै जिल्लामा लागु भइसकेको छ।

- **स्थानीय तहको संचितकोष व्यवस्थापन प्रणाली:** स्थानीय सञ्चित कोष, बजेट, खर्च, राजस्व, धरौटी र कार्यसञ्चालन कोषको लेखांकन र प्रतिवेदन गर्न तथा बजेट तर्जुमासमेत गर्न नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्को २०७६।१।१७ को निर्णयअनुसार आ.व. २०७६।७७ देखि सबै स्थानीय तहमा यो प्रणाली प्रयोगमा रहेको छ। सरकारी निकायहरूले आ-आफ्नो प्रणाली फरक-फरक पूर्वाधारमार्फत सञ्चालन गर्दा जनशक्ति, व्यवस्थापन र पूर्वाधारको लागत बढ्ने हुँदा सोको न्यूनतम लागतमा उच्चतम प्रयोगको लागि साझा पूर्वाधार निर्माणको अवधारणाअनुसार प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय, अर्थ मन्त्रालयमा आ.व. २०७१।७२ बाट सरकारी क्लाउड कम्प्युटिङ्गको सुरुवात भएको छ।

- **एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली:** सरकारी निकायबाट सम्पादन हुने कार्यहरूलाई एउटै सूचना प्रविधि प्रणालीमार्फत सरल, सहज, छिटो, छरितो, मितव्ययी, पारदर्शी र प्रभावकारी रूपमा कागजरहित सरकारको अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्न विद्युतीय माध्यमबाट तोक आदेश तथा टिप्पणी निर्णय, चिठीपत्र दर्ता तथा चलानी, हाजिरी, बिदा र काज स्वीकृति, अभिलेख व्यवस्थापन लगायतका कार्य गर्न सक्ने, विद्युतीय हस्ताक्षर प्रयोग गर्न सक्ने गरी सूचना प्रविधि विभागले २०७८ साउनदेखि, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालयले २०७८ असोज १ देखि र अन्तर्गतका सबै विभागहरूमा २०७८ मङ्सिर १ देखि सरकारी एकीकृत कार्यालय व्यवस्थापन प्रणाली (GIOMS) सञ्चालनमा रहेको छ। अन्य सरकारी निकायहरू यस प्रणालीमा आबद्ध हुने क्रम जारी छ। विद्युतीय माध्यमबाट सरकारी कार्य सञ्चालन तथा प्रवर्धन गर्न आवश्यक सूचना प्रविधि प्रणालीको संरचनामा एकरूपता कायम गर्न, मानकीकरण गर्न, त्यस्तो संरचनामा रहेको एक निकायको सूचना र सेवामा अन्य सरकारी निकायको सूचना प्रविधि प्रणालीले आवश्यकताअनुसार पहुँच पुऱ्याई प्रयोग गर्न सक्ने प्रबन्ध गर्न र तत्सम्बन्धमा अन्य आवश्यक व्यवस्था गर्न नेपाल सरकार (मन्त्रीपरिषद्) बाट मिति २०७१।११।१० मा स्वीकृत सूचना प्रविधि प्रणाली (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) निर्देशिका, २०७१ मा Government Enterprise Architecture (GEA) लाई मानकको रूपमा परिभाषित गरिएको छ। आर्थिक वर्ष २०८०।८१ मा ११६ निकाय GIOMS मा आबद्ध भइ ७७ निकायले कार्य प्रारम्भ गरेका छन्। सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय र अन्तर्गतका सम्पूर्ण निकायहरूको नीति तथा कार्यक्रम, बजेट वक्तव्य र बार्षिक कार्यक्रमलगायतको प्रगति हरेक महिना एउटै पोर्टल/प्रणालीमार्फत प्रविष्टि गर्न र मन्त्रालयमार्फत अनुगमन गर्नको लागि सूचना प्रविधि विभागले अनुगमन प्रणाली सञ्चालनमा ल्याएको छ। नेपाल सरकार अन्तर्गत विभिन्न निकायले प्रत्येक वर्ष आउटसोर्स वा परामर्शमार्फत खरिद गरिएका सम्पूर्ण सफ्टवेयरको विवरण राख्ने र त्यस सम्बन्धित सम्पूर्ण कागजात एउटै स्थानमा भण्डारण गर्ने उदेश्यले IT Profiling को निर्माण गरिएको छ।

- **एकीकृत एस.एम.एस. गेटवे:** सरकारी निकायहरूले सूचनाहरू, भुक्तानी तथा सन्देशहरूको जानकारी समयमा पठाउन तथा प्राप्त गर्नका लागि निर्माण भएको एकीकृत एस.एम. एस.गेटवे (SMS Gateway) मंत्रीस्तरीय निर्णयबाट २०७८।९।७ बाट सुरु भएको हो। विभिन्न दूरसञ्चार

सेवा प्रदायक कम्पनीहरू भिपिएन कनेक्टिभिटी र सर्भरको व्यवस्थापन सबै सरकारी निकायले छुट्टाछुट्टै गर्नुको सट्टा सूचना विभागले मात्र गर्ने गरी भएको हो।

- **एकीकृत स्वास्थ्य व्यवस्थापन सूचना प्रणाली :** सरकारी स्वास्थ्य संस्थाहरूमार्फत प्रदान गरिने सबै प्रकारका स्वास्थ्य सेवाहरूको सूचनालाई एकीकृत रूपमा व्यवस्थापन गर्न सन् १९९४ देखि मुलुकभर स्वास्थ्य सेवा विभागले एकीकृत स्वास्थ्य व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (IHIMS) लागु भएको छ।

- **आपूर्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणाली:** स्वास्थ्य संस्थाहरूबाट अत्यावश्यकीय औषधी तथा सरसामानको आपूर्ति, खपत र मौज्दातको विवरणसहितको त्रैमासिक प्रतिवेदन तयार गर्ने प्रयोजनका लागि स्वास्थ्य सेवा विभागले स्वास्थ्य आपूर्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास एवं सञ्चालन गरेको छ।

- **स्वास्थ्य आर्थिक व्यवस्थापनः** सूचना प्रणाली: स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयअन्तर्गत स्वास्थ्य क्षेत्रको वित्तीय तथा आर्थिक इकाई (Health Economics and Financing Unit) लाई महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय मार्फत ६४ जिल्लाका आर्थिक सूचनाहरू विद्युतीय माध्यमबाट उपलब्ध हुने गरी स्वास्थ्य आर्थिक व्यवस्थापन सूचना **प्रणाली** (Health Economics and Financing System) को विकास गरेको छ। बागमती प्रदेश र कोशी प्रदेशमा Surveillance outbreak Response Management and Analysis System थप ७ वटा अस्पतालमा विस्तार गरी १२५ वटा अस्पतालमा सेन्टिनल साइटमा ईवार्स प्रणाली लागु गरिएको। राष्ट्रिय पशु स्वास्थ्य सूचना प्रणाली (NAHIS) र प्रयोगशाला सूचना प्रणाली व्यवस्थापन (LIMS) को सुरुवात भएको छ।

- **नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS):** महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट गरिने अन्तिम लेखापरीक्षणलाई सूचना प्रविधिको माध्यमबाट पारदर्शी, पेपरलेस तथा फेसलेस भई आर्थिक अनुशासन कायम गर्न लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २९ बमोजिम २०७८ मङ्सिर १८ देखि सबै लेखापरीक्षण नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (Nepal Audit Management System - NAMS) सफ्टवेयरको प्रयोग गरि सम्पन्न हुँदै आएको छ।

ग) **कर्मचारीका लागि विद्युतीय सरकार (Government to Employees) -** सरकार र कर्मचारीको सेवा सर्तहरू पालना, अनुशासन कायम, अभिलेख व्यवस्थित गर्न, मनोवल र सीप अभिवृद्धिका लागि तालिम तथा प्रशिक्षणका कार्यक्रम विद्युतीय माध्यमबाट सहज हुन गएको छ। कर्मचारीलाई सरकारी निकायसँग सम्बन्ध राख्न र सरकारी शासनसँग आबद्ध गर्न निम्नानुसार विद्युतीय सेवाहरू सञ्चालनमा रहेका छनः

- **विद्युतीय हाजिरी प्रणाली:** सरकारी निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरूको हाजिरी, बिदा, काज तथा सोसँग सम्बन्धित प्रतिवेदनहरू केन्द्रिकृत रूपमा व्यवस्थापन गर्न सूचना प्रविधि विभागद्वारा विकास गरिएको केन्द्रिकृत विद्युतीय हाजिरी प्रणाली मिति २०७१।१२।२ को सचिवस्तरीय बैठकको निर्णयबाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। सङ्घ र प्रदेशका मन्त्रालयहरू, स्थनीय तहलगायत विभिन्न सरकारी निकायहरू यस प्रणालीमा आबद्ध भएको पाइन्छ। त्रिभुवन विश्वविद्यालयले मातहतका क्याम्पस तथा कार्यालयहरूमा २०७९ फागुन १ गतेबाट विद्युतीय हाजिरी अनिवार्य गरेको छ।

- **Personal Information System:** राष्ट्रिय (निजामती) किताबखाना, राष्ट्रिय (शिक्षक) किताबखाना, प्रदेश किताबखानाहरमा PIS लागु भइसकेको छ। विद्युतीय हाजिरी, विद्युतीय परिपत्र, कर्मचारी तालिम तथा वैदेशिक भ्रमणको अभिलेख राख्ने प्रणाली पनि प्रयोगमा आएको छ।

- **स्वास्थ्य जनशक्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणाली:** मुलुकभर छरिएका सरकारी, गैरसरकारी तथा निजी क्षेत्रका प्रत्येक स्वास्थ्य संस्थाहरूमा कार्यरत जनशक्तिको स्थितिका बारेमा सूचना उपलब्ध गर्ने गराउने उद्देश्यले सन् १९९४ मा जर्मन सहयोग संस्था (जिटिजेड) को प्राविधिक तथा आर्थिक सहयोगमा स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले स्वास्थ्य जनशक्ति व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (HEIMS) को विकास गरेको छ। Fiber to the Home (FTTH) सेवा हुम्ला जिल्लाबाट सुरु भई ७७ जिल्लामा र 4G LTE ७७ जिल्लाका ७४३ स्थानीय तहमा विस्तार भएको छ।

घ) **व्यवसायी/ अन्य संस्थाको लागि विद्युतीय सरकार (Government to Others/Business) -** उद्योग, व्यापार, पेशाहरू तथा सामाजिक क्षेत्रलाई उन्नत, समृद्ध तथा उपलब्धिमूलक तुल्याउन आवश्यक पर्ने इजाजत दिने, अनुमति पत्र दिने , दर्ता तथा नविकरण गर्ने, सरकारी नीति, कानुन तथा सुविधाहरू, कर, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय वजार, प्रतिस्पर्धात्मक खरिद प्रणाली, शेयर कारोबार सेवाहरूको वारेमा जानकारी गर्ने तथा सेवा प्राप्तगर्ने कार्य विद्युतीय माध्यमबाट सहज हुन गएको छ। व्यवसायीलाई सरकारी निकायसँग सम्बन्ध राख्न र सरकारी शासनसँग आबद्ध गराउन निम्नानुसार सेवाहरू सञ्चालनमा रहेका छन:

- **आशिकुडा:** भन्सार जाँचपासमा मालवस्तुको घोषणाका लागि हस्तलिखित भन्सार प्रज्ञापनपत्रको प्रयोग गरिदै आएकोमा सन् १९९८ मा त्रिभुवन अन्तराष्ट्रिय विमानस्थल भन्सार कार्यालयमा UNCTAD द्वारा निर्मित आशिकुडा (ASYCUDA) प्रणालीको माध्यमबाट कम्प्युटरमार्फत मालवस्तुको विवरण प्रविष्टि गरी भन्सार जाँचपासमा अनलाइन सेवाको प्रारम्भ भएको हो। सन् २००९ देखि मालवस्तुको विवरण कम्प्युटरमार्फत प्रविष्टि गरी कम्प्युटर मुद्रित प्रज्ञापनपत्रबाट भन्सार जाँचपास कार्यको थालनी भएको थियो भने आशिकुडा प्रणाली कार्यान्वयनको अभ्यासपछि एसियाली विकास बैङ्कको सहयोगमा वेभमा आधारित आशिकुडा वर्ल्ड प्रणाली (ASYCUDA World) जनवरी २६, २०१६ मा मेची भन्सार कार्यालयबाट सुरु भएको हो। हालसम्म देशभरका २९ वटा भन्सार कार्यालयमा यो प्रणाली लागु भइसकेको छ। यस प्रणालीलाई Nepal Customs Automation System (NECAS) भनेर चिनिन्छ। बण्डेड वेयर हाउस इजाजत अनलाइनबाट लिन सकिने भएको छ। विश्वका १०२ मुलुकहरूमा यो प्रणाली कार्यान्वयनमा रहेको छ । हाल २३ वटा भन्सार कार्यालयमा Gate Entry Module कार्यान्वयनमा रहेको छ।

- **टिएमएस:** नेपालको धितोपत्र बजारमा २०७२ भदौ १ देखि धितोपत्र कारोबारको स्वचालित सेवा सञ्चालनमा आई सोहि आधारमा दोस्रो बजार सेवा सञ्चालन भइरहेको छ। नेपाल स्टक एक्सचेन्ज लिमिटेडले २०७५ कात्तिक २० देखि अनलाइन कारोबार प्रणाली सुरु गरेको हो। कोभिड-१९ महामारीलाई दृष्टिगत गरी दोस्रो बजार कारोबार गर्ने, गराउने उद्देश्यले शेयरको अनलाइन कारोबारका लागि टिएमएस (Trade Management system) लागु गरेको हो। यस्तो अनलाइन कारोबारको लागि NEPSE Online Trading System (NOTS) सञ्चालनमा आएको छ। यसले शेयर खरिदबिक्रीको कारोबारलाई सहज तुल्याएको छ। २०८१ फाल्गुन मसान्तसम्म डि-म्याट खाता कुल जनसङ्ख्याको करिब २२.४४ प्रतिशत रहेको छ। मेरो शेयर प्रयोगकर्ताको सङ्ख्या ५५ लाख ९१ हजार कुल जनसङ्ख्याको करिब १९.१८ प्रतिशत रहेको छ।

- **Company Administration Management Information System:** कम्पनी संस्थापन, सञ्चालन तथा प्रशासन सम्बन्धी कार्यलाई सुगम, सरल र थप पारदर्शी बनाउन कार्यालयमा भौतिक रूपमा उपस्थित नभइकन दर्ता देखि खारेजीसम्म सम्पूर्ण प्रक्रियाहरूमा आवेदन दिन सकिने गरि कम्पनी रजिस्ट्रारको कार्यालयमा २०८१ फाल्गुन १९ देखि कम्पनी व्यवस्थापन सूचना प्रणाली Company Administration Management Information System (CAMIS) पूर्ण रूपमा रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

ङ) **सामुदायिक संस्थाको लागि विद्युतीय सरकार (Government to Community Institutions)**

- ई-सेवा: नगदरहित अर्थतन्त्र निर्माणको बाटोमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सन् २००९ मा बेटा भर्जन रिलिज गरी २०१० जनवरी २५ बाट ई- सेवा सुरु गरेको हो। सूचना प्रविधिको पहुँच ग्रामीण स्तरसम्म पुऱ्याई यसको माध्यमबाट सार्वजनिक सेवा, शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, पर्यटन, स्थानीय विकासलगायतका क्षेत्रमा शुल्क भुक्तानीमा ई-सेवा सञ्चालनमा रहेको छ।

- **श्रव्यदृश्य सामग्री:** दक्ष जनशक्तिको उपलब्धता नभएका कारण आधारभूत एवं अत्यावश्यक सेवाहरूबाट वञ्चित भएका देशका दुर्गम एवं ग्रामीण क्षेत्रका मानिसहरूलाई शहरी क्षेत्रका दक्ष तथा विशेषज्ञ शिक्षकले शिक्षण गरेको श्रव्यदृश्य सामग्री (Teaching Video Materials) सम्पूर्ण विद्यालय, शिक्षक एवं विद्यार्थीहरूको लागि विभिन्न डिजिटल कन्टेन्टहरू निर्माण गरी सूचना प्रविधि विभागबाट आ.व. २०७१।७२ देखि विभिन्न ई-भिलेज केन्द्रमार्फत सेवा प्रदान गर्दै आएको छ।

- **ब्रोडब्याण्ड इन्टरनेट सेवा:** देशको ग्रामीण र दुर्गम क्षेत्रमा ब्रोडब्याण्ड इन्टरनेट सेवा उपलब्ध गराउने उद्देश्यले अप्टिकल फाइबर केबल ओछ्याउन दूरसञ्चार प्राधिकरण र टेलिकमबिच २०७३ असोज १२ मा सम्झौता भई कार्यान्वयनमा आएको छ। सबै ७५३ स्थानीय तहमा **ब्रोडब्याण्ड** इन्टरनेट सेवा पहुँच पुगिसकेको अवस्थामा २०८१ फाल्गुन मसान्तसम्म स्थानीय तहका ६५६६ वडा केन्द्र, ४२७२ स्वास्थ्य केन्द्र र ५३४१ सामुदायिक मा.वि.मा ब्रोडव्याण्ड इन्टरनेट सेवा विस्तार भएको छ।

- **अन्य:** कम्प्युटर, मोबाइल, कार्ड जस्ता उपकरणहरूको प्रयोग गरी इन्टरनेट बैंकिङ, मोबाइल बैंकिङ, कार्ड, क्यूआर पेमेन्ट, आई.एम.इ. पे, ई-सेवा, सेल-पे, सिजी-पे, खल्ती, क्यू-पे, पेटाइम, स्मार्ट कार्ड, प्रभु-पे, इनेट-पे, सजिलो-पे, छिटो पैसा, नमस्ते आई पे, मोबालेट वालेट एप्स सञ्चालनमा रहेका छन्।

आर्थिक सर्वेक्षण २०८१।८२ अनुसार सबै सरकारी कार्यालयको वेबसाइटमा एकरूपता कायम गर्न वेबसाइट साझा ढाँचा निर्माण भएको प्रणालीमा २६३ निकाय आबद्ध भई ६३ निकायले वेबसाइट लाईभ गरेका छन। २०८१ फाल्गुन मसान्तसम्म मोबाइल प्रयोगकर्ता २ करोड ९३ लाख ६४ हजार, मोबाइल बैङ्किग प्रयोगकर्ता ५ करोड १२ लाख ३२ हजार ७४८ र इन्टरनेट सेवा प्रदायकहरू १ करोड १९ लाख ३९ हजार रहेका छन्। अप्टिकल फाइवर बिछ्याउने कार्य २०८१ फाल्गुनसम्म १७२५० कि.मि. पुगेको छ। सूचना प्रविधिको पहुँच विस्तारमा इन्टरनेट ग्राहकको घनत्व १३५.३६ प्रतिशत पुगेको छ। विद्युतीय भुक्तानी पूर्वाधारमा भएको विकास र विद्युतीय उपकरणमा सर्वसाधारणको पँहुचका कारण विद्युतीय भुक्तानी कारोबार बढ्दै गएको छ।

नीति तथा कार्यक्रम-२०८२।८३

राष्ट्रिय आवश्यकता तथा जनचाहनाअनुरूप लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यतामा आधारित समाजवाद उन्मुख आर्थिक-समाजिक रूपान्तरणका लागि राजनीतिक स्थायित्व, सुशासन, विकास र सामाजिक न्यायसहित समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्ट्रिय आकाङ्क्षा पूरा गर्न नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०८२।८३ को नीति तथा कार्यक्रममा विद्युतीय सुशासनको लागि निम्न विषयमा जोड दिएको छः

- सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी बनाउन "फेसलेस सेवा" को विस्तार गर्ने। नागरिक एपलाई सेवा प्रदान गर्ने मुख्य डिजिटल उपकरणको रूपमा विकास गर्ने, कर प्रशासन सुधार र सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट करदातामैत्री राजस्व प्रणाली विकास गरिने,
- सूचना प्रविधि पूर्वाधार विस्तार गरी डिजिटल अर्थतन्त्रको विकास र नगदरहित वित्तीय कारोबार अभिवृद्धि, डिजिटल बैङ्कको स्थापना, आइटी-आधारित भू-सूचना प्रणाली स्तरोन्नति गरी सेवा प्रवाहमा सुधार, सहकारी तथ्याङ्क व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन विद्युतीय सूचना प्रणालीको मापदण्ड कायम गर्दै सहकारी तथा गरिबी सम्बन्धी व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको स्तरोन्नति, ई-कमर्शमार्फत व्यापारको विकास गरिने,
- सबैको पहुँचसहितको भर्चुअल शिक्षण प्रणाली, विद्यार्थी परामर्श प्रबन्ध, अन्तर्क्रियात्मक इ-लर्निङ सामग्रीको डिजिटल प्लेटफर्म व्यवस्था तथा शिक्षक मेन्टरिङमा आधारित आकर्षण शिक्षण-कलामा सघन तालिमको व्यवस्था गरिने, वैज्ञानिक अनुसन्धान र प्रविधिको विकासका लागि साइवर सेक्युरिटी, डेटा सुरक्षा, एप डेभलपमेन्ट तथा सुदृढीकरण र त्यससँग जोडिएका प्रणालीलाई समन्वयात्मक तवरबाट अघि बढाइने,
- डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्कको कार्यान्वयनलाई थप प्रभावकारी बनाइने, वाल हेल्पलाइन सेवालाई नागरिक एपसँग जोडिने, स्वास्थ्य र जनसाङ्ख्यिक दर्ता प्रणालीलाई एकीकृत स्वास्थ्य सूचना प्रणालीसँग आबद्ध, डिजिटल इकोसिस्टमको निर्माण, सुरक्षित साइबर स्पेस निर्माण गरिने,
- सरकारी वकिलको सेवामा सुधार र व्यवसायिकता विकासका लागि विद्युतीय न्यायधिवक्ता कार्यक्रम सञ्चालन, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयलाई सेन्टर अफ एक्सिलेन्सको रूपमा विकास गरिने, इ-गभर्नेन्स बोर्डलाई सक्रिय बनाइने।

बजेटरी व्यवस्था-२०८२।८३

समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको राष्ट्रिय आकाङ्क्षाअनुरूप आधुनिक प्रविधिको प्रयोग बढाउँदै गुणस्तरीय सार्वजनिक सेवा र सुशासन प्रवर्धन गर्ने उद्देश्यले आर्थिक वर्ष २०८२।८३ को लागि विद्युतीय सुशासनको लागि निम्न विषयमा जोड दिएको छः

- किसानलाई नियमित सूचना उपलब्ध गराउने किसन एपको विकास र SMS सेवालाई व्यवस्थित गरिने, नापनक्शा व्यवस्थित गर्न सेलाईट प्रविधिमा आधारित राष्ट्रिय नियन्त्रण विन्दुहरूको सञ्जाल सुदृढ गरिने, भुमिसुधार तथा मालपोत र नापी कार्यालयका अभिलेखहरूलाई डिजिटाइज गरिने, भू-सूचना प्रणालीलाई स्तरोन्नति गरिने, बैङ्क, वित्तीय र सहकारी संस्थाबाट गरिने रोक्का र फुकुवासम्बन्धी कार्य अनलाइन प्रणालीबाट हुने व्यवस्था गरिने।
- सार्वजनिक सूचनामा नागरिकको सहज पँहुच, डिजिटल नेपाल फ्रेमवर्क दोस्रो संस्करण तर्जुमा, डिजिटल साक्षरताका विशेष कार्यक्रम, डिजिटल पूर्वाधार निर्माण र इकोसिस्टम विकास गरिने।

- डाटा सेन्टर निर्माण, सञ्चालन र पूर्वाधार विकासमा निजी क्षेत्रसँग साझेदारी, काठमाडौँमा सूचना प्रविधि पार्क स्थापना, मध्यपहाडी क्षेत्रमा डाटा सेन्टर स्थापनाको सम्भाव्यता अध्ययन, हेटौँडास्थित डिजास्टर रिकभरी सेन्टरको क्षमता विस्तार तथा कोहलपुरमा निर्माणाधीन डाटा सेन्टर सञ्चालन, क्लाउड पूर्वाधारको स्तरोन्नति, जियो स्टेसनरी सेटलाईट अर्बिटमा नेपालको भू-उपग्रहको स्थापनाको आधार तयार गरिने।
- सूचना प्रविधि उद्योगका लागि इकोसिस्टम विकास, कृत्रिम बौद्धिकता र मेसिन लर्निङ्गको अनुसन्धान प्रयोग र विस्तारका लागि निजी क्षेत्रसँगको सहकार्यमा एआई सेन्टरको स्थापना, स्वदेशी तथा विदेशी चलचित्र छायाङ्कन गर्न इनडोर तथा आउटडोर स्टुडियो निर्माण गर्न निजी क्षेत्रलाई प्रोत्साहित गरिने।
- ब्रोडव्याण्ड सेवाको विस्तार, 4G सेवाको पँहुच विस्तार तथा गुणस्तर सुधार, काठमाडौँ उपत्यका र ठुला शहरी क्षेत्रमा 5G सेवा सुरुवात, मोबाइल सेटहरूको अवैध आयात रोक्न IMEI दर्ताको व्यवस्था, सामाजिक सञ्जाल तथा डिजिटल प्लेटफर्मको प्रयोगलाई मर्यादित र व्यवस्थित, साइवर सुरक्षा जोखिम न्यूनीकरण गर्न आवश्यक पूर्वाधार र जनशक्ति तयार गरिने।
- स्वास्थ्य सेवामा सबै नागरिकको सहज पहुँचका लागि टेलिमेडिसन र डिजिटल हेल्थ सेवाको विस्तार, बाल हेल्पलाइन सेवालाई नागरिक एपसँग आबद्धता, राजस्व सेवालाई पेपरलेस, कन्टयाक्टलेस तथा फेसलेस बनाउदै लैजाने, आन्तरिक राजस्व सूचना प्रणालीमा समयानुकूल परिवर्तन गर्न विजिनेस प्रोसेस रि-ईन्जिनियरिङ्ग गरिने।
- काठमाडौँ उपत्यकाको यातायात वातावरणमैत्री बनाउन साझा यातायातलाई थप १०० विद्युतीय बस उपलब्ध गराउने, काठमाडौँ उपत्यकामा मेट्रोरेल, मोनोरेल जस्ता विकल्पको सम्भाव्यता अध्ययन, आयोजना बैङ्क, मध्यमकालीन खर्च संरचना र मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणालीबीच अन्तर-आबद्धता कायम गरिने,
- अध्यागमन प्रणालीको स्तरोन्नति गरी अनलाइन पेमेन्ट सिस्टम र अनलाइन भिसाको सुविधा उपलब्ध गराइने, स्टार्ट अप व्यवसायमा काम गर्ने विशेषज्ञ तथा लगानीकर्तालाई निःशुल्क आवासीय भिसा र नेपालमा बसेर विदेशी कम्पनीको लागि रिमोर्ट वर्क गर्नेलाई डिजिटल नोडम्याड भिसा उपलब्ध गराइने।
- सरकारवादी मुद्दामा बहस पैरवीको गुणस्तर तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्न विद्युतीय न्यायाधिवक्ता कार्यक्रम सञ्चालन, KYC विवरण विद्युतीय माध्यमबाट प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था, डिजिटल मोबाइल तथा शाखारहित बैंकिङ्ग सेवा विस्तार, सार्वजनिक निकायबाट हुने सबै भुक्तानीलाई विद्युतीय प्रणालीमा आबद्धता गरिने।
- सार्वजनिक सेवामा सूचना प्रविधि प्रणालीबींच अन्तरआबद्धता कायम गरि सार्वजनिक सेवालाई नागरिक एपमा आबद्धता गर्ने क्षमता विस्तार, सबै सरकारी निकायका विद्युतीय सूचनालई एकीकृत गरि सुरक्षित भण्डारणको व्यवस्था, विद्युतीय माध्यमबाट नागरिकता वितरणलाई प्रभावकारी वनाइने।
- सूचना प्रविधिमा आधारित उद्योग र होटल तथा रिसोर्टलाई विशेष उद्योग सरह आयकर र विद्युत महसुल छुट दिने, सूचनाप्रविधि सेवा निर्यातमा प्राप्त हुने आयमा लाग्ने करमा ७५ प्रतिशत छुट हुने, नेपालमा बसी विदेशमा सूचना प्रविधि सेवा निर्यात गरेको आम्दानीमा ५ प्रतिशत मात्र आयकर लाग्ने, विद्युतीय सवारी साधनको चार्जिङ्ग मेसिन तथा एसेम्बलिङ्ग गर्ने उद्योगले पैठारी गर्ने उपकरणमा १ प्रतिशत मात्र भन्सार महसुल लिईअन्य महसुल नलाग्ने।

विद्युतीय सुशासनका सबल पक्षहरू

विद्युतीय शासनका सम्बद्ध पक्षहरूमा सरकारी, सार्वजनिक, गैरसरकारी र निजी क्षेत्र सबै पर्दछन्। रकारी कामकारबाहीमा सूचना सञ्चार प्रबिधिको अधिकतम उपयोग गरी सरकारको उपस्थिति, सेवा, सम्पर्क र कारबाही उपलब्ध गराउन सकिने हुन्छ। सरकारको निकट सम्पर्कमा रही न्यूनतम श्रम, समय र लागतबाट अधिकाधिक प्रतिफल सेवाग्राहीलाई प्रदान गर्न विद्युतीय माध्यमबाट सहज हुन गएको छ। विद्युतीय शासनले सरकारी कार्यप्रणालीको दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, सबै सरकारी कारोबारमा पारदर्शिता प्रवर्धन एवं भ्रष्टाचार नियन्त्रण र नागरिक सबलीकरण एवं शासनमा सम्बद्धपक्षको सार्थक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने कार्यमा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह भएको छ। नेपालको शासन क्षेत्रमा सूचना प्रविधिको प्रयोग एवं विस्तारित गर्ने क्रममा सूचना सञ्जाल, राष्ट्रिय सूचना राजमार्ग, सूचना प्रविधिको उचित प्रयोग भएको देखिन्छ। सेवाग्राहीले आफ्नै मोबाइल वा कम्प्युटरबाट आफ्नो व्यक्तिगत विवरण अनलाइन आवेदन दर्ता गर्नसक्ने र सो विवरण सम्बन्धित कार्यालय तथा फाँटवाला कर्मचारीसम्म पुग्ने भएकोले कार्यालयमा सेवाग्राही भौतिक रूपमा उपस्थित हुनु नपर्ने र थोरै कर्मचारीबाट धेरै सेवा प्रदान गर्न सकिएको छ। विद्युतीय माध्यममा सेवाग्राहीले कर्मचारीलाई प्रत्यक्ष भेट्नु नपर्ने अवस्था सिर्जना भएकोले आर्थिक अनियमितितामा कमी हुनुका साथै सेवाग्राहीको भिडभाड कम भई सार्वजनिक सेवाप्रवाहको लागत तथा समय बचत भएको छ।

निजामती किताबखानामा PIS, अर्थ मन्त्रालयमा PBIS, स्वास्थ्य मन्त्रालयमा HMIS तथा स्थानीय निकायमा SUTRA, घटना दर्ता र कोलेनिकामा TSA प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ। लोक सेवा पाठ्यक्रम र परीक्षा बोर्ड, विश्वविद्यालयको नतिजा, नागरिकता, ड्राइभिङ लाइसेन्स, राहदानी सेवाहरू, कम्पनी फर्म दर्ता, पानी, बिजुली, टेलिफोन, भूमि दस्तुर बुझाउने जस्ता प्रशासन सेवाहरूमा सूचना प्रविधिको अधिकतम उपयोग भएको छ। शिक्षालाई प्रतिस्पर्धात्मक र प्रभावकारी बनाउन ग्रामीण स्तरका विद्यालयका शिक्षक तथा विद्यार्थीहरूलाई डिजिटल पाठ्यपुस्तकहरू उपलब्ध भएको छ। विज्ञ शिक्षकहरूले तयार गरेको विज्ञान, गणित र अन्य विषयको व्यावहारिक कक्षाहरू सिकाउने श्रव्यदृश्य शिक्षण सामग्री, प्रयोगात्मक डिजिटल शिक्षण सामग्री, उपयोगी ई-पुस्तकहरू, अभ्यास नोटहरू अध्ययन गर्न सकिने भएको छ। सूचना प्रविधिको सहयोगमा ई-स्वास्थ्य, टेलिमेडिसिन र दक्ष चिकित्सकसँग समन्वय गरी स्थानीय तहमा सूचना प्रविधिमार्फत स्थानीय स्वास्थ्य सेवा अस्पतालबाट उपलब्ध भएका छन्। विद्युतीय शासन विकास सूचकाङ्क अर्थात् E-Government development index-2024 अनुसार संसारका १९३ देशहरूमध्ये नेपाल ११९ औँ स्थानमा इण्डेक्स ०.५७८१ रहेको छ ।

विद्युतीय सुशासनमा चुनौतीहरू

विश्वमा तीव्र गतिले विकसित भइरहेको विद्युतीय सूचना प्रविधिलाई राष्ट्रको आर्थिक, सामाजिक तथा औद्योगिक विकास प्रक्रियामा आत्मसात गराई देश र नागरिकलाई लाभान्वित तुल्याउन विद्युतीय शासन चुनौतीको रूपमा रहेको छ। नेपाल विश्वव्यापार संगठनमा प्रवेश गरेको सन्दर्भमा सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई राष्ट्रको सर्वाङ्गिण विकास प्रक्रियामा आबद्ध गरी अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा प्रतिस्पर्धी बन्नु पर्ने भएको छ। देशको भौगोलिक परिस्थिति अनुसार विभिन्न क्षेत्रको विकासमा नयाँ प्रविधिको जानकारी गराई देशभित्र दक्ष जनशक्ति एवं रोजगारीको सिर्जना गर्नको लागि सूचना प्रविधिबाट महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गराउन पर्ने हुन्छ। ।विद्युतीय सुशासन कायम गर्न विद्युतीय सरकारको कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतीहरूः

- विद्युतीय सेवा प्रवाहको न्यूनतम मापदण्ड, ब्याकअप नीति, प्रणाली संरचनाको न्यूनतम मापदण्ड आदिमा एकरूपता नहुँदा निकायपिच्छे फरक-फरक प्रणालीको विकास भई सेवा प्रवाह प्रणालीहरूबिचमा समन्वय तथा अन्तरआबद्धता गर्न नसक्नु,
- सूचना प्रविधिको पूर्वाधारको विकास एवं विस्तार गरी सबै स्थानीय तह र नागरिकमा इन्टरनेट सेवा पुऱ्याई डिजिटल साक्षरको सार्वजनिक सेवा प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन नसक्नु,
- प्रणालीमा हुनसक्ने जोखिम न्यूनीकरणका लागि विद्युतीय शासनसम्बन्धी जोखिम आँकलन तथा त्यस अनुरूपको जोखिम व्यवस्थापन नीति, निर्देशिका, कार्य योजना तयार गरी लागु गर्न नसक्नु,
- सरकारले विभिन्न मन्त्रालय एवं निकायमा सञ्चालित प्रणालीमा एकीकृत रूपमा सेवा प्रवाहको लागि सहजरूपमा सूचना आदान-प्रदान गर्न विभिन्न बाह्य प्रणालीसँग अन्तर-आबद्धता कायम गर्न नसक्नु,
- विद्युतीय शासनसँग सम्बन्धित समस्याहरूको जानकारी सम्बन्धित सूचना प्रविधि शाखालाई उपलब्ध गराउनको लागि हेल्पडेस्क, सेवाग्राहीको लागि सहायता कक्ष, गुनासा तथा उजुरी फछ्यौंटको अवस्था देखिने गरी प्रणालीको विकास हुन नसक्नु,
- सेवा प्राप्तिका सम्पूर्ण चरणहरूलाई सञ्चालित प्रणालीमा सेवा प्रवाह सहजता, प्रक्रियामा कटौती तथा दोहोरोपनाको अन्त्य गरी सेवाग्राहीको भौतिक उपस्थिति नचाहिने (Face Less) व्यवस्था एवं कागजविहिनताको अवस्था सिर्जना हुन नसक्नु,
- सूचना प्रविधिको प्रयोग तथा नियमनमा सरकारी स्तरमा एकद्वार नीति तथा प्रणालीको अभावले गर्दा सरकारी निकायबीचमा पनि सहकार्य र संयोजन हुन नसक्नु,
- नेपाल सरकार सूचना प्रविधि क्षेत्रमा पूर्णरूपमा आयातित प्रविधिमा निर्भर रहनुले नागरिक सेवा सञ्चालन भइरहेको अवस्थामा हार्डवेयर र सफ्टवेयरमा सामान्य समस्या आउँदा समाधान गर्ने प्रविधिको विकास हुन नसक्नु,
- विद्युतीय शासनसम्बन्धी गुरुयोजनाको अभाव हुनु, सेवा प्रदायक र सेवाग्राही प्रविधिमैत्री हुन नसक्नु, दुर्गम तथा ग्रामीण क्षेत्रहरूमा जटिल भौगोलिक परिवेशका कारण सूचना तथा सञ्चार प्रविधिजन्य पूर्वाधारहरूको पहुँच पुग्न नसक्नु,
- आधुनिक प्रविधि भित्र्याउनका लागि पर्याप्त स्रोत साधनको अभाव, परिवर्तनलाई आत्मसात गर्ने संस्कारको अभाव, कर्मचारीतन्त्रमा सूचना प्रविधिमा Expert जनशक्तिको अभाव तथा भएका जनशक्तिको पनि प्रभावकारी उपयोग हुन नसक्नु,
- विद्युतीय शासनको मागलाई बढाउन तथा नागरिकहरूमा विद्युतीय सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन गर्न पर्याप्त सङ्ख्यामा सामुदायिक सञ्चार केन्द्रहरू (Tele Centers) स्थापना गर्न नसक्नु,
- विद्युतीय सरकारी कार्य सञ्चालन प्रणाली दर्ता, चलानी, आन्तरिक सञ्चार, टिप्पणी र आदेश, पुस्तकालय व्यवस्थापन, सामान आपूर्ति र फाइल व्यवस्थापन तथा विद्युतीय कारोबार ऐनमा उल्लेख भएको Digital Signature को व्यवस्थालाई सबै सरकारी कार्यालयमा अविलम्ब कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्नु,
- केन्द्रीयस्तरका निकायहरूमा कम्प्युटरको उपलब्धता र प्रयोग बढ्दै गएको भए तापनि कतिपय सरकारी कार्यालयमा कम्प्युटर पुग्न नसक्नु,

- केन्द्रीयस्तरका निकायहरूको आ-आफ्नो वेबसाइटहरू भएता पनि सेवाग्राही र नागरिकको आवश्यकता र चाहनाभन्दा सेवाप्रदायकको रुचीअनुसार वेबसाइटहरूमा सूचना र वेबसाइटलाई अद्यावधिक गर्न पर्याप्त ध्यान नपुग्नु।

विद्युतीय सुशासनका लागि भविश्यमा गर्नुपर्ने सुधार

सरकारी शासन प्रक्रियालाई सुशासनको लक्ष्यप्रति उन्मुख गराउन सूचना प्रविधिलाई शासनिक क्षेत्रभित्र योजनाबद्ध तरीकाले प्रवेश गराउनु विद्युतीय शासनको आवश्यकता भएको छ। वर्तमान समयमा पेपरलेस पद्धति अवलम्बन गर्नु अति आवश्यक देखिएको छ। विद्युतीय सरकारको अवधारणाको प्रभावकारी कार्यावयन गरी सुशासन प्रवर्धनमा योगदान पुऱ्याउन देहायबमोजिम गर्नुपर्ने देखिन्छः

- विद्युतीय प्रविधिद्वारा सञ्चालन गर्ने कार्यक्रम सरकारी निकायहरूले विद्युतीय माध्यमको प्रयोगद्वारा अनिवार्य कारोबार गर्न सकिने व्यवस्था र त्यसको लागि मौजूदा कार्यपद्धति तथा कार्यविधिलाई विद्युतीय प्रयोग अनुकूल कानुन वनाइ अनिवार्य प्रयोगमा ल्याउने,
- मन्त्रालय स्तरमा विद्युतीय सुशासन हेर्नका लागि छुट्टै शाखाको व्यवस्था गर्नुका साथै विभाग र कार्यालयस्तरमा विद्युतीय सुशासन लागि छुट्टै इकाईको व्यवस्था गर्ने,
- राजनीतिक तथा प्रशासनिक तहको उच्च नेतृत्वमा रहेका पदाधिकारीहरूले विद्युतीय शासनको महत्त्व, फाइदा, गर्नुपर्ने तयारी, आवश्यक पर्ने स्रोत र साधन, अन्य देशमा भइरहेको प्रयोग, यसले सेवा प्रवाहमा ल्याउने प्रभावकारिता, निर्णय प्रक्रियामा ल्याउने सहजतालगायतका विषयहरूमा विभाग र कार्यलयस्तरमा कार्यक्रम सञ्चालन गरी अवगत गराउने,
- मौजुदा जनशक्तिलाई विद्युतीय माध्यमबाट सेवा प्रवाहसम्बन्धी तालिम दिई सबै कर्मचारीहरूलाई सक्षम तुल्याउने, सरकारी निकायमा रहेका अभिलेखहरू तथा अन्य विवरणलाई कम्प्यूटराइज्ड गर्न तथा विद्युतीय माध्यमबाट सेवा प्रवाह गर्न आवश्यक पर्ने प्राविधिक कर्मचारीहरूको व्यवस्था गर्ने, सूचना प्रविधि सेवा समूह गठन गरी यस क्षेत्रका कर्मचारीको मनोवल उत्प्रेरणा अभिवृद्धि गर्न वृत्ति विकासको अवसर दिनुपर्ने,
- सेवाग्राही र सेवाप्रदायकबिचमा E-literacy प्रवर्धन गर्ने/गराउने, विद्युतीय शासनलाई शासकीय अभ्यासको अभिन्न अङ्गको रूपमा प्रयोग गर्ने/गराउने, सबै सरकारी निकायहरूमा विद्युतीय उपकरणहरूको जडान गर्ने,
- विद्युतीय शासनमा सरकारी लगाव तथा लगानी दरिलो बनाउने, विद्युतीय कारोबारमा विश्वसनीयताको संस्कृति विकास गर्ने, सेवाग्राहीमा प्रविधिको उपयोग क्षमता बढाउने र त्यसको महत्त्व बुझाउने,
- स्थापित संस्थागत संरचनाको उचित उपयोग तथा आवश्यकताअनुसार नयाँ संरचनाको निर्माण, कर्मचारीतन्त्रमा विद्युतीय शासनमा प्रयोग हुने विज्ञ जनशक्तिलाई आकर्षित गर्ने र सरकारी निकायमा व्यवस्था गरिएका वेवसाइट, एप, सफ्टवेयर र अटोमेसन प्रणालीको प्रभावकारी उपयोग गर्ने,
- सूचना प्रविधिसम्बन्धी विद्युतीय प्रयोगलाई विद्यालयको शिशुकक्षा तहदेखि विश्वविद्यालयसम्म पाठ्यक्रममा समावेश गरी विद्यालयतहको पाठ्यपुस्तकमा बढोत्तरी गर्ने र त्यसलाई व्यवहारिकतामा आधारित बनाउने, विद्युतीय कारोबारमा विश्वासको संस्कृतिको विकास गर्ने, Online दिन मिल्ने हरेक सेवा Online बाटै उपलब्ध गर्नुपर्ने,

- विश्वव्यापीरूपमा आएका नवीन प्रविधि मुलुकमा भित्र्याउने र त्यसको उचित उपयोग गर्ने, प्रविधिको प्रयोग र उपयोगमा सरोकारवाला निकायविच समन्वय र सहकार्य गर्ने,
- स्वदेशी निजी क्षेत्रका संस्थाको क्षमता अभिवृद्धि गरी आवश्यक पर्ने सबै सफ्टवेयर स्वदेशमा नै निर्माण गर्नका लागि सरकारी, प्राज्ञिक र निजी क्षेत्रबीचमा सहकार्य गर्ने,
- सरकारी कामहरूलाई पूर्णरूपमा तथ्याङ्कमा आधारित बनाउनुपर्ने, प्रविधि हस्तान्तरणमा विशेष कानुनी व्यवस्था गरेर प्रोत्साहन गरिनुपर्ने,
- मालपोत तथा नापी, गाउँपालिका तथा नगरपालिका, यातायात व्यवस्था, जिल्ला प्रशासन, वन, शिक्षा लगायत सबै सरकारी कार्यालयहरूमा ई-सफ्टवेयर प्रोग्रामिङको विकास गर्ने र ई-हाजिरी अनिवार्य गर्ने व्यवस्था लागु गर्ने,
- मोबाइल एप्सको प्रविधि प्रयोग गरी ई-सर्भिस डेलिभरी इन्फरमेसनको जानकारी लिने दिने कार्य, सरकारी कार्यालयहरूमा सिसि क्यामराको माध्यमबाट निगरानी गर्ने कार्य, सम्बन्धित सरकारी कार्यालयका जिम्मेवार व्यक्तिबाट सिसि क्यामराको लाइभ चित्रण LAN/WAN प्रविधिद्वारा गर्ने र अनुसन्धानको क्रममा आवश्यकताअनुसार प्रयोग गर्ने गराउने,
- समयानकूल सूचना प्रविधि तथा विद्युतीय माध्यमबाट जनताको गुनासो सुन्ने सुझाव लिने प्रणाली संस्थागत गर्ने, सम्पादित कामको मासिक/दैनिक/वार्षिकरूपमा सञ्चार माध्यम र बेबसाइट मार्फत सार्वजनिकीकरण गर्ने।

निष्कर्ष

न्यूनतम सरकारी संयन्त्रले अधिकतम शासन गर्ने तरिका विद्युतीय शासन हो। भौगोलिक दूरी कम गरी, सरकारी जनशक्ति कटौती गर्ने र शासन प्रणालीलाई मितव्ययी, कार्यदक्ष र प्रभावकारी बनाई कागजविहीन सरकारको परिकल्पना विद्युतीय शासनले गरेको छ। सरकारलाई पारदर्शी, उत्तरदायी, जिम्मेवार, जवाफदेही बनाउन तथा सम्पूर्ण शासन प्रक्रियालाई परिणाममुखी र प्रभावकारी बनाउन वर्तमान समयमा यसको अपरिहार्यता रहँदै आएको छ। विद्युतीय शासनलाई वैकल्पिक सरकार, स्मार्ट सरकारका धारणाका रूपमा पनि लिने गरेको पाइन्छ। प्रत्येक व्यक्तिको हातहातमा सरकार भन्ने धारणालाई मूर्त बनाउन बलियो कानुन, प्रशासनिक सक्रियता, व्यापक प्रविधियुक्त नागरिक सचेतनाबाट सम्भव हुन्छ। जब विधिले काम गर्दैन तब प्रविधिले काम गर्नुपर्छ भन्ने मान्यताका साथ वैकल्पिक सरकार, स्मार्ट सरकार, सीमित सरकार र कागजविहीन सरकार बनाउनु अहिलेको आवश्यकता हो, यसमा विद्युतीय शासनको माध्यमबाट सुशासन कायम गर्न ठुलो भूमिका रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- प्रशासन पुनसंरचना २०६५
- प्रशासन पुनःसंरचना आयोगको दोस्रो अन्तरिम प्रतिवेदन, (नेपालमा विद्युतीय शासनको प्रवर्धन) २०६६
- नेपालमा विद्युतीय मतदान प्रणालीको प्रयोग अध्ययन प्रतिवेदन २०७७
- स्थानीय तह संचितकोष व्यवस्थापन प्रणाली (संक्षिप्त परिचय)
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय वार्षिक प्रतिवेदन, २०८१

- मन्त्रालयगत प्रगति विवरण, २०८२,
- आर्थिक सर्वेक्षण, २०८१।८२
- बजेट, २०८२।८३
- महालेखापरीक्षकको बासट्ठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०८२
- नीति तथा कार्यक्रम, २०८२
- सूचना प्रविधि विभागको वेबसाइट
- E-Government development index-2024
- विद्युतीय राहदानी विद्युतीय राहदानी (e–Passport) सम्बन्धी जानकारीमूलक पुस्तिका, २०७९

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताका चुनौती र समाधानका उपाय



- कृष्णमणि पराजुली

सारांश

सङ्घीयताको आयाममध्ये वित्तीय सङ्घीयतालाई प्रमुख मानिएको हुन्छ र वित्तीय सङ्घीयताले नै सबै तहका सरकारहरूलाई आवश्यक हुने साधन स्रोतको व्यवस्थापन मिलाएको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भलाई लिने हो भने सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई लिन सकिन्छ र राज्य शक्तिको प्रयोग यिनै सरकारबाट सञ्चालन भइरहेका छन्। केन्द्रीय शासन प्रणालीको ठीक उल्टो सङ्घीय शासन प्रणाली भएको हुनाले राज्य शक्तिका स्रोतहरू विकेन्द्रित गरिएका हुन्छन्। जनताको घर दैलोमा सरकारको उपस्थिति पुगेको हुन्छ। कार्य जिम्मेवारी सहित वित्तीय साधन स्रोत पनि पुगेको हुन्छ। कुनै पनि सेवा वा विकास निर्माण कार्यको लागि केन्द्रको मुख ताक्नु पर्दैन। विभिन्न तहका सरकारहरू नै सेवा प्रवाह गर्न सक्षम हुन्छन्।

वित्तको अभावमा सङ्घीयता कार्यान्वयन हुन सक्दैन। त्यसकारण आम्दानी, खर्च र आर्थिक अधिकारलाई तीन तहका सरकारमा विकेन्द्रित गरिएको हुन्छ। सङ्घीय शासन प्रणाली आम्दानी, खर्च तथा आर्थिक अधिकारहरू सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिच बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था पनि हो। जनताका आवश्यकताअनुसार सेवा प्रवाह गर्नको लागि आवश्यक पर्ने वित्त, स्रोतहरूको पहुँच, वित्तको दिगोपन तथा निरन्तरता जस्ता विषयहरूमा वित्तीय सङ्घीयता केन्द्रित हुने भएकोले भारत, क्यानडालगायत धेरै देशहरूले सङ्घीय शासन प्रणालीलाई अपनाएका छन्।

नेपालमा भएका तीन तहका सरकारहरूले आ-आफ्नो क्षेत्राधिकारअन्तर्गत आर्थिक निर्णय गर्न पाउँछन्। कर लगाउने र उठाउने अधिकार, बजेट तर्जुमा गर्ने अधिकार, स्वीकृत गर्ने अधिकार, खर्च गर्ने अधिकार, लेखाङ्कन र लेखापरीक्षण गराउने अधिकार र अनुदान पाउने व्यवस्था गरिएको छ। वित्तीय साधन स्रोतको व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको समेत स्थापना गरिएको छ।

पृष्ठभूमि

सङ्घीय शासनअन्तर्गत विभिन्न सरकारहरूले आफ्नो क्षेत्रभित्र आर्थिक, सामाजिकसहित अन्य नीतिहरू आवश्यकताअनुसार निर्माण गर्न सक्दछन्। विभिन्न जात, जाति, भाषा, धर्म, संस्कृतिको पहिचान, संरक्षण र संवर्धन गर्ने कार्य पनि सङ्घीयताले गरेको हुन्छ। यस कारणले गर्दा पनि सङ्घीयताको महत्त्व र आवश्यकता बढ्दै गएको हो।

खास गरेर विश्वमा एक दलीय र बहुदलीय गरी दुई वटा शासन प्रणाली प्रचलनमा आएका छन्। एक दलीय शासन प्रणालीको पहुँच तलसम्म सहज रूपमा पुग्न कठिन हुने भएकोले बहुदलीय शासन प्रणाली

* पूर्व उपसचिव, नेपाल सरकार

अपनाइएको देखिन्छ। एकात्मक शासन प्रणालीमा तहगत निकाय भए पनि तिनीहरू केन्द्रीय सरकारका प्रतिनिधिको रूपमा रहेका हुन्छन् र तिनीहरू मूलतः केन्द्रीय सरकारप्रति नै उत्तरदायी हुन्छन्। धेरै कुरामा केन्द्रको मुख ताक्नुपर्दछ। तर, सङ्घीय व्यवस्थामा अधीनस्थ तहहरूको संवैधानिक स्वायत्तता रहेको पाइन्छ। सङ्घीय व्यवस्था सहभागिमूलक, प्रतिनिधिमूलक, अपनत्वमूलक, जिम्मेवारीमूलक र दायित्वमूलक हुन्छ।

सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारका अधिकार सम्बन्धमा संविधानको अनुसूचीमा छुट्टाछुट्टै उल्लेख गरिएको छ। संविधानको अनुसूची ५ मा सङ्घीय सरकारका ३५ वटा अधिकार उल्लेख भएका छन्। मुख्य रूपले राष्ट्रिय दृष्टिकोणबाट बढी संवेदनशील विषयहरू केन्द्रले प्रयोग गर्दछ। जसमा रक्षा, प्रतिरक्षा, हातहतियार, खरखजाना, केन्द्रीय प्रहरी, मुद्रा, बैकिङ्ग, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्झौता आदि पर्दछन्। संविधानमा उल्लेख नभएको कुनै विषय तथा यो संविधान र सङ्घीय कानुनमा नतोकिएका विषयहरू सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्रमा पर्दछन्।

त्यसै गरी प्रदेश सरकारका अधिकारको सम्बन्धमा भने प्रदेश प्रहरी प्रशासन, रेडियो, टिभी, एफएम, प्रदेश विश्वविद्यालय, स्वास्थ्य सेवा, प्रदेश लोक सेवा, भूमि व्यवस्थापन, खानी अन्वेषण, गुठी व्यवस्थापन आदि गरी २१ वटा अधिकार रहेका छन्।

कतिपय अधिकारहरू सङ्घ र प्रदेश दुबैले प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था हुने हुँदा तिनीहरूलाई साझा सूचीमा राखिएको छ। जस्मा फौजदारी र देवानी कार्यविधि, आवश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति, देशको सुरक्षा सम्बन्धि विषय, अभियुक्त, थुनुवा र कैदीको स्थानान्तरण, पारिवारिक मामिला, सम्पत्ति प्राप्ति, करार, टाट पल्टिएर दामासाहीमा परेको, औषधी र विषादीजस्ता २५ वटा अधिकारहरू उल्लेख भएका छन्।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा सबभन्दा महत्त्वपूर्ण तर, तल्लो तहमा रहेको सरकार भनेको स्थानीय सरकार हो। स्थानीय जनतालाई विकास र सेवा उपलब्ध गराउने उद्देश्यबाट नै स्थानीय सरकारहरू गठन भएका हुन्। तल्लो तहमा गठन हुने हुँदा स्थानीय जनतासँग स्थानीय सरकारहरू प्रत्यक्ष रूपमा संलग्न भएका हुन्छन्। स्थानीय जनताहरूले नै आफूलाई आवश्यक पर्ने योजनाहरू तर्जुमा, कार्यान्वयन र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरेका हुन्छन्। योजना तथा कार्यक्रमहरूबाट के, कस्तो र कति उपलब्धि भयो भन्ने सम्बन्धमा स्थानीय तहमा नै सार्वजनिक सुनुवाई हुने हुँदा योजना तथा कार्यक्रमबाट पूर्व निर्धारित लक्ष हासिल हुने सम्भावना धेरै हुन्छ।

विषयवस्तु

सङ्घीयतालाई अंग्रेजी भाषामा Federalism भनिन्छ र यसले विभिन्न भूगोल, विचार, संस्कार, रीति, स्थिति, आर्थिक अवस्था भएका समाजलाई एक आपसमा मिलाई समन्वय गराएर एकता ल्याउने कार्य गरेको हुन्छ। त्यसकारण सङ्घीयताले फुटाउने होइन कि जुटाउने काम गरेको हुन्छ। अर्को कुरा सङ्घीयता स्वशासनमा आधारित भएको हुन्छ। सबै तहहरू एक आपसमा समन्वय गरेर कार्य गर्ने भएकोले सहयोगी भावनाको विकास पनि भएको हुन्छ।

सङ्घीयताको सफलता कुशल वित्त व्यवस्थापनमा आधारित हुन्छ। चाहे त्यो सङ्घीय सरकारको लागि होस् वा प्रदेश सरकारको लागि होस् वा स्थानीय सरकारको लागि होस्। यद्यपि, सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्त व्यवस्थापनको मुख्य भूमिका भने केन्द्र सरकारकै हुन्छ। किनभने प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको आवश्यकताको आधारमा वित्तीय साधन स्रोतको बाँडफाँट ऐन कानुनको आधारमा सङ्घीय सरकारले नै गरेको हुन्छ।

वित्तीय सङ्घीयता अन्तर्गत आम्दानी - खर्चको अधिकार, वैदेशिक सहायता परिचालनको अधिकार, लेखाङ्कन र लेखापरीक्षणको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट एवं परिचालनजस्ता विषयहरू समेटिएका हुन्छन्। यसको साथै प्रतिवेदन गर्ने, बेरुजुको लगत राख्ने तथा फछ्यौंट गराउने कार्यसमेत वित्तीय सङ्घीयताको कार्य क्षेत्रमा पर्दछन्। यसरी वित्तीय सङ्घीयताको कार्य क्षेत्र विस्तृत भएको देखिन्छ।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा कुन तहको सरकारले के काम गर्ने, त्यो कार्य गर्नको लागि आवश्यक पर्ने अधिकारसहित आवश्यक हुने वित्तको पनि व्यवस्था गरिएको हुन्छ। कुनै पनि तहले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक पर्ने अधिकार, वित्तीय साधन, ऐन कानुन, जनशक्तिजस्ता आधारभूत कुराहरू ऐन कानुनद्वारा नै व्यवस्थित हुने भएकोले जनताले अपेक्षाअनुसार नै प्रतिफल पाउने हुन्छन्। यसरी वित्तीय सङ्घीयताले अधिकतम मात्रामा सफलता हासिल गर्न सक्ने सम्भावना रहेको हुन्छ।

नेपालको संविधानमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार गरी तीन तहको सरकारको व्यवस्था गरेको छ र यी सरकारलाई आवश्यक हुने वित्तीय साधन स्रोत आफैं निर्माण गर्न सक्ने अधिकार पनि कानुनतः प्राप्त भएको छ। यस प्रकारको कानुनी व्यवस्थाले गर्दा प्रत्येक तहको सरकारलाई आफ्नो जिम्मेवारी निभाउन कुनै किसिमको समस्या देखिँदैन। सम्बन्धित सरकार आफैले कर तथा सेवा शुल्क लगाउन सक्ने, राजस्व सङ्कलन गर्ने, ऋण लिन सक्ने, अनुदान स्वीकार गर्न सक्ने, बजेट तर्जुमा गर्ने, बजेट स्वीकृत गर्ने, खर्च गर्न सक्ने, प्रतिवेदन गर्ने, मूल्याङ्कन गर्नेजस्ता कार्य सम्पादन गर्न सक्दछन्। यी कार्य सम्पादन गर्न आवश्यक पर्ने अधिकार कानुनतः व्यवस्था भएको कारणले सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ।

विभिन्न सरकारबिच राजस्व बाँडफाँट गर्नको लागि संविधानमा नै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको छ। राजस्व बाँडफाँट गर्ने सम्बन्धमा आयोगले विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्दछ। साथै प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण सिफारिस गर्न सक्ने अधिकार पनि संविधानमा उल्लेख छ। राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण सिफारिस गर्ने सम्बन्धमा निश्चित मापदण्ड अपनाउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था देखिन्छ।

सङ्घीयताको प्रमुख आधार भनेको वित्तीय सङ्घीयता हो। यसले राज्यसँग भएको वित्तीय साधन स्रोतलाई न्यायोचित किसिमले बाँडफाँट गरेको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयता तल्लो तहदेखि विकास माथि बढ्दै जाने अवधारणामा आधारित भएकोले तल्ला निकायहरूलाई वित्तीय रूपमा सक्षम बनाउने गरी कार्य सञ्चालन गरिएको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयता भनेको सबै सरकारलाई वित्तीय रूपले सक्षम बनाउने एक प्रक्रिया पनि हो।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा विभिन्न सरकारबिच वित्तीय साधन स्रोतबिच असमानता पनि हुन्छ। भर्टिकल र होरिजोन्टल सरकारबिच असमानताको खाडललाई कम गर्न वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। सबै तहका सरकारहरूलाई न्यायोचित हुने गरी वित्तीय साधन स्रोतको व्यवस्थापन गरिएको हुन्छ। यसरी सङ्घबाट प्रदेश र प्रदेशबाट स्थानीय तहमा विभिन्न तरिकाबाट जाने वित्तीय साधनलाई अन्तर सरकार वित्तीय हस्तान्तरण भनिन्छ।

वित्तीय सङ्घीयतामा राजस्व बाँडफाँटको ठुलो महत्त्व रहेको हुन्छ। किनभने प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको आर्थिक अवस्था समान किसिमको हुँदैन। आय आर्जन गर्ने दृष्टकोणले कुनै सरकार बढी सक्षम हुन्छन् भने कुनै कमजोर हुन्छन्। काठमाडौंका स्थानीय सरकार र जुम्लाका स्थानीय सरकारहरूको

आम्दानी र खर्च गर्ने क्षमतामा धेरै भिन्नता हुन्छ। यिनीहरूबिच तुलना नै गर्न सकिँदैन। यस्ता असमानताहरूलाई साँघुरो बनाउने काम वित्तीय सङ्घीयतालेे गरेको हुन्छ।

वैज्ञानिक किसिमले वित्तीय स्रोत साधनको बाँडफाँट गर्नको लागि अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को व्यवस्था भएको छ। यो ऐनले राजस्व बाँडफाँट र अनुदान वितरणलाई व्यवस्थित गरेको देखिन्छ। ऐनको प्रस्तावनामा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएको भन्ने उल्लेख छ। यसरी ऐनमा नै राजस्व बाँडफाँट र अनुदान दिने कुरालाई व्यवस्थित गरिएको हुँदा वित्तीय साधनको उपयुक्त किसिमले कार्यान्वन हुने कुरा ऐनले नै गरेको अवस्था छ।

प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको विषयमा पनि केन्द्र सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको अधिकार हुने व्यवस्था छ। रोयल्टीको लागि पनि सङ्घीय सरकारले विभाज्य कोष बनाउनुपर्ने र ऐनअनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्नुपर्दछ। प्रदेश र स्थानीय तह दुबैको अधिकार सूचीमा रहेका सवारीसाधन करको दर प्रदेशले लगाउने र उठाउने, तर टाँगा, रिक्साजस्ता सवारीसाधनको हकमा भने करको दर गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लगाउन र उठाउन पाउने कानुनी व्यवस्था छ।

घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्कको दर प्रदेशले लगाउने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले भने उठाउने गरेको देखिन्छ। साथै मनोरञ्जन करको सम्बन्धमा पनि करको दर प्रदेशले लगाउने र उठाउने काम भने गाउँपालिका वा नगरपालिकाले गर्ने गरेका छन्। विज्ञापन करको सम्बन्धमा भने गाउँपालिका वा नगरपालिका आफैंले कर लगाउन र उठाउन सक्ने अधिकार कानुनले नै व्यवस्था गरेको छ। घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करबाट उठेको रकमको ६० प्रतिशत गाउँपालिका वा नगरपालिकाले स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरी बाँकी हुन आउने ४० प्रतिशत रकम मासिक रूपमा प्रदेश सरकारको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था ऐनमा नै उल्लेख भएको छ। साथै ऐनले नै वित्तीय समानीकरण, ससर्त, समपूरक र विशेष गरी ४ प्रकारका अनुदानसमेत प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुँदाहुँदै पनि कार्यान्वयनमा भने केही समस्या छन्।

- प्रदेश र स्थानीय तहलाई जाने वित्तीय समानीकरण अनुदान राजस्वको क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा निर्धारण गर्नुपर्ने ऐनले व्यवस्था गरेको छ। तर, कतिपय प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले आम्दानी खर्चको विवरण अद्यावधिक गर्न सकेका छैनन्। त्यस्तै गरी राजस्वको क्षमताको सम्बन्धमा कुनै अध्ययन अनुसन्धान गरी विवरण तयार भएको देखिँदैन। ऐनले व्यवस्था गरेअनुसार राजस्वको क्षमता र खर्चका आधारहरू निर्माण गरिनुपर्दछ।
- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवाको साथै प्राकृतिक सम्पदाको राम्रोसँग व्यवस्थापन हुन सकेको छैन। विभिन्न सरकारहरूलाई राजस्व आम्दानी गर्ने अधिकार भए पनि अव्यवस्थित किसिमले उत्खनन् गर्दा ठुलो संकट आउन सक्ने हुन्छ। अतः यस्ता पक्षहरूलाई सबै सरकारहरूले विचार गरेर आवश्यक व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको लागि वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण निर्धारण हुने कानुनी प्रावधान रहेको छ। अहिले वित्तीय समानीकरण अनुदान

बाहेक अन्य अनुदानमा आयोगको भूमिका त्यति देखिँदैन। सबै प्रकारका अनुदानमा आयोगको भूमिका प्रभावकारी हुने गरी व्यवस्था गरिनुपर्दछ।

- नेपालको वित्तीय सङ्घीयताअन्तर्गत ४ प्रकारका अनुदानको व्यवस्था गरिएको छ। समानीकरण अनुदान अहिले घट्दै गएको अवस्था छ। समानीकरण अनुदान घटाउने होइन बढाउँदै लैजानुपर्दछ किनभने सम्भाव्यता र आवश्यकताको आधारमा स्थानीय तहहरूले समानीकरण अनुदानलाई अधिकतम उपलब्धि हुने गरी आयोजना कार्यान्वयन गर्न सक्दछन्।
- अहिले ससर्त अनुदान अन्तर्गत साना साना योजना सङ्घीय सरकारले स्थानीय तहमा सञ्चालन गर्ने गरेको देखिन्छ। यसरी नै प्रदेशले पनि स्थानीय तहमा पठाउने क्रम बढ्दै गएको छ। अनावश्यक रूपमा आफ्नो जिम्मेवारी पन्छाउनु उपयुक्त हुँदैन। यसमा सुधार गर्दै जानुपर्दछ।
- प्रत्येक आर्थिक वर्षको आषाढ १० मा बजेट पेस गरी आषाढ मसान्तभित्र स्थानीय तहहरूले बजेट पारित गरी सक्नुपर्दछ। बजेट पारित नभएको अवस्थामा खर्च गर्न मिल्दैन। कतिपय स्थानीय तहहरूले तोकिएको समयमा बजेट पेस तथा पारित नगरेको कारणले जनतालाई सेवा प्रवाह अवरुद्ध भएको अवस्था पनि छ। समयमा नै बजेट पेस गरेर पारित गराउनुपर्दछ।
- वित्तीय सङ्घीयतामा ऋण पनि समावेश भएको हुन्छ। तर, अहिले प्रदेश तथा स्थानीय तह ऋण व्यवस्थापनमा अभ्यस्त भई नसकेको अवस्था छ। यद्यपि बजेट घाटा सन्तुलन मिलाउन आन्तरिक ऋणको व्यवस्था पनि गरिएको देखिन्छ। अनावश्यक रूपमा बजेटको आकार बढाउनु भनेको बजेट व्यवस्थापनमा समस्या निम्त्याउनु हो। कानुनी र संस्थागत संरचना निर्माण नभई ऋण स्वीकार गर्नु हुँदैन।
- वित्तीय सङ्घीयता तहगत सरकारहरूको समन्वयमा आधारित हुन्छ। केन्द्र सरकारले केही कमजोरी गरेमा त्यसको असर अन्य सरकारमा पर्ने हुन्छ। उदाहरणको लागि नेपाल सरकारले ज्येष्ठ १५ गते बजेट पेस गर्नैं पर्दछ। त्यसपछि आफ्ना योजना तथा कार्यक्रमहरू प्रदेश सरकारलाई पठाउनुपर्दछ। त्यस्तै गरी प्रदेश सरकारले पनि आफ्ना योजना तथा कार्यक्रमहरू स्थानीय तहमा पठाउनुपर्दछ। यसरी सबै सरकारले निर्धारित समयमा योजना तथा कार्यक्रम पठाएमा बजेटमा समावेश गर्न सकिने हुन्छ। अन्यथा बजेटमा समावेश गर्न नसकिने सम्भावना पनि हुन्छ। अतः नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारहरूले समयमा नै योजना तथा कार्यक्रम अनिवार्य रूपमा पठाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
- कतिपय स्थानीय तहहरूले बजेट बाँडफाँट नगरी एकमुष्ट अबण्डामा राख्ने गरेका पनि छन्। यस प्रकारको कार्यले वित्तीय सङ्घीयताको मर्मलाई असर पार्नसक्ने हुन्छ। यस्ता कुरामा सुधार गरिनुपर्दछ।
- तहगत सरकारहरूले योजना तथा कार्यकमको सम्बन्धमा पनि सबै सरकारहरूले उही र उस्तै काम गर्दै आएका हुन्छन्। यस्ता क्रियाकलापले काममा दोहोरो तेहोरो पर्न गएको छ। यस्ता कुराहरूमा सुधार गरिनुपर्दछ।
- सङ्घ सरकारले स-साना टुक्रे योजनाहरू पनि सशर्त योजनाका रूपमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पठाउने गरेको छ। यस्तै गरी मठ मन्दिर, पाटी पौवाजस्ता अनुत्पादक कार्यहरूलाईसमेत सङ्घीय सरकारले योजना नै तोकेर पठाउने गरेको पनि छ। यस्ता गतिविधिहरूलाई निरुत्साहित गर्नुपर्दछ। एउटै प्रकृतिको काम तीनै तहका सरकारहरूले गरेका देखिन्छन्। यसमा सुधार गर्नु आवश्यक छ।

- विभिन्न सरकारबिच उत्पादनमुखी कार्यक्रममा भन्दा पनि वितरणमुखी कार्यक्रममा बजेट विनियोजन गर्ने प्रतिस्पर्धा बढ्दै गएको छ। यस्ता क्रियाकलापहरूलाई निश्चित सीमाभित्र राखी उत्पादनशील कार्यक्रममा बढी बजेट विनियोजन गर्नुपर्दछ।
- तीनै तहका सरकारले चालु बजेट खर्च गर्न सक्ने तर, पुँजीगत बजेट भने खर्च गर्न नसकेको देखिन्छ। चालु बजेट मूलतः उपभोगमुखी हुने भएकोले उत्पादन र उत्पादकत्वमा खासै योगदान गर्न सकेको हुँदैन। तर, पुँजीगत बजेट उत्पादन र उत्पादकत्वमुखी हुने भएकाले सबै सरकारहरूले पुँजीगत बजेटको अधिकतम कार्यान्वयन गरेर जनतालाई विकास तथा सेवा उपलब्ध गराउनुपर्दछ।

निष्कर्ष

सङ्घीयताका प्रमुख आयाम भनेका राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय गरी तीन वटा आयाम हुन्। यी मध्ये पनि वित्तीय आयामलाई महत्त्वपूर्ण अवयवको रूपमा स्वीकारिएको हुन्छ। कुनै पनि सङ्गठन सञ्चालन गर्न तथा योजना कार्यान्वयन गरेर अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्नको लागि वित्तको महत्त्वपूर्ण योगदान रहेको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयताको मुख्य उद्देश्य भनेको नै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय साधनको उपयुक्त किसिमले व्यवस्थापन मिलाउनु हो। वित्तीय सङ्घीयतामा कोष, कार्य र संरचनामा समन्वय मिलाइएको हुन्छ।

नेपालजस्तो अल्पविकसित देश जहाँ वित्तीय साधन स्रोत न्यून हुन्छन र जनताका आवश्यकता भने असीमित हुने भएकोले यी दुईबिच समन्वय गर्न कठिन हुने गर्दछ। त्यसकारण नेपालको कुल बजेटको १५ प्रतिशत मात्र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुन्छ। जसको कारणबाट सेवा प्रवाहमा समस्या आउने गरेको छ।

नेपालको शासकीय प्रणाली सङ्घीयतामा आधारित छ। सङ्घीय प्रणालीअन्तर्गत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ७६१ वटा त सरकार नै छन्। यिनीहरूको संरचना ठुलो भएकोले भनिन्छ आर्थिक दृष्टिकोणबाट सङ्घीयता बोझिलो बन्दै गएको छ। एकातिर सङ्घीय संरचना बढ्दै जाने र अर्कोतिर वित्तीय साधन स्रोत भने खुम्चिँदै जाने कार्यले वित्तीय सङ्घीयतामा चुनौती देखिएका छन्। त्यसकारण नेपालको सन्दर्भमा तीनै तहका सरकारसँग भएका वित्तीय साधन स्रोतको न्यूनतम प्रयोग गरेर अधिकतम लाभ लिन सक्नु नै सङ्घीयताको मुख्य कार्य हो।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा वित्तीय साधन स्रोत, कार्य जिम्मेवारी र संरचनाहरू विभिन्न तहका शासकीय एकाइमा आवश्यकताको आधारमा न्यायोचित किसिमले बाँडफाँट गरिनुपर्दछ। साथै यी तीन कुरामा समन्वय हुनु पनि जरुरी छ। समन्वयको अभावमा वित्तीय सङ्घीयता चुनौतीपूर्ण हुन सक्दछ। त्यसकारण वित्तीय सङ्घीयता भनेको नै खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन र सार्वजनिक ऋणजस्ता विषयहरूलाई वित्तीय सङ्घीयताका आधारका रूपमा लिइएको हुन्छ। यी अवयवहरू सङ्घ सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारहरूमा सहज रूपमा पहुँच र परिचालन हुन सक्यो भने वित्तीय सङ्घीयताले सफलता प्राप्त गर्न सक्दछ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

- पराजुली, कृष्णमणि, सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको प्रभावकारिता तथा कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौती र समाधानका उपाय, लेखापरीक्षण पत्रिका, वर्ष ४३, अङ्क ९७, आषाढ २०८१, महालेखापरीक्षकको कार्यालय।
- पराजुली, कृष्णमणि, वित्तीय सङ्घीयताका कमजोरी, गोरखापत्र, २५ साउन २०८१
- पराजुली, कृष्णमणि, स्थानीय तहको वजेट तर्जुमाका समस्या र समाधान, राजस्व पत्रिका, २०७५ पौष, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र।

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) सम्बन्धी कानुनी, संरचनात्मक तथा न्यायिक व्यवस्थाः एक विवेचनात्मक अध्ययन

- *ऋतिक यादव*[*]

लेखसार

नेपालजस्तो विकासशील राष्ट्रमा सङ्गठित आर्थिक अपराधहरूमध्ये राज्यको अर्थतन्त्रलाई नै क्षतविक्षत गर्न सक्ने सामर्थ्य राख्ने अपराधमा सम्पत्ति शुद्धीकरण पर्दछ। फौजदारी विधिशास्त्रमा सम्पत्ति शुद्धीकरण भन्नाले गैरकानुनी कार्य गरी आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई कानुनी स्रोतबाट प्राप्त भएको देखाउन त्यस्तो सम्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाउने, प्रकृति बदल्ने वा कारोबार छल्ने कार्यलाई बुझिन्छ। गैरकानुनी रूपमा आर्जित सम्पत्तिलाई कानुनी आय बनाउने अर्थात् कालो धनलाई सेतो धन बनाउने प्रक्रिया नै हो- सम्पत्ति शुद्धीकरण। यसै सिलसिलामा प्रस्तुत लेखमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको परिभाषा, अपराधका चरणहरू तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण मामिलामा निगरानी राख्ने अन्तर्राष्ट्रिय निकाय Asia Pacific Group(A.P.G) र Financial Action Task Force(F.A.T.F) को भूमिकाबारे परिचयात्मक विषयवस्तुहरू समाविष्ट गरिनेछ। त्यसपश्चात् सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराधको नियमन तथा नियन्त्रण गर्न नेपालमा अख्तियार गरिएका कानुनी तथा संरचनात्मक व्यवस्थाहरूका साथै सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट भएका केही प्रतिनिधिमूलक फैसलाहरूको सम्बन्धमा समीक्षात्मक टिप्पणीसमेत उल्लेख गरिएको छ। अन्त्यमा, उपलब्ध कानुनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन पक्षको विवेचना गर्दै सुधारका आवश्यक विषयहरूबारे सम्बद्ध निकायलाई सिफारिस समेत गरिएको छ।

शब्दकुंजी : सम्पत्ति शुद्धीकरण , A.P.G , F.A.T.F, **अर्थतन्त्र, आर्थिक अपराध, सङ्गठित अपराध**

पृष्ठभूमि

आजको विकसित युगमा अपराध एउटा व्यक्ति र पीडितबिच मात्र सीमित नभई राज्यलाई समेत पीडित बनाउन सक्ने सम्भावना राख्दछ। खासगरी कर्पोरेट तथा सङ्गठित अपराधहरूले राज्यको अर्थतन्त्रलाई दूरगामी प्रभाव पार्न सक्ने हुँदा यस्ता अपराधहरू राज्यको लागि खतरा मानिन्छन्। निश्चित क्षेत्र, वर्ग वा देशमा मात्र सीमित नरहने यस्ता अपराधले राज्यको समग्र कानुनी, वित्तीय र सुरक्षा प्रणालीलाई क्षतविक्षत पार्ने हैसियत राख्दछ। यसले मुलुकको अर्थतन्त्रलगायत वित्तीय प्रणालीको स्वरूप, अस्तित्व, साख, सन्तुलन तथा विकासमा नकारात्मक असर पुऱ्याई अन्ततः समग्र विश्वको आर्थिक तथा वित्तीय प्रणालीमा समेत गम्भीर असर पुऱ्याउँछ भन्ने कुरामा अपराधविज्ञहरूको एकमत रहेको छ। यस्ता अपराधहरूको समूहमा सम्पत्ति शुद्धीकरणसमेत पर्दछ। खासमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अवैध तरिकाले आर्जित सम्पत्तिलाई वैधानिक बनाउने कलात्मक अपराधको खेल हो। यो गम्भीर प्रकृतिको आर्थिक अपराध हो। यसलाई White Color Crime

[*] बीएएलएलबी, काठमाडौं स्कुल अफ ल

(श्वेतग्रीवि अपराध) को श्रेणीमा राख्ने गरिन्छ। गैरकानुनी वा आपराधिक क्रियाकलापबाट आर्जित सम्पत्तिलाई विभिन्न क्रियाकलापहरूको माध्यमबाट वैध सम्पत्तिमा रूपान्तरण गरी अर्थतन्त्रका औपचारिक माध्यमहरूमा समाहित गर्ने कार्यलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणका रूपमा बुझ्न सकिन्छ।

UN Convention against Transnational Organized Crime, २००० को धारा ६(१) अनुसार गैरकानुनी वा अपराधबाट कमाएको सम्पत्ति हो भन्ने जानी जानी उक्त गैरकानुनी स्रोत लुकाउने वा छुपाउने उद्देश्यले प्राप्त सम्पत्तिको स्रोत परिवर्तन गर्ने वा स्थानान्तरण गर्ने कार्य वा कानुनी कारबाहीलाई छल्ने उद्देश्यले अपराधमा संलग्न व्यक्तिलाई सहयोग गर्ने कामलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण मानेको छ। Black's Law Dictionary मा अवैध आयलाई यसको मौलिक स्रोत लुकाउन कानुनी व्यक्ति वा लेखा प्रणालीको प्रयोग गर्दै वैध आम्दानीमा रूपान्तरण गर्ने अपराधको रूपमा सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई परिभाषा गरिएको छ।

कुनै पनि सम्पत्तिको वास्तविक प्रकृति, आयस्रोत, स्थान, हस्तान्तरण गति र त्यसमाथिको अधिकार वा स्वामित्वलाई सो सम्पत्ति आपराधिक कार्यबाट प्राप्त भएको होइन भनी देखाउनका लागि गरिने सम्पूर्ण कार्यहरू सम्पत्ति शुद्धीकरणअन्तर्गत पर्ने अपराध मानिन्छन्। सम्पत्ति शुद्धीकरणको माध्यमले अवैध सम्पत्तिलाई क्रमशः स्थापित, एकीकृत र कारोबारयुक्त बनाइन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कार्य विभिन्न जटिल तथा बहुचक्रीय प्रक्रियामार्फत राज्य संयन्त्रको दुरुपयोग गरी हुने गर्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी कार्य आफैंमा सम्बद्ध कसुर (Predicate offence) नभए तापनि मूल कसुरको सह उत्पादन (By Product) को रूपमा रहेको सह अपराध (Secondary Offence) हो। मूल कसुरलाई लुकाई छिपाई त्यसबाट आर्जित सम्पत्तिलाई वैध बनाउनको लागि सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध गर्ने गरिन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्भाव्य स्रोतहरू विभिन्न हुनसक्ने भएतापनि मुख्यरूपमा आतङ्ककारी कार्य र आतङ्कवादमा भएको वित्तीय लगानी, लागु औषध कारोबार, भ्रष्टाचार, अवैध हातहतियारको कारोबार, मानव तस्करी तथा अमूल्य वस्तु, वन्यजन्तुको आखेटोपहार एवं बोटबिरुवाको अवैधरूपमा तस्करी, सीमा तस्करी, चिठ्ठा ठगी, माफिया सञ्चालन, हुण्डी व्यापार, क्यासिनो, अपहरण र फिरौती, चोरी र डकैती (पाइरेसी), राजस्व छलीलगायतका स्रोतहरूबाट प्राप्त आर्जनलाई वैध बनाउन सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कार्य हुने गरेको पाइन्छ। त्यस्तै, आपराधिक सङ्गठनहरूका सदस्यहरू, भ्रष्ट कर्मचारीहरू, लागु पदार्थको कारोबारमा संलग्न व्यक्तिहरू, आतङ्ककारी गतिविधिमा संलग्न व्यक्तिहरू, गैरकानुनी कार्यमा संलग्न व्यापारीहरू र असामाजिक क्रियाकलापमा लागेका व्यक्तिहरूका गतिविधिहरूसमेत सम्पत्ति शुद्धीकरणका अन्य स्रोतको रूपमा रहेका छन्।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराधको चरणहरू

सङ्गठित र योजनाबद्ध रूपमा गरिने सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराधले निश्चित अपराधका निश्चित चरणहरू (Stages of Crime) पार गरेको हुन्छन्। उक्त अपराधका निश्चित चरणहरू पूरा भएको अवस्थामा मात्र सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराध भएको मानिन्छ। अपराधशास्त्री थोमस गार्नरका अनुसार सम्पत्ति शुद्धीकरणका मुख्य चरणहरू देहायबमोजिम रहेका छन्:

१. **रकम सङ्कलन गर्ने (Collection):** सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराधको मूल विषयवस्तु नै गैरकानुनी सम्पत्ति भएकाले पहिलो चरणमा विभिन्न प्रकारका गैरकानुनी कार्यबाट धन आर्जन गरी सङ्कलन गरिन्छ।

२. **रकम स्थापित गर्ने (Placement):** दोस्रो चरणमा गैरकानुनी आर्जनलाई कुनै बैङ्क वा वित्तीय संस्थामा जम्मा गरिन्छ। साथै, यसमा ठुलो रकमलाई खण्डीकरण गर्दै विभिन्न बैङ्क तथा वित्तीय संस्थामा राख्ने, झिक्ने, स्थानान्तरण गर्ने, मुद्रा परिवर्तन गर्ने, आफ्नो रकम अरु कसैको नाममा जम्मा गर्ने वा लगानी गर्ने जस्ता कार्यहरू सम्पन्न गरिन्छ।

३. **तहमिलान गर्ने (Layering):** तेस्रो चरणमा गैरकानुनी आयलाई त्यसको स्रोतबाट अझै टाढा पुऱ्याउने कार्य गरिन्छ। यसअन्तर्गत शेयर, डिबेन्चरको खरिदबिक्री गर्ने, कागजी कम्पनी (Paper Company) खडा गर्ने, देशभित्रै वा विदेशमा रहेका आफन्तका वा आफ्नै नामका बैङ्क खातामा रकम स्थानान्तरण गर्ने, अस्तित्वमै नभएका वस्तु तथा सेवामा भुक्तानी गरेको देखाउनेलगायतका क्रियाकलापहरू गरिन्छन्।

४. **एकाकार गर्ने (Integration):** चौथो चरणमा विभिन्न निकाय र एकाइमा छरिएर रहेको रकमलाई समेटेर वैधानिक क्षेत्रमा प्रवाह गरिने काम, हुन्छ। यसका लागि शुद्धीकरणकर्ताले वैध र अवैध सम्पत्तिलाई एकै ठाउँमा मिसाउने, आम्दानीका कृत्रिम स्रोत देखाउने, घरजग्गा, व्यापार व्यवसाय गहना, संस्थागत क्षेत्रमा लगानी गर्ने, बढी आय देखाएर सोहीअनुसार कर तिरे जस्तो गर्ने, कृत्रिम नाफा देखाउने जस्ता कार्य गरेर अवैध आम्दानीलाई वैध आम्दानीमा परिवर्तन गराइन्छ।

अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कार्यलाई निवारण गर्नको लागि राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रबाट विभिन्न प्रयासहरू हुँदै आएका छन्। सन् १९८९ मा जी ७ देशहरूको सक्रियतामा गठन भएको वित्तीय कारबाही कार्यदल (Financial Action Task Force - F.A.T.F) शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणसम्बन्धी कार्य गर्नका लागि आपराधिक कार्यबाट आर्जित सम्पत्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउने उद्देश्यले ४० वटा सिफारिस र ९ वटा विशेष सिफारिसहरू जारी गरेको छ। त्यस्तै, एसिया प्रशान्त क्षेत्रका मुलुकहरूको सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसँग सम्बन्धित संस्थाको रूपमा Asia Pacific Group (A.P.G) रहेको छ। संयुक्त राष्ट्र सङ्घको तत्वावधानमा लागु औषध नियन्त्रण, आतङ्कवादको दमन, भ्रष्टाचार निवारण, सङ्गठित अपराधको रोकथाम लगायतका विषयमा विभिन्न महासन्धिहरू सम्पन्न भएका छन्।

सार्क क्षेत्रीय स्तरमा समेत लागु औषध नियन्त्रण तथा आकातङ्कवादको दमन सम्बन्धमा क्षेत्रीय महासन्धिहरूको व्यवस्था भएको छ। बैंकिङ्ग, बिमा, धितोपत्रसम्बन्धी क्षेत्रगत अन्तर्राष्ट्रिय निकायहरूले पनि उल्लिखित अपराधहरू नियन्त्रण गर्न विभिन्न मापदण्डहरूको विकास गरेका छन्। सम्पत्ति शुद्धीकरण प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण नभएसम्म मुलुकमा शान्ति, स्थायित्व तथा समुन्नति कायम हुन नसक्ने भएकोले विश्वका अधिकांश मुलुकहरूले यस सम्बन्धमा विशेष रणनीतिक रूपमा कानुनी, नीतिगत, संरचनागत र अनुसन्धानात्मक व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

विद्यमान कानुनी व्यवस्था

सम्पत्ति शुद्धीकरण जस्ता सङ्गठित अपराधहरूबाट नेपालसमेत अछुतो नरहेको यतार्थतालाई मध्यनजर गर्दै सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको पक्षमा यथेष्ट प्रयासहरू भएका छन्। सन् २००२ मा एफएटिएफको सदस्य भएपछि नेपालले सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतङ्कवादी गतिविधिमा वित्तीय लगानी रोक्न कानुनी व्यवस्था र संरचना बनाउनतर्फ लागेको देख्न सकिन्छ। राज्यको प्रमुख कानुन संविधानमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको

विषय प्रत्यक्ष रूपमा कहीं कतै उल्लेख गर्न नसकिए पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी व्यवस्थाहरूको असल अभ्यासहरूलाई अख्तियार गर्दै आवश्यक कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। नेपालमा भएको सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग सम्बन्धित मुख्य कानुनी व्यवस्था र त्यसमा व्यवस्था भएका मुख्य प्रावधानहरू देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएका छन्:

क) **सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ -** नेपालमा सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कार्यको नियन्त्रणका लागि मुख्य कानुनको रूपमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ निर्माण भई प्रचलनमा रहेको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money Laundering) निवारण ऐन, २०६४ को प्रस्तावनाबाट अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने कार्यलाई निवारण गर्न उक्त ऐन आएको भन्न सकिन्छ। अपहरण, भ्रष्टाचार, आतङ्कवाद, राजस्वको छली आदि गैरकानुनी कार्यबाट आर्जित सम्पत्ति भूमिगतरूपमा पुनः त्यस्तै गैरकानुनी कार्यमा लगानी हुने र शुद्धीकरण गर्ने चक्रहरू चलिरहने हुँदा पुनः त्यो गैरकानुनी कार्यबाट आर्जित सम्पत्तिको आपराधिक कार्यमा प्रयोग हुनबाट रोक्नको लागि निवारणात्मक व्यवस्था (Preventive Measures) को रूपमा सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन, २०६४ आएको हो।

ऐनको दफा ३ को उपदफा (१) मा "कसैले पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न गराउन हुँदैन" भन्ने उल्लेख भएको छ भने दफा ३ को उपदफा (२) मा "कसैले उपदफा (१) बमोजिमको कार्य गरेमा यस ऐनबमोजिमको कसुर गरेको मानिनेछ" भन्ने कानुनी प्रावधान रहेको देखिन्छ। ऐनको दफा ३ मा सम्पत्तिको गैरकानुनी स्रोत (इलिसिट अरिजिन) लुकाउने वा छल्ने वा कसुरमा संलग्न व्यक्तिलाई कानुनी कारबाहीबाट बचाउन सहयोग गर्ने उद्देश्यले कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति हो भन्ने थाहा पाउँदापाउँदै वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासीब आधार हुँदाहुँदै त्यस्तो सम्पत्ति कुनै पनि प्रकारले रूपान्तरण वा हस्तान्तरण गर्ने, त्यस्तो सम्पत्तिको सही प्रकृति, स्रोत, स्थान, निःसर्ग, कारोबार, स्वामित्व वा सो सम्पत्ति उपरको अधिकार लुकाउने, छल्ने कार्य वा बदल्ने वा त्यस्तो सम्पत्ति प्राप्त गर्ने, प्रयोग गर्ने वा धारण गर्नेलगायतका कार्यहरूलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको रूपमा परिभाषित गरिएको छ। यो अपराध जसले गरे पनि र जहाँ गरे पनि यस ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रभाव (Extra Territorial Jurisdiction) आकर्षित हुने देखिन्छ।

ऐनको दफा ४ ले आतङ्कारी कार्यमा वित्तीय लगानी गर्ने कार्यलाई समेत कसुरको रूपमा परिभाषित गरेको छ। परिच्छेद ३ मा ग्राहकको पहिचान तथा करोबारसम्बन्धी व्यवस्था र परिच्छेद-३क. मा सूचक संस्थाको नियमन तथा सुपरिवेक्षणसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। उक्त ऐनको परिच्छेद-३ख. मा ऐनको दफा ७(ब) को उपदफा (१) मा अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा निर्देशक समिति र ७(भ) को उफदफा (१) मा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयका सचिव (कानुन) को संयोजकत्वमा समन्वय समिति रहने व्यवस्था छ। ऐनले निर्देशक समितिलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी नीति र कार्यक्रमको मस्यौदा तयार पार्ने, सम्पत्ति शुद्धीकरणका लागि गर्नुपर्ने काम, त्यसका लागि आवश्यक संयन्त्र निर्माणका साथै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका सबै निकायबिच संयोजन र अनुगमनको अधिकार दिएको छ। त्यस्तै, समन्वय समितिलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणलगायतको अपराधको निवारणमा संलग्न निकायहरूबिच कार्यात्मक समन्वय कायम गराउने जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। दफा ९ मा शंकास्पद कारोबारको विरुद्धमा कार्य गर्न स्वायत्त तथा स्वतन्त्र एकाइको रूपमा वित्तीय जानकारी एकाइसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ।

परिच्छेद-५ को दफा ११ ले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्ककारी गतिविधिमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागको स्थापना गरेको छ। परिच्छेद-६ मा रहेको सम्पत्ति शुद्धीकरणको अनुसन्धानसम्बन्धी व्यवस्थाअन्तर्गत उजुरी, प्रारम्भिक जाँचबुझ, ९० दिनसम्म अभियुक्तलाई थुनामा राख्ने, कारोबारको नियमित अनुगमन गर्ने, सम्पत्ति, राहदानी र ट्राभल डकुमेन्ट रोक्का राख्ने, विशेष अनुसन्धान प्रविधि अवलम्बन गर्ने, हदम्याद नलाग्ने व्यवस्थाहरू समावेश गरिएका छन्। यसका साथै कुनै राष्ट्रसेवक यस ऐनअन्तर्गतको कसुरमा थुनामा परेमा स्वतः निलम्बन हुने, सम्पत्तिको स्रोत अभियुक्तले प्रमाणित गर्नुपर्ने जस्ता विशेषखालका व्यवस्थाहरू समेत रहेका छन्।

परिच्छेद ६क मा मुद्रा तथा धारक विनिमेय अधिकारपत्रको उद्घोषण र परिच्छेद ६ख. मा सम्पत्ति तथा कोष रोक्कासम्बन्धी विशेष व्यवस्था गरिएको छ। परिच्छेद-७ मा दण्ड सजायसम्बन्धी व्यवस्थामा सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कसुर गर्ने व्यक्तिलाई बिगोको दोब्बर जरिबाना र कसुरको गाम्भीर्य हेरी दुई वर्षदेखि दश वर्षसम्मको कैद हुने व्यवस्था गरिएको छ भने राष्ट्रसेवकको हकमा थप दश प्रतिशत सजाय हुने भनिएको छ। परिच्छेद-८ मा राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन गर्ने, वित्तीय संस्था वा बैंकिङ्ग उपकरणमार्फत कारोबार गर्नुपर्ने र उजुरीकर्तालाई पुरस्कार दिनेलगायतका सकरात्मक व्यवस्थाहरूसमेत समावेश गरिएका छन्।

ख) **अन्य कानुनहरू -** सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money Laundering) निवारण ऐन, २०६४ का अतिरिक्त सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण नियमावली, २०८१, सङ्गठित अपराध निवारण ऐन, २०७०, सुपुर्दगी ऐन, २०७०, कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०, पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण (सूचीकृत व्यक्ति, समूह वा सङ्गठनको सम्पत्ति वा कोष रोक्का) नियमावली, २०७० लगायतका विषयगत ऐन कानुनहरू पनि तत्सम्बन्धमा क्रियाशील रहेको अवस्था छ। सहकारी क्षेत्रमा वित्तीय जोखिम बढ्दै गएको परिप्रेक्ष्यमा यसको स्वच्छता एवं पारदर्शिता कायम गर्दै वित्तीय प्रणालीलाई संरक्षण गर्नका लागि सहकारी विभागद्वारा "सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसम्बन्धी सहकारी सङ्ग संस्थालाई निर्देशन, २०७४" जारी गरिएको छ भने नियामक निकायद्वारा हुने अनुगमन, सुपरिवेक्षणलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि सहकारी संस्थामा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण कानुन पालनासम्बन्धी अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण कार्यविधि, २०७५ समेत लागु गरिएको छ। प्रतिनिधिसभाले २०८० माघ २४ मा "सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण तथा व्यावसायिक वातावरण प्रवर्धनसम्बन्धी केही ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक २०८०" पारित गरेको थियो, जसमार्फत सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग सम्बन्धित विभिन्न विभिन्न १९ वटा ऐन संशोधन गरी समयानुकूल बनाइएको छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको भूमिका

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद् कार्यालयको मातहत रहने गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ को दफा ११ बमोजिम सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा अनुसन्धान विभागको स्थापना २०६८ साल आषाढ ३१ गते भएको हो। यस विभागको दूरदृष्टि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण गर्न तथा आतङ्ककारी कार्यमा हुने वित्तीय लगानी मुक्त समाज निर्माण गर्न प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्ने रहेको छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागलाई कर छली, ठगी, तस्करी, अपहरण, आतङ्कवाद, हुण्डी, जुवा, क्यासिनो, घरजग्गा, सङ्गठित अपराधलगायत ३२ वटा अपराधमा अनुसन्धान गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ। वित्तीय जानकारी एकाइ, नेपाल प्रहरी, राजस्व अनुसन्धान विभाग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत नेपाल सरकार मातहत रहेका अन्य सरकारी तथा अर्ध सरकारी निकाय वा सर्वसाधारण नागरिकबाट प्राप्त सूचनाका आधारमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्ने कार्य सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले गर्दै आएको पाइन्छ। त्यस्तै, विभागले जारी गरेको सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०८१-२०८६) ले मुलुकको वित्तीय प्रणाली र समग्र अर्थतन्त्रलाई वित्तीय अपराधको जोखिमबाट संरक्षण गरी स्थायित्व प्रदान गर्ने जिम्मेवारी विभागलाई प्रदान गरेको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणको मुद्दाको जाँचबुझ र अनुसन्धानसम्बन्धी कार्यलाई वस्तुगत, वैज्ञानिक र् प्रभावकारी रूपले गर्न विभागले जोखिममा आधारित जाँचबुझ अनुसन्धान एवं अभियोजनसम्बन्धी मार्गदर्शन, २०७८ समेत लागु गरेको छ।

न्यायिक दृष्टिकोणहरू

सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्बन्धमा भएका कानुनी व्यवस्थाहरूको अर्थ र आशयलाई व्याख्या गरी स्पष्ट पार्ने काम सम्मानित सर्वोच्च अदालतका केही न्यायिक विश्लेषणहरूले गरेका छन्, जसकारण सम्पत्ति शुद्धीकरण विधिशास्त्रको विकास र विस्तारमा अदालतको रचनात्मक भूमिका रहेको कुरालाई दृष्टिगत गर्न सकिन्छ। सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट भएका केही प्रतिनिधिमूलक निर्णयहरूमा स्थापित नजिर सिद्धान्तहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छः

१. माधवकुमार भगत विरूद्ध अनुसन्धान अधिकृत क्षेत्रबहादुर भण्डारीसमेतको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार (नेकाप २०७२, भाग ५७, अङ्क ५, निर्णय नं.९४०६)

प्रस्तुत मुद्दामा सम्पत्ति शुद्धीकरणको सैद्धान्तिक अर्थ र सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money Laundering) निवारण ऐन, २०६४ को दफा २८ को सम्बन्धमा अदालतले दूरगामी असर पार्ने विश्लेषण गरेको छ। अदालतले सम्पत्ति शुद्धीकरण एउटा बहु आयामिक वित्तीय अपराध (Multi-Dimensional Financial Crime) भएकोले यसमा मूल अपराध लुकिने हुनाले शुद्धीकरणको अपराध भएपछि उसले मूल अपराध गऱ्यो वा गरेन र उसको अपराध गर्ने मनसाय थियो वा थिएन भनी विचार गरिनु आवश्यक नहुने उल्लेख गरेको छ।

अदालतले सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन, २०६४ को दफा २८ ले कसैसँग आयस्रोत वा आर्थिक अवस्थाको तुलनामा उसको सम्पत्ति अस्वाभाविक देखिएमा र उसले आर्जन गरेको स्रोत देखाउन नसके सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध हुने व्यवस्था गरेको हो भनी प्रष्ट पारेको छ । यस्तै अदालतले अस्वाभाविक सम्पत्ति देखियो भने त्यसको स्रोत जायज थियो भन्ने प्रमाणित गर्नुपर्ने प्रमाणको भार प्रतिवादीमा हुने उल्लेख गरेको छ। प्रतिवादीले स्रोत देखाउन सकेन भने उसले सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध गरेको हो भनी मान्नुपर्ने हुँदा वादीले यो वा त्यो आतङ्ककारी अपराधबाट आर्जित गरेको सम्पत्ति हो भनी किटान गर्नुपर्ने बाध्यता कानुनले नगरेकोले त्यस्तो आय स्रोत लुकेको सम्पत्ति बरामद हुनु नै कसुरको लागि पर्याप्त हुने भनी अदालतले निर्णयाधारको रूपमा उल्लेख गरेको छ।

२. **दावा टासी लामा विरूद्ध सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुन्धान विभागको तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत रविराज काफ्लेसमेतको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार (नेकाप २०७२, भाग ५७, अङ्क ११, निर्णय नं.९४९९)**

यस मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले कसैसँग आयस्रोत वा आर्थिक अवस्थाको तुलनामा उसको सम्पत्ति अस्वभाविक देखिएमा र उसले आर्जन गरेको वैधानिक स्रोत देखाउन नसके सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध हुने भनी निर्णय गरेको साथै कसैसँग अस्वभाविक सम्पत्ति देखियो भने त्यसको वैधानिक स्रोत वा जायज आर्जन थियो भनि प्रमाणित गर्ने प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहने र प्रतिवादीले सम्पत्तिको स्रोत देखाउन सकेन भने उसले सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध गरेको हो भनी मान्नुपर्ने भनी यस मुद्दामा समेत अदालतले ऐनको व्यवस्थालाई थप स्पष्ट पारेको छ।

३. **अधिवक्ता कमलेश द्विवेदी विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयसमेत (नेकाप २०६७, भाग ५२, अङ्क ९, निर्णय नं.८४५२)**

प्रस्तुत रिट निवेदन अर्थ मन्त्रालयले सामयिक कर असुल ऐन, २०१२ को दफा ३ ले अधिकार दिएको सम्झी मिति २०६५।६।३ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित आदेशको दफा ३४ को संवैधानिकता परीक्षणसँग सम्बन्धित छ। उक्त आदेशको दफा ३४ ले जुनसुकै स्रोतबाट आर्जन गरेको आय सम्पत्ति भए पनि २०६५ साल माघ मसान्तभित्र कर तिरेमा वैद्य सम्पत्ति हुने, कुनै पनि निकायबाट छानबिन नगरिने र त्यस्तो कर तिर्ने घोषकलाई कुनै पनि ऐनबमोजिम मुद्दा चलाउन वा सजाय गर्न सकिने छैन भन्ने व्यवस्था गरिएकोमा उक्त व्यवस्थाले अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार वा अनियमित कार्य गर्ने विरुद्ध अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र त्यस्ता मुद्दा तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐनबमोजिम मुद्दा हेर्न पाउने न्यायिक अधिकारमा हस्तक्षेप भएको, राज्यले नै दण्डहीनतालाई प्रोत्साहन र संरक्षण दिएको कारण आपराधिक कार्यबाट गरेको आर्जनले बैद्यता पाएकोले उक्त आदेश बदर हुनुपर्ने रिट निवेदकको मागदाबीका सम्बन्धमा परमादेश जारी गर्दै अदालतले **अपराध, भ्रष्टाचार वा अनुचित कार्यलगायत जुनसुकै गैरकानुनी स्रोतबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई वैधता दिनु र त्यसउपर छानबिन, अभियोजन र सजाय गर्न नपाउने गरी संविधान र प्रचलित कानुनले व्यवस्था गरेका संवैधानिक र कानुनी प्रावधानहरू प्रयोजनहीन, निष्क्रिय वा मृतप्रायः हुने गरी कार्यकारी आदेश जारी गर्नुले संक्रमणकालीन न्यायलाई प्रवर्धन गर्न नसक्ने उल्लेख गर्दै अदालतले राज्यलाई कर तिरेको नाताले गैरकानुनी तवरले कमाएको सम्पत्ति हो भने त्यस्तो सम्पत्ति स्वतः Legalise हुने व्यवस्था हुन सक्तैन भनी सम्पत्ति** शुद्धीकरणको नियन्त्रणलाई बढावा दिन खोजेको देखिन्छ।

४. **सुनील जयसवालसमेत विरुद्ध सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत सूर्यराज दाहालसमेतको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार (नेकाप २०७०, भाग ५५, अङ्क ९, निर्णय नं. ९०५४)**

यस मुद्दामा प्रतिवादीहरू उपर सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ को दफा ४(ङ) मा रहेको विदेशी विनिमय नियमित गर्नेसम्बन्धी प्रचलित कानुनअन्तर्गतको कसुर गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गरेको भन्ने दाबी रहेकोमा **प्रतिवादीहरूले नेपाली रुपैयाँ बोकी हिँड्नुमात्र आफैंमा** सम्पत्ति शुद्धीकरणको **कसुरजन्य कार्य हुन सक्दैन भनी अदालतले आफ्नो धारणा अभिव्यक्त गरेको छ। कसुरजन्य कार्य तबमात्र मान्न सकिन्छ जब त्यस्तो रकम गैरकानुनी रूपमा आर्जन**

गरेको वा कानुन प्रतिकूल रूपमा लिएको वा धारण गरेको हुन्छ भनी अदालतले उल्लेख गरेको देखिन्छ ।

५. **दुलारी देवी विरूद्ध सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग केशरमहल, काठमाडौंसमेत (नेकाप २०७३, भाग ५८, अङ्क ९, निर्णय नं.९६८०)**

प्रस्तुत मुद्दामा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ लागु हुनुपूर्व आर्जन गरेको, जाय जेथा रोक्का गर्ने कार्यले वृद्ध अवस्थामा जीवन यापनको आधार नै समाप्त भएकोले सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन, २०६४ लागु हुनुपूर्व आर्जन भएको सम्पत्ति रोक्का राख्ने गरी विपक्षी ब्युरोबाट जारी भएको पत्र एवं सो पत्रसँग सम्बद्ध निर्णय एवं अन्य पत्र तत्काल कार्यान्वयन नगर्नु नगराउनु भन्नेसमेत बेहोराको रिट निवेदन मागदाबी रहेकोमा यसमा गैरकानुनी तवरले ठुलो परिमाणमा चल अचल सम्पत्ति आर्जन गरेको भनी उजुर परी सो उजुरीउपर अनुसन्धान भइरहेको अवस्थामा अनुसन्धानबाट जे निष्कर्ष निस्कन्छ सोहीबमोजिम हुने नै हुँदा सम्पत्ति शुद्धीकरणमा अनुसन्धान भइरहेको काम कारबाहीलाई असर पर्ने गरी रिट क्षेत्रबाट बोल्न नमिल्ने हुँदा रिट खारेज हुने भनी अदालतले संयम अपनाएको देखिन्छ।

६. **सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत ओमप्रसाद अधिकारीसमेतको प्रतिवेदन जाहेरीले नेपाल सरकार विरुद्ध सरिता गिरी राईसमेत (नेकाप २०७३, भाग ५८, अङ्क २, निर्णय नं.९५४१)**

यो मुद्दा सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ को दफा ३० को उपदफा (५) अन्तर्गतको कसुर गर्न उद्योग गर्ने, गर्न मद्दत गर्ने वा दुरुत्साहन दिने अवस्था के कसो हुन सक्दछ भन्ने विषयमा केन्द्रित रहेको उक्त रिटमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा प्रत्यक्षरूपमा संलग्न नरही त्यस्तो कसुर गर्न उद्योग गर्ने, मद्दत गर्ने वा त्यस्तो कसुर गर्न दुरुत्साहन गर्नेलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर गर्ने मुख्य कसुरदारलाई हुने सजायको आधी सजाय हुने भनी अदालतले ऐनको व्यवस्थालाई कार्यन्वयन गरेको छ। यसमा प्रतिवादीले आफ्नो पतिको मृत्यु भएको भनी मृत्युदर्ता प्रमाणपत्र बनाई निजको नाममा रहेको सम्पत्ति आफ्ना नाममा नामसारी गराई आफ्ना नजिकका नातेदार बाबु, आमा, दाजु, भाउजूका नाममा कुनै रकम नलिई तहतह हक हस्तान्तरण गरिदिएको अवस्थामा सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर अपराध गरी आर्जन गरेको सम्पत्ति प्राप्त गरेको तथा निजका नामको सम्पत्ति पत्नीले आफ्ना नाममा नामसारी गरी तहतह हस्तान्तरण गरी पतिले गरेको कसुर अपराधको कार्यमा सहयोगीको भूमिका निभाएको देखिएकोले मतियारसरह सजाय हुने भनी अदालतले आफ्नो फैसलामा उल्लेख गरेको छ।

विश्लेषणात्मक अध्ययनः फितलो कार्यान्वयन

नेपालमा सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रणका लागि यथेष्ट कानुनी व्यवस्था तथा न्यायिक दृष्टिकोण भए तापनि कानुन कार्यान्वयनको अवस्था चिन्ताजनक रहेको छ। राज्यले सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराध नियन्त्रणका लागि विभिन्न संयन्त्रहरू निर्माण गरे पनि त्यस्ता क्रियाकलापमाथि नियन्त्रण गर्नका लागि स्थापना भएका संयन्त्रहरूले अपेक्षित काम गर्न सकेका छैनन्। कानुन र संरचनागत रूपमा राम्रो अवस्था भए पनि परिणामका हिसाबले अर्थात् सम्पत्ति शुद्धीकरण रोक्नेतर्फ सन्तोषजनक काम हुन नसकेको दुःखद अवस्था विद्यमान रहेको छ।

फेब्रुअरी २०२४ मा फ्रान्सको पेरिसमा भएको फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (एफ.ए.टी.एफ.) को बैठकले सम्पत्ति शुद्धीकरण रोक्न नेपालले अहिलेसम्म गरेका कामको मूल्याङ्कन गर्दै नेपाललाई 'ग्रे लिस्ट' मा राखेर गहन निगरानी गर्ने निर्णय गरेको छ। एफ.ए.टी.एफ.को ए.पी.जी. ले तेस्रो पारस्परिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण सम्बन्धमा नेपालको अवस्था सन्तोषजनक नरहेको भनी उल्लेख गरेको छ। सन् २०२२ को डिसेम्बरमा ए.पी.जी. को विज्ञ समूहले नेपालको स्थलगत भ्रमण गरेर तयार पारेको उक्त प्रतिवेदनमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन गर्ने ११ वटा क्षेत्रमध्ये नेपालले सात वटामा कमजोर रेटिङ पाएको छ भने चारवटामा मध्यम रेटिङ पाएको देखिन्छ। त्यस्तै प्राविधिक अनुपालनको अवस्था मूल्याङ्कनका ४० सिफारिसमध्ये नेपालले पाँचवटा मात्रै पूर्ण पालन गरेको देखिएको छ। त्यस्तै, १६ वटा सिफारिसको पालना अधिकांश रूपमा भएको र १६ वटाको आंशिक कार्यान्वयन भएको र तीन वटा सुझावको भने पालना नभएको भनी ए.पी.जी.ले प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको छ।

एफ.ए.टी.एफ. ले नेपाललाई दोस्रोपटक सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी गतिविधिमा लगानी सम्बन्धी ग्रे लिस्ट(जोखिमपूर्ण सूची) मा राखेको अवस्था छ। त्यस्तै, पाकिस्तानपछि नेपाल दक्षिण एसियामा सम्पत्ति शुद्धीकरण हुने मुलुकको उच्च जोखिममा रहेको वित्तीय संस्थाको नियमन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय निकाय बासेल कमिटीको सन् २०१६ को सूचकाङ्कले उल्लेख गरेको छ। नेपाल राष्ट्र बैङ्कमा रहेको 'फाइनान्सियल इन्टेलिजेन्स युनिट (एफ.आई.यू.) नेपाल" को आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को वार्षिक प्रतिवेदनले शंकास्पद कारोबारको उजुरी ८१.३४ प्रतिशतले बढेको देखाएको छ ।

नेपाल सम्पत्ति शुद्धीकरणको उच्च जोखिम भएको मुलुकको सूचीमा परेकोले यसको अन्तर्राष्ट्रिय विश्वसनीयतामा प्रश्न उठ्छ थालेको छ। यसले नेपाली अर्थतन्त्रलाई नकरात्मक असल पार्ने, वैदेशिक लगानी र सहयोगलाई निरुत्साहित गर्ने, आयात निर्यातमा समस्याहरू सामना गर्नुपर्नेलगायतका कठिनाइहरू भोग्नुपर्ने देखिन्छ। नेपाल ग्रे लिस्टमा परेकोले विदेशमा रहेका नेपालीले रेमिट्यान्स पठाउन लाग्ने शुल्क बढ्न सक्ने र लेटर अफ क्रेडिट (एल.सी) खोल्ने कुरामा अन्तर्राष्ट्रियस्तरका कतिपय एजेन्सीले विश्वास नगर्ने भएकोले जनस्तरमै यसका प्रभावका बाछिटाहरू पर्ने अवस्था विद्यमान रहेको छ।

निष्कर्ष र सुझाव

राज्यको मात्र नभई संसारकै समग्र अर्थ-व्यवस्थालाई फरक पार्न सक्ने सामर्थ्य राख्ने सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्तो गम्भीर वित्तीय अपराध नियन्त्रणका लागि कानुनहरूको उचित ढङ्गले कार्यन्वयन हुनु जरूरी छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण मुद्दामा अनुसन्धान, अभियोजन तथा कारबाहीको अवस्था नै कमजोर देखिएकोले त्यसतर्फ सम्बन्धित सबै सरोकारवालाहरूले आफ्नो तोकिएको जिम्मेवारी वहन गर्न सक्नुपर्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण विरुद्धको प्रवर्धात्मक कार्यलाई महत्त्वका साथ लागु गरिनुपर्छ। कसुरको वैशिष्टीयतालाई ख्याल गर्दै स्वतन्त्र न्यायाधिकरण गठन गर्ने विषयमा पनि छलफल गरिनु आवश्यक छ। अन्य सम्बद्ध अपराध प्रमाणित नभए पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध हुन सक्ने भनी विभिन्न देशका कानुनमा रहेका प्रचलित असल अभ्यासहरूलाई पनि सम्बोधन गरी कानुनमा समावेश गर्न आवश्यक छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण मामिलामा निगरानी राख्ने अन्तर्राष्ट्रिय निकाय एसिया प्रशान्त समूह (एपिजी) र फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (एफएटिएफ) सँग सम्बन्धित मापदण्डहरू सरकारले गम्भीरताका साथ मनन गर्दै आवश्यक पहलकदमी लिनुपर्छ। बजेट, मौद्रिक नीति र वित्तीय नीति बनाउँदा सरकारले सम्पत्ति

शुद्धीकरणलाई कसरी नियन्त्रण गर्ने भन्नेतर्फ पनि विशेष ध्यान दिनुपर्छ। यस मामलामा अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई नियमन गर्नु पनि उत्तिकै आवश्यक छ। त्यस्तै, सम्पत्ति शुद्धीकरणको अन्तरदेशीय प्रकृतिका कारण विभिन्न देशहरूबिच पारस्परिक कानुनी सहायताका सम्बन्धमा पनि असल अभ्याससहितका उपयुक्त कार्य गर्न जरूरी देखिन्छ। अन्त्यमा, समृद्ध, दिगो र बलियो राष्ट्रिय अर्थतन्त्र निर्माण गर्न, सम्पत्ति शुद्धीकरणमुक्त राज्य निर्माण गर्न राजनीतिक नेतृत्व, कर्मचारीतन्त्र र गृह प्रशासनको दृढ प्रतिबद्धतासमेत आवश्यक रहेको छ।

<u>सन्दर्भ सामग्री</u>

- नेपालको संविधान
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money Laundering) निवारण ऐन, २०६४
- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण नियमावली, २०८१
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०८१-२०८६)
- नेपाल कानुन पत्रिकामा प्रकाशित नजिर सिद्धान्तहरू
- Thomas J. Garrner & Terry M. Anderson, ‘ Criminal Law’, 13 th Edition, 2016, Cengage Learning, USA
- Subash Acharya, ‘ Criminal Law: Principles and Practices’, Pairavi Prakashan, 2023
- प्रा. डा. रजितभक्त प्रधानाङसमेत, 'फौजदारी कानुनको परिचय', लुम्बिनी प्रकाशन, २०७९
- कृष्णजीवि घिमिरे, 'सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराध नियन्त्रणः उपलब्धि, समस्या र चुनौतीहरू', सम्पत्ति पत्रिका, वर्ष ६, अङ्क ६, २०७५, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग
- हरि आचार्य, 'सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण र नियन्त्रणका प्रयास', २० श्रावण २०७७, प्रशासन पत्रिका
- सीमा वन, 'सम्पत्ति शुद्धीकरणः सङ्गठित आर्थिक अपराध', १३ आसार २०७८, रातोपाती डट कम
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- विभिन्न पत्रपत्रिकाहरूमा प्रकाशित लेख तथा समाचारहरू।

English Section

Conceptual framework & Audit procedure of green finances

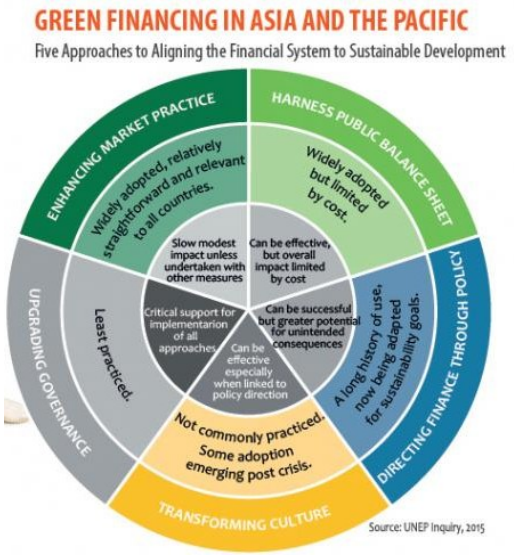
- Bamdev Sharma Adhikary*

Background

Individuals and businesses play a key role in implementing a Green Policy by adopting sustainable practices such as reducing waste, using energy-efficient products, investing in renewable energy sources and promoting recycling along with the use of sustainable materials. Simultaneously, governments in developing countries are investing in infrastructure aimed at improving long-term resource management, enhancing national competitiveness and attracting private sector capital into emerging local green markets. In essence, green finance refers to loans or investments that promote environmentally favorable activities, such as acquiring eco-friendly goods and services or developing green infrastructure.

Green finance includes financial investments directed toward sustainable development projects, environmental products and policies that foster the growth of a more sustainable economy. While climate finance falls under its umbrella, green finance also addresses broader environmental priorities, including air and industrial pollution reduction, water sanitation improvement and biodiversity preservation. Such financing requires engagement across national borders. For example, in Asia, an estimated $400–600 billion annually is needed for land, forest and water conservation, in addition to over $350 billion for renewable energy and energy efficiency efforts. However, less than 15% of this funding is currently available, most of it coming from public and philanthropic sources. The latest climate finance records point to a funding shortfall of approximately $70 billion, making it urgent to find ways to mobilize more resources for the protection of land and marine ecosystems.

This article seeks to present an overview of green finance for readers and auditors who may not have a background in finance. Despite the abundance of literature covering the public and private sectors' roles and the tools available for green finance, most of the material is designed for technical audiences. As awareness grows, there is increasing demand for simplified resources that allow a broader audience—including environmental professionals—to understand and navigate the sector effectively. In the current landscape, climate funding is largely driven by the public sector, which provides grants for policy reform and acts as a catalyst for larger financial flows.



Leading investors have already started integrating real assets like tropical forests with revenue models based on sustainable timber, agriculture, and ecotourism. Public money, though scarce, can serve as a key to unlocking private sector participation, especially when investors perceive high risks and low returns. In such cases, public sector involvement is essential to make these green industries more viable.

---

* Former Deputy Auditor General

Green finance is essential for achieving net-zero emissions and tackling climate change. It opens up opportunities for the green economy to grow, creating new green jobs and lowering carbon emissions. As environmental adaptation often require significant financial outlay, green finance mechanisms frequently offer incentives for switching to electric vehicles or enhancing home energy efficiency. These incentives help individuals and organizations make investment decisions that are both economically and environmentally sound. As environmental risks increase and the impact of unsustainable goods and services become more apparent, green alternatives are gaining popularity among consumers and investors.

What is the distinction between climate finance and green finance?

It is important to understand the difference between climate finance and green finance. Climate finance is a subset of green finance and typically relates to public funding from wealthier countries aimed at supporting international climate change mitigation and adaptation efforts. Green finance, on the other hand, encompasses all financial flows, both public and private, that support long-term environmental goals.

Sustainable Development Goals (SDGs) and Green Finance

UN Environment has been working with nations, financial regulators and the finance sector to align financial systems with the 2030 Sustainable Development Agenda, which aims to direct financial flows toward achieving the Sustainable Development Goals. Financial markets lie at the core of today's global economy, enabling banks and investors to allocate capital across various sectors. The capital allocated today will shape ecosystems, as well as future patterns of production and consumption.

A carbon footprint is a calculated metric or index that allows comparison of the total amount of greenhouse gases emitted into the atmosphere by an activity, product, corporation, or country. Carbon footprints are typically expressed in tons of emissions per unit of comparison. Organic products are produced using sustainable agricultural practices that avoid the use of hazardous chemicals or fertilizers. These products fall into several categories, the most common being food items such as certified organic food, organic groceries, organic vegetables, and similar products. The manufacturing of organic items must follow practices aimed at conserving biodiversity, using approved ingredients, and preserving natural resources.

Strategies of Developing a Green Financial System in the World

Countries around the world apply the strategy of developing a green financial system according to many different strategies:

Europe: The European Union (EU) has implemented several laws and legislation to support green finance, including the Sustainable Finance Strategy and the Green Finance Action Plan. Many financial organizations in EU countries specialize in financing green projects. For instance, the European Investment Bank (EIB) funds green initiatives in renewable energy, energy efficiency, green transportation and infrastructure. Similarly, France's "Invest for the Future" program aims to generate 100 billion euros for green projects. Germany's "Climate Plan 2050" aims to reduce greenhouse gas emissions by 80% by 2050.

The United States: In the US, there is the Connecticut Green Bank. It is a specialized, state-funded financial institution that partners with the private sector to increase investment in New York's clean energy market, creating an efficient, reliable, and sustainable energy system.

Connecticut raises funds for projects to deploy clean energy technologies, proven throughout New York State through:

- Leveraging private sector capital to support and expand the clean energy finance market
- Strengthening capital market operations and development reduces the need for government support
- Promoting faster and more widespread deployment of clean energy assets, contributing to economic development, reducing environmental impact, and delivering more green energy benefits per dollar spent.

South Africa: To implement the goals of greening the economy in the National Strategy to Respond to Climate Change. The South African government has enacted many policies and initially achieved certain achievements: Investment in green projects in South Africa has increased from $5 billion in 2015 to $15 billion in 2022. South Africa's greenhouse gas emissions fell by 10% between 2015 and 2022

Asia: Asia is the region with the fastest economic growth and is also the region most affected by climate change. As a result, many Asian countries are adopting a market-focused green finance model to promote sustainable development. Several Asian countries also have many policies and regulations that promote green finance including:

- Japan's "Green Growth 2021-2030" program was born to mobilize 100 billion USD for green projects by 2030.
- South Korea issued a "Green Finance Action Plan" to mobilize $50 billion for green projects by 2025.

Other Best practices of green finances: Being mission-driven means that Green Banks care about deploying clean energy rather than maximizing profit. They actively develop a pipeline of clean projects and seek out opportunities in the market. All Green Banks have the mission to address climate change, though many also have additional objectives such as improving resiliency or addressing underserved markets.

- Securities Board of India, investment opportunities for green bonds include funds for wind, solar, sustainable water management, clean transportation, climate change adaptation, sustainable waste management, energy efficiency, land use and biodiversity preservation
- Net zero emulsions and exit coal by 2040 and deforestation my Malaysia
- Tesla has disrupted the automotive industry with its electric vehicles (EVs). By pioneering cutting-edge battery technology and committing to sustainability, Tesla has gained a market capitalization that rivals traditional automakers.
- Orsted Group, a Danish energy company that transformed itself from a fossil fuel giant to a leader in offshore wind power, funded by green loans. Orsted's investments in wind farms have not only reduced their carbon footprint but also generated substantial returns, proving that clean energy investments
- The Edge in Amsterdam, which is often called the greenest office building in the world. With energy-efficient design, smart technology, and renewable energy sources, The Edge generates more energy than it consumes,
- Microfinance institutions like BRAC(Bangladesh), operating in several countries, have lifted millions out of poverty by providing access to financial services and promoting entrepreneurship, often with the help of green loans. These investments

not only yield financial returns but also create social impact by empowering individuals and communities

- The UN Environment's resource efficiency program helps countries review their financing policies and regulations, develop sustainable finance roadmaps, and assist central banks and regulators in improving domestic financial market regulations. It also supports multi-country policy initiatives at the sub-regional, regional, and global levels. UN Environment will build on current initiatives such as private climate finance and will work with policy makers and private sector leaders to connect to green economy initiatives. UN Environment will also catalyze the policy action that inspires and informs both public and private investors.

Nepal's initiations: Nepal is still at an early stage in green finance development, but with the right mix of policy, investment, and innovation, it can position itself as a green development hub—particularly in hydropower and climate resilience. Green finance refers to financial investments flowing into sustainable development projects and initiatives that encourage the development of a more sustainable economy. In Nepal, it includes:

- Renewable energy (e.g., hydropower, solar)
- Sustainable agriculture
- Eco-friendly infrastructure & Conservation efforts
- Climate adaptation and mitigation

National and Sectoral Policies relevant to green finance and more specific to

- National Climate Change Policy, 2019, Environment Protection Act, 2019
- Nationally Determined Contribution, 2020 and NDC Implementation Plan, 2023
- National Adaptation Plan (NAP), 2021
- Nepal's Long-Term Strategy for Net Zero Emissions (LTS), 2021
- Sustainable Development Goals (SDGs) 2015-2030
- Green, Resilient and Inclusive Development Approach, Kathmandu Declaration 2021

Recently Nepal organizes An International forum (Sagarmatha Sambaad) to campaigning the climate issues and sensitization of investment opportunities of investment finance in blue economy.

Account for & Audit of Green finance: Green financing plays an important role in promoting sustainable development, protecting the environment and responding to climate change. The development of green finance brings many benefits to both businesses, investors and the whole society. Thus, it is crucial for the Government, businesses, banks and people cooperating in the green financing investment development.

Auditor may know that significant barriers remain in the form of generic barriers that are applicable to any form of foreign direct investment inflow into an emerging economy, to more specific barriers particularly relevant to green projects.

- common definition and understanding on "green" in the context of Nepal
- capacity and awareness on green finance along the value chain
- pipeline of bankable green projects
- credit information and transparency on climate related disclosure

- capacity in aligning projects with the various social & environmental safeguard policy
- government level regulations and policy
- incentive in going green and aligning with industry best practices

In response to mounting challenges from climate change and other environmental and economic issues, a low-carbon green development may unavoidably shift from a voluntary to an obligatory strategy. Expanding green financing will give a competitive advantage when environmental regulations tighten.

Compliance with Green Finance Standards

An audit of green finance involves evaluating financial activities related to sustainable development, climate change mitigation, and environmental preservation. Green finance generally refers to investments and financial services that contribute to environmental sustainability. A green finance audit aims to assess the effectiveness, transparency, and integrity of these financial activities, ensuring that they align with environmental goals, meet regulations, and are used appropriately to achieve the intended outcomes.

- Evaluate governance structures for green finance efforts to enable ethical decision-making and proper oversight of sustainable investments.
- Check whether the projects comply with international standards like the Green Bond Principles (GBP) or other national and regional sustainability frameworks and verify the transparency and accuracy of the reported use of funds, ensuring that the investments are directed towards green or sustainable initiatives.
- Evaluate whether the projects and financial products are truly green or environmentally sustainable, or if they are labeled as green for marketing purposes without sufficient evidence of environmental benefit.
- Measure the actual environmental impact of the funded projects. This could include reducing carbon emissions, promoting renewable energy, protecting biodiversity, or advancing sustainable agriculture.
- Ensure that there are systems in place for continuous monitoring and verification of the projects' environmental outcomes.
- Analyze the risks of environmental and financial impact, particularly in projects related to green technology or emerging markets.
- Assess the integration of environmental goals into the organization's overall financial strategy and decision-making processes.
- Review how stakeholders, including investors, the public, and regulators, are informed about the goals, progress, and impact of green finance investments.
- Check for clear and accessible reporting on environmental performance and outcomes to ensure stakeholders understand how their investments contribute to sustainability goals.
- Evaluate the carbon footprint energy consumption of trading platforms or the environmental impact of the financial operations supporting green projects.
- Ensure that green finance products comply with relevant laws, and policies (such as EU Taxonomy for Sustainable Activities or the Paris Agreement on Climate Change).

- Verify adherence to any sector-specific environmental regulations for industries involved in funded projects.
- Highlighting Best Practices

Conclusion

By conducting a thorough audit of green finance operations, auditors can ensure that sustainable investments and projects are genuinely contributing to environmental goals, while also mitigating risks and maintaining public trust in the growing green finance market. It is essential to examine the investment process to ensure that projects supported by green financing meet the required environmental standards.

Integrating green financing into the climate budgets of developing nations is crucial for achieving both developmental and climate objectives. However, addressing the financial, technical, and institutional challenges will require collaborative efforts at national, regional, and global levels. Policymakers must continue to strengthen climate governance frameworks, facilitate the flow of international funding, and encourage private sector participation in green initiatives. Simultaneously, developing countries must enhance their capacity to effectively manage green finance and climate budgets to ensure that resources are directed toward initiatives delivering genuine environmental, social, and economic benefits.

References

- https://www.greenclimate.fund
- Agenda on Green Taxonomy Workshop, Nepal, 2024
- Designing Better Green Finance: Insights for the Next Generation, world Bank
- Audit of Green Economy, an article, State Audit Office of the Kingdom of Thailand

Effective Risk Management via Contractor's All Risk (CAR) Policy in Construction Contract

- Er. Prabhat Kumar Jha*

Introduction

Construction accidents and Acts of God pose significant risks in construction projects, requiring careful consideration in contract drafting to manage liability and disruptions. Construction sites are inherently hazardous, with accidents often resulting from falls, equipment failures, or negligence, leading to injuries or fatalities. Liability depends on the circumstances, potentially involving property owners, contractors, subcontractors, or manufacturers, with compensation typically pursued through workers' compensation or personal injury claims. Workers' compensation provides no-fault benefits for medical costs and lost wages, while personal injury claims allow broader damages but require proving fault. Conversely, Acts of God—natural events like earthquakes, hurricanes, or floods beyond human control—can delay projects, damage materials, or render performance impossible. Effective risk management, including robust safety protocols, clear contractual provisions, and insurance coverage, is essential to mitigate the financial and legal impacts of accidents and unforeseen natural events in construction projects..

Contractors' All Risks (CAR) insurance is a comprehensive insurance policy designed to cover construction projects against a wide range of risks, including material damage and third-party liability. It is typically taken by contractors, project owners, or developers to protect construction sites from unforeseen events. Third parties including subcontractors may also become injured while working at the construction site. CAR insurance not only covers those associated risks but also bridges these two types of risks into a common policy designed to cover the gap between exclusions that would otherwise exist if using separate policies.

Typically, both contractor and employer jointly take out CAR insurance policies, with other parties such as financing companies having the option of being named to the policy. Because multiple parties are included in the policy, they each retain the right to file a claim against the insurer, although all parties have the duty of informing the insurer of any injuries and damages that may result in a claim.

Insurers who underwrite this type of policy lose the right to subrogation, meaning that if it pays out funds to one party in the contract, it cannot seek to recover those funds from another party in the contract.

For the construction contract, the Contractor shall provide insurance in the joint names of the Employer and the Contractor from the Start Date to the end of the Defects Liability Period.

Risks in a Construction Contract

1. **Employer's Risks:** From the Start Date until the Defects Liability Certificate has been issued, the following are Employer's risks:

* Joint Secretary, Ministry of Physical Infrastructure and Transport, Nepal

(a) The risk of personal injury, death, or loss of or damage to property (excluding the Works, Plant, Materials, and Equipment), which are due to

(i) use or occupation of the Site by the Works or for the purpose of the Works, which is the unavoidable result of the Works or

(ii) negligence, breach of statutory duty, or interference with any legal right by the Employer or by any person employed by or contracted to him except the Contractor.

(b) The risk of damage to the Works, Plant, Materials, and Equipment to the extent that it is due to a fault of the Employer or in the Employer's design, or due to Force Majeure, directly affecting the country where the Works are to be executed; may include, but is not limited to, exceptional events or circumstances of the kind listed below:

(i) war, hostilities (whether war be declared or not), invasion, act of foreign enemies;

(ii) rebellion, terrorism, sabotage by persons other than the Contractor's Personnel, revolution, insurrection, military or usurped power, or civil war;

(iii) riot, commotion, disorder, strike or lockout by persons other than the Contractor's Personnel;

(iv) munitions of war, explosive materials, ionizing radiation or contamination by radio-activity, except as may be attributable to the Contractor's use of such munitions, explosives, radiation or radio-activity; and

(v) natural catastrophes such as earthquake, hurricane, typhoon or volcanic activity.

From the Completion Date until the Defects Liability Certificate has been issued, the risk of loss of or damage to the Works, Plant, and Materials is an Employer's risk except loss or damage due to

(a) a Defect which existed on the Completion Date,

(b) an event occurring before the Completion Date, which was not itself an Employer's risk, or

(c) the activities of the Contractor on the Site after the Completion Date.

2. **Contractor's Risks:** From the Starting Date until the Defects Liability Certificate has been issued, the risks of personal injury, death, and loss of or damage to property (including without limitation, the Works, Plant, Materials, and Equipment) which are not Employer's risks are Contractor's risks.

These risks are deferred to CAR Policy. Alterations to the terms of insurance shall not be made without the approval of the Project Manager. Both parties shall comply with any conditions of the insurance policies.

Estimation of the policy premium cost

The policy costing is not a very straightforward calculation because construction insurance refers to many types of policies for many different situations and can be purchased by different types of policyholders. In addition, the contractors, developers, and property

owners who may purchase the policies have options when it comes to the level of coverage they want.

Factors that affect the Cost of Construction Insurance

Several factors will affect the cost of construction insurance policies. Even though construction insurance policies are all sold independently and vary in what they cover, they are usually influenced by the same set of factors, which are:

- Credit history of the business / policyholder / named insured
- Experience of contractors / business
- Size of the project or business
- Location of the project or business / contractor
- Coverage limits and deductibles

Linkage between Policy Proposal and Policy

Policy proposal is integrated part of the issued Policy. The due observance and fulfillment of the terms of this Policy in so far as they relate to anything to be done or complied with by the Insured and the truth of the statements and answers in the questionnaire and proposal made by the Insured shall be a condition precedent to any liability of the Insurers.
Example: If flood risk is excluded in proposal form but there is coverage of flood in Policy, the food damage shall not be claimed.

Provision of Deductible

A deductible is an amount of money that insured itself is responsible for paying toward an insured loss. When a disaster strikes, the amount of the deductible is subtracted, or "deducted," from the claim payment. For example, if the policy states a NRs. 50000.0 deductible, and the insurer has determined that insured has an insured loss worth NRs. 1,00,00,000, the insured would receive a claims check for NRs. 99,950,000.

Deductibles are the way in which a risk is shared between the policyholder, and insurer. Generally speaking, the larger the deductible, the less you pay in premiums for an insurance policy.

A deductible can be either a specific amount or a percentage of the total amount of insurance in a policy. The amount is established by the terms of the coverage and can be found on the schedule of the policy.

Employers should carefully assess the level of the deductible under an insurance policy to ensure that the deductible is reasonable and not prohibitively high. Excessive deductibles could lead to a risk being effectively uninsured.

Typical deductible:

Section I – Material Damage	Insured Items	Deductible
	1. Contract Work (Permanent and temporary work, including all materials to be incorporated herein)	2-5% of Insured Amount
	1.1 Contract Price	2-5% of Insured Amount
	1.2. Materials or Items supplied by the Principal(s)	5-10% of Insured Amount
	2. Construction Plant and Equipment	5-10% of Insured Amount
		2-5% of Insured Amount

	3.Construction Machinery according to attached list 4. Clearance of Debris	
Risk		**Deductibles**
Earthquake, Volcanism, Storm, Cyclone, Flood, Inundation, Landslide, Subsidence, Riot and Malicious Persons, Theft, Explosion, Accidental Damage		2-5% of Insured Amount
Section II – Third Party Liability	**Insured Items**	**Deductibles**
	1. Bodily Injury	
	1.1 Any one person	None
	1.2. Total	None
	2. Property Damage	2-5% of Insured Amount

Understanding of Exclusions

A Contractor's All Risks (CAR) insurance policy provides comprehensive coverage for construction projects, but there are certain exclusions that are not covered under the policy. These exclusions help insurers manage risks effectively and ensure that only unforeseen and accidental damages are covered. It is therefore important for employers and contractors to review the extent of cover to assess the suitability of a policy in light of the risks that are likely to occur under the contract.

Common Exclusions in a CAR Policy

1. **Defects and Faulty Workmanship**
   - Loss or damage due to **poor workmanship, defective materials, or faulty design**. However, **resultant damage** caused by these defects may be covered.
2. **Normal Wear and Tear**
   - Gradual deterioration, corrosion, rust, or oxidation of materials.
   - Loss due to **mechanical breakdown** or equipment failure.
3. **Pre-Existing Conditions**
   - Damage to **existing structures** unless specifically covered.
   - Any defects known before the policy was taken.
4. **War, Terrorism, and Political Risks**
   - Damage caused by **war, invasion, riots, strikes, civil commotion, or terrorism**, can be covered through an additional **terrorism insurance** endorsement.
5. **Nuclear and Radioactive Contamination**
   - Loss caused by **nuclear reactions, radiation, or radioactive contamination**.
6. **Willful Misconduct and Fraud**
   - Any intentional damage or fraud committed by the insured or employees.
7. **Financial Losses**
   - Consequential losses such as **penalties for delays, loss of profits, or liquidated damages** due to construction delays.
8. **Non-Compliance with Legal and Contractual Obligations**
   - Claims arising due to non-compliance with government regulations, safety standards, or contractual obligations.
9. **Uninsured Works**
   - **Maintenance period losses** (unless specifically covered).

- Damage occurring after the project is **completed and handed over**.

10. Water Damage Exclusions

- Loss or damage due to **gradual seepage, moisture, or groundwater leakage** unless resulting from an insured peril.

Understanding the provision of Endorsement

An endorsement in a Contractors' All Risks (CAR) insurance policy is a formal amendment or modification to the existing policy terms. It allows the insured (contractors, project owners, or developers) to make changes to coverage, insured amounts, project details, or policy conditions without purchasing a new policy.

CAR coverage may be extended to cover the interests of owner, contractors, and subcontractors. The policy can also be expanded to cover the following events:

001	Strike riot and civil commotion	103	Crops forests and cultures
002	Cross liability	106	Sections
003	Maintenance visits	107	Camps and stores
004	Extended maintenance	108	Construction plant equipment and machinery
005	Construction and/or erection time schedule	109	Construction material
006	Overtime night work night work on public holidays and express freight	110	Safety measures with respect to precipitation flood and inundation
007	Extra charges for airfreight	111	Removal of debris from landslides
008	Structures in earthquake zones	112	Fire fighting facilities and fire safety on construction sites
009	Earthquake	113	Inland transit
010	Flood and inundation	115	Designer's risk
012	Windstorm or wind related water damage	116	Contract works taken over or put into service
013	Property in off site storage	119	Existing property
100	Testing of machinery and installations	120	Vibration removal or weakening of support
101	Tunnels galleries temporary or permanent subsurface structures or installations	121	Piling foundation and retaining wall works
102	Underground cables pipes and other facilities		

Additionally, CAR policies may be designed to include losses incurred when start-up is delayed because of another insured loss. For example, if a structure is damaged and is covered by CAR insurance, then the losses incurred as a result of a delay in opening the property while the damage is being repaired may also be covered. CAR policies can also be expanded to include a provision for escalation, to cover acts of terrorism, and to cover excess third-party liability, among other less common scenarios.

Relation of policy validity and policy premium payment

An insurance policy is generally not valid if the premium is not paid. For an insurance policy to be valid and enforceable, the premium must be paid on time. If unpaid, the policyholder loses coverage, and any claims made during the non-payment period will be rejected. Always check the policy terms regarding premium payments, grace periods, and reinstatement options.

1. No Premium, No Coverage

- An insurance contract is based on the **principle of utmost good faith** and requires the insured to pay the premium for coverage to be active.
- If the premium is not paid, the insurer has no obligation to provide coverage or pay claims.

2. **Renewal and Reinstatement**
   - If the policy lapses due to non-payment, the insured may need to **apply for reinstatement**, which might require a fresh risk assessment or additional charges.
   - Some policies allow automatic renewal if the premium is paid within a specified time.

3. **Legal and Contractual Obligations**
   - The insurance contract explicitly states that coverage is contingent on premium payment.
   - If a claim arises when the policy is inactive due to non-payment, the insurer can legally **deny the claim**.

If, Contractor does not provide policy before starting of works

In General Condition of Contract of Works, Policies and certificates for insurance shall be delivered by the Contractor to the Project Manager for the Project Manager's approval before the Start Date. All such insurance shall provide for compensation to be payable in the proportions of Nepalese Rupees required to rectify the loss or damage incurred.

If the Contractor does not provide any of the policies and certificates required, the Employer may affect the insurance which the Contractor should have provided and recover the premiums the Employer has paid from payments otherwise due to the Contractor or, if no payment is due, the payment of the premiums shall be a debt due.

Responsibility in case of unrecovered damage loss due to non-issuance of policy

If the contract required the contractor to obtain CAR insurance and they failed to do so, the contractor is liable for any damage losses. At the same time, the employer is also somehow have to take responsibility of complication in contract management as there is a provision " If the Contractor does not provide any of the policies and certificates required, the Employer may affect the insurance which the Contractor should have provided and recover the premiums the Employer has paid from payments otherwise due to the Contractor or, if no payment is due, the payment of the premiums shall be a debt due."

Variation order for the unrecovered damage loss due to non-issuance of policy or faulty policy

A Variation Order (VO) is typically issued for design changes, scope modifications, or unforeseen conditions during a project. However, using a VO to compensate for unrecovered damage loss due to a missing or faulty CAR policy is not allowed under standard contract conditions and procurement laws.

Updating the Policy after Variation Order or Design Change or Scope Change

A Contractors' All Risks (CAR) insurance policy is designed to cover risks associated with a construction project. However, when there is a Variation Order, Design Change, or Scope Change, the policy must be updated to reflect the new conditions.

Why Update the CAR Policy?

1. Change in Project Value – A variation order may increase or decrease the total contract price, requiring an adjustment in the sum insured.

2. Extended Project Duration – A scope change or design modification might lead to an extended completion timeline, requiring a policy period extension.
3. Change in Risk Exposure – If new construction methods, materials, or locations are introduced, they may impact the project's risk profile and require an endorsement.
4. Legal and Compliance Requirements – Insurance policies must align with contractual and legal requirements set by the project owner or government authorities.

Key Updates Required in the CAR Policy

1. Adjustment of Sum Insured
   - If the project cost increases due to additional works, the sum insured must be increased accordingly.
   - This ensures that the project is fully covered in case of damage.
2. Extension of Policy Duration
   - If the project completion date is extended, the policy's coverage period must be extended to avoid any coverage gap.
   - The insurer may charge an additional premium based on the extended period.
3. Addition or Removal of Coverage
   - If the scope of work includes new construction techniques, additional structures, or changes in design, the coverage terms may need to be revised.
   - Similarly, if certain risks are no longer applicable, they can be removed to optimize premium costs.
4. Changes in Third-Party Liability Coverage
   - If the variation order affects surrounding areas or third parties, liability coverage must be updated.
   - Example: Expanding the project site may increase risks to nearby properties.
5. Updating Named Insured and Contractors
   - If new subcontractors are introduced due to scope change, they should be added to the policy to ensure coverage.
6. Reassessment of Premiums
   - Based on the updated scope and risks, the insurer may recalculate the premium.

Switching the Insurer during project implementation

Normally, we do not go for Insurer (Insurance firm). New insurer shall not coverage the risk to the works that are done before the switching policy issued.

Many client allow the switching during extension of time to extend the policy coverage period, which is quite risky.

When switching the insurer of a Contractors' All Risks (CAR) policy during project implementation, need a Retrospective Coverage to be purchased. The new insurer may agree to cover past works if a retroactive endorsement is added to the new CAR policy. This must be negotiated and documented before the switch.

Claim Procedure

In the event of any occurrence which might give rise to a claim under this Policy, the Insured shall

a) as soon as practicable notify the Insurers by telephone or facsimile or email as well as in writing, giving an indication as to the nature and extent of loss or damage;

b) take all steps within his power to minimize the extent of the loss or damage;
c) preserve the parts affected and make them available for inspection by a representative or surveyor of the Insurers;
d) furnish all such information and documentary evidence as the Insurers may require;
e) inform the police authorities in case of loss or damage due to theft or burglary.

The Insurers shall not in any case be liable for loss, damage or liability of which no notice has been received by the Insurers within 15 or days mentioned in specific policy days of its occurrence.

Upon notification being given to the Insurers under this condition, the Insured may carry out the repairs or replacement of any minor damage; in all other cases a representative of the Insurers shall have the opportunity of inspecting the loss or damage before any repairs or alterations are effected. If a representative of the Insurers does not carry out the inspection within a period of time which could be considered adequate under the circumstances, the Insured is entitled to proceed with the repairs or replacement.

The liability of the Insurers under this Policy in respect of any item sustaining damage shall cease if said item is not repaired properly without delay.

The Insured shall at the expense of the Insurers do and concur in doing and permit to be done all such acts and things as may be necessary or required by the Insurers in the interest of any rights or remedies, or of obtaining relief or indemnity from parties (other than those insured under this Policy) to which the Insurers are or would become entitled or which is or would be subrogated to them upon their paying for or making good any loss or damage under this Policy, whether such acts and things are or become necessary or required before or after the Insured's indemnification by the Insurers.

If any difference arises as to the amount to be paid under this Policy (liability being otherwise admitted), such difference shall be referred to the decision of an Arbitrator to be appointed in writing by the parties in difference or, if they cannot agree upon a single Arbitrator, to the decision of two Arbitrators, one to be appointed in writing by each of the parties within one calender month after having been required in writing so to do by either of the parties,or, in case the Arbitrators do not agree, of an Umpire to be appointed in writing by the Arbitrators before the later enter upon the reference. The Umpire shall sit with the Arbitrators and preside at their meetings. The making of an award shall be a condition precedent to any right of action against the Insurers.

If a claim is in any respect fraudulent, of if any false declaration is made or used in support thereof, or if any fraudulent means or devices are used by the Insured or anyone acting on his behalf to obtain any benefit under this Policy, or if a claim is made and rejected and no action or suit is commenced within three months after such rejection or, in case of arbitration taking place as provided herein, within three months after the Arbitrator or Arbitrators or Umpire have made their award, all benefit under this Policy shall be forfeited.

If at the time any claim arises under the Policy there is any other insurance covering the same loss, damage or liability, the Insurers shall not be liable to pay or contribute more than the irritable proportion of any claim for such loss, damage or liability.

Claim Payment

The claim amount may be jointly payable to both parties, ensuring that the funds are used for repair and reinstatement. If the work is certified and paid to the contractor, such received claim amount shall be received by Client.

If a third party (e.g., a neighboring property owner or a worker) suffers loss due to construction activities, the claim is paid directly to the affected third party under the third-party liability section of the policy.

Action against the Fake Insurance Policy

If a contractor submits a **fake Contractors' All Risks (CAR) insurance policy**, it is a serious **fraudulent act** that can lead to legal, financial, and contractual consequences followed by Blacklisting.

Before taking any action, confirm whether the policy is genuinely fake or if there is a misunderstanding. Steps to verify:

✓ **Contact the Insurer** – Directly communicate with the insurance company mentioned in the policy to confirm its validity.

✓ **Check the Policy Number** – Cross-check the policy number and details with the insurer's records.

✓ **Review the Policy Document** – Look for inconsistencies, such as **forged signatures, missing endorsements, incorrect policy wording, or unusual formatting**.

✓ **Confirm Payment of Premium** – Fake policies often lack actual **premium payments** to the insurer.

Policy coverage for the Perils during DLP

A **Contractors' All Risks (CAR) policy** typically covers perils risks **only during the construction phase**. However, coverage **during the Defects Liability Period (DLP)** depends on the **policy terms, extensions, and endorsements**.

For the risk related to the maintenance activities under defect liability, is usually covered. More clarification need from Nepal Insurance Authority, Nepal.

Dispute in Insurance Claim

If an insurance firm **denies a claim** under Nepal's insurance laws, the insured party (contractor, project owner, or beneficiary) has several **legal and procedural options** to dispute the decision and seek compensation.

a. Review the Policy & Denial Reasons

✓ **Check the Policy Terms & Conditions** – Verify whether the claim is within the coverage scope.

✓ **Understand the Reason for Denial** – The insurer must provide a written explanation for rejecting the claim.

✓ **Examine Nepal Insurance Act & Regulations** – Ensure the denial aligns with legal provisions.

📌 ***Possible Reasons for Denial:***

- Non-payment of premiums.
- Exclusions in the policy.
- Late claim reporting.
- Fraud or misrepresentation.
- Disputes over policy interpretation.

b. Request Reconsideration from the Insurer

- If the denial seems **unjustified**, submit a **formal appeal** with additional evidence (photos, reports, legal documents).
- Engage in **negotiation or mediation** with the insurer.

c. File a Complaint with the Beema Samiti (Insurance Board of Nepal)

- **Beema Samiti** (Nepal Insurance Regulatory Authority) oversees insurance disputes.
- If negotiations fail, file a **formal complaint** with Beema Samiti.
- Provide all supporting documents: policy copy, claim details, insurer's response, project agreements, etc.

  Beema Samiti's Role:

  - Investigates unfair claim denials.
  - Directs insurers to settle valid claims.
  - Imposes penalties on insurers violating laws.

d. Legal Action (Insurance Tribunal & Courts)

If Beema Samiti's resolution is unsatisfactory:

- **Approach the Insurance Tribunal** – Nepal has a specialized **Insurance Tribunal** for claim disputes.
- **File a Civil Lawsuit** – As a last resort, file a lawsuit in Nepal's courts to demand compensation.

Recent trends of administration

- Ram Chandra Poudel*

Introduction

In general, administration refers to the process or activity of managing and organizing the affairs of an organization, institution, or government. It involves the planning, organizing, directing and controlling of resources (like people, finances, and information technology) to achieve specific goals in business arena.

In government, the term administration refers to the group of people who govern or manage public affairs for the attainment of the set objectives. In health sector, it refers to the act of giving a medication to a patient and the like.

The term administration was used as control type in the past. These-days, it is mostly used as managing resources for the intended purpose. For these, the use of AI is essential. The term AI (Artificial intelligence) can be described as a set of technologies that enable computers to perform a variety of advanced functions, including the ability to see, understand and translate spoken and written language, analyze data, make recommendations. Administration is often used in various contexts, such as:

- **Business Administration**: Managing the operations of a company or organization to ensure efficiency and effectiveness.
- **Public Administration**: The management and implementation of government policies and services to serve the public.
- **Educational Administration**: The process of managing schools, colleges, or universities, including tasks like budgeting, staffing, and curriculum planning.

In essence, administration is about ensuring that resources are used efficiently to meet an organization's objectives. Administration refers to the process of organizing, managing, and overseeing activities within an organization, institution, or government. It involves planning, directing, coordinating, and controlling resources to achieve specific goals.

New Public Administration (NPA) is a concept that emerged in the 1960s and 1970s, emphasizing responsiveness, efficiency and a focus on serving the public in a more decentralized, participatory and client-oriented manner. In the context of South Asia, countries have made various reforms aligning with the principles of NPA to improve governance and public service delivery.

"New administration" typically refers to a newly appointed or established government, leadership team, or organization in charge of managing operations, policies, or decision-making. It could be related to:

- **Political Context**: A newly elected or appointed government or leadership team in power. For instance, when a new president takes office, the new administration will refer to the group of individuals, policies, and strategies they implement during their term.

* Director, Office of the Auditor General

- **Business/Organizational Context**: A newly formed leadership team in a company or organization, responsible for making strategic decisions, restructuring, or implementing new policies.
- **Environmental Context:** The environment determines the pace of administration.

In this article, the discussion is made about the administration found especially in South Asia.

New trends of administration:

The "new administration" often brings changes in direction, priorities, and policies compared to the previous one. It also refers to recent changes in leadership at various levels — national governments, local governments, institutions, or corporations and the like. Let us discuss with examples as:

In United Kingdom, A Labour government led by Keir Starmer replaced the Conservative government after 14 years in power for economic recovery, climate change by the General Election in July, 2024.

Likewise, in September 2024, Marxist leader Anura Kumara Dissanayake became Sri Lanka's first ever leftist president, representing the National People's Power (NPP) coalition for the purpose of restructuring US $25 billion of external debt (IMF-backed), tackling corruption, and resetting foreign policy—initial visits to India and China signal a careful geopolitical recalibration.

It is found particularly in business, government, and education, reflect a shift toward more efficient, transparent, and inclusive practices. Some of key trends include the following.

a. Digital Transformation and Automation

- **Automation in Administrative Tasks**: Many organizations are implementing AI (Artificial Intelligence), machine learning, and robotic process automation (RPA) to streamline administrative tasks such as data entry, scheduling, and customer service.
- **Cloud-Based Systems**: Cloud solutions are replacing traditional software, allowing for easier data sharing and collaboration. This leads to increased flexibility and cost efficiency for administrative operations.

b. Data-Driven Decision Making

- **Analytics in Administration**: The use of data analytics is helping administrators make more informed decisions. In both the public and private sectors, data is being used to improve resource allocation, optimize processes and predict trends.
- **Performance Metrics**: There is an increasing reliance on key performance indicators (KPIs) and dashboards to monitor progress, ensuring that departments and organizations operate effectively.

c. Remote Work and Hybrid Models

- **Flexible Work Arrangements**: Remote work and hybrid work models have become mainstream. Administrative practices are evolving to support these arrangements through virtual collaboration tools, digital document management, and virtual meetings.

- **Employee Well-being**: There's a growing focus on improving the work-life balance of employees through policies that encourage flexibility, mental health support, and wellness programs.

d. Inclusive Leadership and Diversity

- **Diversity, Equity and Inclusion (DEI)**: Administrative leaders are placing a stronger emphasis on DEI in the workplace. This includes implementing policies that promote diverse hiring, creating an inclusive culture and offering equal opportunities for growth.
- **Inclusive Decision-Making**: More organizations are adopting decision-making processes that involve a wider range of perspectives, ensuring that leadership teams better represent the diverse population they serve.

e. Transparency and Accountability

- **Open Government**: In public administration, there is an increasing trend toward transparency and open data. Governments are adopting open data policies that allow citizens to access public records and data, increasing trust and accountability.
- **Governance Models**: Many organizations are exploring more democratic or flat governance structures where decision-making is more decentralized, allowing for greater participation from various levels within the organization.

f. Sustainability and Corporate Social Responsibility (CSR)

- **Green Administration**: With increasing awareness of climate change, there is a stronger push for sustainable practices in administrative functions. This includes reducing paper usage, energy efficiency and sustainable procurement policies.
- **CSR Focus**: Companies are investing in social responsibility initiatives, and administrative functions are increasingly tied to the organization's broader CSR goals, such as addressing environmental issues, supporting local communities, and engaging in ethical business practices.

g. Employee Empowerment and Leadership Development

- **Decentralized Decision-Making**: More organizations are empowering employees at all levels to make decisions, fostering a sense of ownership and responsibility.
- **Leadership Training**: There's a greater emphasis on training and developing leaders at all levels to adapt to changing business environments and to manage diverse teams effectively.

h. Agility and Innovation

- **Agile Administration**: Many organizations are applying agile methodologies, which emphasize flexibility and quick response to change, to their administrative processes. This helps businesses remain competitive in fast-paced environments.
- **Innovative Administrative Tools**: The adoption of new tools and platforms (like collaborative software, project management tools and automated workflow systems) has been rising to enhance productivity and improve communication.

i. Regulatory Compliance and Risk Management

- **Increased Regulatory Scrutiny**: Administrative bodies are adapting to the increasing complexity of regulatory environments. This includes ensuring

compliance with data privacy laws (e.g., GDPR), industry standards, and local regulations.

- **Cyber security**: As administrative functions increasingly rely on digital systems, there is a strong focus on strengthening cyber security practices to protect sensitive data.

j. Customer-Centric Administration

- **Focus on Customer Experience**: In both public and private sectors, the trend is moving toward providing better customer service through streamlined administrative processes. This involves utilizing CRM (Customer Relationship Management) systems and creating more responsive customer service strategies.
- **Personalized Services**: Administrators are also using data to offer more personalized services to clients, whether in healthcare, education, or customer-facing business sectors.

These trends are reshaping how administrations function, making them more agile, technology-driven, inclusive, and responsive to the needs of a dynamic environment.

Current gaps

The following gaps accelerated to new administration in the changing context.

S.N.	Category	Gaps
1	Governance	Weak bureaucracy, politicization, poor devolution
2	Fiscal	High debt, low revenue, limited budget space
3	Economy	Reform inertia, youth unemployment, skills mismatch
4	Regionalism	Political distrust, environmental externalities
5	Climate	Underfunded adaptation, lack of coordination
6	Digital	Connectivity and literacy gaps
7	Social Services	Health and agriculture services under-resourced

Governmental Administration

When it comes to a new governmental administration, there are several aspects to consider for creating an effective and forward-thinking leadership structure. Let us discuss some of the key recommendations that can help guide a successful transition to new governmental administration. They are:

a. Transparency and Accountability

- Open communication: Ensure transparency in decision-making. Regularly update the public on government activities, budget spending, and policy changes.
- Independent oversight: Set up independent bodies to oversee corruption and ensure accountability, such as anti-corruption commissions or government audits.

b. Public Engagement

- **Inclusive policy development**: Engage citizens and experts through consultations, public hearings, and surveys to make policies more inclusive and reflective of the people's needs.
- **Civil society partnerships**: Strengthen partnerships with non-governmental organizations (NGOs), community groups, and businesses to gather diverse perspectives.

c. Efficiency in Governance

- **Digital governance**: Invest in digital tools and platforms to make government services more accessible and efficient (e.g., e-governance, digital ID systems).
- **Streamlining bureaucracy**: Simplify administrative procedures to reduce red tape and increase government responsiveness.

d. Strong Rule of Law

- **Judicial independence**: Ensure that the judicial system operates independently, free from political influence, to maintain a fair and just legal system.
- **Protection of human rights**: Prioritize the protection of basic human rights, including freedom of speech, press, and assembly.

e. Economic Reform and Sustainability

- **Diversified economy**: Focus on diversifying the economy to reduce reliance on a single sector (e.g., oil, agriculture) and promote innovation, technology, and education.
- **Social welfare systems**: Invest in social programs like healthcare, education, and unemployment benefits to support vulnerable populations.
- **Sustainable policies**: Incorporate long-term sustainability in policies—such as renewable energy, climate change mitigation, and responsible resource management.

f. Foreign Policy and Diplomacy

- **Strengthening alliances:** Build and maintain strong diplomatic relationships with both neighboring countries and global powers. Prioritize peaceful cooperation and trade.
- **Promote regional stability:** Actively work on regional peace initiatives, especially if your country is part of volatile regions or dealing with cross-border issues.

g. Education and Innovation

- **Invest in education:** Reform and modernize the education system, focusing on skill development and vocational training to meet the demands of the global economy.
- **Encourage innovation:** Create a policy environment that promotes research and development (R&D), technological advancement, and startup ecosystems.

h. Security and Safety

- **National security:** Strengthen security forces and intelligence networks to ensure the safety of citizens, but ensure that this does not infringe upon civil liberties.
- **Crime reduction:** Focus on both preventive measures and rehabilitation in criminal justice to reduce crime rates and improve community safety.

i. Environmental Stewardship

- **Climate change action:** Implement policies that tackle climate change, such as carbon reduction initiatives, renewable energy investments, and sustainable infrastructure.
- **Conservation and biodiversity:** Protect natural habitats, wildlife, and ecosystems through stronger environmental regulations.

j. Development and Succession of Leadership

- **Training future leaders:** Invest in leadership training for public servants at all levels to build a robust and efficient government workforce.
- **Succession planning:** Establish clear plans for leadership succession to ensure stability and continuity in the event of political transitions.

k. Overhauling Health System

- **Access to healthcare:** Work towards ensuring that all citizens have access to affordable and quality healthcare.
- **Public health systems:** Strengthen public health infrastructure and respond proactively to potential health crises (e.g., pandemics, epidemics).

In short, a new governmental administration should aim for a holistic approach, balancing governance efficiency with the promotion of social justice, economic growth, environmental sustainability, and international co-operation. By focusing on these areas, the administration can create a foundation for a more prosperous, peaceful, and inclusive future.

South Asian Context of New Public Administration

The examples of new administration reforms in South Asia can be discussed as:

a. India: The Right to Information Act (2005)

- **Objective:** The Indian government enacted the Right to Information (RTI) Act in 2005 to promote transparency, accountability and responsiveness in government operations. This act allows citizens to request information from government authorities, fostering a more participatory approach to governance.
- **Impact:** The RTI Act has enabled citizens to hold public officials accountable, reduce corruption, and ensure that public services are responsive to the needs of the people.

Likewise, India's administrative landscape in 2025 is undergoing significant transformation, driven by digital innovation, structural reforms and a renewed focus on citizen-centric governance. India is rapidly digitizing its administrative processes. As of February 2025, over 92% of government files were created digitally, with 94% of receipts processed electronically. This shift has streamlined decision-making, reducing the average number of transaction levels and the government is implementing AI-driven tools like the Krishi 24/7 platform, which assists the Ministry of Agriculture in monitoring agricultural news and trends.

b. Bangladesh: Public Service Reform Commission (PSRC)

- **Objective:** Bangladesh established the Public Service Reform Commission in the early 2000s to enhance the efficiency and accountability of the public administration system. The reforms focused on civil service modernization, capacity building, and improving service delivery mechanisms.
- **Impact:** Through these reforms, the government aimed to improve the quality of public service, reduce inefficiencies and enhance the responsiveness of the civil services to the needs of citizens.

c. Sri Lanka: e-Government Initiatives

- **Objective:** Sri Lanka has implemented various e-government initiatives to improve public administration by providing citizens with easier access to government services. The government's use of digital platforms for delivering services is a significant aspect of New Public Administration.
- **Impact:** These initiatives have improved the accessibility, transparency, and efficiency of public services, particularly in areas like land records, taxation, and public grievances.

d. Pakistan: Civil Services Reforms (2000)

- **Objective:** In the early 2000s, Pakistan undertook a series of civil service reforms under the Military regime of Pervez Musharraf. These reforms aimed at making the civil service more efficient, reducing corruption, and creating a service-oriented bureaucracy.
- **Impact:** The reforms introduced merit-based recruitment and performance appraisals, aiming to reduce political influence and improve the accountability and efficiency of the civil service.

e. Maldives: Decentralization and Local Government Act (2010)

- **Objective:** The Maldives introduced decentralization reforms, shifting certain powers and responsibilities from the central government to local councils. The Local Government Act of 2010 was a major step toward decentralizing governance and promoting citizen participation at the local level.
- **Impact:** Local governments gained more autonomy, and citizens had a greater role in decision-making and service delivery, making governance more responsive to local needs.

These examples illustrate how New Public Administration principles have been implemented across South Asia to improve governance, increase public sector accountability, and promote citizen engagement. The focus on transparency, efficiency, and decentralization is crucial in addressing the diverse challenges that these countries face in terms of public administration.

f. **Nepal:** The New Public Administration (NPA) in Nepal is a modern approach that focuses on making public administration more responsive, efficient and accountable, with an emphasis on serving the public and addressing issues of governance. The principles of New Public Administration in Nepal are influenced by broader global trends, such as decentralization, citizen participation and a focus on results-oriented management.

The responsibility of global challenges also encourages to change the pattern of administration of Nepal. The example of such initiatives are launching of the Nagarik App to provide government services digitally, expansion of online registration, tax payment, land record digitization (LRIMS), etc.

Some examples of New Public Administration principles in Nepal include the following:

1. **Decentralization and Local Governance:**

1.1. Nepal has made significant progress in decentralizing administrative authority to local governments after the promulgation of the Local Government Operation Act, 2017. The creation of municipalities and rural municipalities (Gaunpalikas) has allowed local bodies to make decisions on governance and development projects tailored to the needs of their communities.

1.2. This shift ensures that public administration becomes more responsive and relevant to the specific needs of different regions in Nepal.

2. **E-Governance and Digitalization:**

2.1. Nepal has increasingly focused on e-governance initiatives to improve transparency and reduce corruption in public administration. The e-governance framework in the country aims to integrate technology with public service delivery, making processes faster, more efficient, and more accessible.

2.2. The Citizen Portal, Nepal's digital identity project (NID) and online application systems for services like passports and citizenship certificates reflect efforts to modernize government services.

3. **Citizen Participation:**

3.1. NPA stresses the importance of citizen involvement in decision-making processes. In Nepal, this is demonstrated through the Citizen Charter, which is designed to inform the public about the rights and responsibilities of citizens, as well as to make public services more transparent.

3.2. Local governance reforms have also encouraged public participation in budgeting, planning, and decision-making processes through public hearings, community consultations, and participatory budgeting.

4. **Performance-Based Public Service Delivery:**

4.1. Nepal's public administration has adopted performance management tools and a focus on results. The government has worked on introducing key performance indicators (KPIs) and service-level agreements (SLAs) for government officials to improve the efficiency and effectiveness of public services.

4.2. Various departments, such as Nepal Electricity Authority and Health Ministry, are increasingly focusing on service outcomes and customer satisfaction rather than just output.

5. **Public Sector Reforms:**

5.1. In the context of NPA, Nepal has introduced civil service reforms, which include training programs to enhance the capacity of government employees and a shift toward merit-based recruitment and performance evaluations. The Public Service Commission (PSC) has been instrumental in ensuring the efficiency and quality of the public service.

6. **Decentralization and Local Governance**

6.1. NPA emphasizes decentralization, which aligns well with Nepal's recent shift towards federalism. The promulgation of the 2015 Constitution of Nepal transformed the country into a federal republic, creating local governments with significant autonomy.

6.2. This decentralization is intended to promote more responsive and accountable governance, bringing decision-making closer to the people and improving public service delivery. It aims to address local needs and empower communities to take charge of their development.

7. **Citizen-Centric Approach**

7.1. One of the central ideas of NPA is a focus on the citizens and public participation in the decision-making process. In Nepal, this has been emphasized in the formulation of policies that aim to make governance more inclusive and participatory.

7.2. The government has been working on improving its e-Government services, ensuring better access to public services through technology, and involving citizens in the planning process, especially through local and regional consultations.

8. **Reform in Public Institutions**

8.1. Nepal has introduced various reforms in public administration to enhance accountability and transparency. For example, the Public Service Commission and Anti-Corruption Commission in Nepal play key roles in ensuring that public officials are accountable for their actions.

8.2. NPA's advocacy for a professionalized, less hierarchical, and more service-oriented bureaucracy has also found some reflection in Nepal's attempt to reorient its public administration system toward more efficient and effective service delivery.

9. **Public-Private Partnerships (PPPs)**

9.1. NPA calls for greater interaction between the public and private sectors. In Nepal, this is seen in various infrastructure and development projects, where public-private partnerships (PPPs) are being utilized to boost economic development and improve public services.

9.2. For instance, in sectors such as energy, transportation, and education, PPPs are being explored as a means to improve service delivery while ensuring better resource utilization and innovation.

10. **Accountability and Transparency Initiatives**

10.1. The NPA framework advocates for better governance through mechanisms of transparency and accountability. In Nepal, this has led to greater use of tools such as the Right to Information Act (2007) and Nepal's Open Government Partnership initiatives.

10.2. These initiatives are designed to improve the relationship between the government and its citizens, encouraging transparency in public services, reducing corruption, and promoting a more inclusive and participatory governance process.

11. **6. Focus on Service Delivery**

11.1. The NPA model emphasizes the importance of improving public service delivery. In Nepal, reforms have been introduced to improve public service standards, particularly in areas such as health, education, and social welfare.

11.2. Government initiatives such as One Door Services and digitizing government processes are part of this shift to streamline and simplify public service delivery, making it more efficient and user-friendly for citizens.

12. **Human Resource Development and Training**

12.1. NPA stresses the importance of a well-trained and motivated workforce in public administration. In Nepal, there have been efforts to professionalize the civil service through improved training programs and enhancing the capacities of civil servants.

12.2. The Nepal Administrative Staff College (NASC) has been at the forefront of providing training to civil servants in various areas, including governance, management and public policy, in line with the principles of New Public Administration.

13. **Performance-Based Management**

13.1. NPA advocates for performance-oriented public administration. In Nepal, there has been a shift towards linking the performance of public servants and departments to measurable outcomes. Performance-based evaluations and systems have been introduced, particularly in key ministries such as finance, education, and health.

13.2. The introduction of tools like the Annual Performance Report and Public Service Delivery Indicators is in line with this trend, aiming to improve efficiency and outcomes in public administration.

Challenges and Limitations in Nepal's Context

It can be simply described as follows:

- **Institutional Capacity:** Despite the positive reforms, Nepal still faces challenges in fully implementing the NPA approach due to limited institutional capacity, corruption and political instability.
- **Political Interference:** Frequent changes in political leadership and governance structures often undermine long-term planning and the continuity of reforms.
- **Resource Constraints:** While decentralization and local governance are key aspects of NPA, many local bodies in Nepal struggle with resource constraints and lack of technical expertise.

Recommendations

The way forward for adopting the new administration can be summarized as:

- Streamline nomination and confirmation processes (e.g., reduce confirmation bottlenecks).
- Reprioritize legislative strategy, focusing on medium-sized wins rather than sweeping bills.
- Strengthen regulatory muscle for more decisive executive actions and public participation.
- Reinforce defense/diplomacy funding to meet modern challenges.

- Enhance public communications around ongoing infrastructure and climate progresses.

Actually, strong ambitions hampered by political gridlock, fiscal realism, institutional inertia, and staffing shortfalls. Addressing them will require bold leadership, clearer messaging, and structural reforms as well as giant decisions.

Conclusion

The conclusion of a new administration typically reflects on the early successes, challenges and directions of the incoming leadership. We can summarize the new administration, whether in a political, business or organizational or environmental context. They are as follows:

a. **Assessment of Initial Impact:** The new administration's effectiveness in implementing its agenda in the first months or years is critical. This includes evaluating any significant policy changes, initiatives or reforms that have been successfully passed or launched. For a political administration, this could involve assessing new laws, changes in foreign policy or shifts in the domestic economy.

b. **Challenges and Obstacles:** Every administration faces hurdles. These might include opposition from other political parties, internal disagreements, resistance from interest groups or unforeseen crises (e.g., economic downturns, global conflicts, or pandemics). The ability of the administration to navigate these challenges is crucial to its overall effectiveness and public perception.

c. **Public Reception:** How the administration is viewed by the public, media, and other key stakeholders is important. This involves public opinion, approval ratings, and the administration's ability to build relationships with different sectors of society. A successful administration typically has a strong connection with its constituents, though this may evolve over time as political realities change.

d. **Economic or Organizational Performance:** For political administrations, the state of the economy is often a key point of evaluation. For businesses or organizations, the focus would be on the administration's ability to improve productivity, manage resources effectively, and drive growth.

e. **Vision for the Future:** The new administration should ideally conclude with a clear vision for the future, outlining its goals and priorities for the coming years. This could include long-term strategic plans for development, growth, stability or other major changes.

f. **Legacy Building:** Early in the life of an administration, the groundwork is laid for its potential legacy. This includes the framing of long-term projects, reforms, or ideas that could define its historical impact

References

- Website of South Asian countries' government
- Economic Survey, 2081/82, MoF, Nepal
- Ministrywise Progress Report, 2081/82, MoF, Nepal
- Budget Speech, 2082/83, MoF, Nepal

Handling Audit Evidence in Public Sector Auditing



✍ **Santosh Sapkota***

Abstract

Governance in the eye of the Auditor General (AG) is a powerful lens that goes beyond traditional financial oversight which emphasizes accountability, integrity, transparency and performance—all essential for public trust and service delivery. All this due process audit evidence stands as the foundation of credible, objective and high-impact public sector auditing. This article will explore the various aspects of evidence handling within the institutional framework of the Office of the Auditor General Nepal (OAGN) and analyze how audit evidence is currently managed in financial, compliance and performance audits, and how this could be improved in future. To this end, it draws information from the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs), as well as national and SAI-level audit arrangements. The article also looks at how the Nepal Audit Management System (NAMS) works in practice and how it is organized in respect to audit evidence. Key recommendations include enhancing the functionality of NAMS, integrating them with other government data and information systems, reinforcing legal provisions, and investing in the professional development of auditors. These reforms are key to ensuring high-quality audits, enabling evidence-based decision-making and fostering public trust in the Nepal government's accountability framework.[1]

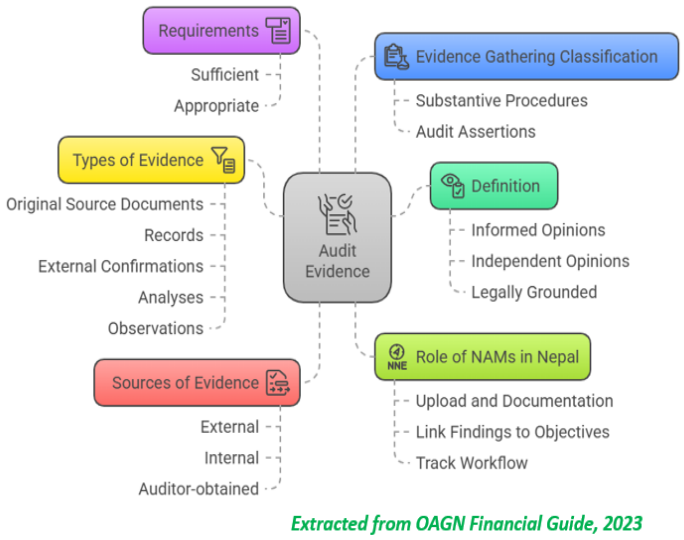
Introduction

'Audit evidence' refers to the information collected and used by auditors to support their findings, conclusions and recommendations. Audit evidence is the foundation of credible and objective auditing and is essential for ensuriएng the reliability of audit results. It supports to assess legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness. Where audit findings influence governance, policy reform and public trust, the quality and management of audit evidence is of critical importance. The Supreme Audit Institution of Nepal (SAI Nepal), formally the OAGN, is mandated by the Constitution to audit accounts. The effective discharge of this mandate is dependent on the collection and evaluation of sufficient and appropriate evidence to support audit conclusions.

* Director, Office of the Auditor General

[1] "Nepal's Public Sector Accountability Framework" refers to the ए the use of public resources, policy implementation, service delivery, and financial stewardship.

While explaining the inherent limitations of an audit, the Financial Audit Guide (2023) of the OAGN defines the nature of audit evidence as being persuasive rather than conclusive. The guide determines the auditor's responsibility to obtain sufficient and appropriate audit evidence regarding compliance with provisions of laws and regulations that may have a material effect on financial statements, amounts and disclosures. Alongside this, the guide considers the following documents to be audit evidence:



Extracted from OAGN Financial Guide, 2023

- Original source documents (payment advices, invoices, tender documents and vouchers of the auditee);
- Schedules / working papers completed by the auditors such as a summary listing of selected transactions for testing included in the work done by the auditor, stating and explaining the conclusions that were drawn.

According to the ISSAI-100, audit evidence refers to "any information used by the auditor to determine whether the subject matter complies with the applicable criteria". Basically, the information used by auditors in arriving at conclusions on which the audit opinion is based is called audit evidence but in the digital age, audit evidence also includes information systems data, electronic transactions and digitally signed documents during all this due process.

Significance of Audit Evidence

Every audit finding, observation and recommendation is underpinned by evidence. Without reliable evidence, audit reports may lack legitimacy, which can weaken institutional accountability and erode public trust. In Nepal's public sector, where financial irregularities, program inefficiencies and compliance lapses are recurring issues, audit evidence ensures that conclusions are appropriate and defensible to spending units, the legislature and the public.

Constitution of Nepal and the Audit Act, 2075 (2019) establishes provisions for the collection and use of audit evidence. Which includes examining whether operations are economical, efficient, effective, and in accordance with applicable laws. Audit evidence plays a significant role to ensuring transparency and due process in assessing public financial management, support parliamentary scrutiny through the Public Accounts Committee (PAC) and promos remedial action through clear, substantiated recommendations. Significance of audit evidence in public sector auditing is depicted in the figure.

Auditors under the OAGN are expected to apply both professional judgment and methodological rigor to gather and assess evidence across different audit types mainly financial, compliance, and performance. The implementation of the NAMS has transformed how evidence is collected, stored, and referenced. However, a systemic concern has emerged regarding the lack of structured alignment between uploaded evidence and specific audit objectives or findings, requiring policy and procedural attention.

Furthermore, the OAGN Quality Assurance Review Handbook (2023) underscores that audit evidence must be both sufficient and appropriate, where sufficiency refers to the quantity of evidence, and appropriateness is determined by its competence, relevance, and reasonableness. The handbook emphasizes the importance of adequate documentation throughout the audit process, including the evidence itself, the planning basics, the procedures performed and the audit findings. This thorough documentation serves multiple critical purposes:

- It confirms and supports the auditor's conclusions, opinions and reports,
- Enhances audit efficiency and effectiveness,
- Provides a reliable reference for future audits or external inquiries and
- Ensures compliance with auditing standards.



Standards and Requirements

The effectiveness and credibility of public sector auditing depend on adherence to internationally recognized standards and the national legal framework. The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) has pronounced a comprehensive set of auditing standards for audit evidence and ensure that audit evidence is sufficient in quantity, appropriate in quality, relevant, reliable and properly documented, in order to support audit findings and uphold public trust. International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs) emphasizes the core principles of reliability, relevance, sufficiency, and appropriateness of audit evidence. The relevant ISSAIs applicable to different audit types with respect to audit evidence are explained below.

Fundamental Principles		
Standard	**Title**	**Relevance to Audit Evidence**
ISSAI 100	Fundamental Principles of Public Sector Auditing	▪ Establishes that all audit conclusions must be supported by sufficient and appropriate audit evidence.
Financial Audit Standards		
ISSAI 200	Financial Auditing Principles	▪ Outlines objectives and principles for gathering audit evidence.
ISSAI 2200	Overall Objectives of the Independent Auditor and the conduct of an audit in accordance with ISSAIs	▪ Emphasizes the need for sufficient and appropriate audit evidence to support audit opinion.

ISSAI 2230	Audit Documentation	▪ Specifies how evidence should be documented to support audit conclusions.
ISSAI 2500	Audit Evidence	▪ Provides detailed guidance on obtaining, evaluating, and documenting audit evidence in financial audits.
Compliance Audit Standards		
ISSAI 4000	Compliance Audit Standard	▪ Requires that audit findings be supported by evidence that is sufficient, appropriate, and relevant to the audit objective.
Performance Audit Standards		
ISSAI 3000	Performance Audit Standard	▪ Highlights that conclusions must be based on valid and reliable audit evidence and analysis.
SAI Organizational Requirements		
ISSAI 130	Code of Ethics	▪ Reinforces the importance of objectivity and professionalism in handling evidence.

The principles of reliability, relevance, sufficiency and appropriateness of audit evidence guide auditors in exercising professional judgment and ensure that audit conclusions are credible, objective and defensible. These principles, embedded in ISSAIs, promote a systematic approach to evidence collection, evaluation and transparent documentation is core to high-quality audit reporting. For OAGN, Nepal Government Auditing Standards (NGAS) in line with ISSAIs govern the expectations for the collection, analysis and documentation of audit evidence, reinforcing broader goals of transparency and accountability.

Historically, Nepal adhered to the Government Audit Standard, 2053 (1996) and the Government Audit Policy Standards, 2063 (2006). In recent years, the Nepal Government Auditing Standards (NGAS), 2021 has been endorsed and adopted, introducing updated standards and operational manuals aligned with the country's evolving legal and institutional framework. Currently, the Financial, Performance and Compliance Audit Guide, 2023 are in use, providing detailed guidance for audit. Each year, the AG announces and implements the Annual Audit Plan and Program, which governs all audit activities across sectors. Additionally, more than 11 directives (including NAMS directives) have been issued, all of which have direct linkages to the obtaining, analyzing, documenting and use of audit evidence in ensuring effective and accountable public auditing.

Characteristics of Audit Evidence

The OAGN Compliance Audit Guide, 2023 emphasizes that auditors must plan and perform procedures to obtain sufficient and appropriate audit evidence to support conclusions aligned with the selected level of assurance. The nature and sources of evidence should be determined by key factors such as the intended assurance level, audit criteria, materiality, subject matter and scope of the audit. Hence, the triangulation *(a strategy that uses multiple data sources or methods to verify information and enhance the reliability of audit findings)* of multiple types of evidence; such as documentary, testimonial and analytical enhances the reliability of audit conclusions and minimizes the risk of errors, omissions, or bias. Audit evidence should satisfy following features to stand qualitative manner;

- **Sufficiency**: Refers to the quantity of evidence required to support audit findings. This is influenced by materiality, risk assessment, and audit scope.
- **Relevance**: Evidence must relate directly to the audit criteria and objectives.
- **Reliability**: Depends on the source and method of collection; for example, third-party confirmations are generally more reliable than self-declared information.
- **Objectivity**: Evidence should be free from bias and not selectively chosen to support a predetermined conclusion.



Types and Methods of Audit Evidence

Audit evidence may originate from diverse sources and in various forms. Understanding the typology of evidence enables auditors to plan and execute audit procedures more effectively. Auditors move into the audit execution phase after they have reviewed the subject matter, criteria, scope prepared overall audit strategy and audit plan. Based on the audit procedures identified in planning the audit, auditor gathers and documents evidences to form a conclusion or opinion as to whether the subject matter, in all material respects, complies with established criteria.

The nature and sources of the necessary audit evidence shall be determined by the desired level of assurance, the criteria, materiality, the subject matter and the scope of the audit. Sufficient audit evidence is related to the decision about the level of assurance. The nature of audit evidence differs depending on the type of audit. For limited assurance engagements, audit evidence is mostly based on analytical procedures and inspections. For reasonable assurance engagements, however, the auditor would normally need to perform all the standard audit techniques. OAGN Performance Audit Guide, 2023 mentioned different types and methods of audit evidence as follows;

Types of Audit evidence	Methods of evidence collection
Testimonial evidence	▸ Interviews ▸ Surveys, questionnaires ▸ Focus groups ▸ Reference groups
Documentary evidence	▸ Document review ▸ File reviews ▸ Using existing statistics ▸ Using existing databases
Physical evidence	▸ Observation of people ▸ Inspection of objects or processes ▸ Experiments, e.g., level of computer data ▸ Security
Analytical evidence	▸ For instance: Quantitative data collection methods. DEA (Data Envelopment Analysis), regression analysis. ▸ Computations, comparisons, separation of information into components, and rational arguments

Source: OAGN Performance Audit Guide, 2023

- **Documentary Evidence**: Includes financial statements, vouchers, contracts, procurement documents and policy directives.
- **Physical Evidence**: Results from direct observation, such as inspections of assets or project sites.
- **Testimonial Evidence**: Obtained through interviews, inquiries, or written statements from responsible officials or stakeholders.
- **Analytical Evidence**: Derived from computations, comparisons, and trend analyses using quantitative or qualitative data.

In public sector auditing, a variety of techniques are used to gather credible and sufficient evidence. No single method is conclusive, so triangulation of evidence is essential to ensure the reliability of the audit. The choice of technique depends on the objectives of the audit, the risk assessment and the nature of the entity. Using a combination of methods improves audit quality and ensures transparency, particularly when evidence supports both the compliance and performance aspects of governance. Key techniques include:

Technique/Methods	Description	Example	Audit Consideration
Inspection	Examination of records, documents, or physical assets	Inspecting procurement files or verifying physical presence of vehicles and equipment's	Useful for verifying existence and compliance
Observation	Watching a process or procedure being performed	Observing store inventory being counted or revenue handling procedures	Auditor's presence may influence behavior
Inquiry / Interview	Seeking information from knowledgeable persons inside or outside the entity	Interviewing and discussing finance officers, project managers, or service beneficiaries	Must be corroborated by documentary evidence
Confirmation	Obtaining a written response from a third party	Bank confirmation letters, Tax adjustment letter, Users Committees (UCs) account balances	Highly reliable if sourced independently
Recalculation	Checking mathematical accuracy of documents or records	Recalculating payroll or budget allocations	Verifies accuracy of reported figures
Reperformance	Auditor independently executes the procedure or control originally performed	Re-performing eligibility checks for social benefit disbursements	Effective for testing control effectiveness
Analytical Procedures	Comparing data, ratios, trends, or benchmarking	Comparing expenditure and Revenue Collection trends over 3 years across departments	Depends on availability and consistency of baseline data
Documentary Review	Scrutiny of accounting documents, policies, and government instructions	Reviewing budgetary documents, audit trail records, compliance files	Relevance and authenticity are critical
Third-Party Reports	Use of evaluations or reports from other credible organizations	World Bank (WB), Asian Development Bank (ADB) and United Nations Development Program (UNDP) evaluation reports on a development program audited by OAG	Cross-validates audit findings or highlights risk areas
Photographic / Geographic Information System (GIS)	Use of visual or spatial evidence in field verification	Global Positioning System (GPS)-stamped photo of infrastructure site visit, tagging with explanation	Strong support in performance or field-based audits

Current Status of Evidence Handling

OAGN has taken significant strides in modernizing its audit processes, particularly with the mandatory use or implementation of the NAMS for financial and compliance audits. Despite these advancements, the status of audit evidence handling remains uneven, with strengths in digital integration offset by gaps in linkage, quality assurance and performance audit readiness. The following table explains current practices, institutional capabilities and systemic constraints affecting the quality, consistency and usability of audit evidence within OAGN with respect to NAMS.

Area	Strengths	Weaknesses
Digital Evidence Management	NAMS enables centralized upload and storage	Evidence not consistently linked to findings or criteria
Data Accessibility	NAMS support financial, procurement and other policy data	Performance data often unavailable or incomplete
Documentation Culture	Growing awareness of standards	Practice gaps in documentation and referencing
Analytical Tools	Use of basic checklists and sampling	Lack of digital forensics, trend analysis, or fraud analytics
Quality Review	Dedicated directorate and Unit exist	Limited resources, unstructured feedback and recommendation/circular mechanisms

The NAMS has institutionalized evidence handling in financial and compliance audits; however, stronger integration is needed between uploaded evidence and corresponding audit findings. In performance audits, the planning phase faces structural limitations in capturing dynamic and comparative evidence, particularly in sectors with weak data eco-systems. To enhance audit quality and effectiveness, NAMS must incorporate advanced features such as evidence tagging, smart referencing and Key Performance Indicators (KPIs) based monitoring dashboards.

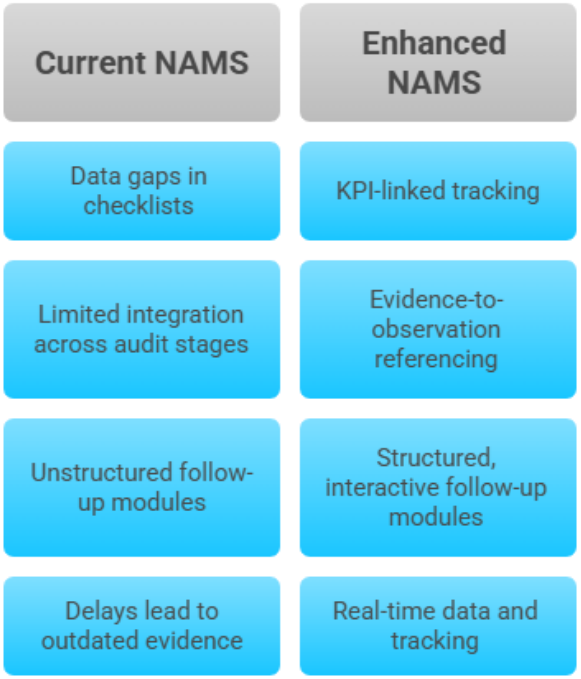
Handling Audit Evidence Across Different Audit Stages

Audit evidence is not merely a static outcome but a dynamic process that evolves across all stages of the audit cycle i.e planning, execution and reporting. In the context of OAGN, especially with the implementation of the NAMS, the structured handling of evidence is both an operational imperative and a strategic driver of audit quality. In the public sector, managing audit evidence goes beyond regulatory compliance; it plays a vital role in building public trust, reinforcing accountability and enhancing governance outcomes. To achieve these goals, auditors must approach evidence with adaptability, curiosity and ethical integrity, ensuring that their work contributes to real, measurable impact in the lives of citizens. Following structured table present an aligned and collective reflections practice across three types of audits, especially in the context of public sector auditing in Nepal using NAMS.

Audit Stage	Key Activities	Challenges / Observations
Planning	▪ Risk assessment and materiality determination based on exposure, irregularities, and complexity. ▪ Preliminary identification of evidence sources such as ledgers, vouchers, Treasury Single Account (TSA) records, etc. ▪ Establishing audit objectives, criteria, KPIs, and benchmarking in performance audits. ▪ Use of planning templates in NAMS.	▪ NAMS lacks automated linkage between planned areas and expected evidence. ▪ Absence of KPI-specific templates for performance audits. ▪ Limited access to structured data or baselines in audited entities.

Audit Stage	Key Activities	Challenges / Observations
Execution	▪ Application of sampling techniques (random, stratified, judgmental). ▪ Verification through document review, third-party confirmations, and cross-verification. ▪ Evidence uploading in NAMS with test notes, scanned files, and annotations.	▪ Scanned evidence often lacks structured referencing (e.g., linking to audit observations). ▪ Difficulties in triangulating evidence due to lack of data ecosystems for performance audits.
Reporting	▪ Drafting audit observations supported by referenced documentation. ▪ Documentation of all evidence in working papers. ▪ Use of NAMS for drafting, review, and audit trail maintenance.	▪ Misalignment between uploaded evidence and reported findings. ▪ Fragmented references limit traceability in NAMS.
Follow-Up	▪ Monitoring implementation of audit recommendations. ▪ Use of past evidence to assess whether corrective actions were taken. ▪ Supporting PAC reviews and management responses.	▪ Lack of structured feedback loop in NAMS linking past evidence with follow-up reviews. ▪ Limited use of performance metrics to evaluate impact of implemented actions.

Effective audit evidence handling is fundamental to upholding transparency, accountability, and credibility in public sector auditing. The introduction of the NAMS has modernized the way financial and compliance audits are conducted by offering a centralized digital platform for planning, assigning teams, uploading working papers, and documenting evidence. This transformation has improved efficiency and traceability; however, the full potential of NAMS remains untapped due to persistent challenges in the systematic integration of evidence across all audit stages, particularly in performance audits and follow-up processes. Many checklists, base observations and programs suffer from data gaps, lacking baseline indicators and consistent records, which complicates evidence-based assessments.



The subjectivity involved in evaluating effectiveness further demands triangulation of evidence, often requiring inputs from multiple stakeholders. Additionally, time sensitivity poses a major challenge, as delays between project/program implementation and audit can result in outdated or lost evidence, diminishing the relevance of audit findings. To overcome these gaps, NAMS must evolve to include enhanced functionalities such as evidence-to-observation referencing, KPI-linked tracking, and structured cum interactive follow-up modules. Strengthening these capabilities will significantly improve the quality, consistency, and impact of audits, ultimately reinforcing public trust in OAGN.

NAMS and its Alignment with Audit Evidence

The implementation of the NAMS has marked a transformative shift in how audit evidence is handled across OAGN. It enables electronic storage, referencing, and centralized access to audit documentation, significantly improving transparency, audit trail integrity, and

reviewability. However, several operational gaps remain. Evidence is often attached and uploaded without clear tagging to specific audit findings. The lack of structured evidence matrices, metadata classification, and benchmark-based templates limits the analytical value and traceability of evidence. Strengths and Areas of Improvement in NAMS can be presented as bellows;

Strengths	Areas of Improvement
▪ **Systematic Digital Documentation :** NAMS supports centralized storage of working papers, evidence uploads, and audit trail tracking.	▪ **Inconsistent Linkage of Evidence:** Uploaded documents often lack clear referencing to audit findings.
▪ **Integration with e-Government Systems:** Direct access to platforms like TSA, Sub-National Treasury Regulatory Application (SuTRA), e-Government Procurement (e-GP), Line Ministry Budget Information System (LMBIS), Revenue Management Information System (RMIS), Public Assets Management System (PAMS-V2) and Integrated Educational Management Information System (iEMIS) improves evidence reliability and reduces manual effort.	▪ **Fragmented Evidence Tagging:** No mandatory or automated link between uploaded evidence and specific audit observations.
▪ **Standardized Audit Templates and Role Assignment:** Built-in templates and workflow structures help standardize planning and execution.	▪ **Inconsistent Documentation Practices:** Variation across teams, directorate and department in tagging, referencing, and uploading audit evidence.
▪ **Improved Audit Trail and Transparency:** NAMS enhances traceability and accessibility of audit records for internal review and parliamentary oversight.	▪ **External Confirmations:** Auditors face resistance and stuck in obtaining third-party confirmations from banks, vendors, and other entities (even internal auditors and their works) through NAMS.
▪ **Growing Awareness of Standards:** Increasing familiarity with international principles on evidence sufficiency, relevance, and reliability.	▪ **Persistence of Manual Practices:** Continued reliance on paper-based files in audits and uploading audit reports for system compliance only.
▪ **Enhanced Traceability in Financial and Compliance Audits:** Evidence stored in NAMS improves reviewability and consistency.	▪ **Limited Forensic and Analytical Capability:** Lack of the use of audit-related software i.e IDEA, Workiva, AuditBoard, TeamMate, and SAP Audit Management, along with tools like Computer-Assisted Audit Techniques (CAATs) for digital forensics, data analytics, and fraud detection restricts evidence depth.
	▪ **Performance Audit Limitations:** NAMS currently covers only the planning stage, excluding execution, reporting and follow-up phases.
	▪ **Quality Review Gaps:** Absence of embedded checklists, scoring tools, and feedback loops reduces the effectiveness of internal review along with SAI head interventions.

Although NAMS meets basic structural requirements for documentation, targeted improvement is still needed to align it with OAGN requirements for sufficiency, relevance, and reliability. Undoubtedly, NAMS has brought notable improvements to handle the audit evidence in financial and compliance audits; however, its full potential remains unrealized due to gaps in integration, tagging and analytical capabilities. To improve the credibility, completeness, and impact of audits conducted by OAGN, it is critical to strengthen features

such as evidence to audit findings, AI based flagging, structured performance audit integration, embedded follow up and quality review tools. Looking to the future, NAMS must evolve from a documentation tool into a comprehensive, intelligent audit evidence ecosystem.

Challenges in Handling Audit Evidence

Although OAGN has made measurable progress in institutionalizing evidence-based auditing, persistent challenges continue to affect the effectiveness, credibility, and completeness of audit evidence. These challenges are multidimensional, spanning administrative, technical, and legal domains are compounded by evolving public sector complexities, limitations in system capabilities, and gaps in enforcement and inter-agency cooperation.

Challenge Category	Specific Challenges	Impact on Audit Evidence
Administrative	▪ Bureaucratic resistance and multi-level approvals ▪ Incomplete or selective disclosure ▪ Lack of cooperation from auditees	▪ Delayed access to records ▪ Incomplete audit trails ▪ Obstructed surprise checks and cross-verifications
Technical	▪ Limited NAMS functionality for evidence tagging and validation ▪ No real-time integration with systems (i.e. TSA, RMIS, SuTRA and e-GP) ▪ Weak data analytics and forensic tools	▪ Disorganized or redundant uploads ▪ Missed audit linkages ▪ Inability to detect trends or digital frauds
Legal and Regulatory	▪ Ambiguity in digital evidence admissibility ▪ Lack of enforcement mechanisms for non-compliance ▪ Weak access to data from private/NGO sectors	▪ Hesitancy in using non-traditional evidence ▪ Non-cooperation goes unpunished ▪ Evidence gaps in cross-sector audits
Institutional & HR Capacity	▪ Limited training on evidence standards and triangulation ▪ Over-reliance on documents over fieldwork/interviews ▪ Inadequate familiarity with sector-specific evidence	▪ Variable quality of working papers ▪ Narrow and incomplete evidence base ▪ Weak conclusions, especially in performance audits

Effective audit evidence is the foundation of credible, transparent, and high-impact public sector auditing. However, in the context of OAGN, a combination of administrative bottlenecks, technical limitations, regulatory ambiguities, and capacity constraints undermines the ability of auditors to gather and utilize evidence that meets international standards. Addressing these challenges requires a multi-pronged approach; enhancing legal enforcement, upgrading NAMS functionalities, institutionalizing sector-specific training, and adopting smarter tools for evidence analysis. Strengthening these areas will not only improve audit quality but also reinforce public trust in Nepal's accountability systems.

Areas of Improvement and Strategic Actions

The NAMS represents a pivotal step toward the digital transformation of public sector auditing in Nepal. Its implementation has enabled a more structured approach to audit planning, execution, and reporting. However, to realize its full potential; especially in the context of handling audit evidence; several areas require strategic improvement. These include technological upgrades, process integration, capacity building, and policy reforms.

Areas of Improvement	Strategic Actions
Digital Transformation and Integration	▪ Integrate audit evidence directly with objectives, findings, and criteria ▪ Enable real-time linkage with TSA, e-GP, RIMS, Integrated Public Financial Management Services (IPFMS), and sectoral MIS platforms
Evidence Traceability and Audit Trail	▪ Implement automated tagging, metadata classification, and audit trail logs ▪ Embed quality checks during evidence uploads
Capacity Building and Human Resource Development	▪ Provide specialized training on evidence evaluation, triangulation, and digital tools ▪ Use case-based learning and simulation for practical exposure
Performance Audit Enhancement	▪ Expand NAMS functionality to cover execution and reporting stages of performance audits ▪ Include benchmarking and KPI-tracking tools
Legal and Regulatory Reform	▪ Amend Audit Act to mandate timely data access and enable penalties for non-cooperation ▪ Institutionalize and practice whistleblower protection mechanisms
Process and Documentation Optimization	▪ Standardize working paper templates with embedded prompts for evidence referencing ▪ Introduce structured review tools within NAMS
Inclusion of Non-Traditional Evidence	▪ Recognize digital evidence like GIS data, geotagged photos (adding location data i.e latitude and longitude to the image file's metadata), mobile feedback, drone imagery ▪ Embed these formats within NAMS' evidence repository
Investment in Technology and Innovation	▪ Deploy audit analytics and Business intelligence (BI) tools for anomaly detection and trend analysis ▪ Enhance NAMS with Artificial Intelligence (AI) and Natural Language Processing (NLP) for intelligent document analysis

To unlock the full potential of NAMS as a digital audit platform, a multi-dimensional strategy is essential, where technical and legal bottlenecks not only address but also enhances institutional capacity and promotes innovation in evidence handling. Strategic actions such as integrating real-time or live data systems, enhancing forensic and analytical capabilities, and standardizing documentation processes will significantly improve the credibility, efficiency, and impact of public sector audits in Nepal. These improvements will contribute meaningfully to stronger governance, transparency, and public accountability.

Strategic Recommendations

The growing digitalization of audit processes in OAGN (primarily through the implementation of the NAMS) has laid the foundation for more structured and accessible evidence management. However, recent assessments reveal persistent challenges in the integration, traceability, and review of audit evidence, especially across performance audits and cross-sectoral engagements. NAMS is a transformative tool, its potential remains underutilized without parallel improvements in institutional frameworks, inter-agency collaboration, and technological capability. These strategic recommendations aim to address these gaps and strengthen audit credibility, efficiency, and public trust.

1. Strengthen NAMS Functionality

- Integrate audit criteria-to-evidence mapping within NAMS to ensure each piece of uploaded evidence is purposefully linked to findings and recommendations.
- Extend NAMS capabilities to cover all stages of performance auditing, not just the planning phase.
- Embed real-time dashboards for evidence completeness, quality assurance reviews, and supervisory feedback loops.

2. **Institutionalize Evidence Documentation Standards**
   - Enforce use of standardized working paper formats, referencing conventions and evidence logs.
   - Ensure proper metadata tagging, version control and audit trails for all documented evidence.
3. **Enhance Inter-System Connectivity**
   - Build automated interfaces between NAMS and key government platforms such as TSA, IPFMS, e-GP and sectoral MIS systems.
   - Enable real-time access and validation of financial, procurement, and performance-related data.
4. **Develop Audit Capacity in Modern Evidence Collection**
   - Launch dedicated training programs on digital evidence handling, and audit analytics.
   - Include practical simulations of evidence collection from both physical sources and digital systems.
5. **Legal and Regulatory Reforms**
   - Strengthen laws to require prompt and complete submission of audit evidence by auditees.
   - Introduce legal mechanisms to protect whistleblowers and anonymous evidence providers.
   - Create sanctions for non-cooperation and delays in evidence provision.
6. **Invest in Advanced Technology**
   - Deploy AI-powered tools for automatic classification, cross-validation, and risk flagging of uploaded evidence.
   - Utilize GIS, satellite imagery and mobile data in audits requiring spatial verification.
7. **Promote a Culture of Evidence-Based Audit Practice**
   - Encourage an organizational culture where audit teams proactively plan for, collect and triangulate evidence.
   - Institutionalize quality reviews, periodic evaluation and peer learning on good practices in evidence handling.

Conclusion

Audit evidence lies at the heart of the auditing process, underpinning the credibility, objectivity, and reliability of audit findings. In the context of Nepal, particularly under the mandate of the OAGN, evidence serves as the foundation for ensuring transparency, accountability, and public trust in the use of state resources. The integration of the NAMS marks a significant evolution in the approach to audit evidence. NAMS provides an opportunity to institutionalize and standardize evidence management, offering features that promote digital storage, workflow management, and traceability. However, challenges remain in aligning uploaded evidence with audit criteria and working papers, especially when performance audit operations progress beyond the planning phase or when digital platforms are underutilized.

Moreover, while adherence to auditing standards has improved, systemic gaps persist in areas such as legal enforceability of evidence requests, inconsistent documentation practices, limited data analytics capacity and inadequate cross-system integration. To address these issues, a forward-looking and multi-pronged approach is required; combining legal, institutional, technological, and procedural reforms to enhance the quality, accessibility, and utility of audit evidence across all audit types.

Way Forward

Handling evidence in the public sector audit is not just about compliance, it's about building public trust, strengthening accountability and enabling better governance. As audit professionals, each auditor must remain adaptive, curious, and ethically grounded to ensure the evidence leads to meaningful impact. For OAGN to further enhance its impact, mandate and authority, it must build a strong, credible, and technologically enabled evidence eco-system. Since, NAMS lays the foundation, the full realization of its benefits requires a concerted effort across workforces, processes, and platforms. Aligning practice fully with standards, remaining contextually responsive to Nepal's governance and technological environment, is essential. By investing this transformation move, the OAGN will not only improve audit quality and effectiveness but also reinforce public confidence in the role of audits as a driver of good governance and sustainable development.

References

- Constitution of Nepal (2015) and the Audit Act, 2075 (2019), https://lawcommission.gov.np
- Financial, Compliance and Performance Audit Standards, ISSAI, https://www.issai.org
- Nepal Government Auditing Standards (NGAS), Office of the Auditor General, Kathmandu, Nepal
- Financial, Compliance and Performance Audit Guide (2023), Office of the Auditor General, Kathmandu, Nepal
- Quality Assurance Review Handbook (2023), Office of the Auditor General, Kathmandu, Nepal
- Financial Accountability Audit Directives (2023), Office of the Auditor General, Kathmandu, Nepal
- Nepal Audit Management System (NAMS) Directive, 2078 (2021), Office of the Auditor General, Kathmandu, Nepal
- Ashley Hayes, https://www.academia.edu/10813541/Chapter_7_Audit_Evidence?
- Resource Material, Module 5, ASOSAI Capacity Development Program on "Dealing with Fraud and Corruption in Auditing", 2024-25

Auditing Social Programs – Some Key Considerations

Ram Babu Nepal*

Introduction

The concept of development and the approach of measuring its results have changed in recent decades. It has been well recognized that development in true sense must achieve economic, environmental, political and social objectives in a balanced manner. The Universal Declaration of Human Rights states that "everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of oneself and one's family, including food, clothing, housing, and medical care." This statement highlights the value of social programs which are crucial for human well-being. A nation's wealth should be distributed rationally for social and economic activities. The main focus of development strategy is to ensure equity in the distribution of income and opportunity to different sections of society and to achieve prosperity. The main reasons to focus on social programs are as follows:

- Develop human resources is crucial to improve the quality of life and to make them prosper;
- Ensure fairness and justice in the distribution of wealth and opportunity to people;
- Raise the level of consciousness of people and create civilized society;
- Preserve cultural heritage of society and to preserve its distinct identity;
- Provide essential services related to education, health, water and sanitation, social welfare; and
- Encourage people to achieve their full potential.

What are social programs?

Social programs are government initiatives designed to enrich people socially, psychologically and to live a dignified life. Generally programs on education, health, skill development, drinking water, sanitation, rural/community development, social welfare, promotion of culture, preservation of cultural heritage, support to weak, disabled, underprivileged, backward communities and individuals to uplift them are classified as social programs. These programs play a critical role in building fair societies and boosting happiness. We cannot expect peaceful and evolving communities without developing human resources and building confidence on them. Social programs help people to identify challenges and opportunities for progress, build capacity to adopt changed circumstances and to achieve prosperity. They may be general (covering all sections of societies) or focused to specific target group either because of minority, endangered tribal situation, marginalized due to socio-economic status, culture or social exclusion.

The following goals of Sustainable Development Goals (SDGs) focus on social programs:

1. End poverty in all its forms everywhere,
2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture,

* Former Assistant Auditor General and Patron of the Ram Babu-Gyanu Social Service Award Fund (RGSSAF)

3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages,
4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all,
5. Achieve gender equality and empower all women and girls.
6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all

The Second General Assembly and First International Seminar of the ASOSAI (Seoul, Republic of Korea, 1982) discussed the theme "The Role of Supreme Audit Institution in Social Development" and recommended as follows:

a) As economic and social development in a country is an integrated process and as governments are making increasingly large investments to improve the quality of life of the people, state audit must examine social changes and improvements in the quality of life brought about as a result of social development.

b) In auditing expenditures on social development, state audit may be guided by the nationally accepted social and other relevant indicators in the process of selecting sectors for audit and evaluating of results.

c) Since social change and social improvement are slow processes and may be due to various factors including interaction of different programs and sectors, the evaluation of program results in the area of social development presents certain special problems. Apart from the quantitative improvement, such appraisals are concerned with the qualitative aspects which are difficult to measure. Such problems may be identified by undertaking pilot projects in each country which are designed to find solutions and develop techniques.

d) For the meaningful audit of social development programs, it is important to recognise that accountability provides the base for social audit.

Eleventh INCOSAI (Manila, Philippines, 1983) discussed the theme "Audit of Hospital and Social Services" and stated that the growth of socio and medico-social sectors in both industrialized and developing countries resulted from the goal of social development, which includes the pursuit of health, education, housing and other schemes of welfare and emphasized that the social functions have to be in balance with the economic functions. The following UN/INTOSAI seminars focused on social issues.

1. The audit of public health care system by SAIs (March 27-31, 2000) – This seminar highlighted "Health was a non-material asset which was not amenable to quantification. However, the preservation of national health would require an investment of material public resources. The state had to ensure that its inhabitants reach and maintain maximum health and that public funds were spent as effectively as possible. In providing for public health-care, the state was therefore permanently split between the challenge of protecting national health as a non-material asset, and the requirement of reaching this objective with limited material resources in the best possible manner."[1]

2. The role of SAI in auditing the utilization of funds in the field of education (March 31 - April 4, 2003) - This seminar highlighted that "SAIs, to implement fully the audit of education, need to extend their work beyond financial and regularity audit, to the study of value for money. Within this, studies will again need to move beyond reports on economy and efficiency, to the effectiveness of programs in meeting their objectives.

[1] Report on the 14th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing – The Audit of Public Health Care System by Supreme Audit Institutions, ST/ESA/PAD/SER.E/22, p. 4

This requires an expansion of SAI activity into studies of quality of service and societal impact. Quality reviews in education can cover school/college premises and equipment. Assessment of teaching quality is much more difficult, and may require the employment of teaching specialists.

Social impact studies would cover the assessment of educational achievement between regions, social classes, gender and other factors which may be important in the particular country (such as language, ethnicity or religion). This latter work would require the full development of social and performance indicators."[2]

Audit objectives of social programs

The main objectives of the audit are to determine whether social programs:

- were designed and developed to meet the urgent needs of beneficiaries;
- addressed specific social problems for which they were introduced or implemented;
- the responsibilities to implementing agencies were defined clearly;
- programs were implemented in an economical and efficient manner;
- performance targets and program objectives were achieved; and
- the system of supervision and monitoring were sufficient and operating efficiently.

Auditing Methodology and Scope

The auditing of social programs can be undertaken from two perspectives i.e., (a) the auditing of specific social project; and (b) comprehensive and integrated review of the systems and practices of managing those programs.

It is crucial to understand the following challenges in auditing social programs:

- Multiple factors influence the success/failure of social programs. Similarly, multiple programs may have been implemented to achieve common social objectives. This makes difficult to measure the effects of a specific program. Auditing all interrelated programs with common approach and criteria can be useful to determine which program made major effect on outcome.
- The level of awareness and understanding of beneficiaries may one of the critical factors in making positive impact. The effectiveness of education, health, drinking water, sanitation and social welfare activities depends to a large extent on how beneficiaries are prepared to gain benefits from them.
- In a number of cases the achievement of social programs may be abstract or qualitative in nature, require long period to measure impact. Some secondary criteria may be needed to assess short-term or immediate achievements or the quality and coverage of services.

In recent decades, private sector participation has grown substantially in delivering of social services such as education, health, sanitation and waste management. The role of government in regulating those services and monitoring the quality of services should also be considered in auditing social programs.

[2] Report on the 16th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing – The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Utilization of Funds in the field of Education, ST/ESA/PAD/SER.E/47, p. 10-11

Performance indicators of social programs are crucial to evaluate effectiveness and serve purposes including: (a) projecting a clear perspective of the impact in social and human terms; (b) providing information to track, control and monitor the benefits of development and an early warning on future problems that may affect the results of development; (c) establishing clear results that justify the investment in social programs; and (d) improving the knowledge, skills and abilities of human resources;

The effectiveness of social programs is measured in terms of contribution made in fostering social equity, building and consolidating human capital, providing equitable access to opportunities and improving the quality of life of ordinary citizen. The major elements to be considered in examining and evaluating social programs are discussed below.

(a) **Education and skill development –** Education is basic to development and to sustain its benefit by increasing the understanding capability and identifying the opportunities for betterment. As an investment in human capital, education is crucial to materialize development efforts. "Education is a fundamental concern of man as a human being that is endowed with reason, and the driving force in human development. Education is the transmission, acquisition and expansion of knowledge, as well as personality development, self-fulfilment and self-formation. The higher the level of education, the greater the likelihood of liberation from external dependencies." [3] Traditionally education was considered a means of raising the level of consciousness. But now it has been recognized that education should be functional and job-oriented to solve the problem facing humanity today without practical skills. Development theory underlines the value of education from three perspectives i.e., as a basic human need, as a means of meeting other basic needs and as an element that contributes in sustaining and accelerating overall development.

Education sector is vulnerable to corruption for a number of reasons. Some of the common instances of corrupt practices which need attention are as follows:

- Illegal charges levied on student admission which should be free;
- Properties of educational school institutions used for private commercial purposes without formal decisions;
- Embezzlement of funds intended for teaching materials, school buildings, etc.
- Sub-standard educational material purchased due to manufacturers' bribes, instructors' copyrights, etc.
- Schools monopolizing meals and uniforms, resulting in low quality and high prices.
- Private tutoring outside school hours given to paying pupils, reducing teachers' motivation in ordinary classes, and reserving compulsory topics for the private sessions to the detriment of pupils who do not or cannot pay.
- Teacher recruitment and postings influenced by bribes and favors.
- High absenteeism of teachers making severe effects on de facto student-teacher ratios.
- Licenses and authorizations for teaching obtained on false grounds via corrupt means.

[3] Franz Fiedler – Introductory Presentation during the UN/INTOSAI Seminar on the role of SAI in auditing the utilization of funds in the field of education, 2003 (ST/ESA/PAD/SER.E/47), p. 4

- Inflated student numbers (including numbers of special-needs pupils) quoted to obtain better funding.
- Embezzlement of funds raised by school management committee and community.
- Politicians allocating resources to particular schools to gain support, especially during election times.

SAIs should move beyond economy and efficiency and assess the quality of services and societal impact. They need extra skills for quality reviews in education which include understanding evaluation and performance measurement methodologies and statistical methods and data presentation techniques. In-depth review of education sector may require the service of specialists. However, great care will need to be exercised in the management of specialists, to ensure that conclusions drawn will continue to be seen to be independent and authoritative. In particular, conflicts of interest in the external experts must be avoided. The assessment of quality can cover school/college premises and equipment.

(b) **Health –** It is one of the basic needs. "Every woman, man, youth and child has the human right to the highest attainable standard of physical and mental health, without discrimination of any kind. Enjoyment of the human right to health is vital to all aspects of a person's life and well-being, and is crucial to the realization of many other fundamental human rights and freedoms".[4] Health services include wide variety of services (basic to specialized health services, preventive medicines, maternity and child health, family planning, nutrition, control of epidemics etc.). Better health is a major contributor of development goals because a healthy person can make saving, produce goods and/or services and invest. Improving general health standard of people remains a major concern to governments. Governments are required to allocate resources to ensure that its citizen reach and maintain maximum health. The common challenge of nations is to maintain and preserve national health standard as a non-material asset with limited material resources in the best possible manner. The Transparency International focused on the corruption in health sector in its Global Corruption Report, 2006. Certain characteristics make all health systems – whether public or privately funded, in rich and poor countries – vulnerable to corruption. The report highlights three major reasons i.e., an imbalance of information, the uncertainty in health markets and the complexity of health systems for corruption in health sector. Exchange of information about medicine and medical equipment among health authorities can help to reduce the cost of procurement. The risk of corruption is higher in humanitarian emergency situations when medical care is needed urgently and oversight mechanisms are often bypassed. The large number of parties involved in health care management process, exacerbates the difficulties of generating and analysing information, promoting transparency, and detecting and preventing corruption. The relationships between medical suppliers, health care providers and policy-makers are often opaque and can lead to distortions of policy that are bad for public health. According to the report, forms of corruption in health sector include:[5]

- ♦ Embezzlement and theft from the health budget or user-fee revenue.
- ♦ Collusion, bribes and kickbacks in procurement resulting overpayment for goods and contracted services or failure to enforce contractual standards for quality.

---

4 http://academic.udayton.edu

5 Corruption in Health Sector - Global Corruption Report 2006, Transparency International, Executive Summary, p XVII and XVIII

- Corruption in payment systems. Corrupt practices include waiving hospital service fees, using hospital budgets to benefit particular favoured individuals, illegally billing to insurance companies, government or patients for services that are not covered or services not actually provided, in order to maximise revenue, falsification of invoice records, receipt books or utilisation records or creation of 'ghost' patients. Other forms of corruption that relate to payment structures are: buying business from physicians by creating financial incentives or offering kickbacks for referrals, physicians improperly referring public hospital patients to their private practice and performing unnecessary medical interventions in order to maximise fee revenue.

- Corruption in the pharmaceutical supply chain. Products can be diverted or stolen at various points in the distribution system, officials may demand 'fees' for approving products or facilities for clearing customs procedures or for setting prices, violations of industry marketing code practices may distort medical professionals' prescribing practices, demands for favours may be placed on suppliers as a condition for prescribing medicines and counterfeit or other forms of sub-standard medicines may be allowed to circulate.

- Corruption at the point of health service delivery can take many forms: extorting or accepting under-the-table payments for services that are supposed to be provided free of charge; soliciting payments in exchange for special privileges or treatment and extorting or accepting bribes to influence hiring decisions and decisions on licensing, accreditation or certification of facilities.

The major challenges in auditing health services are: specialised and technical nature of service, diversity and spread and the lack of suitable performance indicators to assess efficiency and measure achievements. "With limited resources available to provide health care, it was important that providers maximize the economy, efficiency and effectiveness of the services they provide. The auditor had an important role to play in helping to ensure that value for money was increased, as well as that the expenditure was lawful and accounted for properly."[6] The effectiveness of health, family welfare and nutrition program may be measured considering increase in average life expectancy, decrease in infant mortality and decrease in crude death rate. Similarly, the quantitative aspects of these services are to find out the availability of physician, hospital bed and nursing staff per thousand people. Control of common diseases such as small pox, malaria, tuberculosis can be other indicators of public health programs. specific audit criteria include mortality, morbidity, equipment provision and/or utilisation, adequacy of record keeping, infant mortality, still births, ratios of medical personnel to beds, life expectancy, patient satisfaction.

(c) **Drinking water and sanitation -** Safe drinking water is vital for life. Sanitary disposal is one of fundamental requirements of a civilized society. "In developing countries, about 80 per cent of health problems can be linked back to inadequate water and sanitation. Across the world, water-related ailments such as diarrhoea claim the lives of nearly 1.8 million children every year. These illnesses exact a different toll on the lucky ones who survive. Poor health hampers income-earning potential and cuts down on education. An estimated 443 million school days are lost each year because of water-related ailments."[7] The same diseases are blamed for costing the Indian economy 73

[6] The Audit of Health Care System by Supreme Audit Institutions, UN/INTOSAI, 2000, ST/ESA/PAD/SER.E/22, p. 6
[7] The Audit of Health Care System by Supreme Audit Institutions, UN/INTOSAI, 2000, ST/ESA/PAD/SER.E/22, p. 6

million working days each year. In responding to these health problems people are forced to waste excessive amounts of time and resources, which are already in short supply. Sickness means a loss of work days, output, wages and savings".[8] Waterborne diseases are serious health threats in many communities in developing countries. It is estimated that 1.1 billion people have no access to safe drinking water. According to the World Health Organization, diarrhea is the most important public health problem directly related to water and sanitation. Access to safe drinking water implies the proportion of people using improved drinking water sources: household connection; public standpipe; borehole; protected dug well; protected spring; rainwater. It is also essential for safeguarding human health and to make possible a productive healthy life. Fast growth of urbanization in many developing countries has threatened the existing capacity of water supply and sanitation. "*Basic sanitation* is the lowest-cost technology ensuring hygienic excreta and sewerage disposal and a clean and healthful living environment both at home and in the neighbourhood of users. Access to basic sanitation includes safety and privacy in the use of these services. Coverage is the proportion of people using improved sanitation facilities: public sewer connection; septic system connection; pour-flush latrine; simple pit latrine; ventilated improved pit latrine."[9] The *Global Corruption Report 2008* draws some preliminary conclusions about why water is especially vulnerable to corruption.

- Water governance spills across agencies. Water often defies legal and institutional classification, creating a regulatory lacuna and leaving governance dispersed across countries and different agencies with many loopholes to exploit.
- Water management is viewed as a largely technical issue in most countries. Managing water is still predominantly approached as an engineering challenge. Consideration for the political and social dimensions of water, including corruption issues and their costs is limited.
- Water involves large flows of public money. Water is more than twice as capital-intensive as other utilities. Large water management, irrigation and dam projects are complex and difficult to standardise, making procurement lucrative and manipulation difficult to detect.
- Private investment in water is growing in countries already known to have high risks of corruption. Nine of the ten major growth markets for private sector participation in water and sanitation are in countries with high risks of corruption, posing particular challenges for international investors.
- Informal providers, often vulnerable to corruption, continue to play a key role in delivering water to the poor. Informal water providers provide important bridging functions in many developing countries to bring water to the poor. They often operate in a legal grey zone, however, making their operations vulnerable to extortion and bribery.
- Corruption in water most affects those with the weakest voice. Corruption in water often affects marginalised communities, the poor or – in the case of its impact on the environment – future generations. These are all stakeholders with a weak voice and limited ability to demand more accountability.

[8] Mohamed Sohail and Sue Cavil – Water for the Poor: Corruption in Water Supply, Global Corruption Report 2008, p. 42
[9] World Health Organization's website www.who.int/water_sanitation

- Water is scarce, and becoming more so. Climate change, population growth, changing dietary habits and economic development all exacerbate local water scarcities. The less water there is available, the higher the corruption risks that emerge in control over the water supply.

(d) Community development – Programs for community development aim at addressing the issues affecting the advancement of specific community enable to play active role in societies. The main objectives of are to provide increased employment opportunities in rural areas to control excess flow of people to urban areas in pursuit of better economic opportunities, redistribution income and wealth to the weaker sections of society for peaceful transformation of economy, to ensure positive change in production through the equitable distribution of development and growth benefits, to improve socio-economic status of backward communities, and decentralize decision making process and public participation in managing public and natural resources to achieve the development objective more efficiently. Non-farm activities aim to support the plan of releasing large majority of population from direct dependence on agriculture by imparting various skills and job-oriented (vocational) trainings.

The effectiveness of community development programs can be measured considering improvement in the productivity of land, livestock and other resources, growth of non-farm activities including agro-based industries, preservation of non-renewable natural resources, promotion of renewable resources, use of modern equipment and appliances for farming and rural industries to save time and improve quality of products and the increase in employment opportunities.

(e) **Social welfare –** A state has the critical responsibility of providing support to its citizen in the period of adversaries created by birth, age, gender, natural calamities, economic slowdown or crisis and the differences in access to the opportunities of development etc. The philosophy of a welfare state is understood as state interference with the operation of market forces to protect or promote the material well-being of individuals or families on grounds of fairness, compassion and justice. It plays important role to promote justice, equity and delivering basic service to save people from the condition of destitute. Its major objectives are:

- to protect the interests of weak, helpless and socially and backward sections of societies,
- raise mass awareness in order to root out superstitious traditions of society,
- carry out activities which inspire people in increasing their spirit of cooperation in establishing to build system to address some common social problems, and
- help people in time of severe hardship irrespective of their reasons.

Government may support people that need assistance in a number of ways depending upon their economic and social problems. Its extent depends on the capacity of government, nature of social and economic issues to be addressed and the approach of government in such welfare schemes. Social insurance scheme may support people who have no jobs (unemployment benefits), disable to work and earn because of physical and mental incapacity and skills not enhanced. Social protection demands policy initiatives that transfer income or assets to the poor to protect vulnerable people against livelihood risks. It seeks to enhance the social status and rights of the

marginalized. The main points to be considered in auditing social welfare programs are as follows:

- Administration of entitlement and benefits entitlements
- Efficiency of the administrative machineries and control processes.
- Impact of social security.

The purpose of social welfare schemes is not to discourage people to work and be innovative but to support in genuine cause and to provide support to maintain minimum living standard. As social security is provided from tax payer's money, the extent of support should not exhaust the will of paying tax.

(f) Preservation and promotion of culture – Culture is an integral part of life. Preservation and promotion of culture is crucial for identity and maintain a sense of pride. Culture is the totality of socially transmitted behaviour patterns, arts, beliefs, institutions and all other products of human work and thought. Culture is:

- the set of shared attitudes, values, goals and practices that characterizes an institution, organization or group.
- an integrated pattern of human knowledge, belief and behavior that depends upon the capacity for symbolic thought and social learning
- the excellence achieved in revealing inherent quality of people.

Social impact studies would cover the assessment of educational achievement between regions, social classes, gender and other factors such as language, ethnicity or religion. Such studies would require the full development of social and performance indicators. SAIs should ensure that the findings on critical social issues are based on reliable and relevant data. "In all countries, the education sector is large, and normally it is not possible for SAIs to collect all the data they need to review the effectiveness of programs. Where necessary, SAIs should encourage education ministries to define clear objectives and to collect performance information to monitor progress against these objectives. SAIs may take on the additional function of validating the accuracy and relevance of official performance information".[10]

Conclusion

Modern governments are facing critical economic and social challenges. Competing demands for more resources to address these challenges have brought government in critical situation. A SAI can support a great deal in addressing these challenges through objective and systematic examination of programs and projects. The Office of the Auditor General has carried out performance, compliance and financial audit of social programs. The report can be made more effective by being more specific by highlighting who should responsible for implementation of the specific recommendation and why it is necessary. Any recommendation may lose its weight if its rationale is not properly justified. We are focusing on the number of recommendations but not paid adequate attention in what can be achieved. As a result, management raises questions on the value of recommendations.

[10] The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Utilization of Funds in the Field of Education - Report on the 16th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, ST/ESA/PAD/SER.E/47, p. 11

Social programs are crucial for building a cohesive, balanced and fair society and consolidating nation building process. Therefore, these programs should be assessed from a broad perspective. To do this audit office must understand the rationale of each and every social program from national and international perspectives. We have to comply with international covenants in which Nepal is one of signatories. Social programs are growing and their scope has been extended. A SAI has to be aware of developments that take place and evaluate social programs in the light of changing social circumstances.

This article exceeds the word limit of 2500 to 4000 words. However, the contents of this article are appropriate to publish in Audit Journal of OAGN. It is recommended to reduce to words to the prescribed limit and publish the article.

The Nexus Between Public Audit and Local Education Budget: Strengthening Educational Governance in Federal Nepal

- Bishal Ghimire*

Abstract

Since the promulgation of the Constitution of Nepal in 2015, significant reforms have been undertaken to decentralize the governance of primary and secondary education to local governments. Despite this, central authorities retain substantial influence over budget, while teachers' unions and limited local capacity further complicate the transition. Public audit, mandated by Nepal's Constitution and Audit Act, plays a pivotal role in this evolving context by ensuring transparency, accountability, and effective management of education budgets. Audits not only identify irregularities and inefficiencies but also drive reforms in resource allocation and budget execution. This article examines the interaction between public audits and local education budgets, analyzing audit processes, budget cycles and the impact of audit findings on educational governance. It highlights both the challenges such as rigid budget structures and political pressures and the opportunities for strengthening education delivery and governance through robust audit mechanisms in federal Nepal.

Background

The Constitution of Nepal, 2015 defined the roles and responsibilities of three tiers of government in the education system. Local levels were entrusted with managing primary and secondary education. The federal government is responsible for education policy, with curriculum design not yet devolved to local levels, and the federal government still controlling major part of the national education budget (Himalayan News Service, 2017). Teachers Unions are another factor complicating the transition, as many teachers in Nepal are active in party politics and often form a strong lobby against decentralization, as many teachers view local officials as lacking the capacity to effectively manage local education.

In simple terms, audit is a system of post-mortem examination and feedback on financial transactions. Yet when confined to this narrow lens, audit risks becoming little more than a backward-looking check-list; overlooking its critical role in driving accountability, performance improvement, and transparent governance. According to Section 2(d) of Nepal's Audit Act, 2075 (2019), audit is defined as: "Examination of the accounts and accounts related to the business of the bodies referred to in Section 3 and the analysis and evaluation to be made on the basis thereof and this term also includes an act of follow-up audit."Nepal's Constitution (2015) and the Audit Act (2019) mandate audits for government entities, underscoring principles like regularity, efficiency, effectiveness, and propriety. Audit recommendations can lead to improvements in the budget process and in the execution of budget resources at both the aggregate and the sectoral levels (UNDESA - IBP, 2023).

* Audit Officer, Office the Auditor General

An education budget refers to the financial plan or allocation of funds specifically designated for educational purposes within a given jurisdiction or organization. It encompasses the various sources of revenue, such as government appropriations, taxes, grants and donations, as well as the expenditures incurred for educational activities, including teacher salaries, instructional materials, facilities maintenance and administrative costs (Odden, 2012).The philosophy behind creating an annual school budget should prioritize appropriate funding for all educational programs, ensuring quality learning experiences based on educationally sound and fiscally prudent planning (UNICEF., 2019).

This article explores the relation between public audits and local education budgets in federal Nepal, emphasizing how audits strengthen educational governance. By analyzing the OAG's role, budget allocation trends, audit impacts and challenges. It highlights how audits can enhance transparency, efficiency, and educational outcomes.

Local Education Budgets in Federal Nepal

1. Status of Local Education Budgeting

Schools which are regularly financed by the government are known as public or community or government schools and those schools which are conducted by individual investment or group investors are known as private or institutional schools (ER,2049, 2059). The government schools or the community schools are managed by School Managing Committee (SMC), (ER, 2049 and its amendment 2059). Those all types of schools are conducted according to the education act 2028 B.S. and education regulation(ER) 2049B.S. and its amendment 2059 B.S.

Local education budgets in federal Nepal are primarily financed through conditional grants from the federal government. In the fiscal year 2024-25, a significant portion (69.41 percent) of the Ministry of Education's total budget, amounting to NPR 141.36 billion, was allocated to local governments as conditional grants. A substantial portion of this funding (78.21 percent) is earmarked for teacher salaries in community schools, which constitute the majority (85.1 percent) of schools in Nepal.

In FY 2024–25, Nepal's education budget totaled Rs 203.66 billion, distributed as follows:

Government Tier	Allocation (Rs)	Percentage
Federal	57.70 billion	28.33%
Provincial	4.61 billion	2.26%
Local	141.36 billion	69.41%

Source: The Kathmandu Post (Devkota, 2024)

While the federal conditional grant remains the primary source, local governments also have some discretion to finance education from other sources, including equalization grants, other special grants and their own revenue. However, the utilization of these discretionary budgets for education remains relatively limited. The rigid structure of budget allocations under sector-wide education plans, with a significant portion locked into predefined programs like salaries, meals and textbooks can also limit the autonomy of local governments to address specific local educational needs.

2. The Local Education Budget Cycle

The overall plans and programs in the education sector are guided collectively by the provisions related to fundamental rights mentioned in the Constitution of Nepal, the state's

directive principles, policies and responsibilities, the Education Act and Regulations, relevant laws, the Universal Declaration of Human Rights, the conventions to which Nepal is a party, the Sustainable Development Goals, international commitments made by Nepal, the National Education Policy and the School Education Sector Plan (2079/80-2088/89) (Government of Nepal Ministry of Education, Science and Technology, 2079).

The education budget cycle consists of four main stages: formulation, approval, execution, and evaluation. The implementation of education budgets at the local level is a critical factor in the development and enhancement of educational services. Here's an overview of all the stages in the context of federal Nepal, especially at the local level:

FIGURE 1FOUR BUILDING BLOCK OF EDUCATION BUDGET



Formulation: Begins when the federal government issues budget ceilings and guidelines. Local governments, through their Education Section, identify needs by consulting school stakeholders, such as School Management Committees and ward offices. A draft education budget is then prepared, covering teacher salaries, infrastructure, scholarships, and conditional grants.

Approval: Involves integrating the education budget into the overall municipal budget. It is first reviewed by the Municipal Executive, then presented to the Municipal Assembly for final approval. Once approved, it undergoes federal/provincial compliance checks to ensure alignment with national standards (e.g., teacher salary grants).

Execution: The Ministry of Education, Science and Technology issues guidelines for the implementation of the fiscal year 2080/81 budget. The budget is authorized and released through the respective Treasury and Comptroller Offices. Expenditures are carried out in compliance with the Annual Appropriation Act, Financial Procedures, the Financial Accountability Act 2076, related regulations of 2077 and other applicable laws. Where necessary, budget reallocations and program amendments are made to address emerging needs. Detailed expenditure reports must be prepared and submitted as per prescribed timelines. At the local level, municipalities and rural municipalities execute the education budget by coordinating with education offices and schools.

Evaluation: The education budget incorporates mechanisms for financial transparency, accountability and monitoring. Regular monitoring and review of budget implementation are conducted, including progress reports detailing sectoral achievement indicators, challenges faced and reasons for any deviations. These reports are submitted regularly by the Ministry of

Education, Science and Technology to the National Planning Commission and Ministry of Finance. Local governments also conduct social audits involving community stakeholders to ensure proper use of funds. Furthermore, representatives from local bodies participate in bi-monthly budget implementation review meetings held by the Ministry of Finance to discuss progress and address issues.

Audit Process for Local Education Budgets

The Office of the Auditor General (OAG), established under Article 241 of the Constitution, is Nepal's Supreme Audit Institution (SAI). Its core functions include conducting financial, compliance and performance audits of public entities; submitting its annual report to the President, which is later tabled in Parliament and reviewed by the Public Accounts Committee (PAC); and investigating irregularities in public spending as per the Audit Act, 2075.

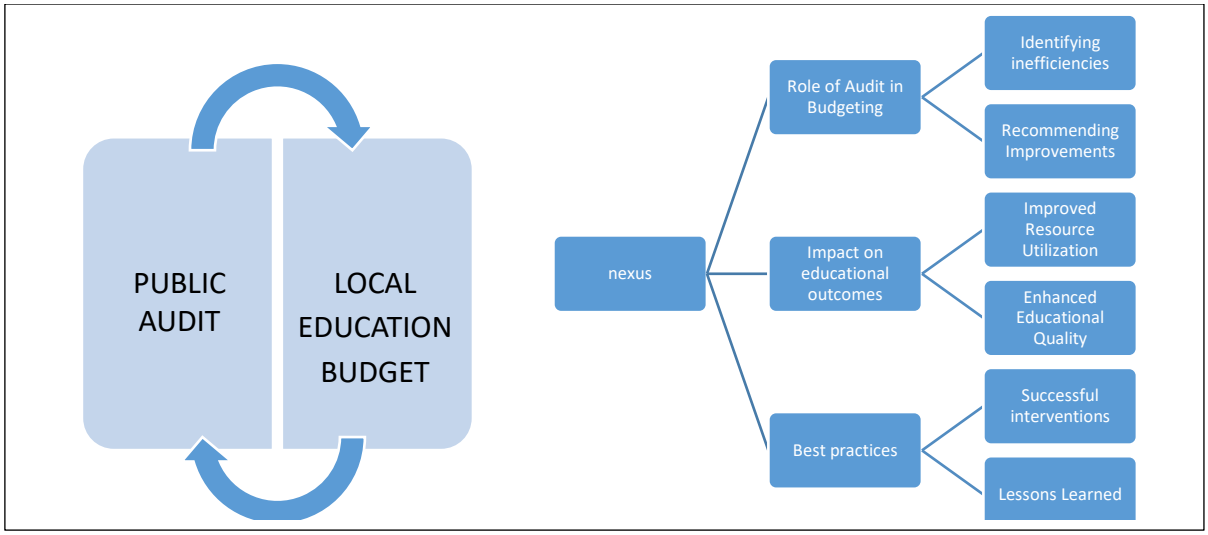
In Nepal's local levels, internal audits of each individual school are performed by independent auditors. Besides this, the municipality's internal auditor conducts audits of the overall education budget expenditures, covering all schools within the municipality. The final audit is then carried out by the Office of the Auditor General at the local level, rather than auditing individual schools directly. According to legal provisions, the internal audit report of the school must be presented during the final audit.

The Final audit process generally involves three key stages. In the planning phase, the OAG prepares an annual audit plan, identifying high-risk areas. During the fieldwork phase, auditors visit selected entities: such as local governments and schools, review financial records (like budget statements, procurement files) and conduct interviews with officials and stakeholders. In the reporting phase, preliminary audit reports are issued, follow-up audits are conducted, and final audit reports are prepared. The audit findings are then compiled in the Annual Audit Report, which highlights key issues such as unauthorized expenditures, misuse of conditional or school grants, and weak compliance with laws and regulations. Settlement and adjustment of financial irregularities shall be carried out according to the provisions of Sections 39 and 40 of the Financial Procedure and Fiscal Accountability Act, 2076.

The Nexus: Public Audit and Local Education Budget

In Nepal's federal system, the responsibility for managing basic and secondary education, including budgeting, has been delegated to local governments. With this decentralization, ensuring accountability in education financing has become more critical than ever. Public audit, conducted by independent bodies like the Office of the Auditor General (OAG), plays a vital role in scrutinizing the allocation, expenditure, and management of funds within the local education budget. This examination helps to identify irregularities, inefficiencies, and instances of non-compliance, ultimately aiming to improve the effectiveness and impact of educational spending.On the other hand, the structure, allocation, and management of the education budget directly influence the scope, focus, and effectiveness of public audits. This bidirectional interaction is crucial for maintaining the effectiveness of Nepal's education system, particularly at the local level, where school education is primarily managed. The relationship is not one-sided both aspects influence each other. In this discussion, we explore how public audit impacts the local education budget, and how the local education budget, in turn, shapes the focus and priorities of public audit.

FIGURE 2 PUBLIC AUDIT AND LOCAL EDUCATION BUDGET



1. How Audits Strengthen Education Budgets

Audits reveal issues such as fund misuse, unspent balances or lack of compliance with budgetary rules, they become part of the Annual Audit Report, which is discussed in the Public Accounts Committee (PAC) and Municipal Assemblies. These insights often lead to reform such as more cautious allocations, changes in grant guidelines, or demands for improved monitoring systems. Audit recommendations may even push for performance-based budgeting, enhancing both transparency and results in education service delivery. Here is how audits strengthen education budgets:

- Highlights issues like underutilization or mismanagement, prompting better resource mobilization and prioritization.
- Enforces accountability and transparency, requiring detailed record-keeping and systematic budget planning.
- Ensures the alignment of budgets with regulatory requirements and audit standards.
- Encourages compliance with budgeting norms through the risk of penalties or delayed fund releases for audit non-compliance.
- Published reports make spending visible, building public trust, enabling community oversight and Stakeholder Engagement
- Driving Policy and Budgetary Reforms.

2. How Education Budgets Shape Audit Effectiveness

The education budget shapes the scope, focus, and risk-based prioritization of public audits. Audit planning by the Office of the Auditor General (OAG) and local internal audit units takes into account not just the amount spent but also past irregularities, spending trends and citizen complaints. Here is how the local education budget influences public audit:

- Determining audit priorities and areas of focus
- Changes in the education budget, such as new programs or increased allocations, can prompt auditors to adjust their methodologies.

- Insufficient budget allocations for administrative/accounting systems limit auditors' ability to verify transactions and assess compliance, reducing the reliability of audit findings.
- Political intervention undermining audit independence.
- Weaknesses in budget design (e.g., vague line items) complicating audits and Complexity (diverse streams, fund flows, units, regulations) demands specialized audit skills and approaches.

Strengthening Educational Governance Through Public Audit

The School Education Bill, 2080 is currently under discussion in the specified committee of the House of Representatives. The bill contains difficult issues such as the regulation of private schools, fees and teacher salaries, which have made it challenging to reach a consensus. Despite the difficulties, there's a strong commitment from the government and parliamentary leadership to pass the bill soon. After an 89-day long agitation, the government had agreed to implement nine of the demands raised by the Nepal Teachers' Federation (Dawadi, 2025).

The federal system in Nepal has granted local governments more autonomy in the allocation and management of education budgets, aiming to tailor educational services to the unique needs of their communities and enhance the overall quality of education. It faces challenges in appropriation and spending systems due to corruption (e.g., allocations and expenditures being more political than technical), weak audit systems, limited data analysis, and inadequate regulatory policies and their enforcement, which hinder effective utilization and execution of education budget. Ambiguities, conflicts and poor management of budgets, e.g., in education, where teacher protests demanding federal control, reflect broader tensions in Nepal's fiscal federalism; highlight the need for strategic audit mechanisms across key stages of Edcuation budgets.

The effective implementation of education budgets and the public audit at the local level is crucial for improving educational services and outcomes. Ensuring the timely availability of essential resources is needed at the local level and enhancing their absorptive capacity is crucial for local governments to efficiently utilize allocated education funds. However, despite efforts to allocate resources, challenges persist in ensuring transparent, efficient, and equitable utilization of funds.

The educational governance can be strengthened by understanding the challenges and opportunities in the relationship between the education budget and public audit. Below is a brief overview of these challenges and opportunities:

1. Challenges

The challenges of the education budget can be presented based on the different stages of its overall cycle. Furthermore, as shown below, although the share of the education budget has been increasing, this section also includes an analysis of the challenges highlighted by various reports.

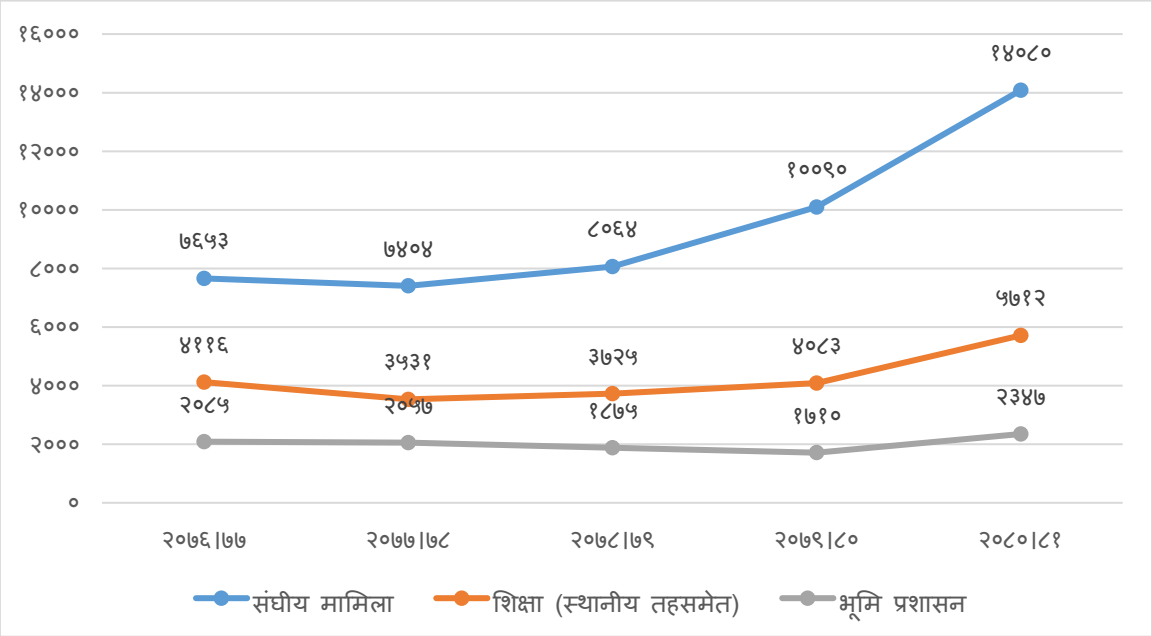
Formulation: However, many municipalities struggle with weak data systems and limited technical capacity, which affects evidence-based planning and budgeting.

Approval: Although this process allows political scrutiny, it can sometimes prioritize visible projects over core educational needs. Public participation in this stage is often weak or symbolic.

Execution: Key challenges in the implementation process include delays in fund disbursement, inadequate budget allocations, administrative inefficiencies and a lack of training and capacity building for staff involved in budget management. On the municipality side, volunteer teachers have been appointed based on political access without conducting an O&M survey or considering the required staffing positions. The schools are unable to receive adequate or timely stationery materials. Some budgets are put on hold, and there is significant delay in the construction of buildings and other infrastructure. These challenges have impacted the timely and effective utilization of the education budget.

Evaluation: The evaluation phase faces several challenges at the local level. Many local governments and audit offices suffer from significant capacity gaps, limiting their ability to conduct timely, evidence-based evaluations of education spending. In some cases, audits are affected and their findings are not enforced, weakening accountability. Furthermore, there is limited coordination and cooperation between local governments, educational institutions, and related organizations. A broader intergovernmental approach; ensuring both prospective (forward-looking) and retrospective (backward-looking) evaluation is needed to align educational goals, improve audit follow-up and ensure that lessons learned are integrated into future budget cycles.

FIGURE 3 TOP COMPLAINED SUBJECT AREAS IN THE LAST 5 YEARS



Source: Annual Reports of the Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA)

FIGURE 4 ANNUAL REPORT OF THE OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

Report Number	Irregular Amount (Beruju)	Remarks
60th	33 crore 37 lakh 34 thousand	Education-related government offices
	2 arab 60 crore 10 lakh 83 thousand	Education-related organized institutions, committees, boards, etc.
61st	15 crore 61 lakh and 67 thousand	Education-related government offices
	2 arab 94 crore 60 Lakh 95 thousand	Education-related organized institutions, committees, boards, etc.
62nd	22 crore 31 lakh 83 thousand	Education-related government offices
	2 arab 89 crore 3 Lakh 2 thousand	Education-related organized institutions, committees, boards, etc.

Source: Annual Reports of the Auditor General

As shown in the table above, the number of complaints in the education sector is high, falls under the top complained subject areas, and appears to have increased compared to the previous fiscal year. Similarly, the amount of audit irregularities (beruju) is found to be excessively high. According to the 62nd report, in all areas of Koshi, Bagmati, Gandaki, Lumbini, Karnali, and Sudurpaschim Provinces, the number of students is lower in comparison to the number of teachers. In contrast, Madhesh Province has recorded a higher-than-standard student-to-teacher ratio. Likewise, among the total number of schools, students, and teachers, community schools account for 77.60% of schools, 65.62% of students, and 65.40% of teachers.

2. Opportunities

Education is the prerequisite for socio-economic development. The contemporary global- and national socio economic context requires an effective education system to instil the knowledge, skills and attitude for ensuring people to participate in their communities and society at large (Ministry of Science, Education and Technology, 2022). In recognition of the instrumental role of education, the Constitution of Nepal ensures citizens' right to education. A strong public education system is the backbone of all the national aspirations and, in this context, the Government has declared the next ten years as the Community School Enabling Decade (CSED), 2019-2028 (Minister for Education, Science and Technology, 2019) .

Within this evolving landscape, the intersection of public audit and local education budgets presents several promising opportunities to enhance educational governance:

Sharing Good Practices and Success Stories: Lessons learned from successful audits and education budget improvements in some local governments can be shared with others to inspire replication and scale-up of effective practices.

Leveraging audits to promote participatory budgeting: This includes exploring mechanisms like community audits within Nepal's schools, fostering greater transparency and local ownership in budget allocation and utilization.

Use of Technology: Digital tools like budget tracking systems and smart (AI-based) audits can improve how education funds are managed and monitored.

Link with National Audit Strategy: Nepal's Audit Strategic Plan (2024–2030) offers a chance to improve how education budgets are audited across all government levels.

Better Measurement: Audit reports can track key indicators like how much money was misused (Beruju), how many audit recommendations were followed, and how well the budget was spent.

Encouraging Good Performance: A new system like "Audit Impact Score" can help measure how well officials are managing education funds and encourage better performance.

Informing Policy Reforms: Audit results can support the development of better education laws like the new School Education Bill by providing real evidence of what needs to be fixed.

Areas for Improvement

Good financial management is key to realizing an individual community's vision, and the budget is among the primary tools guiding that pursuit. Not only does it help maintain financial accountability for local leaders, but it also represents plans for the future of the community at large (Messineo, 2024). Although government investment in the education sector has been increasing to ensure compulsory enrollment of all children in schools and provide free education, community schools have not been able to improve the quality of education as

expected. As a result, student attraction towards these schools appears to be declining. To make the program of compulsory and free education up to the secondary level successful, it is essential to improve the educational quality of community schools.

To strengthen educational governance in Nepal's federal system, improving the transparency and efficiency of local education budget management is essential. Performance audit may result in strong yields toward this goal. By evaluating not just financial compliance but also the effectiveness and efficiency of educational programs, they provide valuable understanding for optimal resource allocation and utilization. Such robust auditing and effective budget management are built upon several key steps, including conducting regular financial audits, using financial management software, building the capacity of education and audit staff, and ensuring timely and detailed reporting. These measures not only increase accountability but also help ensure that public funds are used effectively to achieve equitable educational outcomes, building trust among communities, educators, and policymakers.

Governance at the school level must be improved through greater financial transparency and depoliticized decision-making. All teacher appointments should be handled by the Teachers Service Commission, eliminating irregular contracts or temporary hires. Local governments should allocate funds for third-party social audits, enhancing accountability through independent reviews. Furthermore, School Management Committees should remain free from political interference and include respected community members, which can reduce corruption in key areas like midday meals, scholarship distribution, and school infrastructure development.

In the auditing process, ethical values such as integrity, independence, professional due care and competency and confidentiality act as key triggers. Therefore, upholding ethics guided by auditing standards, directives and national and international codes of conduct is equally essential for delivering quality audit services.

Institutional reforms are equally critical. Amending the Audit Act to mandate the timely implementation of audit recommendations can strengthen oversight. Joint task forces of auditors and education officials can promote collaborative budgeting. Local-level auditors should receive sector-specific training, especially in tracking SDG 4 targets. Additionally, the integration of real-time digital dashboards under Nepal's e-governance framework can enable public oversight and early detection of misuse, reinforcing the connection between public audit and education budget performance.

Conclusion

Rather than being solely a post-mortem activity, audit is also a tool for proactive governance. We can invision endless opportunity of Audit for Strengthening Educational Governance in Federal Nepal. The recent teacher protests demanding federal control over education, rather than local level control, reflect broader tensions inherent in Nepal's federalism.; highlight the need for strategic audit mechanisms across key stages of education budget.

Although there are shortcomings seen in local governments at present, this does not mean the requirement of change in the governance system repeatedly, which may ruin valuable time and energy. Instead, the focus should be on identifying and correcting the weaknesses within the system; one that has been introduced through deep intellectual deliberation. The efforts should aim to strengthen and improve this approach so that we can maximize both the direct and long-term benefits from the investments already made.

Nepal's federal system gives local governments the power to plan education budgets based on local needs. But to turn these plans into fair results, they need stronger technical skills,

less political influence in decision-making, and better coordination between government levels. The link between public audit and local education budgets is not one-sided. Public audits are key to ensure limited education funds are used properly and help improve local financial practices and accountability. At the same time, the size, complexity, and specific issues in Nepal's local education budgets influence how audits are conducted shaping their focus, methods, and the risks they need to manage. To strengthen this connection, it is essential to build local governments' ability to use budgets well and improve the Office of the Auditor General's (OAG) capacity to audit education spending effectively.

Reviewing and strengthening the nexus between public audit and the local education budget will not only address a critical knowledge gap but also offer actionable insights for policy formulation and support the effective implementation of Nepal's Audit Strategic Plan. This initiative is anticipated to play a crucial role in advancing the objectives of national education programs-particularly by enhancing education service delivery at the local level and fostering socio-economic development through improved audit mechanisms and more efficient education budget management. Moreover, it will contribute to reinforcing fiscal federalism and align with the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) and national development priorities, including Nepal's 16th Five-Year Plan.

References

- Dawadi, R. (2025, June 8). *डेलाइन असार १५: शिक्षा विधेयक प्रतिनिधिसभामा पेस हुन 'असम्भव [Deadline Asar 15: School Education Bill 'Impossible' to present in House of Representatives].* Retrieved from himalpress.com: https://himalpress.com/2025/06/227535/
- Devkota, K. L. (2024). Where does education budget go? *The Kathmandu Post*. Retrieved from https://kathmandupost.com/columns/2024/12/24/where-does-education-budget-go
- Government of Nepal Ministry of Education, Science and Technology. (2079). *Program Implementation Manual 2079/80.* kathmandu, Bagmati, Nepal: Center for Education and Human Resource Development.
- Himalayan News Service. (2017, May 30). *Local levels to manage secondary education.* Retrieved from Thehimalayantimes: https://thehimalayantimes.com/nepal/local-levels-manage-secondary-education
- Messineo, R. J. (2024, Janaury 25). *Local Government Annual Budget Process: Step-By-Step Guide.* Retrieved from clearpointstrategy: https://www.clearpointstrategy.com/blog/local-government-budget
- Minister for Education, Science and Technology. (2019, Decemeber). Sustainable Development Goal 4: Education 2030. Kathmandu: Government of Nepal,Minister for Education, Science and Technology.
- Ministry of Science, Education and Technology. (2022). School Education Sector Plan 2022/23-2031/32. Kathmandu: Government of Nepal,Ministry of Science, Education and Technology.
- Odden, A. (2012). *Education Finance and Policy.* New York: Routledge.
- UNDESA - IBP. (2023). *Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors.* United Nations Department of Economic and Social Affairs; International Budget Partnership. Retrieved from https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/SAI-Handbook-Final.pdf
- UNICEF. (2019). Guidelines for Developing an . Retrieved from www.unicef.org: https://www.unicef.org/esa/sites/unicef.org.esa/files/2019-04/Guidelines-Developing-a-Education-Budget-Brief-March-2019.pdf

Auditor's Role in Fraud Detection

- CA Anil Basnet

Abstract

This study looks at the pivotal roles the auditors play in the field of fraud detection and prevention. Recently, Forensic Auditing has come into limelight due to rapid increase in financial frauds and white-collar crimes. The integration of accounting, auditing and investigative skills creates the specialty, known as Forensic Auditing. 'Forensic' means "suitable for use in a court of law," and it is to that standard and potential outcome that forensic auditor generally has to work. Fraud detection is a critical concern in financial reporting, with auditors playing an important role in identifying and mitigating fraudulent activities. Fraudulent activities in organizations have far-reaching consequences on financial stability, stakeholder trust, and organizational reputation. This study comprehensively examines auditors' responsibilities, methodologies, and limitations in fraud detection, integrating theoretical frameworks, empirical insights, and technological advancements. The Auditor's challenge is analyzed using a systems-thinking approach, highlighting interdependencies among regulatory frameworks, technological capabilities, and human factors. Recommendation include predictive analytics, interdisciplinary audit teams, and adaptive regulatory reforms, supported by a mixed-method framework for implementation. By analyzing academic literature, case studies, and real-world practices, the study identifies current challenges and proposes effective strategies for enhancing auditors' role in fraud detection.

Introduction

1. Background

The work of an auditor is crucial to a company's capacity to ensure the accuracy of its financial accounts. The term "audit" originates from the Latin word "audire," which means "to hear." The term "audit" means the inspection of an individual's or organizations' accounts. It is generally done by an independent auditor who has specialized skills and knowledge of conducting audit. An auditor is a professional who examines and verifies the accuracy of financial records, statements, or other data to ensure compliance with regulations, standards, or policies. Auditors assess the integrity of financial reporting, identify discrepancies, and provide assurance that an organization's operations are transparent and lawful.

Auditing is defined as a systematic and independent examination of data, statements, records, operations and performance (financial or otherwise) of an enterprise for a stated purpose. In any auditing situation, the auditor perceives and recognizes the proposition before him for examination, collects evidence, evaluates the same and on this basis formulates a judgment which is communicated through an audit report. An audit is an independent examination of financial information of an entity, irrespective of its size and legal form, when such an examination is conducted with a view to express an opinion thereon. It verifies the accuracy and fairness of the accounts and the reliability and validity of supporting documentation, proofs, or vouchers. The audit has grown significantly in scope and importance since it began as a cash audit.

Fraud remains a pervasive threat to the integrity and stability of companies across industries. Financial fraud, ranging from asset misappropriation to falsified financial statements, poses significant risks to organizations and stakeholders. Auditors, as independent evaluators of financial records, are tasked with providing reasonable assurance that financial statements are free of material misstatement, including those caused by fraud. However, the dynamic nature of fraud driven by technological advancements, globalization, and organizational complexity challenges traditional auditing approaches in the country like Nepal. In the wake of numerous corporate scandals, statutory auditors play a critical role in detecting and reporting fraudulent activities within organizations. This research focuses on understanding the role of an auditor in fraud detection, the limitations they face, and potential improvements in audit practices.

2. Significance of the study

The study of the role of auditors in fraud detection holds significant importance for maintaining financial integrity and fostering trust in economic systems. Auditors play a critical role in ensuring the accuracy of financial statements, protecting stakeholders such as investors, creditors, and employees from the consequences of fraudulent activities. By examining auditors' responsibilities under regulatory frameworks like Nepal Standard on Auditing (NSA) 240, the study highlights their contribution to legal compliance and ethical practices. It also underscores the prevention of substantial financial losses and reputational damage by identifying fraud timely, while guiding organizations to strengthen internal controls and risk management processes. Furthermore, the study aims to stress the professional development of auditors, equipping them with the required skills to detect red flags and apply forensic techniques effectively. Ultimately, understanding auditors' roles in fraud detection enhances corporate governance, supports market stability, and reinforces public confidence in financial reporting systems.

Literature review

The article is primarily based on the findings of the report in Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations and the standards and the pronouncements issued by the professional auditing institutions. The role of auditors in fraud detection has been extensively studied, with key insights drawn as follows:

Forensic Audit Vs Financial Audit

The general public believes that a financial auditor would detect a fraud if one were being perpetrated during the financial auditor's audit. The truth, however, is that the procedures for financial audits are designed to detect material misstatements, not immaterial frauds. While it is true that many of the financial statements and frauds could have, perhaps should have, been detected by financial auditors, the vast majority of frauds could not be detected with the use of financial audits. Reasons include the dependence of financial auditors on a sample and the auditors' reliance on examining the audit trail versus examining the events and activities behind the documents. A Forensic Auditor will often look for indications of fraud that are not subject to the scope of a financial statement audit.

S.N.	Particulars	Forensic Audit	Financial Audit
1.	Objective	Whether fraud has taken place in books	Express an opinion as to 'True & Fair presentation
2.	Period	No such limitations.	For a particular accounting period
3.	Basis	In response to an event	By statue or Mandatory

S.N.	Particulars	Forensic Audit	Financial Audit
4.	Purpose	Findings used as evidence in court or to resolve disputes	Obtain reasonable assurance that financial statements are free of material misstatement
5.	Techniques	Investigative, substantive or in depth checking	Substantive & Compliance. Sample based
6.	Verification	Independent verification of suspected/selected items where misappropriation is suspected	Relies on the Management certificate/Management Representation

Forensic Auditor often go outside the books of accounts to find fraudulent transactions. This may include reviewing receipts, not only from the company, but from customers as well. Any inconsistencies in these numbers could help uncover an act of fraud. These auditors also interview employees, customers and sometimes clients to find out if a fraud has taken place.

The auditor simply traces every transaction performed by the company, looking for the one that is fraudulent, if any. A regular auditor simply checks the numbers for accuracy.

Fraud:

As per Nepal Standard on Auditing 240, Fraud is an intentional act by one or more individuals among management, those charged with governance, employees, or third parties, involving the use of deception to obtain an unjust or illegal advantage. Fraud is an act of deception intended for personal gain or to cause a loss to another party.

Misstatements in the financial statements can arise from either fraud or error. The distinguishing factor between fraud and error is whether the underlying action that results in the misstatement of the financial statements is intentional or unintentional. Although fraud is a broad legal concept, for the purposes of the Standard on Auditing, the auditor is concerned with fraud that causes a material misstatement in the financial statements.

As per the standard the two types of intentional misstatements that are relevant to the auditor are

1. Misstatements resulting from fraudulent financial reporting and
2. Misstatements resulting from misappropriation of assets.

Although the auditor may suspect or, in rare cases, identify the occurrence of fraud, the auditor does not make legal determinations of whether fraud has actually occurred. Fraud has increased considerably over the recent years and professionals believe this trend is likely to continue.

Why do Fraud Happen?

The most basic of all theories is the Fraud Triangle Theory. The other theories are merely the extension of Fraud Triangle Theory.

- **Fraud Triangle:** Donald Cressey, a sociologist and criminologist in the 1940s, was one of the first persons to specialize in the field of understanding fraudsters and why they do what they do. Cressey wrote "Theft of the Nation," a treatise on La Cosa Nostra- a hierarchically structured view of the Organizational Crime and he was widely known for his studies in organized crime. Cressey first gained public recognition in this field while

completing his PhD dissertation on embezzlers, at Indiana University. Cressey interviewed nearly 200 incarcerated individuals charged with embezzlement. From his research, Cressey developed "The Fraud Triangle" which was a model he used to explain what caused some people to become fraudsters by analyzing the circumstances in which the subjects of his research were drawn into fraud

The fraud triangle, developed by Donald Cressey, is a model for explaining the factors that cause someone to commit occupational fraud. It consists of three components which, together, lead to fraudulent behavior:

1. Perceived Pressure – The internal or external forces that drive individual to commit Fraud.
2. Perceived opportunity -The circumstances that allow fraud to occur without detection.
3. Rationalization – The justification used by fraudsters to excuse their actions



FIG 5 THE FRAUD TRIANGLE

When assessing and responding to fraud risks, auditors can leverage the fraud triangle in considering specific risks of material misstatement from fraud and in designing audit responses tailored to address those risks. Auditors may find the fraud triangle helpful to consider throughout the audit—assessing risk, designing audit responses, evaluating evidence, and forming their conclusions.

The Fraud Diamond: places greater emphasis on the personal characteristics of the fraud perpetrator with the inclusion of a fourth element,the fraud perpetrator's capabilityin order to capture the attributes and traits needed to orchestrate a fraud, such as position/function, brains, confidence/ego, coercion skills, effective lying, and immunity to stress

The Fraud Pentagon: expands upon the original idea of the fraud triangle by adding competence and arrogance. Competence, in this case, is given almost the same

definition as capability described in the fraud diamond,the perpetrator's ability to commit the fraud. The new element here comes in the form of arrogance,the attitude of superiority and entitlement or greed, the perpetrators' belief that the internal controls in place do not apply to them.

- **Auditor Responsibilities:** As described in Nepal Standard on Auditing 01, Objective and General Principles Governing an Audit of Financial Statements, the objective of an audit of financial statements is to enable the auditor to express an opinion whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an identified financial reporting framework . An audit conducted in accordance with NSAs or relevant practices is designed to provide reasonable assurance that the financial statements taken as a whole are free from material misstatement, whether caused by fraud or error. The fact that an audit is carried out may act as a deterrent, but the auditor is not and cannot be held responsible for the prevention of fraud and error.

  Auditor are not expected to detect all fraud, particularly collusive or concealed schemes. But even with auditors' greatest efforts, fraud detection is still a difficult task that is impacted by a number of internal and external variables. Internal elements that greatly affect the possibility of fraud incidence and detection include business culture, managerial integrity, and tone from the top management. Senior management's strong ethical tone promotes an honest and open culture that makes it simpler for auditors to find fraudulent activity.

- **External Factors:** Fraud detection is also influenced by external variables including the regulatory environment, industrial circumstances, and economic constraints. Fraudulent behavior may be more common in industries with intense rivalry, quick technical breakthroughs, or unstable market circumstances. Furthermore, modifications to accounting standards and legal requirements may have an influence on the kind and scope of audit processes needed to successfully identify fraud.
- **Technological Advancements:** Recent studies highlight the integration of data analytics and artificial intelligence in auditing to identify anomalies and patterns indicative of fraud (KPMG, 2020). These tools enhance auditors' ability to analyze large datasets efficiently. Technological developments have also changed the field of fraud detection in recent years, giving auditors new possibilities as well as difficulties. With the use of data analytics, AI, and machine learning techniques, auditors can analyze vast amounts of financial data and spot unusual trends that point to fraud. To properly use these technologies in their audit procedures, auditors must get continual training and upskilling due to the quick speed of technology innovation.
- **Challenges:** Research indicates that auditors face challenges such as time constraints, limited access to information, and management override of controls, which hinder fraud detection (Power, 2013). Additionally, the expectation gapwhere stakeholders overestimate auditors' responsibilitiescomplicates their role.

  Empirical Studies: Empirical findings from the Association of Certified Fraud Examiners (2024) reveal that organizations lose approximately 5% of their annual revenues to fraud, with external audits detecting only about 3% of fraud cases. A typical fraud case lasts 12 months before detection. Study by Knechel et al. (2015) suggests that auditors are often constrained by limited audit scopes, client pressures, and standardized methodologies. The study underscores the need for auditors to evolve beyond traditional methods to meet modern fraud detection demands.

Key Findings from the Occupational Fraud 2024: A Report to Nations: This Report provides a comprehensive analysis of 1,921 fraud cases across 138 countries from January 2022 to September 2023 resulted in over $3.1 billion in losses, with an average loss of $1.7 million per case. Below are the key findings based on the report:

Fraud Scheme:

- Asset Misappropriation is most common scheme with 89% of cases but least costly, with a median loss of $120,000.
- Financial Statement Fraud is least common scheme with 5% of cases but most costly, with a median loss of $766,000.
- Almost half of the all reported cases included corruption with a median loss of $200,000.

Fraud Detection Method: Tips is the leading method to detect the fraud, accounting for 43% of cases. Other common detection methods includes internal audit (14%) and management review (13%).

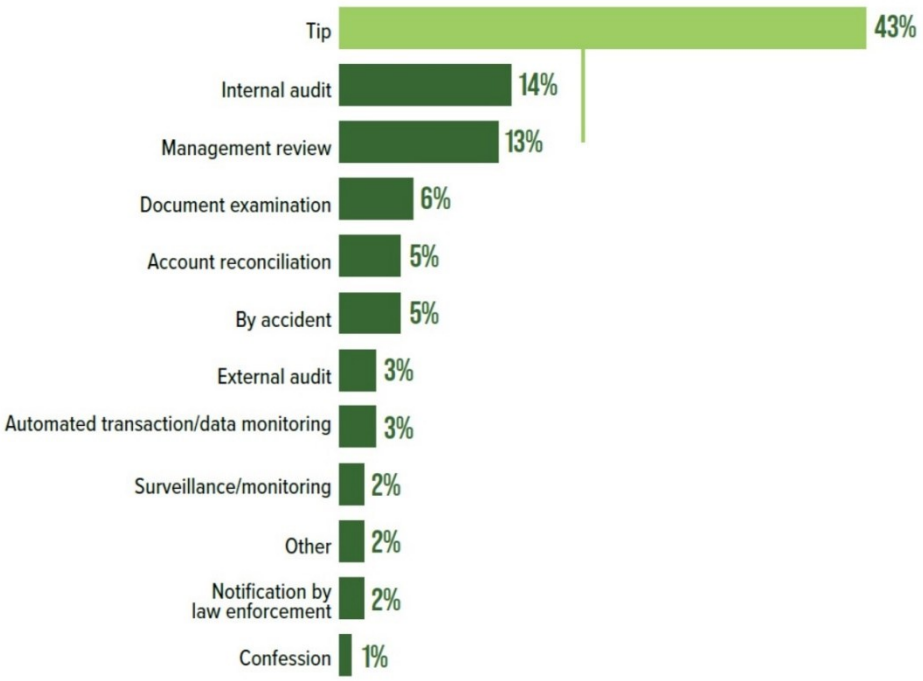


Fig: Initial Fraud Detection method.

Source: The Occupational Fraud 2024: A Report to Nation

- More than half of tips i.e.52% come from employess within the organization, 21% from customers, and 11% from vendors.
- 29% of whistleblowers initially report to Direct Supervisor, 16% to Executive, 14% to Internal Audit, 13% to Fraud investigation team, 8% to Board of Audit Committee, 5% to Law Enforcement or Regulator while only 1% to External Audit.

Perpetrators: As per the report, perpetrator's position level within their organization is related to the duration and financial impact of their frauds.

- Longer a fraudster has worked for an organization, the costlier their fraud.

  10+ years: $250,000 median loss.
  6–10 years: $ 200000.
  1–5 years: $100,000.
  <1 year: $50,000

- Fraud perpetrators have been much more likely to be male accounting for 74% of the cases with median loss of $158,000 while female accounts for 25% with median loss of $100,000.
- Most fraudsters are employees or managers but fraud perpetrated by owners and executives were costliet. Median losses ($500,000) for frauds by owner or executives were 8 times greater than those carried out by employees ($60,000).
- Fraud cases perpetrated by individuals at higher levels of authority took longer to detect. The median duration of frauds perpetrated by employees was only 8 months, one-third as long as those perpetrated by owners/executives (24 months) while frauds committed by mid-level managers had a median duration of 18 months.
- The report reveals a strong relationship between the age of perpetrators and the volume of fraud. Perpetrators between the ages of 31-50 carried out 69% of the frauds. Perpetrators over the age of 60 caused median loss of $675,000.
- Perpetrators of occupational fraud often display distinct behaviors while carrying out their fraud schemes. These behaviors can serve as red flags, potentially indicating the existence of fraud when observed. In 84% of cases, perpetrators displayed at least one of the following behavioral red flags.
- The most common behavioral red flag was living a lifestyle beyond known income sources, or means, which was displayed by 39% of perpetrators.



Fig: Behavioral Red Flag

Source: The Occupational Fraud 2024: A Report to Nation

Fraud in Government Organization: No organisation is free from the risk of **occupational** fraud. The report shows privately held companies were the victims in 42% of the cases while the government agencies were victims in 17% of the cases.

- 47% of fraud occur at National Level, 29% at State/Provincial Level and 23% at Local Level.
- Corruption is the most common at Government Organization.

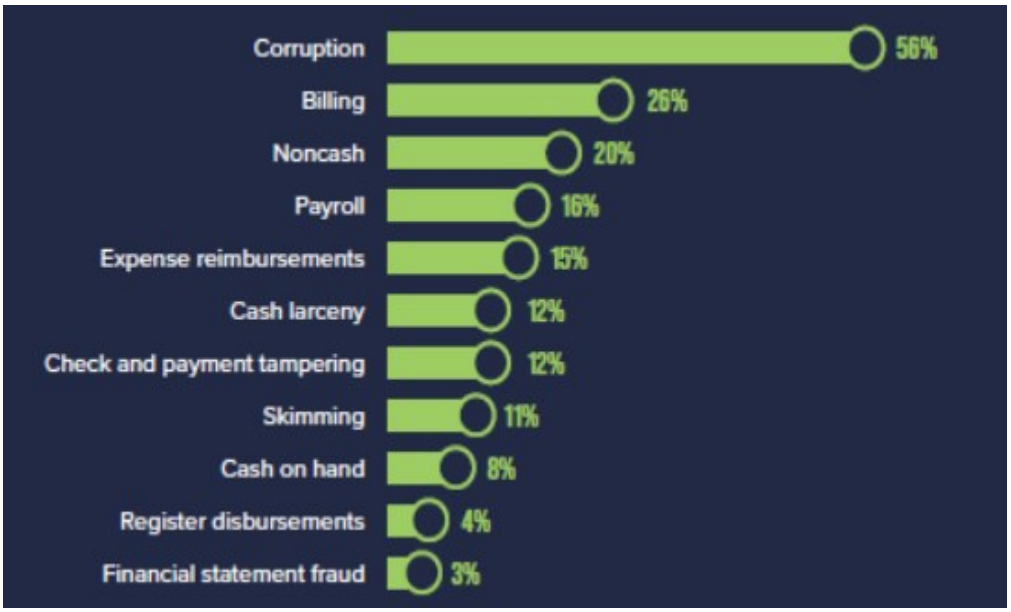


Fig: Occupational Fraud Schemes in Government organizations

- Only 19% of perpetrators in government organizations were at the executive level, but the fraudsters at the top caused the largest losses.

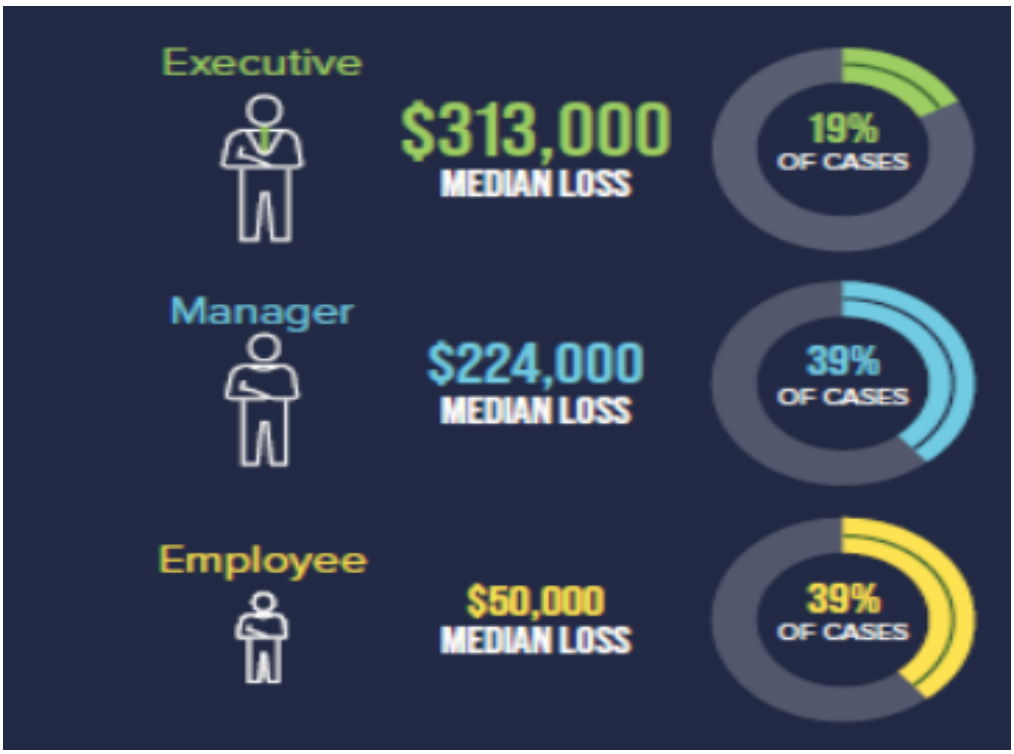


Fig: Who commits fraud in Government organizations

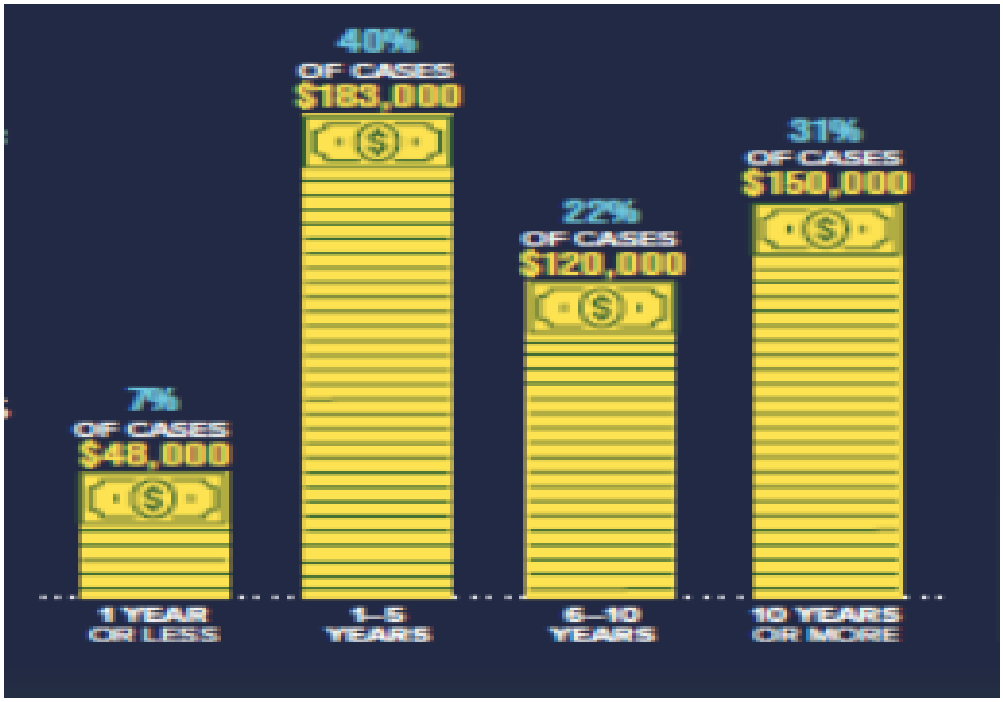


Fig: No of years worked in Government organaisation and fraud relation.

- More than half of perpetrators had worked for the victim government organization for six or longer years. But perpetrators with a tenure of 1-5 years caused the highest Median loss.
- Government organizations are much more likely to refer cases to law enforcement for criminal prosecution than other organization types.

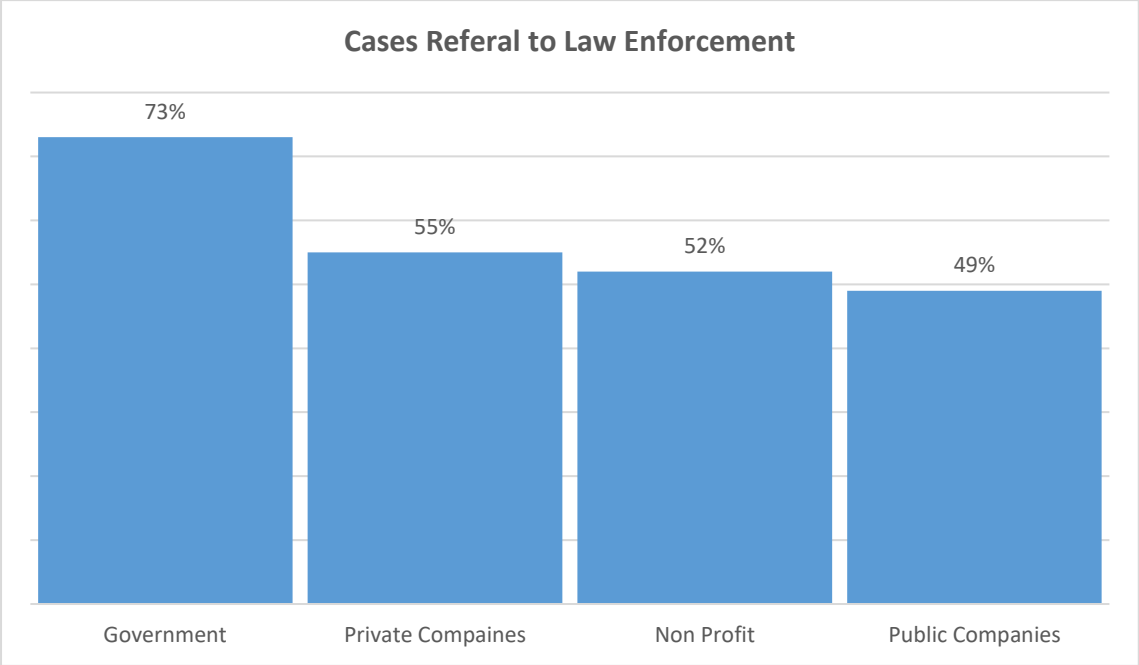


Fig: Case referral to Law Enforcement.

Key Role of Auditor

The role of an auditor in fraud detection involves:

- **Risk Assessment:** Identifying areas vulnerable to fraud by evaluating internal controls, processes, and financial reporting systems.
- **Examination of Records:** Scrutinizing financial statements, transactions, and supporting documents for irregularities, inconsistencies, or suspicious patterns.
- **Testing Controls:** Performing tests to ensure that internal controls are effective in preventing or detecting fraudulent activities.
- **Data Analysis:** Using analytical procedures and tools to detect anomalies, such as unusual transactions or trends, that may indicate fraud.
- **Interviews and Inquiries:** Engaging with management and staff to gather insights and identify potential red flags or fraudulent behavior.
- **Reporting Findings:** Documenting evidence of suspected fraud and communicating findings to management, audit committees, or regulatory authorities, as required.
- **Recommendations:** Suggesting improvements to controls, policies, or procedures to mitigate potential fraud risks.

While auditors are not primarily responsible for preventing fraud, they play a critical role in detecting material misstatements due to fraud during financial audits, ensuring transparency and accountability. However, their scope is limited to the audit's objectives, and not all fraud may be detected, especially if it involves collusion or sophisticated concealment.

Role of Auditor in Criminal Proceedings in Nepal

I. Forensic Investigator / Auditor

In Nepal Forensic Auditors are engaged by courts, law enforcement agencies (Nepal Police, Department of Money Laundering Investigation, Commission for the Investigation of Abuse of Authority CIAA), or companies to trace embezzlement, laundering, or insider fraud. Unlike in India where there are Forensic Accounting and Investigation Standards issued by The Institute of Chartered Accountants of India, as of now there are no any specific standard issued in Nepal in this regard

II. Expert Witness

- Auditor as an expert in their field provides forensic interpretation of complex financial records.
- They offer opinion testimony on fraudulent practices, money trails or financial irregularities.

III. Documentary Evidence Provider

They provide audit reports, balance sheets, vouchers, and tax filings submitted as legal exhibits.

Evidence is governed by Evidence Act 2031 in Nepal.

Few example of form of evidence concerning auditor are:

A. Oral Evidence: Definition: Verbal statements made by witnesses under oath during legal proceedings.

Example: An auditor testifying about discrepancies they observed during a financial audit.

B. Documentary Evidence: Definition: Any evidence presented in the form of documents.

Example: Financial statements, audit reports, vouchers, tax filing, emails discussing financial transactions.

C. Real Evidence (Material): Definition: Physical objects that are directly involved in the subject matter of the case.

Example: Original contracts, physical invoices, or hard drives containing financial data.

D. Expert Evidence: Definition: Opinion given by a person with specialized knowledge or skill in a particular field.

Example: A Chartered Accountant giving an expert opinion on financial misstatements or fraud detection during court proceedings.

E. Hearsay Evidence (Generally Inadmissible): Definition: A statement made outside the court, presented to prove the truth of the matter stated.

Example: "My colleague told me the CFO approved the fake transaction."These are not valid unless the person who made the original statement testifies.

F. Judicial Admission: Definition: Statement of fact made in court proceedings that does not require further proof.

Example: A director admits in court that financial misreporting occurred.

G. Non-Judicial Admission: Definition: Admission made outside court but can be used as evidence.

Example: A recorded conversation where a person admits to falsifying audit data.

Accused or Co-Accused

If an auditor knowingly certifies false financials, helps launder money, or colludes in fraud, they may be prosecuted under forgery ,fraudulent misrepresentation, money laundering prevention act, tax laws and anti-corruption act.

1. Challenges for Auditor

Despite their crucial position, auditors face several challenges in effectively detecting fraud which can be described as below

- **Limited Scope of Audit:** Audits are typically designed to provide reasonable assurance, not absolute assurance, and may not include detailed procedures to uncover fraud.

- **Management Override:** In many fraud cases, senior management is involved, making it difficult for auditors to detect manipulation.
- **Expectation Gap:** Stakeholders often expect auditors to uncover all fraud, despite standards clarifying that auditors provide reasonable, not absolute, assurance.
- **Resource Constraints:** Limited time, budget, and access to data restrict auditors' ability to perform in-depth investigations.
- **Lack of Specialized Skills:** Detecting fraud requires forensic accounting expertise, which may not be part of a regular audit.
- **Overreliance on Internal Controls:** Auditors may place excessive trust in an organization's internal control system without sufficient independent verification.
- **Complexity of Fraud Schemes:** Modern fraud involves sophisticated techniques, such as cyber-enabled fraud and off-book transactions, which are difficult to detect using conventional audit procedures
- **Technological Lag:** Many auditors lack access to or training in advanced tools like AI and forensic analytics, reducing their effectiveness in identifying anomalies.

  These issues highlight the need for innovative approaches to strengthen auditors' fraud detection capabilities.

2. Proposed Solution, Best Practices and Recommendation

To address the identified problems, this study proposes a multifaceted framework integrating technology, human capital, and regulatory reforms. The solutions are supported by a mixed-method implementation strategy, combining qualitative insights and quantitative validation.

I. Interdisciplinary Audit Teams:

- Form audit teams combining accountants, data scientists, cyber security experts, and behavioral psychologists to address diverse fraud types. For instance, psychologists can analyze executive behavior for red flags like rationalization.
- Foster cross-disciplinary training programs, such as joint certifications in auditing and cyber security, to build versatile skill sets (ISACA, 2023).

II. Enhanced Auditor Training:

- Develop immersive training modules using virtual reality (VR) simulations to replicate fraud scenarios, improving auditors' decision-making under pressure. These can include case studies of real-world frauds like Theranos (ACFE, 2021).
- Mandate certifications like Certified Fraud Examiner (CFE) or Certified Information Systems Auditor (CISA) for senior auditors to ensure expertise in forensic and cyber fraud detection.

III. Regulatory and Standard Reforms:

- Autonomous bodies like The Institute of Chartered Accountants of Nepal to take lead in forming Standards on Forensic Audit and Fraud Detection.

- Update Nepal Standard on Auditing 240 to include fraud detection procedures, such as data analytics and cyber security assessments, aligning with emerging risks like ESG (Environmental, Social and Governance) fraud.
- Establish a global task force to harmonize auditing standards across jurisdictions, reducing inconsistencies in fraud risk assessments.
- Introduce tiered reporting requirements, where auditors disclose fraud detection methodologies to stakeholders, enhancing transparency and reducing the expectation gap.

IV. Advanced Technological Integration:

- Predictive Analytics and AI: Deploy machine learning models, such as random forests and neural networks, to identify fraud patterns in real time. For example, clustering algorithms can detect outliers in transaction data, flagging high-risk areas for investigation.
- Continuous Auditing: Adopt real-time monitoring systems to detect anomalies as they occur, rather than relying on periodic audits. This requires investment in cloud-based platforms and API integration.

V. Organizational Collaboration:

- Encourage audit firms to partner with whistleblower platforms and law enforcement agencies to access real-time fraud intelligence. Blockchain-based whistleblower systems can protect anonymity while ensuring data integrity (Transparency International, 2022).
- Promote a fraudaware culture within organizations by integrating auditors into enterprise risk management (ERM) frameworks, enabling proactive risk identification (COSO, 2020).

VI. Stakeholder Education:

- Launch public awareness campaigns to clarify auditors' roles, using case studies to illustrate the distinction between reasonable assurance and absolute fraud detection. Interactive platforms, such as webinars and X posts, can engage stakeholders effectively (AICPA, 2023).
- Develop standardized metrics, such as a Fraud Detection Effectiveness Index, to quantify auditors' performance and align expectations.
- It is necessary to act to ensure that the stakeholders are aware of the auditor's role, responsibilities, audit scope, and significance. The auditors are having trouble since they don't know what the stakeholders' scope of the audit is. Therefore, prior to the audit engagement the auditor must provide the client with a clearer and more comprehensive understanding of the same.
- Since stakeholders have more trust in audited financial statements and since they are of the highest importance, it is imperative that auditors take great care and carry out a variety of tests and procedures to guarantee the discovery of frauds and appropriate reporting of them.

Conclusion

The audit firm and all other stakeholders are impacted when fraud is discovered subsequent to the release of audited financial accounts. This study has identified a number of issues that auditors face while conducting audits and detecting fraud, in addition to a number of circumstances that raise suspicions about fraud. In order to comprehend the possibility of detecting fraud, the auditor must be aware of the different circumstances and limitations that they face. These factors are contingent upon the auditor's perception, which is also shaped by their competence, or their expert performance.

All auditors, regardless of experience level, should maintain the mindset that fraud can occur in any engagement and can be perpetrated by individuals across the organization. The primary responsibility for the prevention or detection of fraud rests on management to develop adequate accounting system with appropriate internal controls. This does not mean that such a system will remove all risk of fraud; however, it will greatly reduce the risk of fraud. Auditors should exercise an appropriate level of professional skepticism and should seek to apply a fraud lens throughout the audit as they perform activities related to assessing and responding to fraud risks while remaining alert to possible red flags in interactions with company management and the evaluation of audit evidence.

As the economic and geopolitical landscape continues to change and technology continues to evolve, organizations and employees experience challenges that present new incentives, pressures, opportunities, and rationalizations to commit fraud. Auditors must continue to enhance their focus on identifying, assessing, and responding to fraud risks in financial statement audits to effectively fulfill their responsibility to plan and perform audits to obtain reasonable assurance about whether the financial statements are free of material misstatement. Therefore, the role of the auditor is not to detect fraud, but in planning an audit so that there is reasonable expectation of discovery. As a member of the financial reporting ecosystem, auditors play a unique and important role in the detection of fraud.

Reference

- Albrecht, W. S., Albrecht, C. O., Albrecht, C. C., & Zimbelman, M. F. (2016). Fraud Examination. Cengage Learning.
- AICPA. (2023). Bridging the Expectation Gap: A Stakeholder Guide. American Institute of CPAs.
- Brown, N., Smith, J., & Wang, C. (2021). “Machine Learning in Fraud Detection: A Review.” Journal of Accounting Research.
- C B Dhanush, Prof. Lokeshwari C K Department of Commerce, PES University, Bangalore, India "A Study on Roles and Responsibilities of Auditors in Fraud Detection & Prevention and Factors Influencing Fraud Detection”
- Cressey, D. R. (1953). Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement. Free Press.
- Evidence Act 2031
- Hogan, C. E., Rezaee, Z., Riley, R. A., & Velury, U. K. (2008). “Financial Statement Fraud: Insights from the Academic Literature.” Auditing: A Journal of Practice & Theory, 27(2), 231-252.
- International Standards on Auditing (ISA) 240. (2020). The Auditor’s Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements. IFAC.
- KPMG. (2020). Harnessing the Power of Data Analytics in Auditing. KPMG International.
- National Criminal Procedure 2074.

- Nepal Standard on Auditing,
- Occupational Fraud 2024:A Report to the Nation by Association of Certified Fraud Examiners.
- Power, M. (2013). "The Apparatus of Fraud Risk." Accounting, Organizations and Society.
- PwC. (2023). Deepfakes and Fraud: Emerging Risks for Auditors. PricewaterhouseCoopers.
- Rezaee, Z. (2005). "Causes, Consequences, and Deterrence of Financial Statement Fraud." Critical Perspectives on Accounting.
- Schuchter, A., & Levi, M. (2016). "The Fraud Triangle Revisited." Security Journal.
- Singleton, T. W., & Singleton, A. J. (2010). Fraud Auditing and Forensic Accounting. Wiley.
- Transparency International. (2022). Blockchain for Whistleblower Protection. Transparency International Policy Brief.
- The Role of Auditor :Assessing and Responding to Fraud Risk (October 2024) AFC CAQ.

Public Debt Management in Nepal: Relevance, Challenges and Strategies for Sustainability



- Umesh Thapa*

Introduction

Public debt plays a crucial role in shaping a country's economic trajectory. With governments around the world facing increasing expenditure needs—particularly in areas such as health, education, and transportation—public debt has emerged as an important instrument of fiscal management. This borrowing can come from domestic sources (referred to as domestic debt) or from foreign countries and non-residents (referred to as external debt). It serves as a key tool of fiscal policy, enabling governments to bridge resource gaps and finance essential public services.

More specifically, public debt is the total amount of money the government owes, either through domestic borrowing (from domestic financial institutions or the public) or external borrowing (from foreign governments or multilateral institutions such as the World Bank and the Asian Development Bank). In Nepal, public debt is primarily used to fund physical infrastructure projects (transportation, irrigation), social infrastructure (education, health, public utilities) and to cover fiscal deficits.

Generally, the total liabilities of the government are referred to as national debt. Fiscal policy guides the government's mobilization of domestic resources. Fiscal policy involves government expenditure, taxation, and borrowing. These changes aim to achieve economic goals like growth, employment, and stability.

Fiscal policy is implemented through various fiscal instruments, which are budgetary measures used to achieve predetermined objectives. Public borrowing- both internal and external- is one such instrument. Governments typically borrow to finance budget deficits. Internal borrowing occurs in two forms: (i) borrowing from the public through instruments like government bonds and treasury bills, and (ii) borrowing from the central bank. Borrowing from the public to finance a budget deficit is essentially a transfer of purchasing power from the public to the government.

Public debt management involves developing and implementing a strategy to secure funds at minimal cost while controlling risks. Additionally, it should support broader objectives such as the development and maintenance of an efficient market for government securities. This article aims to analyse the growing relevance of public debt management in Nepal, identify the key challenges it faces in achieving sustainability, and propose effective strategies to ensure long-term fiscal health and macroeconomic stability.

Institutional and Legal Setup

- **Public Debt Management Office (PDMO):** Public Debt Management Office (PDMO) of Nepal is a specialized government agency responsible for the overall management of public debt in Nepal. In view of enhancing efficiency and effectiveness of public debt management

* Risk Management (Prime Commercial Bank Limited)

in the country, Government of Nepal established a dedicated Public Debt Management Office on June 20, 2018. Previously, the domestic debt of the government was managed by Nepal Rastra Bank in coordination with the Ministry of Finance (MOF) and the Financial Comptroller General Office. However, after the issuance of the Public Debt Management Regulation, 2080, the PDMO has taken responsibility for domestic debt issuance from Nepal Rastra Bank in April 2024. The PDMO has been also undertaking front, middle and back office functions of public debt management. The PDMO has developed and operationalized Debt Operation and Management System (DOMS), which has been the backbone for debt management.

The PDMO has also made significant progress in dematerializing debt securities. Each fiscal year, the PDMO approves an annual debt issuance calendar.

The legal framework governing public debt management in Nepal includes the following:

- **The Constitution of Nepal:** The article 59(6) of the constitution states that the Government of Nepal (GoN) has the power to obtain foreign assistance and borrow loans. Such assistance or loans must be obtained in a way that ensures the macroeconomic stability of the country. The sub-article (7) stipulates that provisions relating to the management of budget deficits and other aspects of fiscal discipline at the federal, provincial, and local levels shall be as defined by federal law.
- **Public Debt Management Act, 2079 (2022):** This Act consolidates all debt management functions previously governed by separate laws. It provides a comprehensive legal framework empowering the PDMO to perform its responsibilities effectively. The Act also sets a cap on external public debt, limiting it to one-third of the previous fiscal year's Gross Domestic Product (GDP).

Public Debt Management in Nepal

For a developing country like Nepal, where internal revenues often fall short of financing development goals, public debt becomes a necessary tool. However, without prudent management, it can lead to long-term economic vulnerabilities. Therefore, effective public debt management is essential for maintaining economic stability and promoting sustainable development.

Nepal has consistently followed a policy of deficit budgeting. The main purpose of adopting a deficit budget is to generate additional financial resources for development activities. To finance this deficit, the government can borrow from both internal and external sources. Nepal's public debt consists of both domestic and external components:

- **Domestic debt** refers to funds borrowed from within the country, including from banks, financial institutions, and the general public. It comprises instruments such as treasury bills, government bonds, citizen investment savings bonds, and foreign employment savings bonds.
- **External debt** is borrowed from foreign sources, including multilateral organizations, bilateral creditors, and international financial institutions.

The composition of Nepal's public debt is presented in below Table-1.

Table -1: Composition of Public Debt Liability

Debt	Amount (NPR in billion)	Composition of Debt (%)	Public Debt to GDP
External Debt	1,359.61	51.70	22.20
Domestic Debt	1,262.79	48.30	20.74
Total Debt	2,622.40	100.00	42.94

(Source: Government Debt Statistics for Baisakh 2082, PDMO)

When discussing the composition of public debt, the average share of external loans is higher than that of internal loans. As of the end of Baisakh 2082, the total outstanding debt of the Government of Nepal had reached NPR 2,622.40 billion, consisting of external debt amounting to NPR 1,359.61 billion (51.50%) and internal debt amounting to NPR 1,262.79 billion (48.30%).

Public debt obligations reached to 42.77% in FY 2079/80 and has slightly declined to 42.67% of the GDP at the by the end of FY 2080/81. According to the table above, Nepal's public debt stands at approximately 42.94% of GDP as on Baisakh end 2082 which is considered moderate by international standards. The size of Nepal's public debt is currently manageable. The International Monetary Fund (IMF) classifies Nepal as having strong debt-carrying capacity for debt servicing. According to the IMF, (data base 2022) , the debt situation in the south region showed alarming trends in 2022, with Bhutan, Sri Lanka and Maldives having debt figures that surpassed their GDPs at nearly 124 percent, 118 percent and 114 percent, respectively. Moreover, Pakistan's debt to GDP, around 76 percent. India, the largest economy in the region, holds a debt percentage of over half of its GDP, at about 55.4 percent. Bangladesh and Nepal are in relatively healthier positions, with debts of around 39 percent and 43 percent of their GDPs, respectively.

However, a study by Sapkota (2023) analysing the impact of public debt—categorized into internal and external debt—on Nepal's economy, suggests that the ideal public debt-to-GDP ratio for Nepal is 35.43%. This indicates that while Nepal has sufficient fiscal space for public borrowing, it is essential that the debt remains credible and sustainable

This indicates that while Nepal has sufficient fiscal space for public borrowing, it is essential that the debt remains credible and sustainable.

The IMF has also highlighted Nepal's strong external position as a mitigating factor that enhances the country's ability to service its debt. However, they emphasize the need for policies aimed at boosting exports and reducing trade deficits.

The GoN issues four specific instruments to raise domestic borrowing: Treasury Bills, Development Bonds, Citizen Savings Bonds, and Foreign Employment Savings Bonds.

The majority of the domestic debt—70.31 percent (NPR 887.907 billion)—is in long-term development bonds. This is followed by short-term treasury bills, which account for 28.47 percent (NPR 359.498 billion). Citizen Saving Bonds and Foreign Employment Saving Bonds make up 1.19 percent (NPR 15.02 billion) and 0.03 percent (NPR 0.363 billion), respectively. The debt is held primarily by domestic banks and financial institutions.

Public debt servicing—one of the major components of public debt management—refers to the government's obligation to repay the principal and interest on borrowed funds. It is a critical aspect of a country's financial management and can significantly affect the

balance of payments. Debt servicing is a mandatory liability of the government and must be fulfilled, even if it requires cutting budgets in other sectors.

Table 2: Debt Service Status

Particulars	Annual Budget for FY 2081/82	Debt Service to GDP
External Debt (Principal & interest payment)	65.898	0.74
Domestic Debt (Principal & interest payment)	336.954	4.66
Total	402.852	5.40
Total Principal Payment	299.726	4.39
Total Interest Payment	103.126	1.01

(Source: Government Debt Statistics for Baisakh 2082, PDMO)

As per the above table, the GoN allocated NPR 402.852 billion for debt servicing—including principal repayment and interest—in the fiscal year 2081/82. External debt servicing, including principal and interest payments, accounts for 0.74% of GDP, whereas domestic debt servicing, including principal and interest payments, accounts for 4.66% of GDP. Total debt servicing amounts to 5.40% of GDP, with principal repayments accounting for 4.39% and interest payments for 1.01%. As large amounts of internal loans mature, the government must allocate substantial resources for repayment. The liability could increase further if treasury bills are not rolled over after maturity.

The ability to meet debt servicing obligations without deferrals or rescheduling is critical, as failure to do so could lead to a debt crisis. Therefore, the use of debt must be sustainable and strategic.

The section 4(Kha) of the *Public Debt Management Act, 2079* states that the MoF projects the public debt requirement for each year based on the ceiling proposed by the National Natural Resource and Fiscal Commission. Based on this projection, the PDMO prepares short-term, medium-term, and long-term strategies for public debt management. The Debt Management Committee, now chaired by the Revenue Secretary, is responsible for determining the debt issuance calendar and other related matters. This reform aims to separate domestic debt management—previously under the Nepal Rastra Bank—from monetary policy operations.

Medium-Term Debt Management Strategy (FY 2080/81–2082/83)

The Ministry of Finance (MoF) has approved and is implementing the *Medium-Term Debt Management Strategy (FY 2080/81–2082/83)*. This strategy outlines the objectives and criteria for managing public debt, evaluates the debt portfolio, and assesses cost-exchange rate risks. Its primary goal is to meet the Government of Nepal's financing needs at minimum cost with prudent risk exposure. The strategy emphasizes the use of concessional financing and aims to address funding gaps primarily through internal borrowing. As concessional financial resources, loans are mobilized from various multilateral and bilateral agencies. Domestic borrowing is conducted through the issuance of treasury bills and other medium- and long-term debt instruments.

The following four alternative strategies are formulated using various debt instruments and assessed in relation to their consistency with the expected supply of financing from lenders

and market investors in the next few years, compliance with policy ceilings and/or targets, and cost-risk profile.

(1) The composition of representative instruments within external debt for FY 2025/26 is as per 2081/82 budget and same is expected to continue throughout the strategy period and within domestic debt, T-bills proportion is increased to maintain T-bills stock at acceptable level (gradual decline in value terms) while long-term debts are gradually increased.

(2) Within external debt, concessional sources like World Bank and ADB disbursement is expected to slightly increase (0.5% of GFN more each year) replacing non-concessional, bilateral and Exim loan sources. Additionally, within domestic debt composition, keeping T-bills stock at an acceptable level, preference during new issuances in each strategy year is diverted from short-term T-bonds instrument to mid-term instruments.

(3) Within external debt, proportions of non-concessional sources will slightly increase y-on-y replacing limited bilateral and EXIM sources. While other sources i.e., concessional loans are expected to contribute equivalent proportions. Additionally, within domestic debt composition, an attempt has been made to keep T-bills stock at acceptable level and preference has been shifted gradually towards long-term T-bonds.

(4) Bilateral and Exim loan sources are expected to be available at stable level while, concessional sources are less available and, gap created is expected to be filled by non-concessional sources. Additionally, domestic debt composition, preference is given towards maintaining T-bills volume and utilizing longer-term T-bonds.

If the GoN pursues each of the strategies over the next three years and the baseline scenario materializes as expected, then the following are the main cost and risk indicators corresponding to the public debt portfolio that would be outstanding by FY 2026/27:

- The value of nominal debt at the end of the strategy period is projected to reach 38.235 percent of GDP with strategy 1, reach 38.232 percent of GDP with strategy 2 and reach 38.23 percent of GDP with strategy 3 and 38.242 with strategy 4. The value of nominal debt as percent of GDP in the previous FY 2023/24 was 42.7 percent which means the ratio is projected to marginally decline over the strategy period with all the financing strategy.
- The present value of debt at the end of FY 2023/24 was 34.90 percent of GDP which is expected to marginally decline during the strategy period following the marginal decline in debt-to-GDP ratio. The ratio of present value of debt as percent of GDP is expected to marginally decline to 29.81 percent with strategy 1, to 29.73 percent with strategy 2, to 29.68 percent with strategy 3 and 30.08 percent with strategy 4.
- Interest payments are 1.40 percent of GDP for the existing debt and are projected to marginally decline with all the strategies during the strategy period and will stay at 1.00 percent of GDP with strategy 1, and 2 while 0.99 percent with strategy 3, and 1.01 percent with strategy 4 by the end of FY 2026/27.
- At the end of FY 2023/24, debt maturing in 1-year was existing at 22.5 percent of the total debt. With all the proposed financing strategies, the indicator is projected to improve by the end of the projection period FY 2026/27. The debt maturing in 1-year is expected to decline to 14.62 percent with strategy 1, 14.32 percent with strategy 2, 14.73 percent with strategy 3 and 16.71 percent with strategy 4.
- The Average Time to Re-Fixing of existing debt at the end of FY 2024 is 8.0 years and is projected to increase by the end of the projection period across all 17 four strategies. The

ATR is projected to reach 9.67 years with strategy 1, 9.75 years with strategy 2, 9.79 years with strategy 3, and 9.43 years with strategy 4.

Relevance of Public Debt Management

Public debt management is of paramount importance for Nepal, a developing country grappling with significant fiscal pressures and ambitious development goals. Effective debt management is not merely about tracking borrowings; it is a strategic function that underpins the nation's financial health and its capacity to achieve sustainable progress. Its relevance can be understood through several key aspects:

- **Debt Sustainability:** The primary relevance of public debt management in Nepal is to ensure debt sustainability. With a rising debt-to-GDP ratio (reportedly around 43% in FY 2021/22 and continuing to increase), it's crucial to ensure that the government's borrowing can be serviced without compromising its ability to meet future financial obligations or fund essential public services. Effective pubic debt management involves: monitoring debt trajectories, forecasting debt servicing costs, and avoiding debt distress**.**
- **Economic Development:** Public debt, when managed effectively, can be a vital tool for economic development. Nepal has significant infrastructure gaps and developmental needs that often cannot be met solely through domestic revenue. Borrowed funds are primarily channeled into high-impact capital projects (e.g., hydropower, roads, irrigation, and education, healthcare) that generate economic returns, create jobs, and enhance productive capacity. By managing debt efficiently, the government retains the fiscal space to invest in long-term growth drivers rather than solely allocating resources to debt servicing. Effective public debt management plays a crucial role in promoting sustainable economic growth. These investments enhance the country’s productive capacity, generate multiplier effects, and contribute to long-term development.
- **Cost and Risk Minimization:** A core objective of public debt management is to raise the necessary financing at the lowest possible cost over the medium to long term, consistent with a prudent level of risk. Public debt management is the activity of creating and implementing a strategy that helps to meet the financing needs of the public sector at the lowest possible medium- to long-term cost, without excessive risk-taking. There is an inverse relationship between the cost and risk of funding sources, with a reduction in the cost of the public debt portfolio being achieved while increasing its riskiness. The GoN in the medium term has set four alternative strategies in the medium term Debt Management Strategy (FY 2080/81–2082/83) for cost-risk trade-offs. In Nepal's context, cost and risk minimization can be done through optimizing borrowing mix, managing currency risk, controlling interest rate risk and addressing contingent liabilities.
- **Employment Generation and Poverty Reduction:** Strategically managed public debt enables the government to fund large-scale employment programs, support small and medium enterprises (SMEs), and invest in labor-intensive industries. These initiatives create jobs and boost household incomes. In addition, responsible borrowing allows for the financing of social safety nets, healthcare, and education programs—directly contributing to poverty alleviation
- **Liquidity Management:** Governments use short-term debt instruments such as treasury bills and long-term bonds to manage liquidity in the economy. These tools help absorb excess money supply or inject funds during liquidity shortages. Efficient debt operations also support the central bank’s monetary policy implementation by stabilizing interest rates and controlling inflation—especially during economic cycles or unforeseen shocks.

- **Inflation Control:** Public debt is an important fiscal tool for managing inflation and deflation. In times of excessive demand—when private consumption and investment, along with foreign spending, exceed full employment output—inflation can arise. To counter this, public borrowing can reduce private sector spending by absorbing excess liquidity through the sale of government bonds and debentures. This helps restore economic stability and full employment.
- **Fiscal Federalism:** With Nepal's transition to a federal structure, public debt management gains new layers of complexity and relevance. Ensuring clear guidelines, coordination, and oversight between the federal, provincial, and local levels regarding borrowing, debt limits, and reporting is vital to prevent an accumulation of hidden liabilities. Equipping sub-national governments with the knowledge and tools for prudent debt management is essential for the success of fiscal federalism.

Challenges

The Public Debt Management Office (PDMO), under the Ministry of Finance (MoF), is responsible for managing the country's public debt. In an effort to enhance the efficiency and effectiveness of public debt management in Nepal, the PDMO operates accordingly. However, several challenges remain:

- **Effectiveness in Debt Utilization:** One of the major issues is the lack of clearly defined priority sectors for public debt utilization. Public debt management should be result-oriented, with a focus on channeling funds into capital expenditure. This difficulty in assessing the integrated achievements of both domestic and external borrowings arises from this lack of clarity. In Nepal's context, it is essential to reduce the debt burden by maintaining a balance between revenue and expenditure through the maximum and efficient use of public debt.
- **Growing Dependency on External Debt:** External loans account for more than 50 percent of the total outstanding debt of the Government of Nepal. This growing reliance brings several risks to financial stability and economic growth, including potential debt sustainability challenges, heightened vulnerability to external shocks, and foreign exchange risks—especially in the event of domestic currency depreciation.
- **Market Infrastructure:** Nepal's domestic government securities market remains underdeveloped, with a limited investor base primarily composed of commercial banks and financial institutions. Enhancing transparency and broadening the investor base are crucial steps toward deepening both the primary and secondary markets for government securities.
- **Capacity Constraints:** Public debt management in Nepal entails various risks, including refinancing risk, interest rate risk, foreign exchange risk, and operational risk. The Mid Office within the PDMO is primarily responsible for assessing, measuring, and monitoring these risks. However, the Mid Office currently lacks full operational capacity to effectively carry out comprehensive risk management.

A way forward:

Public debt is both a lifeline and a liability. If managed wisely, it can accelerate development. If misused, it can deepen economic fragility. The key lies in **strategic planning, efficient utilization, transparency, and a long-term vision to ensure sound public debt management**

Public debt management is a crucial function for any government. In Nepal, capital expenditure is heavily financed through public debt, with the primary goal of accelerating GDP growth. However, borrowing alone does not guarantee economic progress. The borrowed funds must be managed efficiently and effectively.

Despite establishing the PDMO, further strengthening of public debt management remains essential. Middle- and back-office functions can be improved by mainstreaming cash flow forecasting, integrating it with debt management, and anchoring annual borrowing and issuance plans in market conditions. The PDMO is adequately resourced with qualified professionals and is equipped with modern technological infrastructure and analytical tools to effectively carry out its mandate. The MTDS should be fully integrated with the government's broader fiscal policy framework, including the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) and the budget process, to promote debt sustainability and ensure that borrowing aligns with national development priorities

The government should also initiate a concrete plan to expand Nepal's domestic bond market. Increasing investor diversity will improve competition, reduce borrowing costs, and stabilize demand for government securities. To maintain public trust, debt-financed projects must be made more transparent and focused on timely completion. Currently, Nepal's debt-to-GDP ratio stands at 42.7%, which remains below the 50% threshold. This indicates that Nepal still has fiscal space to borrow, particularly for infrastructure development.

References

- Dwivedi, D.N. *Macroeconomic Theory and Policy (3rd edn.)*. New Delhi: Tata McGraw Hill Education.
- Lekhi, R.K. 2009. *The Economics of Development and Planning*. New Delhi: Kalyani Publications.
- Sapkota, P. (2023). Effects of public debt on economic growth of Nepal. The Lumbini Journal of Business and Economics,11(1),343-362
- Public Debt Management Office. *Public Debt Bulletin,* (Jan 16 - July 1, 5, 2024), Kathamandu
- Public Debt Management Office. *Government Debt Statistics for the month of Baisakh 2082*, Kathmandu
- Ministry of Finance, Public Debt Management Office. *Medium Term Debt Management Strategy (FY 2024/25- 2026/27)*, Kathmandu
- The Constitution of Nepal.
- Public Debt Management Act, 2079 (2022).
- Public Debt Management Regulation, 2080.
- https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2010/184/article-A001-en.xml

Possibilities of e-governance at Local level governments of Nepal for good governance

- Rohan Yadav*

Abstract

E-governance is a transformative approach that utilizes Information and Communication Technology (ICT) to promote good governance by enhancing transparency, efficiency, accountability, and citizen participation. This paper explores the role of e-governance at the local level in Nepal, emphasizing its potential to address challenges such as corruption and administrative inefficiencies. By digitizing public service delivery and fostering participatory decision-making, e-governance bridges the gap between government institutions and citizens, ensuring accessible, responsive, and equitable governance. Key features include automation of workflows, real-time visibility of government data, and tools for grievance redressal. Despite challenges like digital inequality and cyber security risks, e-governance holds immense potential to reshape governance processes into citizen-centric frameworks, fostering sustainable development and strengthening democratic practices.

Key words: e-governance, local level, good governance etc.

Background

The need for good governance has been a consistently significant issue throughout human history. In Nepal, in order to fulfill the aspirations for perpetual peace, good governance, development and prosperity through the medium of federal democratic republican system of governance, the constitution has been promulgated via constitutional assembly in 2072 BS.[1] Further, the constitution in article 56 has stated the Federal Democratic Republic of Nepal to have three main levels of structure as federal, provincial and local with state powers of Nepal to be used by all three level in accordance with this constitution. In Nepal, Local level government is the closest government to the general people. Better governance policies and practices of local government plays significant impact on general public towards good governance.

However, recent reports from the Auditor General and the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) indicate that local governments are evolving into hotbeds of corruption. In Sixty-second report, Office of the Auditor General of Nepal presented highest ratio of discrepancies on total audited amount i.e. 2.26% is among local level governments while this ratio is 1.36% for provincial and 1.54% for federal level governments.[2] Additionally, according to the recent report by the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), local bodies appear to have topped in graft cases, with 52.80 percent of complaints coming against the local levels in one year.[3]

The 62nd annual report of the office of Auditor general reveals whopping 915.9 billion as Irregularities Amount (*beruju*) at all level of government. Among which *beruju* amount at

---

* Yadav is a fourth year BALLB law student at Kathmandu school of Law.

1 The Constitution of Nepal, Preamble.

2 Tapendra Karki, 'Corruption at the local level pose serious challenge to good governance', *myRepublica*, June 9, 2024, Kathmandu.

3 Bal Krishna Sah, 'Local levels top in corruption list', *The Himalayan Times*, Oct. 8, 2024, Kathmandu.

Federal level is 477.4 billion, at provincial level is 42 billion, at local level is 253.2 billion and at other committees and organizations are 143.3 billion.[4] As per section 2(o) of the Financial procedures and fiscal responsibility Act, 2076 "irregularity" is a transaction which is revealed during the audit that has been carried out in violation of the procedures outlined in the appropriate law, that the required accounts have not been maintained, or that it has been carried out in an irregular or improper manner.[5] Irregularities is an indicator of corruption which is prevalent in absence of transparency. These reports show the rampant corruption and mismanagement in the local level governance which requires a transformation.

One of the possible ways to make transparent and corruption free governance could be making the governance digital and electronic. E-governance basically employs information technologies to provide services, exchange communications and transmit information effectively and efficiently. At the local level, e-governance can play a transformative role in bridging the gap between government institutions and citizens by facilitating public service delivery, participatory decision-making, and improved administrative processes. This paper provides comprehensive possibilities of e-governance at the local level, highlighting its impact on good governance, challenges, and potential strategies for effective implementation.

Breaking the Ice: E-governance

E-governance is defined as the application of ICT in establishing interaction between the different levels of government, business, and the citizenry. In addition, e-governance utilizes ICT to simplify and improve the democratic and business aspects of a government.[6] E-Governance is all about the delivery of national or local government information and services within the reach of the internet or other digital or social media to the hands of the citizens, businesses and other governmental organizations.[7] By digitizing interactions between governments, citizens, businesses, and internal stakeholders, it transforms traditional bureaucratic systems into modern, citizen-centric frameworks. For instance, digital platforms enable citizens to access services like tax filing, license renewals, and public information remotely, reducing reliance on physical offices. Hence, e-Governance is basically a move towards SMART governance implying: simple, moral, accountable, responsive and transparent governance.

The core objectives of e-governance include transparency and accountability, achieved through digital trails that track fund utilization and service delivery. It also improves efficiency by automating workflows, cutting bureaucratic delays, and lowering operational costs. Additionally, it enhances accessibility, particularly in remote or underserved areas, by providing 24/7 access to services via mobile apps or web portals. Civic engagement is further promoted through electronic participation in political processes, such as online consultations or voting.

E-Governance is a transformative force in modern public administration, enabling more efficient, transparent, and citizen-centric governance. However, addressing digital inequality, strengthening cyber security, and ensuring legal adaptability are crucial for its successful implementation. With continued technological advancements, e-governance holds immense potential to shape the future of public service delivery globally.

---

[4] Office of Auditor General, '62nd Annual Report of OAG 2082', 2082, Kathmandu, p.7.

[5] Financial procedures and fiscal responsibility Act, 2076, section 2(o).

[6] ADBI, UN-APCICT & NITC, 'Report of High Level Seminar on e-governance', 5–6 May 2007, Kathmandu, Nepal, P.1.

[7] Kishan Buddhacarya1 and Jyotir Moy Chatterjee, 'E-governance in Nepal: the challenges in the implementation of the national identity card in Nepal', Volume 1, Issue 2, December 2019, p. 3

E-governance features are designed to enhance governance efficiency, transparency, and citizen engagement through digital technologies. Accessibility is a cornerstone,[8] enabling citizens, businesses, and diaspora communities to access services like tax filing, license renewals, and healthcare via portals, apps, or Common Service Centers (CSCs), available 24/7 and reducing geographic barriers. Transparency ensures real-time visibility of government data, such as fund utilization and service delivery, minimizing corruption and promoting accountability through digital audits and public disclosures. Efficiency is achieved by automating workflows, cutting paperwork, and streamlining interagency coordination via integrated systems like E-Secretariat or E-Court, which enhance collaboration between departments. Citizen engagement fosters two-way communication through feedback portals, grievance redressal systems, and participatory platforms like MyGov, empowering citizens to influence policy via e-advocacy tools such as petitions.[9] Cost-effectiveness reduces operational expenses for governments and citizens by minimizing physical infrastructure and manual processes, while de-bureaucratization narrows the gap between citizens and governments by bypassing intermediaries. Data security ensures the safe handling of sensitive information through encryption and robust cyber security measures, safeguarding privacy. Economic development is promoted by providing businesses with streamlined regulatory compliance like Online Tax Payment Portal of Kathmandu Metropolitan City and access to governance data, enhancing competitiveness. Inclusivity bridges gaps in underserved regions through Centers for Social Change (CSC) and mobile governance, delivering services equitably and empowering marginalized groups via digital literacy initiatives.

There are four types of e-governance services based on the stakeholder interaction as G2C (Government to Citizens) G2B (Government to Business) G2E (Government to employees) G2G (Government to Government) that represent different dimensions of digital interactions and services within the broader scope of e-governance.

1. **Government-to-Citizen (G2C)** focuses on delivering public services directly to individuals, enabling them to access tax filing, license renewals, healthcare portals, and educational resources remotely. It involves the use of digital platforms and technologies to deliver public services, information, and benefits directly to individuals.[10] This type prioritizes accessibility, reducing reliance on physical offices and ensuring 24/7 availability. It expands the accessibility and availability of government services and also improves the quality of services. The primary aim is to make the government citizen-friendly. For instance, online tax portals and digital certificate issuance streamline processes while fostering transparency.

2. **Government-to-Business (G2B)** targets regulatory compliance and operational efficiency for enterprises. It enables the business community to interact with the government by using e-governance tools. The objective is to cut red-tapism which will save time and reduce operational costs. This will also create a more transparent business environment when dealing with the government.[11] It simplifies licensing, procurement, and permit applications through secure electronic platforms, cutting bureaucratic delays and operational costs. Examples include e-taxation systems and tender submission

[8] Knowledge boat, available at https://www.knowledgeboat.com/question/write-the-features-of-egovernance--712461502596029700, accessed on 25th March 2025.

[9] Avijit Biswas, 'Types of E-Governance: Meaning, Features, and Key Objectives Explained', School of political science, March 19, 2025.

[10] Hari Srinivas, 'Urban E-Governance; Four Kinds of E-Governance: A Stakeholder Analysis', Concept Note Series C-039, p.1.

[11] Dr. P. S Prasad, E-Governance, available at, https://rtuassam.ac.in/online/staff/classnotes/files/1625242827.pdf, accessed on 25th march 2025, p.2.

portals, which enhance transparency in government-business interactions. By reducing red tape, G2B initiatives attract businesses and improve economic competitiveness.

3. **Government-to-Government (G2G)** emphasizes interagency coordination, enabling secure data sharing and collaboration between central, state, and local government entities. This kind of interaction can be between various departments and agencies within government or between two governments like the union and state governments or between state governments. The primary aim is to increase efficiency, performance and output. This type supports frameworks like E-Secretariat (interlinked departmental data) and E-Court (judicial databases), ensuring seamless workflows across agencies. For example, statewide law enforcement networks or criminal record databases exemplify how G2G systems enhance governance efficiency and accountability.

4. **Government-to-Employee (G2E)** optimizes internal government operations by digitizing HR processes. The G2E model refers to providing information and services from the government to employees and employee to the government as well. It involves training through e-learning methods; Consolidating the employee and share of knowledge among the employees.[12] It also includes tools for leave applications, payroll management, and employee training, improving workplace efficiency and engagement. Digital platforms for benefits policies or knowledge-sharing further empower government staff, aligning with broader goals of transparency and accountability.

One of the key benefits of e-governance is the enhancement of efficiency and cost reduction. By automating administrative tasks, governments can minimize bureaucratic delays and improve workflow efficiency. Online service delivery platforms eliminate the need for excessive paperwork and manual processing, thereby reducing operational costs. Citizens can access government services more conveniently, saving both time and resources. Furthermore, the adoption of cloud computing and data analytics allows government agencies to manage information effectively, leading to better decision-making and streamlined governance processes. Another major advantage of e-governance is the promotion of transparency and accountability. Digital governance platforms facilitate open access to government data, which helps to reduce corruption and unethical practices. E-Governance initiatives, such as online procurement systems and financial transaction tracking, ensure that public funds are utilized effectively and responsibly. Additionally, e-governance fosters public trust by providing mechanisms for citizens to monitor government actions, lodge complaints, and receive prompt responses through grievance redressal portals. E-Governance also plays a crucial role in strengthening citizen participation and inclusivity in governance. By enabling digital consultations, interactive policymaking forums, and online voting systems, governments can ensure that citizens have a voice in decision-making processes. Social media and mobile applications further enhance citizen engagement, allowing governments to gather public opinions and feedback in real time. This inclusive approach to governance not only improves public policy formulation but also empowers marginalized communities by providing them with access to government services and information, bridging the digital divide.

Governance; what makes it good?

The concept of "governance" is not new. It is as old as human civilization. Simply put "governance" means: the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). Governance can be used in several contexts such as

[12] Avijit Biswas, 'Types of E-Governance: Meaning, Features, and Key Objectives Explained', School of political science, March 19, 2025.

corporate governance, international governance, national governance and local governance.[13] According to UN OHCHR, Governance refers to all processes of governing, the institutions, processes and practices through which issues of common concern are decided upon and regulated. Good governance adds a normative or evaluative attribute to the process of governing. From a human rights perspective it refers primarily to the process whereby public institutions conduct public affairs, manage public resources and guarantee the realization of human rights. While there is no internationally agreed definition of 'good governance', it may span the following topics: full respect of human rights, the rule of law, effective participation, multi-actor partnerships, political pluralism, transparent and accountable processes and institutions, an efficient and effective public sector, legitimacy, access to knowledge, information and education, political empowerment of people, equity, sustainability, and attitudes and values that foster responsibility, solidarity and tolerance. [14]

In the 1992 report entitled "Governance and Development", the World Bank set out its definition of Good Governance. It defined Good Governance as "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development". Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus-oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.

Good governance entails that responsibility and transparency are reinforced, and that real participation is fostered, which implies that the link with democracy becomes much clearer and that good governance reinforces democracy and vice versa. The implication of this is that neither of these concepts can be retained in the long term without the other. To strengthen good governance is thus in the long term to support the consolidation of democracy.[15] Therefore, Good governance ensures that these processes and structures function effectively, transparently, and inclusively for the benefit of all. It focuses on ethical, efficient, and participatory decision-making and has clear mechanisms to hold authorities accountable.

E-governance as a means of good governance in local level governments of Nepal

The annual report of CIAA revealed 52.80 percent of the complaint of corruption was registered relating to the local level.[16] E-governance could be a possible mechanism to reduce the rampant corruption at the local level by enforcing good governance. E-governance serves as a powerful tool for achieving good governance by leveraging Information and Communication Technology (ICT) to enhance transparency, efficiency, accountability, and citizen participation. It revolutionizes the way governments operate, enabling faster service delivery, improved decision-making, and greater accessibility for citizens. By automating administrative processes and providing digital platforms for public interaction, e-governance minimizes bureaucratic inefficiencies and reduces corruption. Citizens can access services like tax payments, license renewals, and permits online, sparing themselves the hassle of visiting government offices physically. This not only saves time but also fosters convenience and inclusivity, particularly for those in remote areas.

One of the key contributions of e-governance to good governance is its ability to enhance transparency and accountability. Digital platforms allow citizens to trace the progress

[13] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 'What is Good Governance?',
[14] UN OHCHR, What is good governance?, available at, https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance, accessed on 24th March 2025.
[15] DIVISION FOR DEMOCRATIC GOVERNANCE, Good Governance, July 2002, p.3.
[16] Bal Krishna Sah, 'Local levels top in corruption list', The Himalayan Times, Kathmandu, 8 Oct. 2024.

of their applications and monitor how public funds are utilized. These builds trust between the government and its people while ensuring officials remain accountable for their actions. Additionally, e-governance strengthens democracy by encouraging citizen participation in decision-making processes through tools like feedback portals, grievance redressal systems, and e-advocacy platforms. It empowers individuals to engage with governance more actively, fostering a sense of ownership and responsibility.

E-governance also improves government efficiency by restructuring administrative processes and flattening hierarchical structures. Automation reduces paperwork and red tape, leading to better coordination between different levels of government. Moreover, it enhances economic development by streamlining regulatory compliance for businesses through platforms like e-taxation systems or procurement portals. These initiatives attract investment and boost revenue growth while reducing operational costs.

Despite its transformative potential, e-governance implementation faces challenges such as the digital divide, cyber security risks, and infrastructure gaps. However, successful initiatives like India's Digital India program demonstrate how e-governance can bridge these gaps to deliver equitable services. By integrating ICT into governance processes, governments can ensure sustainable development while promoting transparency, inclusivity, and responsiveness-hallmarks of good governance.

Elements of Good Governance	How E-Governance Fulfills It	Examples (Including Nepal)
Transparency	Digital platforms provide public access to government data, policies, and financial records, reducing corruption and enhancing openness.	Nepal's Public Procurement Monitoring Office (PPMO) e-GP System [17]provides real-time information on government tenders and contracts.
Accountability	Online grievance mechanisms and digital tracking of government decisions ensure officials are held responsible for their actions.	The Hello Sarkar [18]online grievance system allows citizens to report complaints directly to the government.
Participation	E-governance tools enable citizens to participate in policy-making through online consultations, petitions, and feedback mechanisms.	Nepal's MyGov platform facilitates public engagement in decision-making processes.
Rule of Law	Automated legal and administrative processes ensure fair and unbiased enforcement of laws.	Nepal's Online Case Tracking System (Supreme Court)[19] helps monitor the status of cases and promotes judicial transparency.
Responsiveness	Digital platforms provide quick responses to citizen inquiries, reducing bureaucratic delays.	The Nepal Police App allows citizens to report crimes and receive updates on law enforcement actions.

[17] Public Procurement Monitoring Office (PPMO) has the vision to establish a centralized e-Government Procurement (e-GP) System for nationwide public procurement management. This is a web based one stop procurement portal covering various activities of public procurement life cycle including registration of bidders, procurement planning, e-tendering, on-line evaluation, contract management etc

[18] Prime Minister Pushpa Kamal Dahal launched hello sarkar - a public redressal mechanism - at the Prime Minister's Office the other day to receive public complaints round-the-clock and address them as soon as possible by the concerned government agencies.

[19] Nepal Kanoon Patrika, at nkp.gov.np

Elements of Good Governance	How E-Governance Fulfills It	Examples (Including Nepal)
Equity and Inclusiveness	E-governance ensures services reach all citizens, including marginalized groups, through mobile and online platforms.	The Nepal National ID[20] System aims to provide all citizens with a digital identity for easy access to government services.
Efficiency and Effectiveness	Digital processes reduce paperwork, speed up service delivery, and minimize corruption.	The Online Tax Payment System of Nepal[21] (Inland Revenue Department) allows businesses and individuals to pay taxes electronically.
Consensus-Oriented	Online forums and digital consultations help in building consensus among stakeholders.	The Local Government Portal (LGCDP) supports participatory decision-making at the municipal level.

Furthermore, Local level governments of Nepal may perform following types of services via electronic mode for better service delivery and good governance.

Type	Stakeholders	Primary Focus	Examples
G2C	Citizens	Public service delivery	Tax filing, license renewals
G2B	Businesses	Regulatory compliance	E-taxation, permits
G2G	Government agencies	Interagency coordination	E-Secretariat, E-Court
G2E	Government employees	Internal HR management	Payroll systems, e-learning, e-attendance

Analysis

E-governance is easy, accessible and time saving for both government as service giver and public as service seeker. Recently, Nepal's E-governance Board, under the Office of the Prime Minister and Council of Ministers, introduced the 'E-Governance Blueprint'.[22] The Blueprint have seven key pillars including Clear Governance Framework for Digital Administration, Legal and Regulatory Framework Development, Continuous Digital Advocacy and Development, Digital Literacy and Skill Enhancement, Establishing Digital Standards and Guidelines, Strengthening Regional and International Cooperation, and Innovation, Research, and Development in Digital Governance. Therefore, transforming to e-governance model will be in line of the commitment of the government.

The decisions of the local level which is often alleged to have transparency and responsiveness can be checked under the e-governance mechanism. Service seekers often claim of corruption based on incident. For instance, even to prepare a recommendation letter, officers of ward office are accused of taking money which law does not require to. Such corruptions could be heavily controlled by e-governance mechanism. Further, e-governance system offers a 24-hour service without any delays. The servers can do multiple tasks within second making it more effective and efficient.

[20] National ID is a federal-level digital identity card that holds the personal and biometric data of the cardholder including the name, birth date, sex, photo, prints of all fingers and digital signature on a computer chip.
[21] Portal at https://taxpayerportal.ird.gov.np/taxpayer/app.html.
[22] Aarati Ray, 'E-governance board introduces blueprint for digital transformation', The Kathmandu Post, Feb 26, 2025, Kathmandu.

However, the implementation of e-governance is not a cakewalk. It is embedded with several structural and incidental challenges. The lower level of literacy, further lower digital literacy accompanied by digital divide and digital capitalism is the core challenge in the implementation of e-governance at local level. Nepal is a country where people are still starving to death, accessing ICT by all is of a great deal. Even if we assume everyone have access to ICT, an intensive training and education is required. Therefore, low literacy rates, low per capita income, inadequate infrastructure, a shortage of human resources, political instability, lack of leadership and commitment, limited financial resources, and insufficient awareness and training are the core challenge in implementation of e-governance at local level.

Therefore, a nuanced approach of adopting e-governance gradually along with enhancing the capacity of both the service giver and service seeker is a paramount approach for good governance at the local level.

Conclusion

E-Governance has emerged as a transformative tool in promoting good governance by enhancing transparency, accountability, and efficiency in public administration. Through digital platforms, local level governments of Nepal may ensure better service delivery, reduce corruption, and engage citizens in decision-making processes. Local level governments of Nepal may learn better e-governance initiatives from federal, provincials or other local level government to deliver good governance to their citizens.

Despite its advantages, the successful implementation of e-governance in local governments of Nepal depends on factors such as digital literacy, infrastructure development, and cyber security. While Nepal has made significant progress in leveraging technology for governance, challenges remain in bridging the digital divide and ensuring equitable access to e-governance services for marginalized communities. Moving forward, continuous innovation, policy refinement, and public-private partnerships are crucial to enhancing the effectiveness of e-governance. By addressing these challenges, e-governance can become a powerful mechanism to uphold the principles of good governance and foster a more transparent, inclusive, and accountable local governments in Nepal.

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 B handari, Assistant Auditor General**
Executive Editor	:	**Mr. Jagannath Ghimire, Director**
Co-Editor	:	**Mr. Bhim Prasad Rijal, Director**
		Ms. Anita Kumari Thapa, Audit Officer
		Ms. Meena Lama, Audit Officer

Computer Layout

Mr. Bishnu Gopal Dongol

Helping Staff

Mr. Ganesh Limbu, Audit Superintendent
Mr. Jeevan Bhandari, Audit Superintendent
Mr. Prabin Bhusal, Audit Inspector

Published by:

Office of the Auditor General
Anamnagar, Kathmandu, Nepal

Address:

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

ISSN Number: 2505-0893

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

लेखकवर्गलाई अनुरोध

१. लेखापरीक्षण पत्रिका वर्षमा दुईपटक प्रकाशित गरिन्छ । पत्रिकामा महालेखापरीक्षकको कार्यालयको काम, कर्तव्य, अधिकार, लेखा, लेखापरीक्षण, सार्वजनिक वित्त, वित्तीय सङ्घीयता, सुशासन, अर्थतन्त्रलगायत विषयमा प्राप्त लेख तथा रचना समावेश गरिन्छ ।

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

३. 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 ।

४. 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 ।

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

६. लेख पठाउँदा लेखकले आफ्नो सम्पर्क नं., इमेल तथा पासपोर्ट साइजको फोटोको सफ्टकपी पनि उपलब्ध गराउनका लागि अनुरोध छ ।

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

८. लेखापरीक्षण पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेख रचनाका लेखकलाई नियमानुसार पारिश्रमिक उपलब्ध गराइनेछ ।

फोन नं. : ४२१२५४४

: ४२६७५३७

फ्याक्स : ४२६८३०९

इमेल : hrd_ir@oagnep.gov.np

वेबसाईट : www.oagnep.gov.np

नोटिस बोर्ड सर्भिस : १६१८०१४२५३२७०

सम्पादक मण्डल

लेखापरीक्षण पत्रिका

महालेखापरीक्षकको कार्यालय

अनामनगर, काठमाडौँ।