सात

विद्यालय शिक्षामा सार्वजनिक खर्च : संगठित अनियमितताका केही साझा स्वरूप

शकबहादुर बुढाथोकी, देवेन्द्र उप्रेती र प्रमोद भट्ट

नेपाली राज्यले हरेक वर्ष राष्ट्रिय बजेटको महत्त्वपूर्ण अंश सार्वजनिक शिक्षामा विनियोजन गर्छ, जसमध्ये करिब ८५ प्रतिशत विद्यालय शिक्षामा खर्च हुँदैआएको छ (नेपाल सरकार २०७५) ।[१] मुलुकको शिक्षा बजेटको उल्लेख्य हिस्सा विद्यालय शिक्षा (यसपछि शिक्षा मात्र) मा खर्च भएसँगै यसको दुरु/सदुपयोगबारे पनि धेरै आंशका व्यक्त गरिएका छन् (कुलुङ २०६४; द वर्ल्ड बैंक सन् २०१४; योगी सन् २०१७) । शिक्षा क्षेत्रमा भएका विभिन्न खाले अनियमितताबारे पनि आम सञ्चारका माध्यममा स्थान पाएका छन् (उदाहरणका लागि, यादव २०६७; विश्वकर्मा र यादव २०६७; नेपाल २०७१; ज्ञवाली २०७२; एजुकेशनपाटी २०७३) ।

सरकारी रकम खर्च हुने अन्य क्षेत्र जस्तै शिक्षामा विनियोजन हुने रकमको पनि दुरुपयोग नहोस् भनेर विभिन्न संयन्त्र बनाइएका छन् । सार्वजनिक शिक्षालयहरूले वार्षिक रूपमा सामाजिक परीक्षण, लेखा परीक्षण एवं सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ ।

[१] आर्थिक वर्ष (आ.व.) २०६६/६७ देखि २०७१/७२ सम्म मुलुकको कुल बजेटको सरदर १५–१७ प्रतिशत तथा आ.व. २०७२/७३ देखि २०७५/७६ सम्म ९.९–१२.४ प्रतिशत रकम शिक्षा क्षेत्रमा विनियोजन भएको देखिन्छ । नेपालको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको औसतमा ४ प्रतिशत रकम राज्यले शिक्षामा खर्चने देखिन्छ । नेपाल राज्यले शिक्षा क्षेत्रमा गरेको बजेट विनियोजनको विस्तृत जानकारीका लागि उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग २०७५ को प्रतिवेदन (उराशिआ २०७७) हेर्नुहोस् । सरकारी तवरबाट यो प्रतिवेदन अद्यापि सार्वजनिक नभए पनि विभिन्न वेबसाइटमा र पुस्तकाकारमा उपलब्ध छ ।

तर, यस्तो प्रावधान प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयन भएको पाइँदैन । त्यस बाहेक, अन्य सरकारी निकाय जस्तै जिल्लास्थित शिक्षा कार्यालय (जिशिका; पछिल्लो समय जिल्ला समन्वय समिति/स्थानीय सरकार) बाट हुने खर्चपर्चको हिसाबकिताब महालेखापरीक्षक (मलेप, यसपछि महालेखा मात्र) को कार्यालयले केलाउँछ, र वार्षिक रूपमा त्यसको विवरण सार्वजनिक गर्छ । यस्तो सरकारी रकमको खर्चपर्चमा अनियमितता भएको सुइँको पाएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (यसपछि अख्तियार मात्र) ले अनुसन्धान थाल्छ । उसले पनि आफ्नो वार्षिक विवरणमा आफूले गरेका कारवाहीको फेहरिस्त प्रस्तुत गर्दछ । सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्ति वा संस्थाले अनियमितता गरेको शंका लागेमा वा उजुरी परेमा अख्तियारलाई उनीहरू उपर अनुसन्धान गर्ने अधिकार दिइएको छ । अख्तियारले पनि वार्षिक रूपमा आफ्नो कारवाहीको विवरण सार्वजनिक गर्दछ ।

नेपाल सरकारका दुवै नियमनकारी संस्था अख्तियार र महालेखाका वार्षिक प्रतिवेदनमा शिक्षा क्षेत्रले प्रमुखता पाएको देखिन्छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने अनियमितताको अनुसन्धान गरी कारवाहीका लागि प्रक्रिया अघि बढाउने प्रमुखतम् निकाय अख्तियारका वार्षिक प्रतिवेदनमा शिक्षालाई बढी "अनियमितता" हुने क्षेत्रको रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ । गएको दश वर्ष (वि.सं. २०६६–२०७६) मा अख्तियारमा दर्ता भएका उजुरीलाई विश्लेषण गर्दा शिक्षा मन्त्रालयसँग सम्बन्धित उजुरी सबैभन्दा बढी छन् । त्यसै गरी, सार्वजनिक खर्चको लेखापरीक्षण गर्ने निकाय महालेखाका प्रतिवेदनमा रकमगत आधारमा बेरुजु बढी भएको मन्त्रालयमध्ये शिक्षा मन्त्रालय पनि परेको छ ।[२] यो आलेखमा हामीले अख्तियार र महालेखाले दश वर्ष (वि.सं. २०६६–२०७६) मा प्रकाशन गरेका वार्षिक प्रतिवेदनको विश्लेषण गरेका छौँ, र यसैका आधारमा शिक्षामा हुने गरेका अनियमितताका केही "साझा स्वरूप" लाई केलाउने प्रयत्न गरेका छौँ ।

हामीले यी दुई निकाय—अख्तियार र महालेखा—ले एक दशकमा प्रकाशित गरेका प्रतिवेदन केलाए पनि यो आलेखका केही सीमितता छन् । पहिलो, हामीले विद्यालय शिक्षामा सालबसाली दोहोरिएका अनियमिततालाई मात्र विश्लेषण गरेका छौँ । विद्यालय शिक्षामा विभिन्न समयमा तराई र पहाडमा प्रश्नप्रत्रको गोपनीयता भंग गर्ने, नक्कली अध्यापन अनुमति-पत्र वा झुठो शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रका आधारमा शिक्षक नियुक्ति हुने/गर्ने जस्ता "पटके अनियमिता" बारे यहाँ चर्चा गरेका छैनौँ । दोस्रो, विद्यालय शिक्षामा

[२] महालेखाका वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार बेरुजु बढी देखिने मन्त्रालयमध्ये शिक्षा मन्त्रालय वि.सं. २०७०, २०७३, २०७४ र २०७५ मा चौथो, २०७१ मा पाँचौँ र २०७२ मा छैठौँ स्थानमा रहेको थियो । ज्ञातव्य छ, बेरुजु हुनुको अर्थ भ्रष्टाचारै भएको वा नियतवश रकम अपचलन गरेको भन्ने होइन । सरकारी निर्देशिकाले तोकेबमोजिम आय-व्ययको हिसाब दुरुस्त राख्न नसकेको स्थितिमा बेरुजु ठहरिन्छ ।

हुने अनियमिततामाथि अनुसन्धान पश्चात् कारवाहीका लागि उपयुक्त जँचे अख्तियारले (विशेष) अदालतमा मुद्दा दायर गर्छ । यस्ता मुद्दामा अदालतले के-कस्तो फैसला गऱ्यो भन्नेबारे पनि यो लेखमा अध्ययन गरेका छैनौँ ।[३] तेस्रो, यी दुवै निकायले अनियमितता कम गर्नका लागि हरेक वर्ष सम्बन्धित निकाय—शिक्षा मन्त्रालय मातहतका निकाय तथा पालिका (२०७४ साल यता)—मा लिखित सुझाव समेत दिने गरेका छन् । यस्ता सुझावको कार्यान्वयन पक्षबारे पनि यो लेखमा चर्चा गरेका छैनौँ । यी थप अनुसन्धानका लागि महत्त्वपूर्ण विषय हुन् ।

लेखको मूल खण्डमा प्रवेश गर्नुअघि पहिलो खण्डमा विद्यालयलाई विभिन्न शीर्षकमा प्राप्त हुने अनुदानबारे चर्चा गरिएको छ । यस पछिको (मुख्य) खण्डमा विद्यालयमा हुने अनियमितताका विविध आयामबारे वर्णन तथा विश्लेषण गरेका छौँ । यसो गर्दा मूलतः छ किसिमका अनियमितताबारे चर्चा गरेका छौँ—भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा भएका अनियमितता, फर्जी वा "झोले" विद्यालय मार्फत भएका अनियमितता,[४] विद्यार्थी संख्याका आधारमा विद्यालयलाई दिइने अनुदानमा भएका अनियमितता, शिक्षकको तलब/भत्तामा भएका अनियमितता, परामर्श सेवा/विज्ञ नियुक्तिमा भएका अनियमितता र हिसाबकिताब राम्रोसँग नराखेर भएका अनियमितता । लेखको अन्त्यमा निष्कर्ष पेश गरेका छौँ ।

विद्यालय शिक्षामा बजेट विनियोजन

नेपालका सार्वजनिक विद्यालयमा हुने खर्चको ठूलो हिस्सा केन्द्रीय/संघीय सरकारबाट वार्षिक रूपमा प्राप्त हुने अनुदान नै हो । यो अनुदान मूलतः विद्यालयलाई सरकारले उपलब्ध गराएको शिक्षकको दरबन्दी संख्या (स्थायी र राहत), त्यहाँ अध्ययनरत विद्यार्थी संख्या र विद्यालयको तह (प्राथमिक वा आधारभूत, र माध्यमिक) मा निर्भर हुन्छ । विद्यालय शिक्षामा हुने खर्चको बाँडफाँट हेर्दा सबैभन्दा ठूलो हिस्सा शिक्षकको तलब/भत्तामा, र त्यसपछि क्रमशः विद्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन (शैक्षिक सामग्री व्यवस्थापन समेत), निःशुल्क पाठ्यपुस्तक र छात्रवृत्ति तथा मसलन्द सामग्री खरीदमा खर्च हुन्छ (हेर्नुहोस्, पराजुली, उप्रेती र गुरुङ २०७६क, २०७६ख) । थुप्रै विद्यालयहरूले केन्द्रीय,

[३] अख्तियारले अदालतमा दायर गरेका अनियमितता सम्बन्धी सबै मुद्दामा सफलता पाउँदैन । उदाहरणका लागि विशेष अदालतमा आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा दायर भएका १ सय ६० मुद्दामध्ये अख्तियारले ७३ प्रतिशत मुद्दामा सफलता पाएको थियो (अदुअआ २०७४) ।

[४] फर्जी वा झोले विद्यालयले पाउने अनुदान पनि शिक्षक, विद्यार्थी, विद्यालय सञ्चालन, भौतिक मर्मतसुधार लगायतका शीर्षक अन्तर्गत दिइने रकम नै हो, जुन आम सार्वजनिक विद्यालयले सालबसाली पाउँदै आएका छन् । यद्यपि, हुँदै नभएको विद्यालयका नाममा ठूलो रकम निकासा भइरहेको सन्दर्भमा हामीले यसलाई छुट्टै कोटिमा राखेर चर्चा गरेका छौँ ।

तालिका १ : सार्वजनिक विद्यालयलाई दिइने अनुदानका प्रकार

अनुदान प्राप्त गर्ने समूह	अनुदानको प्रकार	अनुदान दिने आधार	कैफियत
शिक्षक	तलब/भत्ता तथा अन्य सेवा सुविधा	विद्यालयलाई उपलब्ध शिक्षक दरबन्दी संख्या (स्थायी, राहत, उच्च मावि अनुदान कोटा, प्राविधिक धार सहायक/ प्रशिक्षक, प्रारम्भिक बाल विकास सहजकर्ता लगायत)	
विद्यार्थी	नि:शुल्क पाठ्यपुस्तक (कक्षा १–१०)	विद्यालयमा कक्षा १–१० मा अध्ययनरत विद्यार्थी संख्या	
	छात्रवृत्ति (आवासीय तथा गैरआवासीय)	विद्यालयमा अध्ययनरत तोकिएका समूह तथा क्षेत्रका विद्यार्थी संख्या	
	दिवा खाजा (कक्षा १–५)	तोकिएका जिल्लामा कक्षा १–५ मा भएको विद्यार्थी संख्या	
विद्यालय	विद्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन	विद्यालयमा सञ्चालित तह (आधारभूत, माध्यमिक)	
	पीसीएफ (पर क्यापिटा फन्डिङ) तलबीय	राष्ट्रिय शिक्षक-विद्यार्थी अनुपात अनुसार सेवा नपाएका विद्यार्थी संख्या	आ.व. २०७४/७५ यता यो अनुदान शिक्षक दरबन्दी तथा शिक्षक अनुदान प्राप्त नगरेका सामुदायिक विद्यालयहरूलाई एकमुष्ट अनुदानका रूपमा दिइँदै अएको छ।
	पीसीएफ गैर तलबीय	विद्यालयमा अध्ययनरत तहगत विद्यार्थी संख्या	
	पुस्तकालयमा आधारित पाठ्यपुस्तक (कक्षा ११–१२)	कक्षा ११–१२ मा अध्ययनरत विद्यार्थी संख्या	
	पुस्तकालय, आईसीटी, तथा विज्ञान प्रयोगशाला	कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा तोकेबमोजिम	कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा उल्लेख भएअनुसार विगतमा यस्तो अनुदान प्राप्त नगरेका विद्यालयलाई प्राथमिकता दिइने
	भवन/कक्षा-कोठा, शौचालय, तारबार, आदि निर्माण तथा मर्मत सम्भार	कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा तोकेबमोजिम	कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा उल्लेख भएअनुसार सम्बन्धित पालिकाले पुस्तिकामा दिइएको सुत्र प्रयोग गरी पालिकामा अवस्थित विद्यालयको प्राथमिकताक्रम निर्धारण गर्नुपर्ने

स्रोत : नेपाल सरकार, शिक्षा मन्त्रालय, शिक्षा विभागबाट विभिन्न वर्षमा जारी भएका कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका ।

प्रादेशिक र स्थानीय सरकार तथा अन्य विभिन्न संघ-संस्थाबाट पनि मूलतः भौतिक संरचना निर्माणका लागि सहयोग पाउने गरेका छन् । सरकारले बर्सेनि प्रदान गर्ने अनुदानबाट मात्र सार्वजनिक विद्यालयहरू सञ्चालन हुन असम्भवप्रायः हुने भएकाले सबै जसो विद्यालयले कुनै न कुनै हिसाबले धेरथोर आन्तरिक स्रोतको जोहो गर्छन् (पराजुली, उप्रेती र गुरुङ २०७६क) । विद्यालय तहमा विद्यालय व्यवस्थापन समिति (विव्यस, मुख्यतः विव्यसको अध्यक्ष), प्रधानाध्यापक र लेखापालले संयुक्त रूपमा आर्थिक कारोबार गर्दछन् र जवाफदेही पनि हुन्छन् । विद्यालयले प्राप्त गर्ने विभिन्न अनुदानका प्रकार तालिका १ मा दिइएको छ ।

सार्वजनिक विद्यालयहरूले राज्यबाट पाउने अनुदान प्रायः सशर्त हुन्छन् । जुन शीर्षकमा रकम आएको हो सो रकम सोही शीर्षकमै खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ; अन्य शीर्षकमा खर्च गर्न मिल्दैन । जस्तै, छात्रवृत्ति वा शौचालय निर्माणका लागि आएको रकम शिक्षकको तलब/भत्ता वा अन्य शीर्षकमा खर्च गर्न मिल्दैन । यस्तो खर्च बेरुजुमा चढ्छ । राज्यबाट सार्वजनिक विद्यालयहरूले पाउने रकम पहिले शिक्षा मन्त्रालयबाट जिशिका हुँदै सम्बन्धित विद्यालयमा पुग्दथ्यो भने वि.सं. २०७४ यता सम्बन्धित पालिका हुँदै विद्यालयसम्म पुग्दछ । रकम निकासामा ढिलासुस्ती हुने गरेको र समयमै कार्यसम्पन्न गर्ने लक्ष्यमा यस्तो ढिलासुस्तीले नकारात्मक असर गरेको पनि विभिन्न अध्ययनले देखाएका छन् (खड्का २०६४; द वर्ल्ड बैंक सन् २०१४) ।

विद्यालय शिक्षामा विनियोजित बजेटमा हुने अनियमितताका प्रकार

यस खण्डमा सार्वजनिक विद्यालयको वित्तीय व्यवस्थापनमा हुने गरेका अनियमितताका विविध प्रकार र आयाम केलाइएको छ । माथि उल्लेख भए झैं सरकारी निकायका प्रतिवेदन केलाउँदा सार्वजनिक विद्यालय क्षेत्रमा हुने अनियमिततालाई मूलतः छ प्रकारमा बाँड्न सकिन्छ, जसबारे तल चर्चा गरिएको छ ।

भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा भएका अनियमितता

अन्य सार्वजनिक निकायमा झैं विद्यालय क्षेत्रमा पनि सबैभन्दा धेरै अनियमितता हुने क्षेत्र भनेको भौतिक/पूर्वाधार निर्माणको क्षेत्र हो । अख्तियार र महालेखाका प्रतिवेदनले विद्यालयमा हुने भवन निर्माण, शौचालय निर्माण, मर्मत सम्भार, खेल मैदान निर्माण, तारबार जस्ता कार्यमा खास गरी चार प्रकारका अनियमितता औँल्याएका छन् । पहिलो, पूर्वाधार निर्माणका लागि विभिन्न निकाय (मूलतः जिशिका) बाट उपलब्ध रकम सोही शीर्षकमा खर्च नगरी अपचलन गर्ने या फरक शीर्षकमा खर्च गर्ने । अख्तियार र महालेखाका प्रतिवेदनले यस्ता थुप्रै घटना औँल्याएका छन् । उदाहरणका लागि जिशिका धनुषाले २०६८ सालमा २० ओटा विद्यालयलाई भौतिक निर्माण कार्यका लागि १ करोड ६२

लाख निकासा दिएकोमा उक्त रकम विद्यालय निर्माण वा मर्मत सम्भारमा खर्च नगरी अन्य प्रयोजनका लागि खर्च गरेको महालेखाको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ (मलेपका २०६९) । त्यसै गरी, अख्तियारको प्रतिवेदनमा धनुषास्थित भवगती प्रावि र श्री महावीर मावि तथा सप्तरीस्थित राष्ट्रिय प्राथमिक विद्यालय र नथुनी गोइत निमाविले भवन तथा शौचालय निर्माणका लागि जिशिकाले उपलब्ध गराएको लाखौँ रकम निर्माण कार्य नगरी अपचलन गरेको जनाइएको छ (अदुअआ २०७१) । अख्तियार र महालेखाका वार्षिक प्रतिवेदनमा हरेक वर्ष यस्ता घटनाको उल्लेख हुन्छ ।

दोस्रो, भौतिक निर्माण कार्यको "झुटो विवरण" पेश गर्ने या "सम्पन्न नभएको निर्माण कार्यलाई सम्पन्न भएको" प्रतिवेदन तयार गरी सरकारी अनुदानको रकम हिनामिना गर्ने । अख्तियारको २०६८ सालको प्रतिवेदन अनुसार रौतहटको एक विद्यालय व्यवस्थापन समितिका अध्यक्ष र प्रधानाध्यापकले विद्यालय भवन निर्माणका क्रममा प्रयोग भएभन्दा बढी सामग्रीको बिल पेश गरी रकम हिनामिना गरेका थिए । कञ्चनपुरस्थित एक विद्यालयले बुझाएको कार्यसम्पन्न प्रतिवेदनमा ८५ मिटर लम्बाइको पर्खाल निर्माण गरेको भनिए पनि यथार्थमा जम्मा ५१.२ मिटरको पर्खाल मात्र निर्माण गरेको, जसमध्ये ३७.७ मिटर पर्खाल ढलेको घटना अख्तियारको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । वास्तविक कामको मात्र मूल्यांकन गर्नु पर्नेमा निर्माण कार्य नभएको मूल्यांकन गरी कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार पारेको र उक्त मर्मत कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार र चेक-जाँच गर्ने इन्जिनियर र कार्य सम्पन्न नहुँदै सम्पन्न भएको भनी हस्ताक्षर गर्ने तात्कालिक प्रधानाध्यापकले गलत प्रतिवेदन दिएको पुष्टि हुन आएको भन्दै अख्तियारले उनीहरू विरुद्ध विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको थियो (अदुअआ २०७४) । यस्तै प्रकृतिको अनियमितता अख्तियारको आ.व. २०७४/७५ को वार्षिक प्रतिवेदनमा पनि छ । दाङस्थित एक उच्च माविले २५ एमएमको छड प्रयोग भएको बिल पेस गरेको तर २५ एमएमको छड प्रयोग भएको नदेखिएको, बिल अनुसार निर्माण सामग्री प्रयोग नभएको, भवनको गारोको चौडाइ ९ इन्च हुनु पर्नेमा ४ इन्च मात्र पाइएको सो प्रतिवेदनमा उल्लेख छ (अदुअआ २०७५ : ८३) ।

तेस्रो, खर्च रकम वास्तविकभन्दा बढी देखाउने वा निकासा बढी दिने । यस्तो अनियमितता लागत अनुमान तयार गर्ने प्रकृयादेखि नै शुरू हुन्छ र निर्माण कार्यको शिलशिलामा विभिन्न तहमा हुने गर्दछ । महालेखाको २०६७ सालको प्रतिवेदन अनुसार जिशिका बझाङले तीन उमाविलाई भवन निर्माण र तारबारका लागि विद्यालयले मागेभन्दा बढी रकम (रु. ६ लाख ५५ हजार) निकासा गरेको थियो । कतिपय जिशिकाले भवन निर्माणको नाममा पहिल्यै रकम पाइसकेका विद्यालयलाई बिनाआधार दोहोऱ्याएर थप निकासा दिएका छन् । महालेखाका अनुसार २०६७ मा जिशिका कपिलवस्तुले विगतमा भवन निर्माण रकम पाएका २२ विद्यालयलाई प्रतिविद्यालय रु. ५३,७०५ का दरले रु. ११

लाख ८२ हजार थप निकासा दिएको थियो जबकि ती विद्यालयलाई गत वर्ष मात्र महँगी बापत रु. २३ लाख १० हजार थप रकम निकासा भैसकेको थियो (मलेपका २०६७) ।

चौथो, शिक्षक संघ-संघठन, शिक्षा अधिकारी र विद्यालयको साँठगाँठमा तोकिएको प्रावधान मिचेर पूर्वाधार रकम निकासाका लागि अनियमित तवरले "विद्यालयको छनोट" गर्ने । अख्तियारका प्रतिवेदन अध्ययन गर्दा यस्तो प्रवृति शिक्षामा सामान्य जस्तै देखिन्छ । सरकारको *कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका, २०७०/७१* ले भौतिक निर्माणका लागि अनुदान निकासा गर्दा विद्यालय छनोट गर्ने प्रक्रियाबारे स्पष्ट आधारहरू तय गरेको छ (शिक्षा विभाग २०७०) । यद्यपि, केही जिल्लामा शिक्षकका पेशागत संघ-संगठन र जिशिकाका अधिकारी बीचको मिलेमतोमा अनियमित तवरले विद्यालय छनोट गरी भौतिक निर्माणका लागि रकम निकासा गर्ने गरेको विषयलाई महालेखाले उठाएको छ । उदाहरणका लागि, जिशिका नवलपरासीले कार्यान्वयन पुस्तिकामा उल्लिखित आधार लत्याई शिक्षकका पेशागत संगठन र शिक्षा कार्यालयका अधिकारीको बैठकको निर्णयको भरमा भौतिक निर्माणका लागि ११७ ओटा विद्यालयलाई रु. ५ करोड ३६ लाख अनुदान निकासा गरेको थियो (मलेपका २०७०) । त्यसै गरी, महालेखाले "शिक्षा कार्यालय उदयपुर, सप्तरी, महोत्तरीले पनि निर्देशिकाले निर्दिष्ट गरेको कार्यविधि अपनाई आवश्यकता पहिचान गरी विद्यालय छनोट गरेको देखिएन" भनेको छ । साथै, विद्यालय छनोटको आधार नखुलाउँदा "पाउनुपर्ने विद्यालयहरूलाई नै अनुदान प्रदान गरेको कुरामा आश्वस्त हुन सक्ने अवस्था" नदेखिएको उल्लेख छ (मलेपका २०७० : २३८) ।

भौतिक निर्माण शिलशिलामा सरकारी बजेट नियमपूर्वक खर्च नभएको पाइएको महालेखाले जनाएको छ । नियमानुसार जिशिकाले निर्माण कार्यको अनुगमन योजना बनाई माथिल्लो निकायमा पेश गर्नुपर्ने र शर्त अनुरूप कार्य भए-नभएको अनुगमन गरी सम्पन्न भएका निर्माणको फरफारक गर्नुपर्ने प्रावधान छ । त्यस्तै, कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन लेखा परीक्षणमा समेत पेश गर्नुपर्ने प्रावधान छ । यसका लागि निकासा पाएका विद्यालयले नै कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन र अन्य अभिलेख जिशिकामा पेश गर्नुपर्ने हुन्छ र सो रकम फछर्यौट गर्नुपर्ने हुन्छ । महालेखाका अनुसार भौतिक निर्माण र मर्मत सम्भार कार्यका लागि विद्यालयलाई निकासा दिएको रकममध्ये वि.सं. २०६९ मा रु. १ अर्ब ७५ करोड, वि.सं. २०७० मा करिब रु. १ अर्ब ८४ करोड, र वि.सं. २०७१ मा करिब रु. ३ अर्ब १८ करोडको कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन सम्बन्धित जिशिकाले लेखापरीक्षणमा पेश गरेनन् । कुल लागतको २ प्रतिशत नबढ्ने गरी विव्यसबाट निर्णय गराएर खर्च गर्न सकिने भैपरि आउने (कन्टिन्जेन्सी) खर्च सोझै विद्यालयलाई निकासा दिनु पर्नेमा विभिन्न जिशिकाले सालैपिच्छे सो रकम कटाई निकासा दिएका र कट्टा गरेको रकमबाट पुष्ट्याइँ बेगर खर्च गरेका महालेखाले आफ्नो प्रतिवेदनमा जनाएको छ ।

विद्यालयको पूर्वाधार निर्माणमा भएका यस्ता अनियमितताका अधिकांश घटनामा प्रधानाध्यापक, विव्यस अध्यक्ष र जिशिकाका कर्मचारी (प्राविधिक कर्मचारी/इन्जिनियर) को साँठगाँठ भएको पाइन्छ । उपभोक्ता समिति मार्फत गरिने निर्माणमा पनि अनियमितता हुने गरेको छ । रौतहटस्थित एक प्राविमा शौचालय निर्माण क्रममा भएको अनियमितता यस्तै एक उदाहरण हो । अख्तियारको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ :

> ... गाविसको अनुदान रकमबाट श्री जनता प्राथमिक विद्यालयमा शौचालय निर्माण गर्न उपभोक्ता समितिबाट काम गर्ने भनी रकम लागि निर्माण कार्य केही नगरी नक्कली बिल भरपाई खडा गरी रकम हिनामिना गरेको भन्ने सम्बन्धमा अनुसन्धान हुँदा शौचालय निर्माण गर्न भनी रकम लिई काम नगरी मिलेमतो गरेर रकम भुक्तानी माग गरी लिने उपभोक्ता समितिका अध्यक्ष मोहम्मद आलम [...] नापी किताब तयार गर्ने सबइन्जिनियर सञ्जय पाण्डे [...] नापी किताब तथा मूल्यांकन प्रतिवेदन तयार गर्ने इन्जिनियर विनोद ठाकुर, इन्जिनियर घनश्याम प्रसाद चौधरी [...] नापी किताब सदर गर्ने जिल्ला प्राविधिक कार्यालय रौतहटका तात्कालिक कार्यालय प्रमुख जितेन्द्रकुमार कर्ण, फर्जी नापी किताब तथा मूल्यांकन प्रतिवेदन सदर गर्ने गाविस सचिव सोनेलाल साह [...सो] प्रतिवेदनको आधारमा पेश्की फछर्यौट गरी रकम भुक्तानी दिने तात्कालिक गाविस सचिव मोहनप्रसाद केशरी समेतले मिलेमतो गरी बदनियतपूर्वक नभएको काम भएको भनी गलत प्रतिवेदन तयार गरी फछर्यौट गरेको पेश्की रु. १,८०,००० र कार्य सम्पन्न गरेको भनी लिए/दिएको भुक्तानी रु. २,०५,३१७ समेत कुल ३,८५,३१७ भुक्तानी लिई/दिई सरकारी रकम हानि नोक्सानी गरी भ्रष्टाचार [गरेको देखिएको] । (अदुअआ २०७२ : ७०–७२)

विद्यालयको भौतिक निर्माण कार्यमा विलम्ब भएको र निकासा भएको बजेट अनुरूप कार्य हुन नसकेको विषयलाई पनि महालेखाले बारम्बार औंल्याउने गरेको छ । सरकारको *कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका, २०७४/७५* ले जिशिकाबाट "विद्यालय निर्माण कार्य वा विद्यालय मर्मत तथा सम्भार/प्रवलीकरण कार्य बापत रकम प्राप्त गर्ने विद्यालयले जेठ मसान्त सम्ममा निर्माण तथा मर्मत सम्भार सम्पन्न भएको जानकारी जिशिकामा दिनुपर्ने" प्रावधान राखेको छ । साथै, सम्झौता अवधिभित्र निर्माण/मर्मत सम्भार कार्य सम्पन्न नगरी जिशिकाबाट प्राप्त रकम दुरुपयोग गर्ने, अन्य प्रयोजनमा खर्च गर्ने वा विद्यालय खातामा जम्मा गरिराख्ने विद्यालयलाई रकम असुली र कारवाही गरिने व्यहोरा समेत उक्त पुस्तिकामा छ (शिक्षा विभाग २०७४ : ४२–४५) । महालेखाको छप्पन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन (२०७५) मा उल्लेख छ : "यो वर्ष विद्यालयलाई भवन निर्माणतर्फ ७३ जिल्लाले उपलब्ध गराएको करिब रु. ४

अर्ब को निर्माण कार्य सम्पन्न भएको छैन । त्यसै गरी छात्रा शौचालयतर्फ रु. ८४ करोड ३१ लाख २ हजार र मर्मततर्फ रु. २७ करोड १७ लाख ५५ हजार समेत रु. ५ अर्ब १० करोड ४० लाख ४४ हजारको कार्य सम्पन्न गरेको देखिएन" (मलेपका २०७५ : ३३४) । महालेखाका वि.सं. २०७०–२०७५ का प्रतिवेदन केलाउँदा भवन, शौचालय निर्माण र मर्मततर्फ आ.व. २०७०/७१ मा करिब रु. १ अर्ब ८४ करोड, आ.व. २०७१/७२ मा करिब रु. १ अर्ब ८६ करोड, आ.व. २०७२/७३ मा ६ अर्ब ५७ करोड र आ.व. २०७३/७४ मा करिब रु. ४ अर्ब ११ करोड बराबरको निर्माण कार्य सम्पन्न नभएको बुझिन्छ ।

फर्जी वा "झोले" विद्यालय मार्फत भएका अनियमितता

अस्तित्वमै नभएका या दर्ता भएर पनि सञ्चालनमा नरहेका फर्जी वा "झोले" विद्यालयमा विद्यार्थी संख्या देखाई शिक्षक तलब/भत्ता, प्रशासनिक खर्च, पाठ्यपुस्तक, छात्रवृत्ति र भौतिक निर्माणजस्ता शीर्षकमा आएका रकम अपचलन हुने गरेको छ । अख्तियारको आ.व. २०७०/७१ को प्रतिवेदनले तराईका विभिन्न जिल्लामा यस्ता विद्यालयका लागि "तलब/भत्ता, प्रशासनिक खर्च, विद्यार्थी छात्रवृत्ति र भौतिक निर्माण बापत सरकारी अनुदान लिई रकम हिनामिना गर्ने गरेको" तथा यस्ता अनियमिततामा सम्बन्धित जिल्ला शिक्षा अधिकारी, प्रधानाध्यापक र स्रोत व्यक्तिका साथै विव्यसका पदाधिकारी समेत संलग्न रहेको पाइएको उल्लेख गरेको छ ।[५] महालेखाका वार्षिक प्रतिवेदनमा पनि कतिपय जिशिकाले अस्तित्वमै नरहेका, अवास्तविक विद्यालयलाई विभिन्न किसिमका रकम निरन्तर निकासा गरेकोमा "विद्यालयको वास्तविकताबारे छानबिन नगरी पुनः निकासा दिने उपर आवश्यक कारवाही हुनुपर्ने" र "उपलब्ध गराइएको रकम असुल गरी सञ्चितकोष दाखिला गर्नुपर्ने" सुझाइएको छ । वि.सं. २०६७–२०७४ भित्र सर्लाहीमा ६३, महोत्तरीमा ३७, धनुषामा ३३, सप्तरीमा २६, पर्सामा २८ र रौतहटमा ३० ओटाभन्दा बढी "झोले" विद्यालयलाई तत्तत् जिल्लाका जिशिकाले अनियमित तवरले रकम निकासा गरेको विषयमा अख्तियारले सरोकारवाला निकाय (विशेष अदालत, शिक्षा मन्त्रालय) समक्ष थप कारवाहीका लागि प्रक्रिया अगाडि बढाएको देखिन्छ ।[६] अख्तियारको प्रतिवेदनहरूमा उल्लिखित उदाहरणमध्ये एउटा :

[५] समाचारमा जनाइए अनुसार वि.सं. २०७० मा अख्तियारले झोले विद्यालय छानबिन इकाइ नै गठन गरेको थियो (ज्ञवाली २०७२) ।

[६] यो संख्या अख्तियारका प्रतिवेदन (वि.सं. २०६६–२०७६) बाट निकालिएको हो । तर झोले विद्यालयको संख्या योभन्दा धेरै बढी भएको अनुमान गरिन्छ । २०७० फागुन तेस्रो हप्ता प्रकाशित एक समाचार अनुसार अख्तियारले तराईका आठ जिल्लाका २०० शंकास्पद झोले विद्यालयको छानबिन गरिरहेको थियो (ज्ञवाली २०७२) ।

सर्लाही जिल्लास्थित मां सन्तोषी प्राथमिक विद्यालय, मलंगवा ९ मा झोला छाप विद्यालय स्थापना गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने सम्बन्धमा अनुसन्धान हुँदा सञ्चालनमा नरहेको विद्यालयलाई निकासा दिने जिशिअ हेमन्तकुमार सिंह, महेन्द्र महतो, सुकदेव सापकोटा, र लेखापाल रामचन्द्र ठाकुर, कक्षा थप अनुमति दिन सिफारिस गर्ने नायब सुब्बा शम्भु ठाकुर, स्रोत व्यक्तिहरू लक्ष्मीप्रसाद राय र रघुनाथ पाण्डे, प्रा.स. राजेश्वर प्रसाद चौरसिया र रामआधार कुशवाह तथा मां सन्तोषी प्राविलाई सञ्चालन अनुमति-पत्र लिन सहयोग पुऱ्याउने प्रावि गम्हरिया ५ का प्राथमिक शिक्षक सुकेश्वर शाह, सञ्चालनमा नरहेको प्राविलाई सञ्चालनमा रहेको भनी सिफारिस गर्ने मलंगवा नपाका प्रमुख कार्यकारी अधिकृत रामचरित्र मेहता समेतले *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन, २०४८* को दफा ३ (ख) र (छ) बमोजिम अनुचित कार्य गरेको देखिँदा निजहरूलाई विभागीय कारवाहीको लागि आयोगको मिति २०७१/४/१५ को निर्णय अनुसार अख्तियारवाला समक्ष लेखी पठाइएको । (अदुअआ २०७२ : १४३)

त्यस्तै, अर्को उदाहरण हो सिराहा जिल्ला तेनुवापट्टी गाविस-२ मा हुँदै नभएको विद्यालयलाई श्री शंकर प्राथमिक विद्यालयका नाममा खडा गरिएको "झोले" विद्यालय । आ.व. २०६७/६८ देखि २०७०/७१ सम्म "झुठो विवरण पेश गरी सरकारी रकम निकासा दिने-लिने कार्य" गरेर सरकारी सम्पत्ति हानि नोक्सानी पुऱ्याएकाले सो कार्यमा संलग्न जिशिअ, प्रअ, विव्यस अध्यक्ष लगायत छ जनालाई कारवाही गर्न अख्तियारले मुद्दा दायर गरेको थियो (अदुअआ २०७१ : ४७५) । अख्तियारले जस्तै महालेखाले पनि जिशिकाले "झोले" विद्यालयलाई अनियमित तरिकाले रकम निकासा गरेको विषयलाई निरन्तर उठाएको देखिन्छ । उदाहरणका लागि महालेखा (२०७१) ले "जिशिका महोत्तरीले अस्तित्वमा नरहेका २० विद्यालयलाई शिक्षकको तलब र कार्यक्रम सञ्चालन खर्च २० लाख २१ हजार सम्बन्धित विद्यालयको खातामा जम्मा हुने गरी निकासा दिएको" भनेको छ (मलेपका २०७१ : २७३) । महालेखाले फर्जी विद्यालयलाई निकासा नदिन भने पनि जिशिकाले यस्ता विद्यालयका नाममा पुनः निकासा गरेको समेत भेटिन्छ । उदाहरणका लागि महालेखा (२०६७) ले "जिल्ला शिक्षा कार्यालय, पर्साको गत वर्षको लेखा परीक्षण गर्दा सिन्दुरीया माई प्राथमिक विद्यालय नामको अवास्तविक विद्यालयलाई २ लाख ५८ हजार निकासा दिएको रकम असुल गरी कारवाही समेत हुनुपर्ने" भने पनि "विद्यालयलाई कारवाही गरी रकम असुल भए गरेको विवरण लेखापरीक्षणमा पेश" नगरी यो वर्ष समेत सोही विद्यालयलाई "पर चाइल्ड फन्डिङ गैरतलबीय, दलित छात्रवृत्ति, र पाठ्यपुस्तक समेतको रु. २ लाख ३९ हजार निकासा दिएको" उल्लेख गरेको छ (मलेपका २०६७ : ३१४) ।

फर्जी विद्यालय सम्बन्धी घटना केलाउँदा यस्ता विद्यालय अधिकांश प्राथमिक तहका भएको देखिन्छ । र, अनियमित कार्यमा जिशिकाका कर्मचारी, प्रधानाध्यापक, स्रोतव्यक्ति र विव्यस अध्यक्ष लगायतको मिलेमतो भेटिन्छ । अधिकांश "झोले" तराई इलाका (मूलतः हालको मधेश प्रदेश) मा देखिन्छन् । अख्तियारले २०७० सालयता कारवाही बढाएपछि झोले विद्यालय मार्फत हुने अनियमितितामा कमी आएको देखिन्छ ।[७] यस बाहेक २०७२ सालको संविधान कार्यान्वयन भएपछि विद्यालय सञ्चालनको दायित्व स्थानीय सरकारमा आयो । त्यसपछि भने झोले विद्यालयको अस्तित्व संकटमा पऱ्यो । सर्लाहीमा २०८ ओटा विद्यालय शंकास्पद भएकामा तीमध्ये १७४ ओटा विद्यालय बन्द गरिएको र बाँकी विद्यालय पनि बन्दका लागि मन्त्रालयको पूर्व स्वीकृतिको पर्खाइमा भएको तात्कालिक जिशिअले बताएका थिए (हेर्नुहोस्, पौडेल २०७१) । सर्लाहीमा शैक्षिक सत्र २०६९ बाट २०७१ मा आइपुग्दा करिब ४३ प्रतिशत विद्यार्थी घटेका र यसो हुनुमा फर्जी विद्यालय बन्द हुनु तथा वास्तविकभन्दा बढी विद्यार्थी देखाउने प्रवृति नियन्त्रण भएकाले हो भनी महालेखाले तर्क गरेको छ (मलेपका २०७२) ।

विद्यार्थी संख्याका आधारमा दिइने अनुदानमा भएका अनियमितता

सरकारले हरेक वर्ष अद्यावधिक गर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका अनुसार जिशिकाले विद्यालयमा परक्यापिटा फन्डिङ तलबीय, परक्यापिटा फन्डिङ गैरतलबीय, पाठ्यपुस्तक, छात्रवृत्ति, आदि शीर्षकमा रकम निकासा गर्दा "फ्ल्यास रिपोर्ट" मा उल्लिखित विद्यार्थी संख्याको आधारमा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । तर विभिन्न जिशिकाले सोबिना नै रकम निकासा गरेको महालेखाले औँल्याउँदै आएको छ । कतिपय जिशिकाले हरेक वर्ष प्रतिविद्यार्थी लागत अन्तर्गतको रकम तोकिएभन्दा बढी निकासा दिएका छन् । महालेखाको २०६७ सालको प्रतिवेदन अनुसार जिशिका बझाङले निर्देशिका विपरीत ५५,३३० विद्यार्थीका लागि रु. ४४ लाख ५० हजार बढी निकासा दिएको थियो भने पाँच विद्यालयलाई उपर्युक्त अनुसारको रकम निकासा दिइसकेपछि दोहोरो पर्ने गरी पुनः रु. ११ लाख १ हजार दिएको थियो । यसै गरी, महालेखाको २०६८ सालको प्रतिवेदन अनुसार जिशिका सप्तरीले रु. ४३ लाख १ हजार बढी भुक्तानी गरेको थियो भने २०६९ सालमा जिशिका काभ्रेपलाञ्चोकले रु. ३३ लाख ९६ हजार, रौतहटले रु. ३३ लाख, जिशिका बाँकेले रु. १८ लाख ७५ हजार, जिशिका मकवानपुरले रु. ३ लाख ६८ हजार र जिशिका सर्लाहीले रु. २ लाख

[७] एडुखबरमा भदौ ११, २०७२ मा प्रकाशित समाचार अनुसार २०७० सालयता सर्लाहीमा २०८, महोत्तरीमा ७४, धनुषामा ४०, सिराहामा ४०, सप्तरीमा ४३, रौतहटमा ३२ र बारामा ३१ विद्यालय बन्द भएका छन्, जुन सबै प्राथमिक तहका हुन् । शिक्षा विभागका तात्कालिक उपनिर्देशक योगेन्द्रप्रसाद बरालको अनुमानमा यिनमा धेरैजसो झोले विद्यालय हुन सक्छन् (एडुखबर २०७२) ।

२७ हजार बढी निकासा गरेका थिए । यो क्रम २०७१ सालमा पनि दोहोरियो । कक्षागत विद्यार्थी संख्या घटी भएको अवस्थामा पनि जिशिका दोलखा, रामेछाप, बाग्लुङ, अछाम लगायत १५ जिशिकाले रु. १ करोड ४६ लाख ७५ हजार बढी निकासा दिएका थिए । जिशिका धनुषाले २०७२ सालमा ३३ ओटा विद्यालयमा रहेका ७,७२८ विद्यार्थीका लागि रकम निकासा गर्नु पर्नेमा १३,२२३ विद्यार्थीका लागि रकम निकासा गरी २ करोड ३५ लाख हिनामिना गरेको देखिएको महालेखाले जनाएको छ । साथै, यसरी विद्यार्थी संख्याको यथार्थता परीक्षण नै नगरी विद्यालयलाई रकम निकासा गर्ने अधिकारीलाई कारवाहीको दायरामा ल्याउन समेत महालेखाले भनेको छ (मलेपका २०७२) ।

दिवा खाजा कार्यक्रम सञ्चालन भएका जिल्लामा पनि जिशिकाले विद्यालय खुलेको दिनभन्दा बढी दिनको दिवा खाजा रकम निकासा दिएको देखिन्छ (मलेपका २०७३) । त्यस्तै, महालेखाका अनुसार २०६७ सालमा नुवाकोट, सुनसरी, उदयपुर, रौतहट, काठमाडौँ, रोल्पा, सोलुखुम्बु लगायतका जिशिकाले विद्यालयलाई निःशुल्क पाठ्यपुस्तकको रकम दिँदा तोकेको भन्दा बढी दरले निकासा दिएका थिए । महिला, दलित, अपांगता भएका विद्यार्थी, लोपोन्मुख, द्वन्द्वपीडित र जेहेनदार विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति वितरण गर्ने क्रममा कार्यक्रम अनुसार वितरण भएको छात्रवृत्ति रकमको अनुगमन र मूल्यांकन गरी अभिलेख नराखेको कुरा वि.सं. २०६८, २०६९ र २०७० को महालेखा प्रतिवेदनमा उठाइएको छ । महालेखाको २०७१ सालको प्रतिवेदन अनुसार "सिराहा, धादिङ, कास्की लगायत २९ जिशिकाले ४,८०२ विद्यालयका ३,४४,५७१ विद्यार्थीलाई रु. १३ करोड ३९ लाख ६० हजार छात्रवृत्ति वितरण" गरे पनि सो रकम सही रूपमा वितरण भए-नभएको अनुगमन गरिएन । छात्रवृत्तिको रकम वितरण गर्दा एक प्रकारको छात्रवृत्ति पाइसकेका विद्यार्थीलाई अर्को प्रकारको छात्रवृत्ति दिन मिल्दैन । तर महालेखाको २०७० सालको प्रतिवेदनमा "कैलालीले रु. ८९ लाख ४८ हजार, सप्तरीले रु. ९ लाख ४ हजार र दैलेखले रु. ३५ लाख २ हजार दोहोरो पर्ने गरी निकासा दिएको" उल्लेख छ । अख्तियारका प्रतिवेदन अनुसार पाठ्यपुस्तक एवं छात्रवृत्तिका लागि निकासा भएका रकममा पनि अनियमितता भएका छन् । यस अन्तर्गत विद्यार्थीको नाममा आएको पाठ्यपुस्तक र छात्रवृत्तिको रकम आंशिक रूपमा वितरण गरी बचेको रकम भवन निर्माणमा लगाइएको, दामासाहीले बाँडिएको वा वितरण नगरी स्कूलको खातामा सञ्चित गरिराखिएको पाइएको छ ।

नेपालमा शिक्षा बजेटको ठूलो अंश सम्बन्धित विद्यालय मार्फत नै खर्च गरिन्छ (बुढाथोकी र भट्ट २०७२) । अख्तियारका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले अनियमितता/भ्रष्टाचारको ठूलो हिस्सामा विद्यालय प्रशासन र सरकारी कर्मचारीको संलग्नता भएको देखाएका छन् । मापदण्ड पूरा नभएका विद्यालयलाई मापदण्ड पूरा भएको भनी सञ्चालन तथा कक्षा थप अनुमति दिने, विद्यार्थी संख्या बढी देखाउने, दिवा खाजा तथा पाठ्यपुस्तक र छात्रवृत्तिको

रकम हिनामिना गर्ने जस्ता काममा विद्यालयहरू संलग्न देखिएका छन् । उदाहरणका लागि अख्तियारले आ.व. २०७१/७२ मा मात्र फर्जी विवरण तयार गरी सरकारी अनुदान रकमको हिनामिना गरेको आरोपमा बारा, पर्सा, रौतहट, सर्लाही, महोत्तरी, धनुषा र सिराहाका ७२ ओटा विद्यालयका प्रअ, विव्यस अध्यक्ष र जिशिकाका जिम्मेवार अधिकारी विरुद्ध विशेष अदालत, काठमाडौँमा मुद्दा दायर गरेको थियो (अदुअआ २०७२) ।

शिक्षकको तलब/भत्तामा भएका अनियमितता

विद्यालय क्षेत्रमा हुने अर्को अनियमितताको क्षेत्र शिक्षकको तलब/भत्ता हो । नियमानुसार जिशिकाले जिल्लाभरका सार्वजनिक विद्यालयमा कार्यरत स्थायी शिक्षकको तलबी प्रतिवेदन (जसमा शिक्षकलाई दिनुपर्ने तलब भुक्तानीको विवरण समावेश गरिएको हुन्छ) शिक्षक किताबखानाबाट पारित गराउनु पर्दछ । जिशिकाले मौजुदा शिक्षकको विवरण, स्वीकृत दरबन्दी संख्या, माग फाराम लगायतका कागजातको यथार्थ परीक्षण पश्चात् मात्र शिक्षकको तलब निकासा गर्नुपर्दछ (हेर्नुहोस्, शिक्षा विभाग २०७०) । तर धेरै जिल्लामा उक्त प्रतिवेदन पारित नभइकनै तलब भुक्तानी भएको देखिन्छ । २०७० सालको महालेखा प्रतिवेदन अनुसार "विगतमा १९ जिल्लामा कार्यरत स्थायी शिक्षकहरूको तलबी प्रतिवेदन पारित भएकोमा यो वर्ष कुनै पनि जिल्लामा तलबी प्रतिवेदन पारित भएको देखिएन ।" फलस्वरूप स्वीकृत दरबन्दीभन्दा बढी शिक्षकको तलब र अवकाशप्राप्त शिक्षकको समेत तलब विद्यालयमा निकासा गरियो ।

"सबैका लागि शिक्षा" अभियान अन्तर्गत विद्यार्थी भर्ना वृद्धि भएपछि प्रयोगमा आएको "राहत" शिक्षकको अवधारणा पनि अनियमितताको अवयव बन्न पुगेको छ । *शिक्षा नियमावली,* २०५९ को नियम १७९ मा "स्वीकृत दरबन्दीभन्दा बढी शिक्षक नियुक्ति गर्ने, त्यस्ता शिक्षकलाई तलब निकासा गर्ने ... पदाधिकारीलाई कानूनबमोजिम कारवाही गरी बढी निकासा वा खर्च भएको रकम सम्बन्धित अधिकारीबाट असुल उपर गरिने" कानूनी व्यवस्था छ (नेपाल कानून आयोग २०५९) । तर महालेखाका अनुसार केही जिशिकाले तोकिएको राहत कोटाभन्दा बढी निकासा गरेको र कोटा बदर गरिसकिएको खण्डमा पनि ती शिक्षकका नाममा पुनः खर्च गरेको देखिन्छ । उदाहरणका लागि जिशिका धनुषाले वि.सं. २०६९ तथा २०७० मा ४६७ राहत कोटामा ५२९ शिक्षक नियुक्त गरी रु. ५३ लाख ५५ हजार तलब खर्च निकासा गरेको थियो (मलेपका २०६९ : २६७) ।

एउटै शिक्षकले एकै समयमा दुई ओटा संस्थामा रहेर दोहोरो तलब सुविधा लिएका घटना पनि प्रतिवेदनमा उल्लेख छन् । अख्तियारका प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका यस्ता घटनामा खास गरी एउटा शिक्षकले विद्यालयकै प्रांगणमा सञ्चालित उच्चमाध्यमिक तथा क्याम्पसमा पनि सँगसँगै अध्यापन गर्ने र विव्यसको सहमतिमा दोहोरो तलब सुविधा

लिनेसँग सम्बन्धित छन् । केही विद्यालयमा प्रधानाध्यापक र अन्यले अवकाशपछि पनि भत्ता एवं अन्य सुविधा लिएका छन् । कतिपयमा प्रधानाध्यापक र विव्यसका अध्यक्षले आपसी मिलेमतोमा शिक्षक नियुक्ति हुनुअगावै तलब निकासा गरी हिनामिना गरेका छन् भने अन्य केहीमा शिक्षकको तलब, सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोष र छात्रवृत्तिको रकम बैंकबाट झिकी आफूखुसी खर्च गरेका छन् । केही जिशिकाले एउटै शिक्षकका निम्ति एकै संस्थामा दुई तहमा दोहोरो तलब निकासा गरेका छन् । अझ केहीले त विद्यालयमा हाजिरी र अध्यापन बेगर नै शिक्षकलाई जिशिकाबाटै नियमविपरीत तलब भुक्तानी गरेका छन् । त्यस्तै, कतिपय जिशिकाले प्राथमिक तथा निम्नमाध्यमिक तहका शिक्षकलाई नियमविपरीत अस्थायी बढुवा गरी बढी तलब दिएका छन् । महालेखाको २०६७ सालको प्रतिवेदन अनुसार जिशिका खोटाङले १६ शिक्षकलाई अस्थायी बढुवा गरी रु. १ लाख ३७ हजार बढी तलब निकासा दिएको थियो भने कपिलवस्तुले ९ शिक्षकलाई बढुवा गरी रु. १३ लाख ६६ हजार, र रूपन्देहीले ११ शिक्षकलाई अस्थायी बढुवा गरी रु. १ लाख ३९ हजार बढी तलब निकासा दिएको थियो ।

शिक्षक (राहत, पीसीएफ, आन्तरिक स्रोत) छनोट प्रक्रियामा अनियमितता हुने गरेको विषयले पनि अख्तियारका प्रतिवेदनमा स्थान पाएका छन् । शिक्षक नियुक्तिमा भएका अनियमितता लिएर अख्तियारले दश वर्ष (वि.सं. २०६६–२०७६) मा सयभन्दा बढी उजुरीको छानबिन गरेको पाइन्छ ।[८] "शिक्षक छनोट प्रक्रिया निष्पक्ष नभएको," "अनियमित तरिकाले शिक्षक छनोट गरेको," "शिक्षक नियुक्तिमा प्रक्रिया नपुऱ्याएको" र "नक्कली अध्यापन अनुमति-पत्र पेश गरी शिक्षक नियुक्ति गरेको" जस्ता घटनालाई अख्तियारबाट प्रकाशित प्रतिवेदनले औँल्याएका छन् । त्यसै गरी "सबैका लागि शिक्षा" अभियान अन्तर्गत थप विद्यार्थी भार धान्नका लागि ल्याइएको "राहत शिक्षक" को अवधारणा पनि अनियमितताको अवयव बनेको पाइयो (बुढाथोकी र भट्ट २०७२) । उदाहरणका लागि ललितपुरस्थित एक मावि र दुई प्राविले बिनासार्वजनिक सूचना र विव्यस समेतलाई जानकारी नै नदिई किर्ते माइन्युट तयार गरी विद्यालयका प्रधानाध्यापकले २०७० सालमा तीन जना शिक्षक राहत कोटामा नियुक्त गरेका थिए (अदुअआ २०७३) ।

शिक्षा नियमावली, २०५९ को नियम १३३ मा "सामुदायिक विद्यालयका शिक्षकले विद्यालय व्यवस्थापन समिति र जिल्ला शिक्षा अधिकारीको स्वीकृति नलिई आफू बहाल रहेको विद्यालय बाहिर काम गर्न नहुने" कानूनी व्यवस्था छ (नेपाल कानून आयोग २०५९) । यद्यपि, यस्तो प्रावधानलाई बेवास्ता गरी सम्बन्धित निकायको स्वीकृत बेगर "दोहोरो तलब/भत्ता लिएको," र "एकै समयमा दुई ओटा संस्थामा काम गरेको" भन्ने व्यहोराका मुद्दा

[८] यो तथ्यांक अख्तियारका वार्षिक प्रतिवेदन (वि.सं. २०६६–२०७६) लाई अध्ययन गरी तयार पारिएको हो ।

समेत अख्तियारमा परेका छन् । यस्ता घटना प्राय उच्च मावि/क्याम्पस तह समेत सञ्चालन गरेका शिक्षण संस्थामा बढी छन् । उदाहरणका लागि २०७३ सालमा रामेछापस्थित एक उच्च माविले राहत अनुदान कोटाका लागि आएको रकममा छुट्टै शिक्षक नियुक्त नगरी विद्यालयमा नै कार्यरत शिक्षकलाई अध्यापन गर्न लगाई उही शिक्षकलाई थप परिश्रमिक दिएको विषयलाई अख्तियारले नियम विपरीत भनेको थियो (अदुअआ २०७४ : ९७) ।

शिक्षकका विभिन्न संघ-संगठन समेत शिक्षक नियुक्ति प्रक्रियामा हुने अनियमिततामा सहयोगी भूमिकामा देखिन्छन् । उदाहरणका लागि, जिशिका बाँकेले २०६८ साउनबाट अनुदान बन्द भई पीसीएफ अनुदान थप नभएका र स्वतः अवकाश प्राप्त पीसीएफ प्रवर्गका १२ जना शिक्षकलाई शिक्षक संघ-संगठनका प्रतिनिधिको दबाबमा विस्थापित शिक्षक भन्दै राहत अनुदानबाट तलब/भत्ता पाउने गरी नियुक्ति/पदस्थापन गर्ने निर्णय गरेको थियो । शिक्षक संघ-संगठनको दबाबमा भएको यो निर्णयले २०६८ साल मंसिरदेखि २०७१ साल कात्तिकसम्म १२ जना शिक्षकलाई तलब/भत्ता बापत जिशिकाले उपलब्ध गराएको करिब ७ लाख रुपियाँ नियम विपरीत भन्दै अख्तियारले रिट दायर गरेको थियो (अदुअआ २०७२ : ७९) ।

शिक्षामा हुने अनियमितताको अर्को आयाम बढी तलब निकासासँग सम्बन्धित छ । विद्यालयले माग गरेभन्दा बढी रकम जिशिकाले निकासा दिने गरेका छन् (मलेपका २०६७) । महालेखा र अख्तियारले नियम विपरीत तरिकाले दोहोरो र मागभन्दा बढी निकासा दिई सरकारी रकम हिनामिना गरेको विषयलाई बारम्बार उठाएका छन् । उदाहरणका लागि महालेखा (२०७०) ले "यो वर्ष सप्तरी, खोटाङ, कालिकोट, डोटी लगायत १० जिल्लाका शिक्षा कार्यालयले विद्यालय तथा शिक्षकको नाममा ५२ लाख ७१ हजार दोहोरो निकासा दिएको" भनेको छ । त्यस्तै, महालेखाले आ.व. २०७३/७४ मा "महोत्तरी, सिराहा, काठमाडौँ, बारा, कालिकोट, कञ्चनपुर लगायतका ३७ ओटा जिशिकाले विद्यालयहरूले पाउनुपर्ने भन्दा २ करोड ४१ लाख ९९ हजार बढी निकासा" गरे भनेको छ (मलेपका २०७४ : ३३१) । महालेखाले बारम्बार बेरुजु जनाए पनि बढी रकम निकासा दिने प्रचलनमा खासै कमी आएको छैन । २०७४ सालको महालेखाको प्रतिवेदनले काठमाडौँ, चितवन लगायत सात ओटा जिशिकाले शिक्षक, विद्यार्थी, कर्मचारी र सहयोगी कार्यकर्ता कार्यरत रहेको प्रमाण बेगर तथा रीत नपुऱ्याई अतिरिक्त भत्ता समेतमा करिब रु. ५ करोड २२ लाख अनियमित तरिकाले भुक्तानी गरेको जनाएको छ (मलेपका २०७४) ।

परामर्श सेवा/विज्ञ नियुक्तिमा भएका अनियमितता

महालेखाले विशेष गरी २०७३ सालयता निश्चित कामका लागि जनशक्ति हुँदाहुँदै गलत ढंगले परामर्शदाता/विज्ञ नियुक्त गरी सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग गर्ने संस्कृतिप्रति पनि

प्रश्न उठाएको छ । *सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३* ले "सार्वजनिक निकायमा उपलब्ध जनशक्तिबाट कुनै काम हुन नसक्ने भएमा" परामर्श सेवा खरिद गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ (नेपाल कानून आयोग २०६३) । ऐनमा भएको यही प्रावधानमा टेकी विज्ञका नाममा महँगा परामर्शदाता नियुक्त गरी राज्यकोषमा अनावश्यक खर्च बढाएको देखिन्छ । यसबारे महालेखा (२०७४) लेख्छ :

> तालिम कार्यक्रमको अनुगमन गर्ने कार्यको लागि २ जना अनुगमन विज्ञ १४ महिनाको लागि नियुक्ति गर्न प्रतिव्यक्ति मासिक रु. ३ लाख ४९ हजारका दरले रु. ९७ लाख ७७ हजारको लागत अनुमान स्वीकृत गरी लागत अनुमान बमोजिमकै पारिश्रमिक पाउने गरी नियुक्ति भए अनुसार २०७४ आषाढसम्म रु. ६ लाख ७८ हजारका दरले रु. १३ लाख ५६ हजार भुक्तानी गरेको छ । अनुगमन कार्यको लागि परियोजनामा १२ स्थायी कर्मचारी कार्यरत रहेकोमा सोही कामको लागि थप अनुगमनकर्ता नियुक्ति गरी खर्च लेखेको औचित्यपूर्ण देखिएन । (मलेपका २०७४ : ३२१)

विज्ञ छनोट प्रक्रिया पनि निष्पक्ष नभएको जनाउँदै यस्तो कार्य गर्नेलाई महालेखाले कारवाहीयोग्य मानेको छ : "अनुगमन विज्ञ छनोट गर्दा छनोट समितिले मूल्यांकन समेत गलत गरी नपाउने अंक प्रदान गरी छनोट गरेकोले छनोट समितिका पदाधिकारीलाई कारवाही गरिनुपर्दछ" । साथै, "तालिम अनुगमन जस्तो सामान्य कामको लागि आधार बेगर स्वीकृत गरेको लागत अनुमान" वास्तविक नदेखिएको उसको ठहर छ (मलेपका २०७४ : ३२१) ।

महँगा परामर्शदाता/विज्ञबाट भएको कामको गुणस्तरप्रति पनि महालेखाले प्रश्न उठाएको छ । उदाहरणका लागि, २०७४ सालमा शिक्षा तथा मानवस्रोत विकास केन्द्र (शिमाविके) ले सामुदायिक विद्यालयको वित्तीय व्यवस्थापन, छात्रवृत्ति रकमको प्रभावकारिता, संघीय प्रणालीमा शिक्षक व्यवस्थापन र भूकम्पबाट प्रभावित विद्यालयको रेट्रोफिटिङ, ड्रइङ डिजाइन र लागत तयार गर्ने नाउँमा रु. २ करोड ११ लाख परामर्शदातामा खर्चेको थियो । तर, खर्च अनुरूपको काम नभएको महालेखाले उल्लेख गरेको छ :

> परामर्शदाताले जे जस्तो प्रतिवेदन दिए तापनि स्वीकार गर्नुपर्ने अवस्था छ । ... छात्रवृत्ति अध्ययन सम्बन्धी कार्य विवरणमा छात्रवृत्ति वितरणको विद्यमान व्यवस्था पर्याप्त भए नभएको, छात्रवृत्ति रकम पर्याप्त एवं समयमा वितरण गरी विद्यार्थी लाभान्वित भए नभएको जस्ता विषयहरू समेटेको देखिएन । परामर्शदाताले

पेस गरेको प्रतिवेदन तथ्यांकमा आधारित रहेको छैन । त्यस प्रकारको प्रतिवेदनको उपयोगिता पुष्टि हुने अवस्था देखिएन । (मलेपका २०७५ : ३३१)

साथै, मन्त्रालय/कार्यालयमा उपलब्ध सवारी साधन प्रयोग नगरी या आवश्यक सवारी साधन खरिद नगरी परामर्शदाताका लागि भनेर महँगोमा परामर्शदातासँग सवारी साधन भाडा बापत गरिएको सम्झौतालाई समेत महालेखाले प्रश्न उठाएको छ । उदाहरणका लागि नेपाल सरकार र जाइकाबीच भएको ऋण सम्झौतामा भूकम्प प्रभावित जिल्ला ललितपुर, धादिङ, गोरखा, रसुवा, नुवाकोट र मकवानपुरमा निर्माण हुने विद्यालय भवनको ड्राइङ डिजाइन र निर्माण कार्यको अनुगमन गर्नका लागि परामर्शदातासँग सवारी साधन भाडा बापत गरिएको सम्झौताबारे महालेखाको प्रतिवेदनमा लेखिएको छ :

… परामर्शदातालाई सवारी साधन भाडा उपलब्ध गराउन ४५० महिनाको लागि प्रतिमहिना ३ लाखका दरले रु. १३ करोड ५० लाखको लागत अनुमान स्वीकृत भएको छ । ३९ महिनाको लागि ३ कारको रु. ६ करोड ३१ लाख ८० हजार, ३६ महिनाको लागि ६ कारको रु. ६ करोड ४८ लाख र ३६ महिनाको लागि एउटा कारको रु. ८६ लाख ४० हजार समेत ३६९ महिनाको लागि रु. १३ करोड ६६ लाख २० हजार भाडा भुक्तानी गर्ने सम्झौता गरी यो वर्ष रु. १ करोड ५० लाख १८ हजार भुक्तानी गरेको छ । कार भाडा ३६९ महिनाको लागि सम्झौता गरेकोले त्यति अवधिको लागत अनुमान रु. ११ करोड ७ लाख हुने र सम्झौता रकम लागत अनुमानको तुलनामा २३.४१ प्रतिशतले बढी रहेको छ । सम्झौता अनुसार एउटा कारको भाडा मासिक रु. ५ लाख ४० हजारका दरले रु. २ करोड १० लाख ६० हजार, अर्को प्रकृतिको एउटा कारको भाडा मासिक रु. ३ लाखका दरले रु. १ करोड ८ लाख र पुनः भिन्न प्रकृतिको एउटा कारको भाडा मासिक रु. २ लाख ४० हजारका दरले रु. ८६ लाख ४० हजार हुने देखिन्छ । भाडा खर्चको बिल बीजक समेत आवश्यक नपर्ने गरी सम्झौता भएको र कारको स्पेसिफिकेसन समेत खुलाइएको छैन । कार खरिद गरी परामर्शदातालाई उपलब्ध गराएको भए धेरै किफायती हुने देखिएको छ । भूकम्पबाट भत्केका विद्यालय भवन निर्माण गर्न प्राप्त ऋण रकमबाट कार भाडा बापत खर्च गर्ने गरी गरेको सम्झौता उपयुक्त देखिएन । (मलेपका २०७४ : ३०७)

भूकम्पबाट भत्केका विद्यालय निर्माण गर्न लिइएको ऋण रकमबाट गरिने यस्ता अस्वाभाविक र फजूल खर्चलाई "जस्टिफाइ" गर्ने आधार देखिँदैन । यसले परामर्शदाताका लागि सवारी भाडाका नाउँमा सार्वजनिक स्रोतको कसरी दोहन गरिन्छ भन्ने देखाउँछ ।

हिसाबकिताब राम्रोसँग नराखेर भए/गरिएका अनियमितता

विद्यालय शिक्षामा हुने अनियमितताको अर्को पक्ष लेखा प्रणालीसँग सम्बन्धित छ । महालेखाको २०७४ सालको प्रतिवेदनले "जिशिका सर्लाही, दोलखा, सिन्धुपाल्चोक लगायत २९ जिल्लाले विज्ञान प्रयोगशाला, पुस्तकालय व्यवस्थापन, सूचनाप्रविधि कार्यका लागि रु. ४२ करोड ७१ लाख ३० हजार विद्यालयहरूलाई निकासा दिएको तर उक्त कार्यहरूमा भएको खर्चको प्रमाण—बिल भरपाई—प्राप्त नभएको" भनेको छ (मलेपका २०७४ : ३११) । जिशिकामा जस्तै विद्यालयमा पनि आय-व्ययका विवरण चुस्तदुरुस्त नराख्ने, फर्जी बिल भरपाई पेश गरी रकम हिनामिना गर्ने, अस्वाभाविक खर्च विवरण देखाउने जस्ता विषयलाई अख्तियारका प्रतिवेदनले उजागर गरेका छन् । उदाहरणका लागि, सप्तरीस्थित श्री जनएकता प्राविका प्रधानाध्यापक र विव्यस अध्यक्षले "बदनियतसाथ बिल (बिजक) र भरपाईहरू एकै व्यक्तिबाट लेख्न लगाई बैंकमा रहेको विद्यालय खाताबाट विद्यालयको सम्पत्ति रु. ३,६२,८४७/५०" हिनामिना गरेको भन्दै अख्तियारले विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको थियो (अदुअआ २०७४ : ३४) । कतिपय सन्दर्भमा विद्यालयका प्रधानाध्यापकले विव्यस अध्यक्षको किर्ते हस्ताक्षर गरी विद्यालयको रकम हिनामिना गरेको भेटिएको छ । त्यसै गरी, पेश्की फछर्यौट समयमा नगर्ने, शिक्षकको तलब, सञ्चय कोष र नागरिक लगानी कोषको रकम झिकी हिनामिना गर्ने कार्य समेत प्रधानाध्यापकबाट भएको देखिन्छ । यस्ता अनियमितता तराईका विद्यालयमा बढी भएको अख्तियारका प्रतिवेदनले देखाएका छन् ।

सरकारी कर्मचारीहरूको "भ्रमण खर्चको दाबी भुक्तानी यथार्थ नदेखिएको" विषयलाई समेत महालेखाले उठाएको छ । *आर्थिक कार्यविधि नियामवली, २०६४* ले बिल भरपाईका आधारमा भुक्तानी खर्च लेख्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ (नेपाल कानून आयोग २०६४) । शिक्षा विभागका कर्मचारीहरूको भ्रमणमा भएको खर्चको विवरणबारे महालेखा (२०७१) लेख्छ :

> शिक्षा विभागका कर्मचारीहरूको पेश्की फछर्यौट गरेका केही भ्रमण बिल र खर्चका प्रमाणहरूको नमूना छनोटका आधारमा परीक्षण गर्दा बस माइक्रोबस, आदि प्रयोगको बिल पेश नगरेको, यतायात विभागबाट स्वीकृत दररेट भन्दा बढी भाडा भुक्तानी हुने गरेको, हवाई यात्राको टिकट र बोर्डिङ पास प्रस्तुत नभएको, पेश गरेकोमा पनि कतिपयका टिकट र बोर्डिङ पासको उडान नम्बर फरक परेको, आदि व्यहोरा देखिएबाट कर्मचारीहरूको भ्रमण खर्चको दाबी भुक्तानी यथार्थ देखिएन । दैनिक तथा भ्रमण खर्च लेखेको रु. २ करोड ९५ लाख ५४ हजार सम्बन्धमा छानबिन हुनुपर्छ । (मलेपका २०७१ : २२५)

विद्यालय शिक्षामा हुने अनियमितताको अर्को पक्ष आय-व्ययको हिसाबकिताबसँग सम्बन्धित छ । केही जिशिकाले बिल भरपाई सहित लेखा राख्नुपर्ने व्यवस्थाको विपरीत खर्च लेखेका छन् । महालेखाको २०६७ सालको प्रतिवेदनमा "महोत्तरी, सर्लाही, हुम्ला, सप्तरी र पर्सा समेत ६ जिशिकाले विद्यालय सुधार, प्रौढ शिक्षा र परीक्षा, आदि कार्यमा खर्चको बिल भरपाई एवं फाँटवारी बेगर गोश्वारा भौचरका आधारमा रु. ३३ लाख ३६ हजार खर्च लेखेको" उल्लेख छ । महालेखाका अनुसार २०६८ सालमा सप्तरी, धनुषा लगायतका आठ जिल्लाले कानूनी प्रक्रिया र प्रमाण बेगर शिक्षकहरूलाई गत वर्षको तलब/भत्ता बापत करिब रु. ५ करोड ७७ लाख निकासा दिएका थिए, जुन २०६९ सालमा पनि दोहोरिएको थियो । त्यस्तै, धेरै जिशिकाले छनोटमा परेका विद्यालयलाई कम्प्युटर खरिद तथा इन्टरनेट जडान गर्न ठूलो रकम निकासा गरे पनि निकासा भएको रकमबाट विद्यालयले कम्प्युटर खरिद तथा इन्टरनेट जडान कार्य गरे-नगरेको अनुगमन नगरेको र सो सम्बन्धी अभिलेख नराखेको उल्लेख छ ।

कतिपय जिशिकाले अनौपचारिक शिक्षा अन्तर्गत आयआर्जनका लागि "सीड मनी" उपलब्ध गराए पनि रकमको उपयोग खुल्ने विवरण पेश नगरेको महालेखाका प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । महालेखाको २०६९ सालको प्रतिवेदन अनुसार जिशिका भोजपुरले विभिन्न समूहलाई रु. ३ लाख, सुनसरीले रु. ९ लाख, सर्लाहीले रु. ८ लाख, सुर्खेतले रु. ६ लाख सीड मनी उपलब्ध गराएको भए पनि सोको उपयोग खुल्ने विवरण पेश नभएकोले उक्त रकमको स्थिति यकिन गर्न सकिएन । त्यसै गरी, केही जिशिकाले प्रवेशिका परीक्षाको उत्तरपुस्तिका परीक्षण तथा सम्परीक्षण गराउँदा, तालिम सञ्चालन गर्दा एवं अन्य सामग्री खरिद गर्दा बिल बेगर भुक्तानी दिएको पाइन्छ । "बाराले प्रवेशिका परीक्षा सम्बन्धी कार्यमा रु. ११ लाख ६६ हजार बिल बेगर खर्च गरेको ... पर्साले जिल्ला शिक्षा समितितर्फ रु. ४७ लाख ६१ हजार आम्दानी खर्च देखाएकोमा सो कारोबार पुष्टि गर्ने बिल भरपाई बैंक भौचर, बैंक नगदी किताब, बैंक स्टेटमेन्ट लगायतका कारोबारको स्रेस्ता पेश नगरेको" कुरा महालेखाको २०६९ सालको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । कतिपय जिशिकाले पेश्की कम देखाएर र प्रयोजन नखुलाई पेश्की दिएर रकम दुरुपयोग गर्न खोजेको देखिन्छ ।

विभिन्न जिशिकाले आय-व्ययको विवरण नियमसम्मत हिसाबले राखेका छैनन् । महालेखाका अनुसार जिशिका सप्तरीले २०६९ सालमा "कानूनले तोकेका मलेप फारामहरू प्रयोगमा नल्याई टिपोटको आधारमा राजस्व आम्दानी तथा दाखिला गरेको" तथा जिशिका बाराले २०६९ सालमा "कानूनबमोजिम राख्नुपर्ने कुनै पनि राजस्व खाता नराखी नगदी रसिद नियन्त्रण खाता बेगर विभिन्न फाँटबाट नगदी रसिद काटी राजस्व आम्दानी गरेको" देखाएका छन् । महालेखाका कतिपय प्रतिवेदनमा जिशिकाले जिल्ला शिक्षा कोषबाट सापटी ल्याएको रकम बैंक स्टेटमेन्टमा नदेखिएको उल्लेख छ । महालेखाका अनुसार

जिशिका सर्लाहीले २०६७ सालमा रु. २६ लाख ४० हजार विद्यालयलाई निकासा गरी खर्च लेखेकोमा विद्यालयको बैंक खाता नम्बर उल्लेख नगरेकोले सो रकम विद्यालयकै खातामा जम्मा भएको आधार नभएको व्यहोरा प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औँल्याएपछि रु. १९ लाख २४ हजार असुल भएको थियो ।

जिशिकामा जस्तै कतिपय सार्वजनिक विद्यालयमा पनि आय-व्ययको विवरण ठीकसँग राखिएको पाइँदैन । प्रधानाध्यापकले विद्यालयको आय-व्ययको विवरण दुरुस्त नराखेको, पेश्की समयमै फछर्यौट नगरेको, तोकिएको समयमै लेखापरीक्षण नगराएको र एकै पटक विभिन्न वर्षको लेखापरीक्षण गराएको उल्लेख छ । अख्तियारका प्रतिवेदनमा उल्लेख भए अनुसार विद्यालयले प्रचलित लेखा सम्बन्धी मलेप फारामहरू प्रयोग नगरेर पनि आर्थिक हिनामिना भएका छन् । उदयपुरमा "विद्यालयमा लेखा सम्बन्धी प्रचलित सिद्धान्त र कानूनी व्यवस्थाको पालना नभएको, आय-व्यय देखिने मलेप फारामहरू प्रयोग नगरी सादा रजिष्टरमा आय-व्यय राखेको" कुरा अख्तियारको आ.व. २०६९/७० को प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । रकमको पारदर्शी हिसाब राखी वैधानिक निकायबाट समयमै लेखापरीक्षण गराउने परिपाटीको कडाइका साथ पालना गर्न गराउन सुझाव दिए पनि विद्यालयका प्रधानाध्यापक र अन्यले "आफ्नो नाममा पेश्की देखाई महिनौँसम्म दाखिला नगरेको, अन्य शिक्षक, कर्मचारी, विव्यसका अध्यक्ष लगायतलाई बिनाऔचित्य तलब लगायतका रकमहरू पेश्की दिने र समयमा फछर्यौट समेत गर्ने नगरेको" कुरा अख्तियारका वार्षिक प्रतिवेदनले औंल्याएका छन् ।

निष्कर्ष

अख्तियार र महालेखाका वि.सं. २०६६–२०७६ का वार्षिक प्रतिवेदनले शिक्षामा भएका अनियमितताका स्वरूपमा धेरै समानता रहेको देखाउँछन् । विद्यालय शिक्षामा निरन्तर हुने गरेका धेरै अनियमितता मूलतः भौतिक निर्माण, विद्यार्थी संख्यामा बढोत्तरी र विद्यालयको आय-व्ययको गलत अथवा झुटो विवरणसँग सम्बन्धित छन् । त्यसै गरी, नियमविपरीत शिक्षक तलब/भत्ता लगायतमा बढी निकासा, र परामर्श सेवाका नाममा समेत फजूल खर्च तथा अनियमितता हुने गरेका छन् । खास गरी वि.सं. २०६७–२०७३ वर्षहरूमा पूर्वी तराईका केही जिल्ला—बारा, पर्सा, सर्लाही, रौतहट, धनुषा, मोहत्तरी, सिराहा र सप्तरी—मा झोले विद्यालय खडा गरी ठूलो रकम अनियमितता गरिएको देखिन्छ । पूर्वी तराईमा यो प्रवृत्ति किन मौलाएको हो भन्नेबारे थप अध्ययन हुनु जरुरी छ, किनभने पहाडी र हिमाली भेकमा भने फर्जी विद्यालय खडा गरी सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग भएको खासै देखिँदैन । २०७४ सालपछि यस्ता फर्जी विद्यालय मार्फत हुने अनियमिततामा उल्लेखनीय कमी आएको देखिन्छ । भौतिक निर्माण, विद्यार्थी संख्या बढाउने र शिक्षक तलब/भत्तामा

हुने अनियमितता भने तराई, पहाड सबैतिर छन् । हिमाली भेकमा रहेका विद्यालयबारे भने अख्तियारमा तुलनात्मक रूपमा कम उजुरी परेका छन् ।

लेखको मूल खण्डमा प्रस्तुत विवरणले दुई पक्षलाई इंगित गर्छन् : पहिलो, शिक्षामा भएका अनियमितता—फर्जी विवरणको कागजी तयारी र स्वीकृति—विद्यालयका प्रधानाध्यापक, विव्यस अध्यक्ष, स्रोत व्यक्ति र जिशिकाका कर्मचारीको मिलेमतोमा भएको देखिन्छ । दोस्रो, शिक्षा क्षेत्रमा हुने गरेका अधिकांश अनियमितता नियम कानूनको अभावमा नभई यसको कार्यान्वयनमा भएका कमजोरीले गर्दा भइरहेका छन् । त्यसैले, मौजुदा ऐन-नियमको सार्थक कार्यान्वयनमा बढी ध्यान दिन सके तथा अनियमित कार्यमा संलग्न जो कोहीलाई पनि समयमै नियमानुसार उचित कारवाही गर्न सके शिक्षामा हुने यस्ता अनियमितताहरूलाई धेरै हदसम्म नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । एक हदसम्म, लेखा व्यवस्थापन गर्नका लागि तोकिएको कर्मचारीको अभावमा विद्यालयले हिसाबकिताब राम्ररी राख्न नसक्नाले पनि शिक्षामा अनियमितता देखिएको हो । दक्ष कर्मचारीको व्यवस्थापन मार्फत यो समस्यालाई केही हदसम्म नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । यद्यपि, शिक्षामा भएका आर्थिक अनियमितताका खास कारण संरचनात्मक छन्, जुन खर्चको विकेन्द्रीकरण र देशको बृहत्तर अर्थराजनीतिसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित छन् । जस्तै, शिक्षामा हुने बजेट निकासाको महत्त्वपूर्ण अंश विद्यालय मार्फत खर्च हुने गरे पनि महालेखाले यसरी खर्च भएको रकमको जवाफदेहिता सम्बन्धित विद्यालयसँग नखोजी खर्चको अन्तिम निकासा दिने जिशिका (र २०७४ सालपछि पालिका) सँग खोज्ने गर्छ (बुढाथोकी र भट्ट २०७२) । त्यसमाथि, विद्यालयमा हुने सबै जसो खर्च सशर्त अनुदानका रूपमा केन्द्रबाट विनियोजित भइरहँदा त्यसले विद्यालयका खास आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न सक्दैन, र विद्यालय सञ्चालनका प्रमुख कर्ताहरूले यस्तो अनुदानलाई तोक आदेशविपरीत खर्च गर्ने सम्भावना रहिरहन्छ (हेर्नुहोस्, पराजुली, उप्रेती र गुरुङ २०७६क, २०७६ख) । साथै, सो रकम समयमै र माग भए अनुरूप विनियोजन हुन नसक्दा थप जोखिम निम्त्याएको देख्न सकिन्छ । सार्वजनिक स्रोतको सबैभन्दा बढी दुरुपयोग भने नियमनकारी निकायहरूले औंल्याएका गम्भीर त्रुटिमाथि पनि कार्यान्वयन गर्ने गराउने पक्षको बेवास्ताले तथा मौजुदा कानून अनुरूप कारवाही अघि नबढाउनाले भएको देखिन्छ । कसैले अनियमित कार्य गरिहाले पनि सजाय नपाइकन उम्कन सक्ने बृहत्तर अर्थराजनीतिक संरचनामा यस्तो प्रवृत्ति सामान्य बन्न पुग्छ । त्यसै गरी, पहाडी र हिमाली जिल्लाको तुलनामा तराईका जिल्लामा घना जनसंख्या छ, सामाजिक समूहबीच गहिरो असमानता छ र राज्यको प्रशासनिक संयन्त्र धेरै हदसम्म अव्यवस्थित छ । यस्तो सामाजिक संरचनामा जुनसुकै सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि अनियमितता हुने सम्भावना प्रबल रहन्छ ।

नेपालको संविधान २०७२ ले विद्यालय शिक्षालाई स्थानीय सरकार मातहत राखेको छ । यो प्रावधान अनुसार विद्यालयले यसअघि केन्द्रबाट जिशिका मार्फत प्राप्त गर्ने

तलब, पाठ्यपुस्तक, छात्रवृत्ति, भौतिक निर्माण, आदिको रकम निकासा हाल गाउँ/नगरपालिका मार्फत पाउँछन् । संघीयताको कार्यान्वयनक्रममा विद्यालयमाथि निर्वाचित जनप्रतिनिधिको निगरानी बढेको सन्दर्भमा (पराजुली, उप्रेती र गुरुङ २०७६ख) शिक्षामा हुने गरेका अनियमितितामा कमी आउने या अनियमितिताको स्वरूपमा परिवर्तन हुन सक्ने सम्भावना छ । यद्यपि, हालै मात्र सार्वजनिक भएको महालेखाको प्रतिवेदन (२०७७) ले पनि अनियमितिताको स्वरूप तथा मात्रामा तात्विक परिवर्तन नदेखिएको जनाएको छ (मलेपका २०७७) । अर्थात्, अनियमितिता हुने तहको स्थानान्तरण (साविकको जिशिकाबाट पालिकामा) मात्र भएको देख्न सकिन्छ । यसरी हेर्दा, यसअघि जिशिकाका कर्मचारी सँगको मिलेमतोमा विद्यालयमा जसरी सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग हुने गर्थ्यो त्यही शैलीमा स्थानीय सरकारका पदाधिकारीसँग मिलेर अनियमितिता हुँदैन भन्ने कुनै निश्चितता छैन ।

धन्यवाद

यो लेख मार्टिन चौतारी, काठमाडौँ विश्वविद्यालय तथा आर्हुस युनिभर्सिटी (डेनमार्क) को सहकार्यमा सञ्चालित "लोकेटिङ पब्लिक फाइनान्स डाइनामिक्स इन एजुकेशन इन नेपाल" परियोजना अन्तर्गत तयार गरिएको हो । लेखको मस्यौदा पढेर अमूल्य सुझाव दिनुहुने डा. हरिप्रसाद लम्साल, प्रत्यूष वन्त, लोकरञ्जन पराजुली, रुख गुरुङ र सोहन साहप्रति हामी आभारी छौँ ।

सन्दर्भ सामग्री

अदुअआ (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग) । २०७१ । *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको चौबीसौँ वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७०/७१* । काठमाडौँ : अदुअआ ।

अदुअआ । २०७२ । *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको पच्चीसौँ वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७१/७२* । काठमाडौँ : अदुअआ ।

अदुअआ । २०७३ । *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको छब्बीसौँ वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७२/७३* । काठमाडौँ : अदुअआ ।

अदुअआ । २०७४ । *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सत्ताइसौँ वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७३/७४* । काठमाडौँ : अदुअआ ।

अदुअआ । २०७५ । *अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अट्ठाइसौँ वार्षिक प्रतिवेदन, आर्थिक वर्ष २०७४/७५* । काठमाडौँ : अदुअआ ।

उराशिआ (उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग) । २०७७ । *उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग, २०७५ : प्रतिवेदन* । काठमाडौँ : एनसिई-नेपाल ।

एडुखबर । २०७२ । ६२६ सरकारी विद्यालय बन्द, ४४३ मर्ज । www.edukhabar.com/news/415 मा उपलब्ध, चैत ४, २०७७ मा हेरिएको ।

एजुकेशनपाटी । २०७३ । शिक्षामा लगानी बढ्यो, उपलब्धि घट्यो । http://educationpati.com/antaibat मा उपलब्ध; वैशाख २, २०७७ मा हेरिएको ।

कुलुङ, एमडी । २०६४ । छात्रवृत्तिको दुरुपयोग : विद्यालयमा भ्रष्टाचारको नमूना । *शिक्षाका चार मुद्दा* । राजन शर्मा, सं., पृ. ३९–५२ । काठमाडौँ : शिक्षा पत्रकार समूह ।

खड्का, भूपराज । २०६४ । शिक्षामा बजेट : झन्झटिलो प्रक्रिया, न्यून प्रतिफल । *शिक्षाका चार मुद्दा* । राजन शर्मा, सं., पृ. ५३–६९ । काठमाडौँ : शिक्षा पत्रकार समूह ।

ज्ञवाली, कृष्ण । २०७२ । झोलामा विद्यालय । *कान्तिपुर* । https://ekantipur.com/ampnews/2014-03-06/385218.html मा उपलब्ध; चैत २९, २०७६ मा हेरिएको ।

नेपाल । २०७१ । विद्यालय होइन, भ्रष्टाचारालय । https://nepalmag.com.np/contemporary/2014/07/21/7197 मा उपलब्ध; चैत २७, २०७६ मा हेरिएको ।

नेपाल कानून आयोग । २०५९ । *शिक्षा नियमावली, २०५९* । www.lawcommission.gov.np/np/archives/3342 मा उपलब्ध; वैशाख १, २०७७ मा हेरिएको ।

नेपाल कानून आयोग । २०६३ । *सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३* । www.lawcommission.gov.np/np/wp-content/uploads/2019/04/9.सार्वजनिक-खरिद-ऐन-२०६३..pdf मा उपलब्ध; वैशाख १, २०७७ मा हेरिएको ।

नेपाल कानून आयोग । २०६४ । आर्थिक कार्यविधि नियामवली, २०६४ । www.mopit.gov.np/downloadfile/finance-rules-nepali_1558855317.pdf मा उपलब्ध; चैत ३०, २०७६ मा हेरिएको ।

पराजुली, लोकरञ्जन, देवेन्द्र उप्रेती र रुख गुरुङ । २०७६क । *नेपालका सामुदायिक विद्यालय : विद्यालय सञ्चालन प्रक्रिया सम्बन्धी सर्वेक्षण* । काठमाडौँ : मार्टिन चौतारी ।

पराजुली, लोकरञ्जन, देवेन्द्र उप्रेती र रुख गुरुङ । २०७६ख । संघीय नेपालमा स्थानीय सरकार र विद्यालय शिक्षा । *समाज अध्ययन* १४ : ८३–११८ ।

पौडेल, श्रीधर । २०७१ । कसरी सुध्रिन्छ तराईको शैक्षिक अवस्था ? www.edukhabar.com/news/1164 मा उपलब्ध; जेठ २, २०७७ मा हेरिएको ।

बुढाथोकी, शकबहादुर र प्रमोद भट्ट । २०७२ । अख्तियार र महालेखा प्रतिवेदनमा विद्यालय तहमा हुने अनियमितता । *शिक्षक*, फागुन, पृ. ५०–५३ ।

मलेपका (महालेखापरीक्षकको कार्यालय) । २०६७ । *महालेखापरीक्षकको अठचालिसौँ वार्षिक प्रतिवेदन २०६७* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०६९ । *महालेखापरीक्षकको पचासौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०६९* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७० । *महालेखापरीक्षकको एकाउन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७०* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७१ । *महालेखापरीक्षकको बाउन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७१* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७२ । *महालेखापरीक्षकको त्रिपन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७२* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७३ । *महालेखापरीक्षकको चौवन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७४ । *महालेखापरीक्षकको पचपन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७५ । *महालेखापरीक्षकको छपन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५* । काठमाडौँ : मलेपका ।

मलेपका । २०७७ । *महालेखापरीक्षकको सन्ताउन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७* । काठमाडौँ : मलेपका ।

यादव, भूषण । २०६७ । हुँदै नभएको स्कुलमा लाखौँ निकासा प्रकरण : पर्सा जिशिकाका २०० सय फाइल अख्तियारमा । *शिक्षक*, मंसिर, पृ. १६ ।

योगी, भगीरथ । सन् २०१७ । ओझेलमा शिक्षा । www.bbc.com/nepali/news-42204002 मा उपलब्ध; वैशाख २, २०७७ मा हेरिएको ।

विश्वकर्मा, बाबुराम र भूषण यादव । २०६७ । आँट पनि कत्रो : हुँदै नभएको स्कूलमा नाममा लाखौँ निकासा । *शिक्षक*, कात्तिक, पृ. २६–३० ।

शिक्षा विभाग । २०७० । *कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका २०७०/७१* । सानोठिमी : शिक्षा विभाग, नेपाल सरकार ।

शिक्षा विभाग । २०७४ । *कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिका २०७४/७५* । सानोठिमी : शिक्षा विभाग, नेपाल सरकार ।

The World Bank. 2014. Public Expenditure Tracking and Quantitative Service Delivery Surveys in Nepal's Education Sector (Report No. ACS8283). Available at http://mdtfpfm.org.np/uploads/files/document/NP-ED_PETS_54.pdf; accessed April 14, 2020.