हाम्रो बजेट : हाम्रो जिम्मेवारी

लेखापरीक्षण र नागरिक अनुगमन

फ्रिडम फोरम

नेपालमा जवाफदेहितासम्बन्धी कार्यक्रम

हाम्रो बजेट : हाम्रो जिम्मेवारी

लेखापरीक्षण र नागरिक अनुगमन

फ्रिडम फोरम

नेपालमा जवाफदेहितासम्बन्धी कार्यक्रम

सम्पादन⁄लेखन

तारानाथ दाहाल

लेखन⁄अनुवाद

सोमनाथ लामिछाने

कुबेर चालिसे

एकराज पाठक

अनिरुद्ध न्यौपाने

छपाइ व्यवस्थापन

टी एन घिमिरे

विशेष धन्यवाद

आइ.बी.पी.(इन्टरनेसनल बजेट पार्टनर्सिप) र

विवेक रामकुमार

कृति	:	लेखापरीक्षण र नागरिक अनुगमन
प्रकाशक	:	नेपालमा जवाफदेहितासम्बन्धी कार्यक्रम (PRAN), विश्व बैंक काठमाडौंका लागि **फ्रिडम फोरम**, थापाथली, काठमाडौं
प्रकाशन मिति	:	२०६८ चैत १५
संस्करण	:	पहिलो
प्रकाशनप्रति	:	१०००
चित्र	:	उमेशचन्द्र अधिकारी
डिजाइन	:	महेश्वर फुयाल

कृतज्ञता

यो पुस्तिकाले नेपालमा सामाजिक जवाफदेहीताको प्रवर्द्धनमा सक्रिय हुन खोजिरहेका नागरिक समाजका संघ-संस्थालाई वजेट अनुगमन सम्बन्धी विषयमा काम गर्न केही ज्ञान र रचनात्मक सीपबारे जानकारी दिएर थप प्रेरणा प्रदान गर्न सघाउ पुऱ्याउनेछ भन्ने विश्वास लिएको छु । विश्व बैंकको नेपाल कार्यालयमा रहेको नेपाल जवाफदेहीतासम्बन्धी कार्यक्रम (PRAN) को सहयोग तथा इन्टरनेशनल बजेट प्रोजेक्टको सहमतिमा फ्रिडम फोरमले यो लगायत चारवटा यस बिषयका पुस्तिका तयार गरेको हो । चारैवटा पुस्तिकामा नेपालमा सामाजिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धिका लागि भएका अभियानका केही सफल कथाहरू पनि समावेश गरिएका छन् । बजेट अनुगमन, पारदर्शिता र सेवाको प्रभावकारिता बढाउन एवं भ्रष्टाचारजन्य घटनाको सत्यतथ्य बाहिर ल्याउन नागरिक तहबाट प्रभावकारी अनुगमन सुरू गर्न यो प्रयास सहयोगि हुने बिश्वाश लिएको छु ।

विश्व बैंक नेपालका PRAN कार्यक्रम प्रमुख रिचार्ड हलवे तथा उपप्रमुख अञ्जली थकालीले यो पुस्तिकाको प्रकाशनका लागि प्रदान गर्नुभएको अवसरप्रति उहाँहरूमा हार्दिक कृतज्ञता प्रकट गर्दछु । आफ्नो प्रकाशन Our Money, Our Responsibility को नेपालीमा अनुवाद गरी यो पुस्तिका तयार गर्ने अनुमति दिएर आईबीपीका विवेक रामकुमारले पुऱ्याउनु भएको प्रेरणादायी सहयोग नहुँदो हो त यो कार्य सम्भव थिएन, म विवेक रामकुमार र आईबीपीप्रति पनि हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछु । यस कार्यमा अनुवाद, सम्पादन तथा पुनर्लेखनको गहन जिम्मेवारी पुरा गरिदिनुहुने मित्र सोमनाथ लामिछाने तथा नेपाली घटना सहित अन्य केही सफलताका कथाहरू तयार गरिदिनुहुने मित्र एकराज पाठक प्रति पनि मुरीमुरी धन्यवाद प्रकट गर्दछु । अनुवाद कार्यमा सहयोग गर्नुहुने मित्र कुबेर चालिसेलाई हार्दिक धन्यवाद छ । साथै फ्रिडम फोरमका कार्यकारी निर्देशक कृष्ण सापकोटा तथा अर्का मित्र अनिरूद्र

न्यौपानेको प्राज्ञिक मेहेनतको पनि म हार्दिक प्रशंसा गर्दछु । यसैगरी, पुस्तिकालाई आकर्षक बनाउन कार्टुन एवं चित्र बनाउने मित्र उमेशचन्द्र अधिकारी, साजसज्जा तथा डिजाइन गरिदिनुहुने मित्र महेश्वर फुयाल एवं छाप्ने जिम्मेवारी लिनुहुने मित्र टी एन घिमिरेलाई पनि हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछु ।

तारानाथ दाहाल
अध्यक्ष
फ्रिडम फोरम

विषयसूची

विषय प्रवेश ७

१. लेखापरीक्षण तथा कानुनी निगरानी प्रक्रिया ११

२. सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायहरुका मोडेल १३

क. संसदीय मोडेल १५

ख. न्यायिक मोडेल १६

ग. बोर्ड मोडेल १७

३. लेखापरीक्षणका प्रकार र सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले दिने लेखापरीक्षण धारणा १९

क. वित्तीय लेखापरीक्षण २०

ख. परिपालना लेखापरीक्षण २१

ग. कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण २१

४. लेखापरीक्षण प्रक्रियामा संसद्को भूमिका २५

५. नागरिक समाजका संस्थाहरूको सक्रिय पहलमा लेखापरीक्षण र संसद्को निगरानीका केही उदाहरणहरु ३१

क. फन्डरद्वारा मेक्सिकोको एचआइभी/एड्स कोषको जाँच ३२

ख. हाकिइलिमुले तान्जानियाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको वस्तुस्थितिलाई प्रचारप्रसार गऱ्यो ३७

ग. कन्सर्न्ड सिटिजन्स अफ आब्रा फर गुड गभर्नमेन्टले फिलिपिन्सको सार्वजनिक राजमार्गको खर्च लेखापरीक्षण गऱ्यो .. ४१

घ. पब्लिक सर्भिस एकाउन्टीबिलिटी मोनिटरद्वारा दक्षिण अफ्रिकी निगरानी प्रणालीको मूल्याङ्कन ४६

ङ. एसीआइजेले अर्जेन्टिनामा संसदीय लेखापरीक्षणका सुझावलाई परीक्षण गऱ्यो ५५

च. सिटिजन्स कोएलिसन फर इकोनोमिक जस्टिसले दक्षिण कोरियाको भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गऱ्यो ५६

६. लेखापरीक्षण अनुगमनका उपाय ५९

७. शब्दार्थ ६५

विषय प्रवेश ...

बजेट निर्माण र कार्यान्वयन सरकारको प्रमुख काम हो । बजेट सरकारको आर्थिक नीति झल्काउने दस्तावेज हो । सरकारले मुलुकको विकास र जनताको हितका लागि के कस्तो निर्णय गर्दैछ र त्यस्ता निर्णय कार्यान्वयनका लागि के कस्तो कार्यक्रम र रणनीति तय गर्दैछ भन्ने विषय बजेटबाट प्रतिविम्बित हुन्छ । सरकारले गर्ने खर्च र त्यस्तो खर्च धान्ने स्रोतको अनुमान नै बजेट हो । नागरिकले सरकारका लागि कर, शुल्क वा दस्तुरहरूमार्फत आवश्यक स्रोत जुटाइदिन्छन् । त्यसरी जुट्ने स्रोत सरकारी बजेटको अभिन्न अङ्ग बन्दछ । त्यसैले, बजेट आम सरोकारको विषय हो ।

विश्वव्यापी रूपमा हेर्ने हो भने बजेटका सम्बन्धमा नागरिक चासो आजभोलि निकै बढ्दै गएको छ । खासगरी बजेटका विषयहरूमा नागरिक सहभागिता बढाउन बजेट तयारी, तर्जुमा र कार्यान्वयन तथा खर्चको प्रक्रिया पद्धति र त्यसको परिणामको परीक्षण जस्ता विभिन्न चरणहरूमा नागरिकले आफ्नो सहभागिता खोज्न थालेका छन् । त्यस्तो सहभागिताका लागि बजेटसम्बन्धी सूचना आवश्यक हुने भएकोले यस्तो सूचनामा नागरिकको पहुँच विस्तारका लागि विश्वभर विभिन्न अभियानहरू सञ्चालन भएका छन् । साथै, बजेटसम्बन्धी सूचनाको विश्लेषण र त्यसका बारेमा नागरिक तहमा वकालत गर्ने क्षमता विकास नागरिक समाजको सरोकार र प्राथमिकताको विषय बनेको छ ।

बजेटको पारदर्शिता र प्रभावकारिताका लागि नागरिक समाजका सचेत र सक्रिय संघ–संस्थाहरूले आफ्नो भूमिका बढाउँदै लगेका छन् । विश्वभरी त्यस्ता संघ–संस्थाहरू बजेटको सही उपयोगद्वारा विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न र सरकारलाई उत्तरदायी बनाउनका लागि दबाब सिर्जना गर्न सफल भएका उदाहरण प्रशस्त छन् ।

तर, नेपालमा अझै पनि बजेट तर्जुमा, संसदबाट बजेट पारित गर्ने प्रक्रिया, लक्षित उपलब्धि हासिल भए नभएको तथा नियमअनुसार खर्च भए नभएको परीक्षण गर्ने प्रक्रियामा नागरिक अनुगमन व्यवस्थित र प्रभावकारी हुन सकेको छैन । सरकारमा बस्नेहरूमा जनताको पैसा आफ्नो स्वेच्छाले खर्च गर्ने मानसिकता अझै हटेको

छैन । सरकार, संसद् र लेखापरीक्षण गर्ने निकायको घेरा बाहिर बजेटको निर्माण, कार्यान्वयन र त्यसको सफलता वा असफलताबारे पर्याप्त चर्चा हुने गरेको छैन ।

तसर्थ, बजेटका सम्बन्धमा निगरानी र वकालत गर्ने नागरिक पहल अभियानकै रूपमा अगाडि बढाउनु पर्ने खाँचो छ । यसका लागि नागरिक संघ–सस्थाको क्षमता विकास तथा सक्रियता पनि उत्तिकै आवश्यक छ ।

बजेट निर्माणका सन्दर्भमा खासगरी स्थानीय तहका विकास आयोजनाहरू छनोट गर्न र तीनमा रकम विनियोजन गर्ने प्रक्रियामा राजनीतिक दल र तिनका कार्यकर्ताको सक्रियता र दबाबकारी भूमिका रहने गरेको छ । करसम्बन्धी नीति निर्धारणमा उद्योग–वाणिज्य महासंघ, चेम्बर्स अफ कमर्स लगायतका निजी क्षेत्रका संघ–संस्थाका प्रतिनिधिको सक्रियता र प्रभाव पनि रहने गरेको छ । तर, बजेटको प्राथमिकता निर्धारण तथा आमजनताको हितमा बजेट छुट्याउने गरी सामाजिक अभियानहरू सञ्चालन हुन सकेका छैनन् वा भएका अभियानहरू पनि निकै कमजोर छन् । आफूले चाहेको कार्यक्रममा बजेट छुट्याउन मात्र होइन छुट्याइएका रकमहरू लक्षित कार्यक्रम अनुरूप नै खर्च भए नभएकोमा पनि नागरिक चासो जरूरी छ ।

बजेटमा उल्लेखित रकम निर्धारित कार्यक्रममा नै खर्च भए वा वा अन्यत्र नै सारिए ? खर्च भएअनुरूप विकासको लक्ष्य प्राप्त भयो कि भएन ? खर्च गर्ने प्रक्रियामा अपारदर्शिता र स्वेच्छाचारिताको कारण हिनामिना र अनियमितता पो भयो कि ? तथा बजेटका कार्यक्रम कार्यान्वयन पछाडि तिनको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन तथा लेखापरीक्षणमा जनतालाई सहभागी गराइएको छ वा छैन ? जस्ता अनेक विषयमा सरोकार राख्ने सक्षम नागरिक संघ–संस्था आवश्यक पर्दछ ।

बजेट भनेको सार्वजनिक सम्पत्ति हो । त्यस्तो सार्वजनिक सम्पत्ति सार्वजनिक हितमा सदुपयोग गर्नका लागि अधिकारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउन नागरिक समुदायले केही महत्वपूर्ण क्षेत्रमा प्रभावकारी हस्तक्षेप गर्न र राज्यलाई आफ्नो लक्ष्य हासिल गर्ने प्रयासमा सार्थक सहयोग प्रदान गर्न सक्छन् । बजेट अनुगमन प्रक्रिया मार्फत बजेटका विभिन्न चरणमा सहभागिता जनाएर सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन तथा त्यसको अनुगमनमा संलग्न सरकार, संसद्,

महालेखा परीक्षक र अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता निकायलाई उनीहरूको सफलताको लागि नागरिकले सकारात्मक योगदान पनि दिन सक्छन् ।

यसैगरी जनताको वास्तविक हित हुने कार्यक्रम र योजनामा राज्यको सीमित स्रोत विनियोजन गर्न पनि सक्रिय नागरिक संघ-संस्थाले सरकारलाई सहयोग गर्न सक्छन् । धेरैजसो कार्यक्रम र बजेटको निर्णय प्रक्रियामा राजनीतिक दल, पहुँचवाला समुदाय र सांसदहरू तथा विकास र अर्थ प्रशासनका कर्मचारीहरूको मात्र बोलवाला रहँदै आएको सन्दर्भमा तल्लो तहका जनताको पक्षमा निर्णय गराउन नागरिक समुदायले यी प्रक्रिया मार्फत उल्लेखनीय योगदान दिन सक्छन् । त्यसैगरी, बजेटबाट ठोस परिणाम प्राप्त गर्नका लागि सरकारलाई उत्तरदायी बनाइराख्न पनि नागरिक संस्थाहरूले निरन्तर निगरानी गर्न सक्दछन् ।

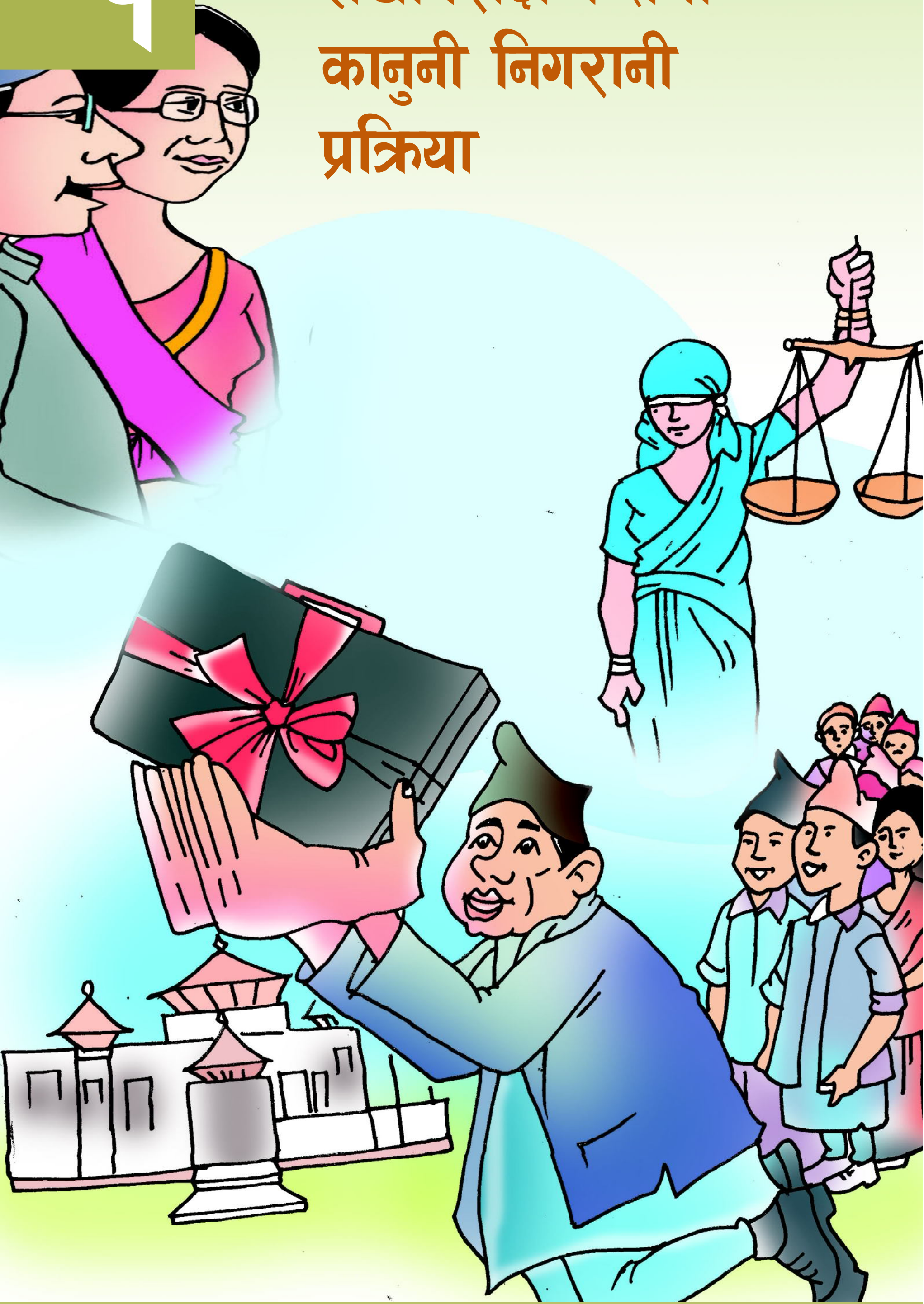
नागरिक संघ-संस्थाले बजेटसम्बन्धी जानकारी र प्रक्रियाहरू बारे सरल ढङ्गले जनतालाई सुसूचित गराउने अभियान चलाएर सर्वसाधारणलाई उनीहरूको नाममा राज्यले बनाएको विभिन्न कार्यक्रम मार्फत लाभ प्राप्त गर्न पनि सहयोग पुऱ्याउन सक्छन् । त्यस्ता नागरिक र नागरिक समुदायलाई यी विषयमा प्रश्न सोध्न र उत्तर प्राप्त गरी सरकारलाई जवाफदेही बनाउन सक्ने बनाउनका लागि केही ज्ञान र सीप प्राप्त गर्न सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले यो प्रयास गरिएको हो ।

सरकारी खर्चको नागरिक अनुगमन पद्धतिलाई सुदृढ गराउने अभियानमा विश्वव्यापी रूपमा संलग्न संस्था 'द इन्टरनेशनल बजेट प्रोजेक्ट' का लागि विवेक रामकुमारले तयार गर्नु भएको "हाम्रो पैसा, हाम्रो जिम्मेवारी" (आवर मनी, आवर रेस्पोन्सीविलिटी) नामक सहयोगी पुस्तकका आधारमा यो पुस्तिका तयार गरिएको छ । यस पुस्तिकामा बजेट खर्चको लेखापरीक्षण तथा त्यसको निगरानी प्रक्रिया र संयन्त्रका विषयमा नेपालको सन्दर्भमा रहेको नीतिगत र कानुनी व्यवस्था एवं व्यवहारिक प्रचलनको पनि सङ्क्षेपमा उल्लेख गरिएको छ । पुस्तिका ६ खण्डमा प्रस्तुत छ । लेखापरीक्षण एवं निगरानीको राष्ट्रिय र अन्तराष्ट्रिय परिप्रेक्षका बिभिन्न पक्षको जानकारीलाई यहाँ प्रस्तुत गरिएकोछ । पुस्तिकामा लेखापरीक्षण गर्ने सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायको भूमिका, परीक्षणका बिभिन्न रूपहरू तथा उक्त निकायले गर्ने परीक्षणपछि जनताको प्रतिनिधि संस्था संसदले गर्ने परीक्षण र निगरानीका

सन्दर्भ प्रकाश पारिएको छ । पुस्तिकाको महत्वपूर्ण पक्ष भनेको सरकारी खर्चको लेखापरीक्षणमा नागरिक सहभागिता र अनुगमनका बिषयमा नागरिक प्रयासमा विश्वका विभिन्न ठाउँमा गरिएका अनुगमनका काम, त्यस्तो अनुगमनमा प्रयोग भएको विधि तथा त्यसबाट प्राप्त उपलब्धि र प्रभाव बारेमा अध्ययन विवरणहरू उदाहरणका रूपमा प्रस्तुत गर्नु पनि हो । पुस्तिकामा बजेट तथा बजेट खर्चको नागरिक अनुगमन तथा निगरानीको कार्य गर्न सहयोग पुग्ने व्यवहारिक उपायहरू पनि यहाँ समेटिएको छ ।

१

लेखापरीक्षण तथा कानुनी निगरानी प्रक्रिया

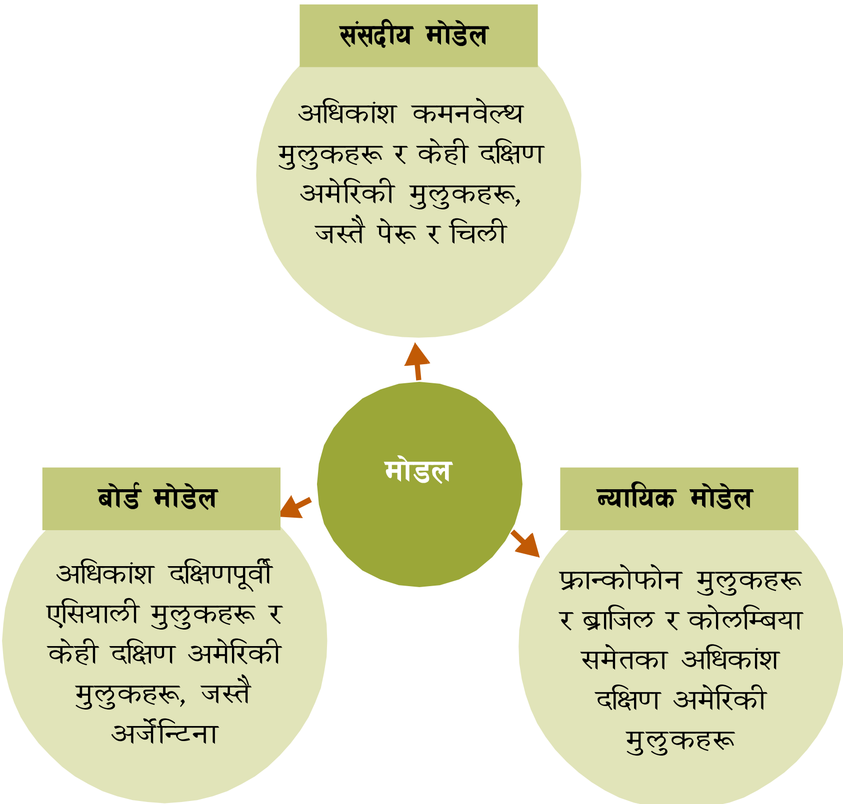


खर्च भइसकेपछि र सम्पूर्ण कारोबारको लेखाङ्कन सकिएपछि आर्थिक वर्षको अन्त्यमा सरकारले वार्षिक प्रतिवेदन बनाउँछ । यस प्रतिवेदनमा सरकारी निकायहरूले वर्षभरी गरेका सम्पूर्ण खर्चको विवरण हुन्छ । एउटा स्वतन्त्र लेखापरीक्षक संस्थाले त्यसको रूजु गर्दछ । धेरै देशमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन राष्ट्रिय विधायिका वा संसद्मा पेश गरिन्छ । विधायिकाले त्यस प्रतिवेदनको बारेमा छलफल र मूल्याङ्कन गर्दछ र कार्यपालिकालाई सच्याउन आदेश पनि दिन्छ । नेपालमा पनि सरकारले संसद्मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुपर्ने प्रावधान छ । त्यस्तो प्रतिवेदन तयार गर्नका लागि सम्बन्धित कार्यालयले आन्तरिक परीक्षण गराउँछ, सो परीक्षणलाई महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले परीक्षण गर्दछ र समग्रमा लेखापरीक्षणको अधिकार संवैधानिक अङ्गकोरूपमा रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा हुन्छ । सो कार्यालयले प्रतिवेदन राष्ट्रप्रमुख (राष्ट्रपति) मार्फत् सरकारलाई बुझाउँछ र सरकारले सो प्रतिवेदन छलफलका लागि संसद्मा पठाउँछ । संसद्मा सो प्रतिवेदनमाथि विस्तृत छलफल गर्न सार्वजनिक लेखा समिति रहेको हुन्छ ।

२ सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायका मोडेल

विश्वका सबैजसो देशमा सरकारी खर्चको निगरानी गर्ने एउटा संस्थाको कानुनी व्यवस्था गरिएको हुन्छ । सामान्यतया सर्वोच्च लेखापरीक्षक भनिने त्यस संस्थालाई महालेखा परीक्षकको कार्यालय, लेखापरीक्षण बोर्ड वा लेखा अदालत भनिन्छ । सर्वोच्च लेखापरीक्षक संस्थाको अतिरिक्त विभिन्न संस्थाहरुको आफ्नै आन्तरिक लेखापरीक्षक हुन्छन् जसले आफ्नो संस्थाको व्यवस्थापनलाई प्रतिवेदन दिन्छन् । केही देशमा स्थानीय निकायका छुट्टै लेखापरीक्षक पनि रहेको पाइन्छ । साथै, सरकारले केही सरकारी निकाय तथा सार्वजनिक संस्थानको लेखापरीक्षणका लागि निजी क्षेत्रका लेखापरीक्षक नियुक्त गर्न सक्छ ।

विश्वमा हाल प्रचलनमा रहेका सर्वोच्च लेखापरीक्षक संस्थालाई सामान्यतया तीन वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ:



क.संसदीय मोडेल

संसदीय मोडेल अपनाउने राष्ट्रहरुमा शक्तिशाली महालेखा परीक्षकको परिकल्पना गरिएको हुन्छ जसलाई संसद्को स्वीकृतिले मात्र हटाउन सकिन्छ । यो प्रणाली अपनाउने केही देशहरुमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले मुख्यरूपमा वित्तीय लेखापरीक्षण गर्दछन् (यद्यपि दक्षिण अफ्रिका र संयुक्त अधिराज्य समेतका केही मुलुकमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूले कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण पनि गर्दछन्) । उनीहरूले कानुनको परिपालनाको कुरामा कम जोड दिइरहेका हुन्छन् ।

महालेखा परीक्षकको कार्यालय

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ बमोजिम संवैधानिक निकाय तथा सरकारी कार्यालयको सम्पूर्ण लेखापरीक्षण गर्नेगरी एक अधिकारसम्पन्न महालेखा परीक्षक रहने व्यवस्था गरिएको छ । संवैधानिक हैसियत प्राप्त महालेखा परीक्षकलाई पदावधि समाप्त भएको, राजीनामा दिएकोजस्ता अन्य कारणबाट पद रिक्त भएकोमा बाहेक संसद्को दुई तिहाई बहुमतबाट महाभियोग लगाएर मात्र हटाउन सकिने व्यवस्था छ । अर्थात् महालेखा परीक्षक शक्तिशाली हुन्छन् ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले सर्वोच्च अदालत लगायत मुलुकका सबै संवैधानिक कार्यालयहरू, नेपाली सेना, सशस्त्र प्रहरी, नेपाल प्रहरी लगायतका सबै सरकारी कार्यालय तथा अदालतहरूको लेखा कानुनद्वारा निर्धारित तरिकाबमोजिम मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था छ ।

सरकारी कार्यालयहरूद्वारा सेवा प्रवाह गर्दा वा कार्यक्रम⁄आयोजना सञ्चालन गर्दा गराउँदा प्रचलित कानुनअनुसार मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिता ल्याउने ढङ्गले सञ्चालन वा कार्यान्वयन भए नभएको परीक्षण गर्ने पद्धति कार्यमूलक लेखापरीक्षणभित्र पर्दछ । यस अन्तर्गत संवैधानिक वा अन्य सरकारी कार्यालयद्वारा प्रवाहित सेवा र कार्य वा सञ्चालन गरिएका योजना र कार्यक्रमको परीक्षण मूल्याङ्कन गरिन्छ । आर्थिक वर्ष २०६१⁄६२ देखि आरम्भ गरिएको कार्यमूलक लेखापरीक्षण निकै प्रभावकारी भएको पाइएको छ । महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०६७ मा विभिन्न ९ वटा मन्त्रालयअन्तर्गतका १४ वटा विभाग र कार्यालयको कार्यमूलक लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको उल्लेख छ ।

कहिलेकाहिँ महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण बाहेकका नियन्त्रणात्मक कार्यहरू पनि गर्दछ जुन अन्य मोडेलहरूमा महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले गरिरहेको पाइन्छ । महालेखा नियन्त्रकले केन्द्रबाट विभागहरूका खातामा बजेट रकमको निकासाका लागि भएका अनुरोधलाई स्वीकृत गर्दछ ।

नेपालमा महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले सरकारको बजेट निकासा, वैदेशिक साँवाब्याजको व्यवस्थापन र भुक्तानी लगायतका विविध कार्यहरू गर्दछ । महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले आर्थिक प्रशासनका सबै क्षेत्र (विनियोजन लेखा, रकमगत खर्च, सबै वैदेशिक सहायता समावेश भएका आयोजनाहरूको लेखा, कार्यसञ्चालन कोष, जिन्सी लेखा, राजस्व लेखा, र धरौटी लेखा) को आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्दछ ।

आर्थिक वर्षको अन्तमा महालेखा परीक्षकले सरकारको वित्तीय व्यवस्था र वार्षिक लेखाको लेखापरीक्षण गर्दछ । महालेखा परीक्षकको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन संसद् समक्ष पेश गरिन्छ र संसदीय समितिमा त्यस विषयमा छलफल गरिन्छ । यस प्रणालीमा महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनले औंल्याएका तथ्यहरूको अनुगमनको लागि संसद्को सक्रिय सहभागिताको परिकल्पना गरिएको हुन्छ । महालेखा परीक्षक र संसद् दुवैलाई सघाउँदै सरकारलाई उसका गल्ती औंल्याएर सुधारका लागि सुझाउने मौका नागरिक समाजले पाउँछन् ।

ख. न्यायिक मोडेल

यस मोडेलमा सर्वोच्च लेखापरीक्षक न्यायिक निकायको अङ्गको रूपमा रहन्छ । र न्यायाधीशहरु नै यसका सदस्य रहन्छन् । यस प्रणालीको प्रमुख आशय सरकारी कर्मचारी (विशेषत लेखाका कर्मचारीहरू)लाई व्यक्तिगत रूपमा गैरकानुनी खर्चका लागि जिम्मेवार बनाउनु हो । त्यस्तो लेखापरीक्षक निकायले सरकारी लेखा अधिकारीका कामको वैधता परीक्षण गर्दछ र ती लेखा अधिकारीलाई जिम्मेवारीबाट हटाउन वा जरिवाना तिराउन सक्छन् ।

संसदीय मोडेलको विपरीत न्यायिक मोडेलमा सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायको संसद्सँगको सम्बन्ध सीमित मात्र हुन्छ । हरेक निकायको अलगअलग लेखापरीक्षण प्रतिवेदन संसद्मा प्रस्तुत नगरी यो संस्था आफैंले यी लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपर आवश्यक कारवाही गर्दछ । तर, सामान्यतया अर्थ मन्त्रालयले तयार गर्ने राष्ट्रिय लेखाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन भने संसद्मा पनि पेश गरिन्छ । त्यस्तो प्रतिवेदन सबै निकायको लेखापरीक्षण र अन्य परीक्षणहरूका आधारमा

तयार हुन्छ । संसद्ले त्यस्तो प्रतिवेदनलाई विश्वास गरी सरकारलाई राज्यकोषको सही व्यवस्थापनका लागि उत्तरदायी बनाउँछ ।

यस्तो सर्वोच्च निकायलाई लेखा अदालत वा लेखापरीक्षण अदालत भनिन्छ र यिनीहरु आर्थिक विषयवस्तु मात्र हेर्ने स्वतन्त्र न्यायिक निकायका रूपमा रहन्छन् । केही देशहरुमा यिनीहरु सर्वोच्च अदालतकै एउटा अङ्गको रूपमा रहेका पाइन्छन् । तर यस्तो अवस्थामा यिनीहरू सर्वोच्च अदालतबाट छुट्टै निकायका रूपमा रहँदा झैं स्वायत्त नहुन सक्छन् । केही देशहरु जस्तै पोर्चुगल, इटाली र उसका पूर्व उपनिवेशी राष्ट्रहरुमा यस्ता सर्वोच्च निकायले लेखापरीक्षण मात्र होइन सरकारी खर्चलाई अनुमति दिनेजस्ता कार्यहरु पनि गर्दछन् । यो संसदीय प्रणालीमा पाइने नियन्त्रणात्मक कार्यजस्तै लागे पनि यो रकम निकासा गर्ने क्रममा हेरिने गहिराई तहका आधारमा यो प्रणाली संसदीय प्रणालीभन्दा फरक छ । खासरूपमा, संसदीय मोडेलमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले हरेक मन्त्रालय तथा विभागको नियन्त्रणमा रहने गरी रकम निकासका लागि स्वीकृति प्रदान गर्दछन् । त्यसविपरीत केही न्यायिक मोडेलहरूमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले आपूर्तिकर्ताहरूलाई सरकारले गरेका खरिदको भुक्तानीको स्वीकृति दिनुअघि पूर्व परीक्षणको काम गर्दछन् ।

> **न्यायिक मोडेलमा सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायको संसद्सँगको सम्बन्ध सीमित मात्र हुन्छ ।**

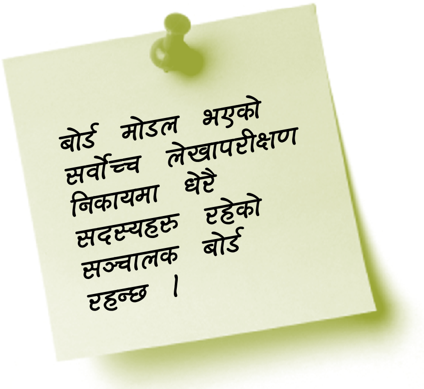
न्यायिक मोडेलमा खर्चका उपलब्धि र कार्यसम्पादनको गुणस्तरीयता भन्दा पनि त्यसको वैधताको परीक्षण गर्ने गरिन्छ । यस प्रणालीमा लेखापरीक्षणका नतिजाहरूको परीक्षणमा संसद्को सीमित सहभागिताका कारण नागरिक समाजको भूमिका पनि गौण बन्छ । तर सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायमा निहीत दण्ड समेत दिनसक्ने बढी अधिकारले भने सुधारका लागि सरकारसामु दबाब दिने अवसर भने नागरिक समाजलाई प्रदान गर्दछ ।

ग. बोर्ड मोडेल

यस प्रणाली अन्तर्गतको सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायमा धेरै सदस्यहरु रहेको सञ्चालक बोर्ड रहन्छ जसले सार्वजनिक लेखा समितिजस्ता संसदीय समिति मार्फत् संसद्मा प्रतिवेदन पेश गर्दछ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायको संसद्सँगको

सम्बन्धका आधारमा यो मोडेल संसदीय मोडेलजस्तै हुन्छ । बोर्डले लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सार्वजनिक लेखा समितिमा पेश गर्दछ र सार्वजनिक लेखा समितिले लेखापरीक्षणका नतिजाका आधारमा सरकारलाई उत्तरदायी बनाउँछ । यो प्रणालीमा धेरैजना सदस्यहरू (जसरी न्यायिक मोडेलमा धेरैजना न्यायाधीश हुन्छन्) रहने हुनाले यो न्यायिक प्रणालीसँग पनि मिल्दोजुल्दो छ । तथापि योसँग न्यायिक अधिकार भने हुन्न । बोर्डमा प्राविधिक विषयको विशेषज्ञता तथा लेखापरीक्षणका विभिन्न विधिहरूको प्रयोग गर्ने समितिहरु पनि हुन सक्छन् ।

बोर्ड प्रणालीमा विशेषज्ञहरूको राय समेटिने हुनाले यो निकै समावेशी हुन्छ । यसैका कारण निर्णय प्रक्रियामा सुस्तता पनि आउन सक्छ । विज्ञ समूहलाई प्रदान गरिएको स्वायत्तताका आधारमा बोर्डले सधैं एकमतको निर्णय नदिन पनि सक्छ जसले सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायको काममा एकरूपतामा कायम नहुन सक्छ ।



बोर्डका सदस्यहरूको पदावधि र नियुक्तीको समयले पनि यो मोडेलको प्रभावकारितामा असर पार्न सक्छ । पदावधि धेरै छोटो वा धेरै लामो हुनुहुन्न । बोर्ड सदस्यको पदावधि सकिएका कारणले नेतृत्वको संकट आउने र भैरहेका काममा अवरोध आउने अवस्था सिर्जना हुनुहुन्न ।

यस प्रणाली अन्तर्गतको सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले ठगी वा भ्रष्टाचार देखिएका लेखापरीक्षणका नतिजाहरूलाई सरकारी वकील समक्ष पठाउँछ । यो संसदीय प्रणालीभन्दा फरक छ जसमा लेखापरीक्षणका नतिजाहरूलाई संसद्मा पठाइन्छ । भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू सरकारी वकील समक्ष सिधै पठाउने हुँदा बोर्ड मोडेलमा सरकारी अधिकारीहरुलाई ठगी र भ्रष्टाचारमा जिम्मेवार बनाउने प्रक्रिया छोटो हुन्छ ।

यस प्रणालीले नागरिक समाज संस्थाहरुलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायका अख्तियारप्राप्त तथा लेखापरीक्षणका विभिन्न विषयहरूमा काम गर्ने अधिकारीहरुसँग छलफल गर्ने अवसर प्रदान गर्दछ । सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायमा थोरै मात्र अधिकारीहरूले नागरिक समाजप्रति सहानुभूति राख्ने हुनाले खास विषयमा सिंगो लेखापरीक्षण निकायलाई सहमत गराउन कठिन हुन्छ ।

३

लेखापरीक्षणका प्रकार र सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले दिने लेखापरीक्षण धारणा

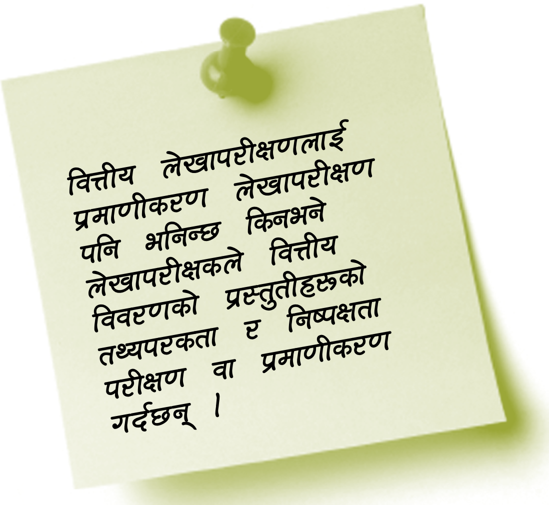
सार्वजनिक क्षेत्रको लेखापरीक्षण सामान्यतया तीन किसिमको हुन्छः वित्तीय लेखापरीक्षण, कानुनको परिपालना परीक्षण र कार्यसम्पादन परीक्षण ।

क. वित्तीय लेखापरीक्षण (Financial Audit)

वित्तीय लेखापरीक्षणलाई प्रमाणीकरण लेखापरीक्षण पनि भनिन्छ किनभने लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणको प्रस्तुतीहरूको तथ्यपरकता र निष्पक्षता परीक्षण वा प्रमाणीकरण गर्दछन् । सबै सरकारी निकायहरुले आफ्नो बहीखाता (नगदी किताब तथा हिसाब खाताहरू) राख्छन् जसमा उनीहरूले हरेक आर्थिक कारोबारहरू प्रविष्टी गरेका हुन्छन् । प्रत्येक कारोबारको प्रविष्टि जिम्मेवार अधिकारीले स्वीकृत गरेका तथा कारोबारको प्रकृति झल्काउने प्रमाणका रूपमा रहेका बिल, भर्पाई, भौचर आदिबाट गरिन्छ । त्यसपछि प्रत्येक संस्थाले कारोबारहरू प्रवृष्ट गरी तयार गरिएका बहीखाताका आधारमा समग्र आम्दानी तथा खर्चको विवरण लगायतका वित्तीय विवरणहरू तयार गर्दछ । त्यस्ता विवरणले एक आर्थिक वर्षको आम्दानी र खर्च देखाउँछ ।

वित्तीय लेखापरीक्षणको क्रममा परीक्षकले खाताबहीले देखाएका कारोबारहरू तथा एकीकृत वित्तीय विवरणको आधिकारिकता जाँच्न र लेखाले संस्थाको वास्तविक अवस्था झल्काएको छ छैन भन्ने निर्धारण गर्न केही नमुना भौचरहरूको सूक्ष्म परीक्षण गर्दछ ।

लेखापरीक्षकका ठम्याइ लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा राखिन्छ जसले लेखापरीक्षणका क्रममा पत्ता लागेका सबै किसिमका गल्ती तथा अनियमितता सूचीकृत गर्दछ ।



धेरै देशमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा प्रस्तुत वित्तीय विवरणबाट सरकारको यथार्थ आर्थिक अवस्था झल्काएको छ छैन तथा आम्दानी र खर्च बजेट कानुन अनुरूप भएका छन् छैनन् भन्ने बारे लेखापरीक्षकको आधिकारिक धारणा पनि दिने चलन छ ।

ख. परिपालना लेखापरीक्षण (Compliance Audit)

परिपालना लेखापरीक्षण गर्ने क्रममा सरकारी लेखापरीक्षकले निम्न उल्लेखित सर्तहरूको पालना भए नभएको निर्धारण गर्दछन्:

१. अधिकारप्राप्त अधिकारीले खर्चका लागि स्वीकृति प्रदान गरेको छ वा छैन ?

२. खर्चको स्वीकृति बजेट विनियोजन कानुन अनुसार प्रदान गरिएको हो वा होइन र त्यस्तो खर्च कानुनले तोकेबमोजिम भएको छ वा छैन ?

३. खर्चका लागि सार्वजनिक वित्त तथा अन्य कानुनले निर्धारण गरेका आवश्यक सम्पूर्ण प्रक्रिया (सम्बद्ध नियम, विनियम तथा निर्देशन) अवलम्बन गरिएको छ वा छैन ?

ग. कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण (Performance Audit)

बितेका केही दशक यता सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायहरुले आफ्नो कार्यक्षेत्र विस्तार गरी सार्वजनिक खर्चको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई पनि लेखापरीक्षणको क्षेत्रभित्र समेट्न थालेका छन् । कार्यसम्पादन लेखापरीक्षणका लागि लेखा तथा वित्तको मात्र नभई अर्थशास्त्र, कम्प्युटर विज्ञान, इन्जिनियरिङ आदिजस्ता विषयमा पनि ज्ञान हुनु आवश्यक हुन्छ । लेखापरीक्षकले सम्बद्ध कार्यक्रमको व्यवस्थापन र प्राविधिक पक्षका बारेमा पनि प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने हुनाले उनीहरुमा यस्ता पक्षहरुका बारेमा पनि ज्ञान हुनु जरूरी छ । त्यसैले कार्यसम्पादन परीक्षण धेरै खर्चिलो र बढी स्रोतसाधन चाहिने हुन्छ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन निम्न तीन विषयमा केन्द्रित रहन्छः

१. **आर्थिक** : सम्बन्धित कार्यक्रम कम खर्चमा पनि हुन सक्थ्यो कि ?

२. **कार्यदक्षता** : लागत (मानवीय संशाधन र वस्तु) र प्रतिफल (वस्तु वा सेवा) बीचको सम्बन्धमा थप सुधार हुन सक्थ्यो कि ?

अर्थात् कम लगानीमा बढी उपलब्धि हुन सक्थ्यो कि ?

३. **प्रभावकारिता** : कार्यक्रमले निर्दिष्ट कार्यसम्पादन सूचक अनुसार वास्तविक उपलब्धि दिन सकेको छ ?

लेखापरीक्षण धारणा (Audit Opinion)

निम्न चारवटा विषयको परीक्षण गरिसकेपछि लेखापरीक्षण धारणा प्रस्तुत गरिन्छः

१. लेखापरीक्षकले लेखापरीक्षणका लागि आवश्यक सम्पूर्ण सूचनाहरु प्राप्त गरेका छन् ?

२. सम्पूर्ण आर्थिक विवरणहरु तोकिएको ढाँचामा राखिएका छन् ?

३. लेखा राख्दा सम्बद्ध नियम कानुनको पालना पर्याप्तरूपमा गरिएको छ ?

४. आर्थिक विवरणहरुले लेखाको सही र निष्पक्ष अवस्था प्रस्तुत गरेका छन् ?

लेखापरीक्षण धारणालाई निम्न पाँच वर्गमा समेट्न सकिन्छः

क. सर्तरहीत धारणा

ख. विषयको गहनतामा ध्यान दिने

ग. सर्त सहितको धारणा

घ. विपरीत धारणा

ङ. असमर्थता जनाउने

क. सर्तरहीत (Unqualified)

लेखापरीक्षकले माथिका चारवटा अवस्था दुरूस्त देखेमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सर्तरहीत हो भनी टिप्पणी गर्दछन् । यसको अर्थ लेखा विवरणमा केही कमीकमजोरी रहेकै भए पनि त्यसले खासै असर पार्ने अवस्था रहँदैन भन्ने हो । उदाहरणका लागि, तान्जानियाको जिल्ला परिषद्को लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षकको टिप्पणी यस्तो थियोः

मेरो विचारमा अरूमेरू जिल्ला परिषद्को जुन ३०, २००५ सम्मको वित्तीय स्थिति तथा वर्षान्तको नगद प्रवाह र त्यसको अवस्था स्थानीय सरकारको आर्थिक ऐन ९ (१९८२) बमोजिम राम्रैसँग राखेको देखिन्छ ।

ख. विषयको गहनतामा ध्यान दिने (Emphasis of Matter)

लेखापरीक्षकले केही विषयलाई विशेष महत्वका साथ उल्लेख गर्न चाहन्छन् भने त्यो सर्तरहीत र सर्त सहितको बीचमा "विषयको गहनतालाई ध्यान दिने" भन्ने टिप्पणी राख्छन् । यस्तो टिप्पणी लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमै फरक परिच्छेदमा राखिन्छ । उदाहरणका लागि, दक्षिण अफ्रिकाको तथ्याङ्क कार्यालयसम्बन्धी प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षकको टिप्पणी यस्तो थियो:

> *मेरो विचारमा तथ्याङ्क कार्यालय दक्षिण अफ्रिकाको यो वित्तीय विवरण प्रचलित लेखा प्रणाली एवम् ऐनद्वारा निर्देशित कानुनसम्मत छ । यद्यपि लेखा प्रतिवेदनलाई पूर्ण सर्तरहीत मान्न सक्ने अवस्था देखिएन । लेखापरीक्षणको समयमा आन्तरिक नियन्त्रणमा केही कमजोरीहरु भेटिए जसलाई लेखा अधिकृतले सुधार गर्ने वचन दिएका थिए । यी कदमहरुलाई मूल्याङ्कन गरेर फेरि व्यवस्थापनलाई सचेत गराइयो । पूर्व कर्मचारीहरुबाट उठाउनुपर्ने रान्ड ६,७८,२८३, चोरी र नोक्सानीका पुराना हरहिसाब, प्रान्तीय कार्यालयहरूबाट उठाइएको पैसालाई समयमै बैंकमा जम्मा नगरिएको, पैसा जम्मा गरिसकेपछि मात्र रसिद दिइएको र स्थिर सम्पत्ति पर्याप्तरूपमा व्यवस्थापन गरेको पाइएन । लेखा अधिकृतका सुधारात्मक कदमको बारेमा आर्थिक वर्ष २००१ को लेखापरीक्षणमा मूल्याङ्कन गरिनेछ । (महालेखा परीक्षक, दक्षिण अफ्रिका, २००१)*

ग. सर्त सहितको (Qualified)

यस प्रकारको लेखापरीक्षण टिप्पणीलाई त्यति राम्रो मानिन्न । लेखा तथा वित्तीय विवरणहरु पूर्णतः नक्कली नभए पनि भ्रामक किसिमका रहेको भनी लेखापरीक्षकले औंल्याउँछन् भने यसलाई सर्त सहितको टिप्पणी मानिन्छ । उदाहरणको लागि, तान्जानियाको कृषि मन्त्रालयको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षकको टिप्पणी यस्तो थियो:

> *मेरो विचारमा तान्जानिया शिलिङ २,९६,४०,००० पर्ने एक मोटर र ३५,७३७,०५६।६० पर्ने कृषि सम्पत्ति एवम् औजारको हस्तान्तरण नभएको बाहेक घरायसी फर्निचर तथा सामान, औषधि, किटनाशकको खरिद तथा अन्य भौतिक संरचनाको मर्मतका कार्यहरू सार्वजनिक खरिद ऐन नम्बर २१, २००४ अनुसार नै भएको छ । (राष्ट्रिय लेखा कार्यालय तान्जानिया, २००५ख)*

घ. विपरीत धारणा (Adverse Opinion)

यदि लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणहरु ठीकसँग राखेको ठान्दैन र लेखापरीक्षणका नतिजाहरू गम्भीर ठान्दछ भने उसले विपरीत धारणा दिन्छ । उदाहरणका लागि, फिलिपिन्सको एक लेखापरीक्षकले शिक्षा विभागको २००५ को लेखापरीक्षणमा नगद, मौज्दात, सम्पत्ति, मेशिन र औजार, दायित्व तथा आयव्ययको लेखापरीक्षणमा विपरीत धारणा गरेका थिए किनकी यिनको गलत लेखाले सम्पूर्ण लेखा विवरणको वैधता र शुद्धता माथि नै प्रश्नचिन्ह उठेको थियो । लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षकको धारणा यस्तो थियो:

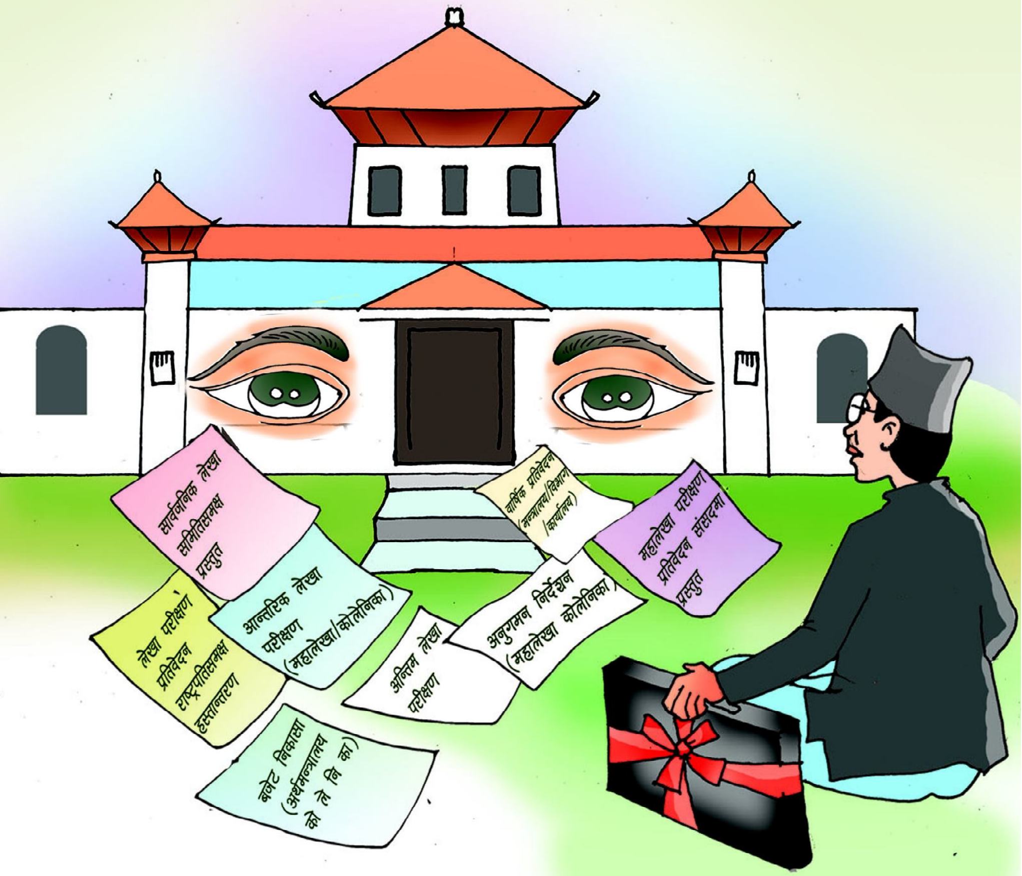
> *हाम्रो विचारमा शिक्षा विभागको डिसेम्बर ३१, २००५ को आर्थिक वर्षको वित्तीय विवरण प्रचलित लेखाका ऐन र सिद्धान्तहरु अनुरूप देखिएन र विवरण सही रूपमा प्रस्तुत गरेको भेटिएन । (लेखापरीक्षण आयोग, फिलिपिन्स, २००५) ।*

ङ. असमर्थता जनाउने (Audit Disclaimer)

लेखापरीक्षकले आवश्यक सम्पूर्ण प्रमाणहरू नपाएको खण्डमा आफू लेखापरीक्षण धारणा दिन असमर्थ भएको जनाउन सक्छन् । यदि लेखापरीक्षकलाई सम्पूर्ण वित्तीय विवरणको र त्यसका बहीखाता, भौचरजस्ता प्रमाणिकरण गर्न चाहिने आवश्यक सम्पूर्ण तथ्यहरु प्राप्त हुँदैनन् र त्यसमा पहुँच हुँदैन भने उसले लेखापरीक्षणको जिम्मा नलिनेगरी असमर्थताको धारणा दिन सक्छ । जस्तै, युगाण्डाको वित्तीय विवरणको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षकहरुले यस्तो धारणा दिएका थिए:

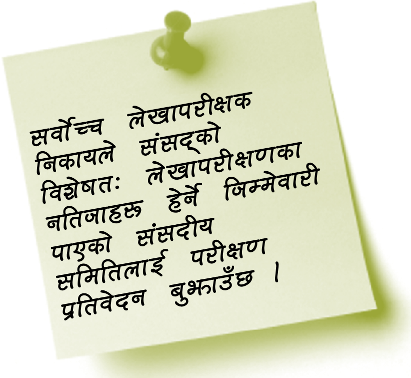
> *केही परियोजनाका खाता नदेखिएको, लेखा नीतिलाई बेवास्ता गरिएको, वित्तीय विवरणहरू तयार नपारेको समेत दशवटा विषयका कारण` स्म यो आर्थिक प्रतिवेदन उपर लेखापरीक्षण धारणा दिन असमर्थ छु (महालेखा परीक्षक, युगाण्डा, २००३)*

४ लेखापरीक्षण प्रक्रियामा संसद्‌को भूमिका



सर्वोच्च लेखापरीक्षक निकायले संसद्को विशेषत: लेखापरीक्षणका नतिजाहरू हेर्ने जिम्मेवारी पाएको संसदीय समितिलाई परीक्षण प्रतिवेदन बुझाउँछ । समिति (नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक लेखा समिति) ले त्यस प्रतिवेदनमा रहेका जानकारीलाई पुनरावलोकन गर्दछ । यसले सार्वजनिक सुनुवाई कार्यक्रम आयोजना पनि गर्न सक्दछ जसमा सार्वजनिक निकायका जिम्मेवार पदाधिकारीले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औंल्याइएका तथ्यहरूबारे जवाफ दिनु पर्दछ । त्यसपछि समितिले विभिन्न सुधारात्मक कदमका सुझाव सहितको प्रतिवेदन तयार गरी संसद्मा पठाउँछ ।

थेरैजसो देशहरुमा सरकारको आर्थिक कार्यसम्पादन र बजेट कानुनको परिपालना सम्बन्धी प्रतिवेदनका लागि संसद् सम्बन्धित देशको लेखापरीक्षक संस्थामा निर्भर रहन्छ । यदि संसद् (सार्वजनिक लेखा समिति) र देशको लेखापरीक्षक निकायबीचको सम्बन्ध कमजोर भएमा सरकारी वित्तको अनुगमन र निगरानी गर्ने संसदीय क्षमतामा प्रभाव पार्दछ । राष्ट्रिय लेखापरीक्षक एक स्वायत्त र स्वतन्त्र निकाय हुनुपर्दछ जसको प्रमुखलाई संसद्ले मात्र पदमुक्त गर्न सक्ने हुनुपर्दछ । त्यस संस्थामा सरकारको लेखापरीक्षण गर्न सक्ने वित्तीय र मानव स्रोतसाधन हुनुपर्दछ । यसबाहेक, महालेखालाई सम्पूर्ण सरकारी वित्तीय अवस्थाको लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार प्राप्त हुनुपर्दछ र त्यहीकारण उसलाई आवश्यक सम्पूर्ण सूचना (लेखा र वित्तीय अवस्था) मा पहुँच हुनु पर्दछ । स्वतन्त्र लेखापरीक्षकले मात्र बजेट निगरानी गर्ने संसदीय समितिको कार्यलाई वित्तीय, वित्तीय कानुनको परिपालना तथा कार्यक्षमता मूल्याङ्कन परीक्षणबाट प्राप्त जानकारी प्रदान गरी मद्दत गर्दछ ।

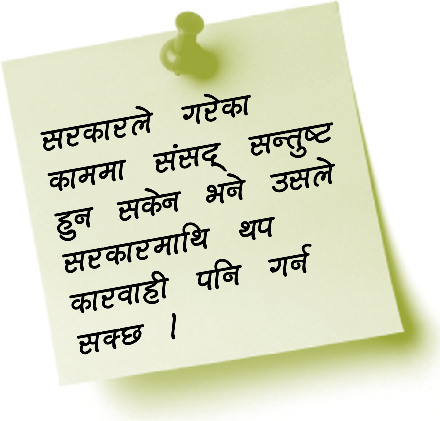


लेखापरीक्षणमा संसद्को भूमिका केही रूपमा त्यस देशको लेखा प्रणालीमा पनि भर पर्दछ । माथि छलफल गरिएझैं संसदीय प्रणालीमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरूले संसद्को निगरानीका कार्यहरूलाई बढाउँछन् । यस्ता देशहरुमा संसद्ले सार्वजनिक लेखा समितिको निर्माण गर्दछ जसले संसद्का तर्फबाट लेखापरीक्षण प्रतिवेदन हेर्ने जिम्मेवारी पाएको हुन्छ । लेखा समितिले सार्वजनिक सुनुवाई गर्दछ र सम्बन्धित संस्थाका पदाधिकारीले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा औंल्याइएका तथ्यहरूका सम्बन्धमा स्पष्टीकरण दिन्छन् ।

न्यायिक लेखापरीक्षण प्रणाली अङ्गीकार गर्ने मुलुकमा लेखा अदालतका न्यायाधीशहरुले लेखापरीक्षण सम्बन्धी विषय हेर्छन् । लेखा अदालतको अध्यक्षले लेखापरीक्षण प्रतिवेदन आफ्नो स्वविवेकका आधारमा संसद्मा पठाउँछन् । तर यो पद्धतिमा पनि लेखा अदालतले विनियोजन गरिएअनुरूप बजेट कार्यान्वयनको विषयको प्रतिवेदन संसद्मा बुझाउँछ र संसद्ले सरकारको कुनै विशेष कार्यालय वा निकायको लेखापरीक्षण गर्न लेखा अदालतलाई अनुरोध गर्न सक्दछ । लेखा अदालतले नै वित्तीय कानुनहरू परिपालना गर्न असफल भएकोमा सरकारमाथि आवश्यक निर्देशन जारी गर्न सक्छ र त्यस्ता निर्देशनलाई संसद्ले राजनीतिक बहसको विषय बनाउन सक्छ ।

बोर्ड पद्धति अङ्गीकार गर्ने देशहरुमा राष्ट्रिय लेखापरीक्षण निकायले लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यकारी (मन्त्रिपरिषद्) मा पेश गर्दछ । मन्त्रिपरिषद्ले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन (लेखापरीक्षण प्रतिवेदन र त्यसमाथिको सरकारको टिप्पणी सहित) संसद्मा प्रस्तुत गर्दछ । राष्ट्रिय लेखापरीक्षण निकायका कर्मचारीहरु सरकारको प्रतिवेदनमाथि छलफल हुने संसद्को सत्रमा उपस्थित भएर लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समेटिएका धारणा र निर्णयको बारेमा प्रष्ट पार्दछन् ।

केही देशहरुमा सार्वजनिक लेखा समितिहरूलाई आफैंले पनि अनुसन्धान गर्ने अधिकार रहन्छ । त्यसैले उनीहरूको क्षेत्राधिकार लेखापरीक्षणमा औंल्याइएका विषयहरूमा मात्र सीमित रहँदैन । सार्वजनिक लेखा समितिले सम्बन्धित कर्मचारीहरुलाई औपचारिक सुनुवाईहरूमा उपस्थित गराउन सक्ने अधिकार राखेको हुन्छ तर थोरै मात्र सार्वजनिक लेखा समितिहरूले मात्र लेखापरीक्षणमा औंल्याइएका विषय बाहिर जान सक्ने अधिकार प्रयोग गर्ने गरेका छन् । सुनुवाईहरू सकिएपछि सार्वजनिक लेखा समितिले सम्बन्धित निकायहरूले गर्नुपर्ने सुधारका कामको विवरण आवश्यक कारवाहीका लागि संसद्मा पेश गर्दछ (सामान्यतया



सार्वजनिक लेखा समितिलाई सरकारमाथि वित्तीय कानुनहरू परिपालना नगरेको सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशनहरू जारी गर्ने अधिकार हुँदैन, त्यो कार्य पूर्ण संसद्ले गर्न सक्छ ।)

केही देशहरुमा मन्त्रिपरिषद्ले निश्चित अवधि (दुईदेखि छ महिना) भित्र संसद्का सुझावलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारले गरेका काममा संसद् सन्तुष्ट हुन सकेन भने उसले सरकारमाथि थप कारवाही पनि गर्न सक्छ । व्यवहारमा भने दुर्भाग्यवस सरकारले लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित संसदीय सुझावको परिपालना गरेको र संसद्ले आफ्नो सुझावको परिपालना भए नभएको निगरानी राख्ने र सुधारका काम गर्नका लागि दबाब दिने गरेका उदाहरण कमै छन् । अर्कोतर्फ केही सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले अघिल्लो वर्षको प्रतिवेदनले औंल्याएका विषयवस्तुमा सरकारको कारवाहीसम्बन्धी सूचनाहरूलाई पनि पछिल्लो वर्षको प्रतिवेदनमा समेट्ने गर्दछन् जसबाट संसद्लाई सरकारका कामहरू उपर निरन्तरको निगरानीका लागि सहजीकरण हुन्छ । यसबाट आफ्ना सुझावको परिपालना भए नभएको अनुगमन गर्न र थप सुझावहरू दिनका लागि पनि संसद्लाई सहयोग पुग्दछ ।

नेपालमा सार्वजनिक लेखा समिति

सरकारलाई संसद्प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउनका लागि सरकारबाट भएगरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सार्वजनिक लेखा समितिको गठन भएको हो । समितिको कार्यक्षेत्र सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन तोकिएको छ । समितिका मुख्य काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम छः

- कार्यक्षेत्रअन्तर्गतका निकायहरूको नीति तथा कार्यक्रम, स्रोत परिचालन, व्यवस्थापन र अन्य क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन

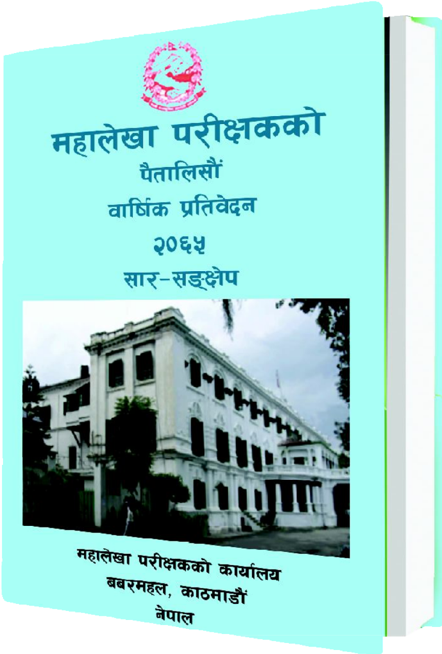
दिने एवम् सोको प्रतिवेदन संसद्मा पेश गर्ने,

- कार्यक्षेत्रअन्तर्गतका निकायहरूको आयव्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमान तथा विद्यमान नीतिको सट्टा वैकल्पिक नीतिको सम्बन्धमा निर्देशन दिई राय सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने,

- कार्यक्षेत्र सम्बद्ध विषयहरूमा मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरूले सरकारको तर्फबाट संसद्मा समय समयमा दिएका आश्वासनहरू पूरा गर्न सरकारद्वारा उठाइएका कदमहरूको अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिई सोको प्रतिवेदन संसद्मा पेश गर्ने ।

- कार्यक्षेत्रअन्तर्गतको सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण भएको, सरकारबाट प्रचलित कानुनको पालना भए नभएको तथा विभिन्न आयोगका प्रतिवेदन कार्यान्वयन भए नभएको बारेमा प्रतिवेदन पेश गर्ने ।

- **महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा** उल्लिखित बेरूजुको जाँच गरी महालेखा परीक्षकद्वारा भए गरेका कामकारवाही र सो सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट हुनुपर्ने कामकारवाही कानुन सङ्गत र औचित्यपूर्ण तरिकाबाट भए नभएको जाँच गर्ने ।



राष्ट्रिय लेखापरीक्षण निकायका कर्मचारीहरु सरकारको प्रतिवेदनमाथि छलफल हुने संसद्को सत्रमा उपस्थित भएर लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समेटिएका धारणा र निर्णयको प्रष्ट पार्दछन् ।

नेपालमा सार्वजनिक लेखाको प्रक्रिया

बजेट निकासा (अर्थमन्त्रालय/महालेखा नियन्त्रक/कोलेनिका)

↓

आन्तरिक लेखापरीक्षण (महालेखा नियन्त्रक/कोलेनिका)

↓

अनुगमन/निर्देशन (महालेखा नियन्त्रक/कोलेनिका)

↓

वार्षिक प्रतिवेदन (कार्यालय, विभाग, मन्त्रालय)

↓

अन्तिम लेखापरीक्षण (महालेखा परीक्षकको कार्यालय)

↓

वार्षिक प्रतिवेदन (महालेखा परीक्षकको कार्यालय)

↓

लेखापरीक्षण प्रतिवेदन हस्तान्तरण (महालेखा परीक्षकबाट राष्ट्रपति समक्ष)

↓

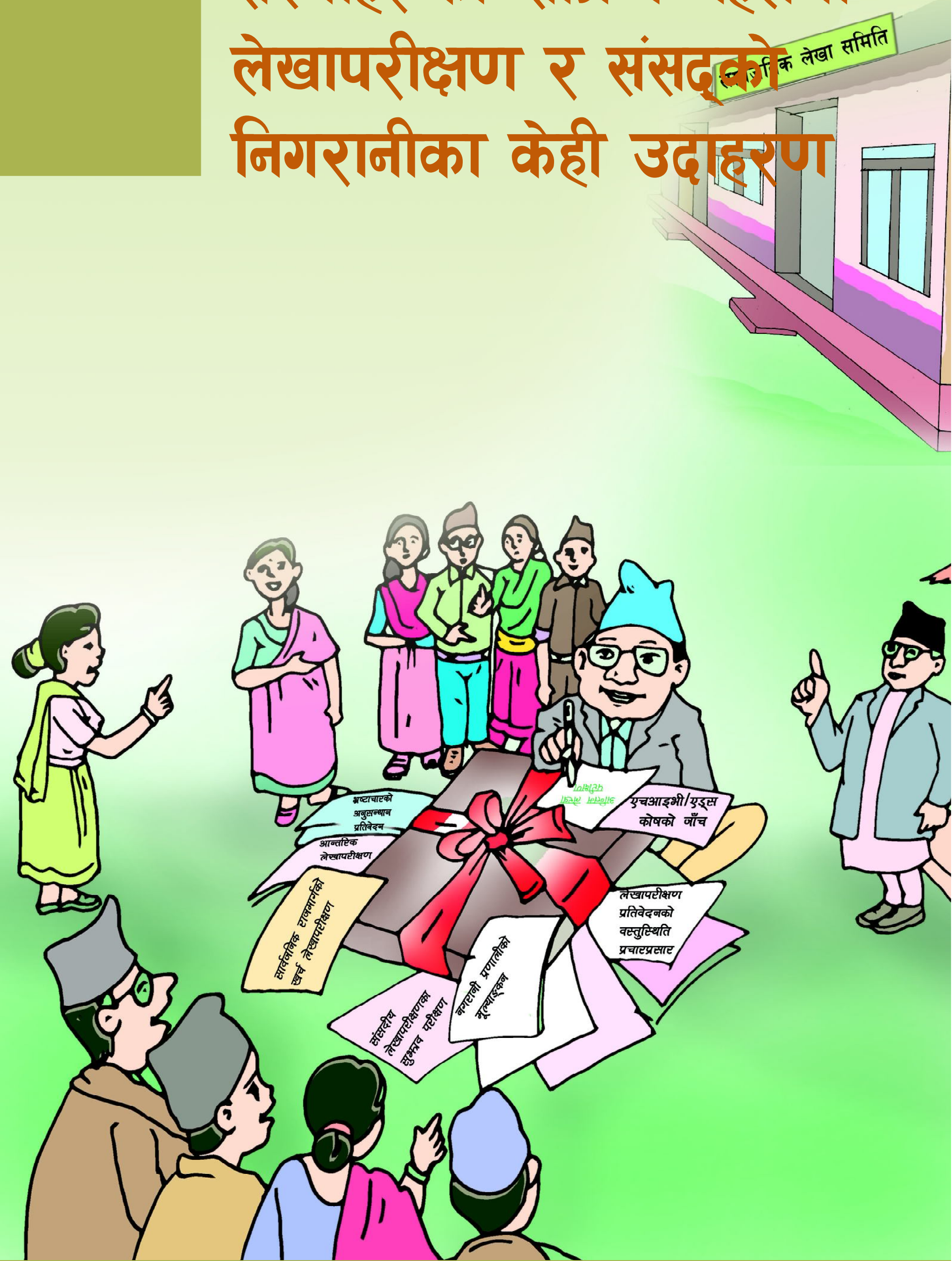
संसद्मा प्रतिवेदन प्रस्तुत (महालेखाको प्रतिवेदन प्रधानमन्त्रीमार्फत संसद्मा प्रस्तुत)

↓

सार्वजनिक लेखा समिति (महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनमाथि छलफल/निर्देशन/अनुगमन)

५

नागरिक समाजका संस्थाहरूको सक्रिय पहलमा लेखापरीक्षण र संसद्को निगरानीका केही उदाहरण



नागरिक समाजका संस्थाहरुको लेखापरीक्षणमा सक्रिय सहभागिता र त्यसले संसद्को बजेट निर्माण प्रक्रियामा निगरानीलाई भएका फाइदाहरुको बारेमा यहाँ उल्लेख गरिएको छ । मेक्सिकोको एचआइभी/एड्स कार्यक्रमको लेखापरीक्षणको सफलता, तान्जानियाको सरकारी लेखापरीक्षण धारणाका प्रवृत्तिहरुको विश्लेषण, फिलिपिन्सको सडक परियोजनाको नागरिक समाजका संस्थाहरु र राष्ट्रिय लेखापरीक्षकको कार्यालयले संयुक्तरूपमा गरेका लेखापरीक्षण तथा दक्षिण अफ्रिकाको सरकारी निगरानी प्रक्रिया र संसद् एवम् सर्वोच्च लेखा निकायको निगरानी प्रक्रियाका बारेमा यहाँ चर्चा गरिएको छ । साथै अर्जेन्टिना र दक्षिण कोरियामा भ्रष्टाचार र अनियमितताका सम्बन्धमा सञ्चालित सफल अभियानहरू प्रस्तुत गरिएको छ ।

क. फन्डरद्वारा मेक्सिकोको एचआइभी/एड्स कोषको जाँच

संस्थाको परिचयः

फन्डर सन् १९९९ मा मेक्सिकोमा स्थापित अनुसन्धान र विश्लेषण गर्ने गैरसरकारी संस्था हो । यसले सामाजिक न्यायका लागि बहस कार्यक्रम गर्दै व्यावसायिकरूपमा आफूलाई स्थापित गरेको छ । यसले पारदर्शिता, मानवअधिकार, सुशासन र नागरिकको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने जस्ता कार्यहरु नागरिक समाजका संस्थाहरुसँग मिलेर गर्दछ । यसले आफ्ना कार्यहरु बजेट र सार्वजनिक नीति तथा मानवअधिकार र सुशासन गरी दुई मुख्य मुद्दाहरुमा केन्द्रित गरेको छ । यसका अन्य कार्यक्रमहरुमा संसद्का मुद्दाहरु, पारदर्शिता र स्थानीयस्तरमा शक्ति केन्द्रित गर्ने पनि रहेका छन् ।

क. परिचय

सन् २००२ मा मेक्सिकोको तल्लो सदनले ६,००० हजार मिलियन पेशोको राष्ट्रिय स्वास्थ्य कार्यक्रम स्वीकृत गर्‍यो । तर सदनको बजेट समितिका सभापतिले स्वीकृत बजेटलाई आफ्नो मनखुशी परिवर्तन गरे । त्यसमध्ये ३० मिलियन पेशो जुन एचआइभी एड्सको एन्टी रेट्रोभाइरल औषधि किन्ने रकम थियो । त्यो रकम दशवटा सेन्टर्स टु असिस्ट वुमन नामको संस्थालाई दिए ।

रिसाएका सांसदहरुले समितिका सभापतिले खर्चका लागि समितिले दिएको सुझाव विपरीत गैरसंवैधानिक र अनुचित तवरले काम गरेको आरोप लगाए । फन्डर लगायतका प्रजनन अधिकार, महिला स्वास्थ्य, लैंगिक बजेट र एचआइभी एड्सको वकालत समेतका नागरिक समाजका विभिन्न संस्थाहरुले रकम बाँडिएको आक्षेपका विषयमा अनुसन्धान गर्न एउटा संयुक्त गठबन्धन बनाए ।

सर्वप्रथम यो गठबन्धनले स्वास्थ्य मन्त्रालयसँग यो कार्यक्रम सम्बन्धित कागजातहरु माग गरे । मन्त्रालयले अस्वीकार गऱ्यो । तर गठबन्धनले भर्खर बनेको सूचना कानुनको आधारमा फेरि सूचना माग्यो र अन्त्यमा ती सूचनाका कागजातहरु प्राप्त गर्न सफल भयो ।

स्वास्थ्य मन्त्रालयका कागजातहरुले सांसदहरुको आरोपलाई पुष्टि गऱ्यो । जसमा प्रष्टरूपमा ३० मिलियन पेशो रकमान्तर गरेको देखियो । अनुसन्धानको क्रममा के पत्ता लाग्यो भने सेन्टर टु असिष्ट वुमन संस्था कण्डमको प्रयोग र गर्भपतनको विरोधको पक्षपाती रहेको प्रोभिडाद्वारा सञ्चालित रहेछ । यसले सरकारको एचआइभी एड्स तथा जनसंख्या कार्यक्रमको विरोध गर्थ्यो । अनुसन्धानबाट के पनि पत्ता लाग्यो भने प्रोभिडाले सरकारले गैर सरकारी संस्थाहरुलाई २००३ मा वितरण गरेको सम्पूर्ण रकमको आधाभन्दा बढी प्राप्त गरेको रहेछ ।

त्यसपछि संयुक्त गठबन्धनले प्रोभिडाले प्राप्त रकमहरु कसरी कहाँ खर्च गर्दछ भनेर अरू छानबिन गऱ्यो । गठबन्धनको सहयात्री संस्था फन्डरले स्वास्थ्य मन्त्रालयमा पेश गरिएका सम्पूर्ण खर्चका विवरणहरु माग्यो र त्यसमाथि गहन अनुसन्धान सुरू गऱ्यो । फन्डरको अनुसन्धानले आश्चर्यजनक रहस्योद्घाटन भयो: प्रोभिडाले प्राप्त गरेको ३० मिलियन पेशोमध्ये करिब ९० प्रतिशत व्यापक दुरूपयोग गरेको थियो । प्रोभिडाले उपलब्ध गराएको खर्चको फाँटबारीमा विभिन्न नक्कली संस्थाहरु (जसमध्ये एउटा संस्थाको ठेगाना स्वयम् प्रोभिडाकै थियो) लाई रकम बाँडिएको देखियो । स्वास्थ्यसँग बिल्कुलै असम्बन्धित कार्यक्रम (जस्तै मोन्ट ब्लान्क कलम र लुगा किन्न) खर्च भएको तथा प्रचारप्रसारका सामग्री खरिदजस्ता केही काममा ज्यादै अनियन्त्रित खर्च गरेको देखियो ।

स्वास्थ्यमन्त्रीले आफूहरूसँग भेटघाट गर्न र यी सम्पूर्ण विवरणका बारेमा छलफल गर्न तयार नभएपछि लैंगिक विषयमा केन्द्रित गरिरहेको यस गठबन्धनले विभिन्न

सञ्चार माध्यम मार्फत् प्रचारका कार्यलाई तीव्रता दियो । सबैभन्दा बढी बिक्ने *रिफर्मा* पत्रिकाले सन् २००४ मा प्रोभिडाका कर्तुतहरुका बारेमा विस्तृत समाचार प्रथम पृष्ठमा प्रकाशित गर्‍यो । यसले प्रोभिडाका कर्तुतहरूलाई राष्ट्रिय बहसको विषय बनायो । परिणामस्वरूप, अन्य राष्ट्रियस्तरका पत्रपत्रिकाले पनि यस विषयलाई लगातार दुई महिनासम्म प्रकाशन गरी खबरदारी गरे ।

ख. अध्ययन विधि:

फन्डरले प्रोभिडाको विस्तृत लेखापरीक्षण गर्दा अपनाएको विधिले अन्य यस्तै संस्थाहरुलाई लेखापरीक्षण गर्न मद्दत गर्दछ ।

सूचनाको पहुँच: फन्डरले सर्वप्रथम लेखापरीक्षण गर्न चाहिने सूचनाहरुको बारेमा अध्ययन गर्‍यो र त्यसलाई कसरी प्राप्त गर्न सकिन्छ भन्ने बारे रणनीति तयार गर्‍यो । मेक्सिकोको सूचनाको हकसम्बन्धी कानुन प्रयोग गरेर यसले स्वास्थ्य मन्त्रालय मार्फत् प्रोभिडाले ३० मिलियन पेशो के, कसरी खर्च गर्‍यो भन्ने ६,८०० वटा बिलभौचर प्राप्त गर्‍यो ।

लेखापरीक्षणको सुरूआत: लेखापरीक्षण गर्न फन्डरले आफ्नै संस्थामा कार्यरत लेखापालहरुलाई प्रयोग गर्‍यो । उनीहरुले अपनाएका विधि सबै अन्य संस्थाहरुले पनि सिक्न सक्छन् ।

खर्चहरुको अध्ययन: फन्डरले पाँच तहमा खर्चको पुनरावलोकन गर्‍यो ।

१. फन्डरले सबै ६,८०० बिलभौचरलाई कम्प्युटर स्प्रेडसिटमा राख्यो । विवरणलाई निम्न पाँच भागमा बाँडियो ।

बिलभौचर नम्बर : मेक्सिकोमा सम्पूर्ण बिल भौचरहरु (सरकारी, निजी तथा गैरसरकारी) सरकारी छापाखानामा छाप्नुपर्छ । प्रत्येक बिलभौचरमा सिलसिलाबद्धरूपमा विशेष नम्बर दिइएको हुन्छ । ती भौचरलाई निश्चित म्यादभित्र प्रयोग गर्नैपर्ने हुन्छ अन्यथा तिनीहरूको म्याद समाप्त हुन्छ । फन्डरले ती भौचरहरुको वास्तविक नम्बर अनुसार सूचीकृत गर्‍यो ।

मिति : फन्डरले प्रत्येक खर्च र कारोबारको मिति पनि प्रविष्टि गर्‍यो ।

खर्चको विवरण : फन्डरले कारोबारको विस्तृत विवरण संलग्न गर्‍यो । सामान्यतया भौचरमा खरिद गरिएका सामग्रीको सूची, सामग्रीको नाम, ठेगाना, तथा क्रेता र बिक्रेता दुवैको सरकारी कर परिचय नम्बर हुने गर्दछ ।

खर्च रकम : फन्डरले भौचरको रकम पनि प्रविष्टि गऱ्यो ।

टिप्पणी : यस खण्डमा प्रत्येक शङ्कास्पद भौचरका टिप्पणीहरू राखियो ।

२. प्रोभिडाले सरकारलाई आफ्नो अनुमानित खर्च विवरण पेश गरेकै शैलीमा फन्डरले खर्चको तालिकीकरण गऱ्यो । फन्डरले प्रोभिडाको खर्चको छुट्टै विश्लेषण पनि गऱ्यो जसले प्रोभिडाको खर्चको प्राथमिकता क्रम स्पष्ट हुन्थ्यो । यसबाट फन्डरले के पत्ता लगायो भने प्रोभिडाले आफ्नो विवरणमा उल्लेख गरेभन्दा धेरै रकम प्रचारप्रसारमा खर्च गरेको रहेछ र खर्चको यथेष्ट औचित्य पनि खुलाइएको थिएन ।

३. फन्डरले वार्षिक खर्चको त्रैमासिक वर्गीकरण गऱ्यो जसबाट प्रोभिडाले गर्ने खर्चको तौरतरिका पनि पत्ता लगाउन सजिलो भयो । यसबाट खर्च गर्ने प्रक्रियाको गुणस्तरीयता सार्वजनिक गर्न मद्दत पुऱ्याउँछः उदाहरणका लागि, आर्थिक वर्षको अन्तिम त्रैमासिकमा खर्च हुनु शङ्कास्पद हो । कतिपय अवस्थामा कार्यालयले गरेको खर्च सिलसिलाबद्ध छ छैन हेर्न पनि सकिन्छ, जस्तै अफिस भाडामा लिनु अगाडि नै फर्निचर खरिद गर्नु शङ्कास्पद हो ।

४. फन्डरले त्यसपछि सम्पूर्ण ६,८०० वटा भौचरलाई खर्चको कार्यसम्पादन गुणस्तरको पक्षबाट हेर्ने उद्देश्यले यसलाई तीन भागमा विभक्त गऱ्यो ।

क. आर्थिकरूपमा खर्चलाई कम गर्न सकिन्थ्यो कि ?

ख. थोरै लगानीबाट धेरै फाइदा लिन सक्ने कुशलता थियो कि ?

ग. के खर्चले अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न आफ्नो प्रभावकारिताको पुष्टि गर्छ ? फन्डरले प्रक्रियागत अनियमितता र नक्कली बिल वा धाँधलीका प्रमाणहरु जुटाउन थाल्यो । प्रत्येक अनियमिततालाई 'टिप्पणी' खण्डमा राखियो ।

५. फन्डरले सम्पूर्ण अनुसन्धानलाई सङ्क्षिप्त रिपोर्ट बनाएर गठबन्धनका अन्य सहभागीसँग छलफल गऱ्यो र त्यसलाई प्रचार गर्न समाचार संस्थाहरुलाई उपलब्ध गरायो ।

निष्कर्षः

सफलताः

प्रोभिडाको समाचार प्रकाशित भएपछि अन्य नागरिक सङ्घसंस्थाहरु पनि यो गठबन्धनमा समाहित भए । छोटो समयमा नै १,००० भन्दा बढी विभिन्न सङ्घसंस्थाले सरकारलाई प्रोभिडाविरूद्ध अनुसन्धानको लागि अह्वान गरे ।

> नागरिक समाजको दबाबकै फलस्वरुप सरकारले बाध्य भएर आन्तरिक लेखा नियन्त्रकलाई छानबिन गर्न लगायो ।

नागरिक समाजको दबाबकै फलस्वरूप सरकारले बाध्य भएर आन्तरिक लेखा नियन्त्रकलाई छानबिन गर्न लगायो जसले अन्ततः फन्डर सहितको गठबन्धनकै निष्कर्ष निकाल्यो । प्रोभिडाले आर्थिक अनियमितता मात्रै होइन व्यवस्थापकीय अनियमितता पनि गरेको देखियो । लेखा नियन्त्रकले प्रोभिडालाई १३ मिलियन पेशो जरिवाना गर्ने र सरकारबाट प्राप्त सम्पूर्ण रकम फिर्ता गराउने प्रतिवेदन दियो । मेक्सिकोको महालेखा परीक्षकले पनि प्रोभिडाको लेखापरीक्षण गऱ्यो र लेखा नियन्त्रककै प्रतिवेदनलाई नै पुनःपुष्टि गऱ्यो । महालेखाले प्रोभिडालाई अर्को १५ वर्षसम्म सरकारी रकम प्राप्त गर्नबाट बन्देज लगाउन, पहिले लिइसकेको रकम फिर्ता गराउन तथा तोकिएको जरिवाना तिराउन सिफारिस गऱ्यो । स्वास्थ्य मन्त्रालयले प्रोभिडाका लागि आगामी वर्षका लागि छुट्याइएको रकमको निकासा रोक्यो ।

चुनौतीहरू

कानुनी कमजोरीका कारण प्रोभिडाले बिगो तिर्न नपर्ने भयो, र त्यो मुद्दा अदालतमा विधाराधीन छ । मेक्सिकोको न्यायिक प्रणालीको कमजोरीका कारण बजेट समितिका सभापति पनि यस प्रकरणबाट जोगिए । वास्तवमा उनी प्रोभिडालाई सरकारी रकम उपलब्ध गराउने प्रमुख पात्र थिए । तर प्रोभिडाको मुद्दाले नागरिक समाजका संस्थाहरुलाई बजेटका विषयमा अनुसन्धान र वकालतका कार्यहरू गर्न आवश्यक सीप र रणनीति बनाई अघि बढ्न तथा सञ्चार रणनीति बनाउन मद्दत गऱ्यो ।

प्रोभिडाको उदाहरणबाट धेरै देशका नागरिक सङ्घसंस्थाहरुले पाठ सिक्न सक्छन् । जस्तै, फन्डरलाई ६,८०० वटा बिलभौचरको वित्तीय विवरण अनुसन्धान गर्न कठिन भएपछि यसले अपनाएको पाँच चरणको अनुसन्धान विधिले प्रोभिडाको खर्चको यथार्थ अनुसन्धान गर्न सहज भयो । सरकारी रकमको दुरूपयोगका सम्बन्धमा सरकारले कारवाही गर्छ वा गर्दैन भन्ने निश्चित नभएको अवस्थामा पनि सरकारलाई दबाब दिन गठबन्धनले सञ्चारको सही रणनीति बनाएर त्यसलाई प्रचारप्रसार गऱ्यो जसका कारण जनमत बनाउन सजिलो भयो । यस उदाहरणबाट स्पष्ट हुन्छ कि नागरिक समाज सङ्घसंस्थाले आफैंले लेखापरीक्षण गरी सरकारलाई जिम्मेवार बनाउन मद्दत गर्न सक्छन् ।

ख. हाकिइलिमुले तान्जानियाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको वस्तुस्थितिलाई प्रचारप्रसार गऱ्यो

संस्थाको परिचय

हाकिइलिमु (किश्वाहिली भाषमा शिक्षाको अधिकार) भन्ने संस्था १३ जना तान्जानियाली नागरिक मिलेर सबै बालबालिकाको लागि सार्वजनिक शिक्षा उपलब्ध गराउन सन् २००१ मा स्थापना भएको थियो । अहिले यसमा ४० भन्दा बढी कर्मचारी कार्यरत छन् र नागरिक समाज, शिक्षा, सञ्चार, कानुन र अनुसन्धान विकास सङ्घसंस्थाका अग्रणी व्यक्तित्वहरु सम्मिलित बोर्डले सञ्चालन गर्दछ । यसको प्रमुख उद्देश्य तान्जानियामा ठूलो सञ्जाल विकास गरेर छलफल, अनुभव आदानप्रदान गर्दै दीर्घकालिनरूपमा सामाजिक एवम् शैक्षिक परिवर्तन गर्ने हो । यसले शिक्षाका राष्ट्रिय नीति तय गर्ने क्रममा नागरिक समाज एवम् आमनागरिकको सहभागितामा सरकारलाई सल्लाह सुझाव पनि दिन्छ ।

क. परिचय

हाकिइलिमुका धेरैजसो कार्यहरू तान्जानियाको औपचारिक शिक्षा सुधारमा केन्द्रित छन् । यसले विस्तारै नागरिक शिक्षामा केन्द्रित गर्ने, नागरिकलाई उनीहरूको अधिकारको बारेमा सुसूचित र सशक्तीकरण गर्ने तथा नागरिकले आफ्ना अधिकारको संरक्षण भएको सुनिश्चित गर्नेतर्फ कार्य गरिरहेको छ । लेखापरीक्षण प्रतिवेदन यसको दोस्रो कार्यअन्तर्गत पर्दछ ।

सन् २००६ मा बजेटको पारदर्शिताको काम गर्ने सिलसिलामा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई पनि समावेश गर्ने निर्णय गऱ्यो । महालेखा परीक्षक र नियन्त्रकको प्रतिवेदन सार्वजनिक गरी यसले सरकारलाई सार्वजनिक खर्चमा जिम्मेवार बनाउन थाल्यो । हाकिइलिमुले दक्षिण अफ्रिका, भारत र फिलिपिन्समा भएका यस्तै कार्यको अनुभव पनि लिएको थियो ।

हाकिइलिमु यस कार्यमा लाग्नुको अर्को कारण के पनि हो भने कमजोर लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले भ्रष्ट कर्मचारी हैन कि स्थानीय समुदाय बढी पीडित भएका थिए । लेखापरीक्षकको विपरीत लेखापरीक्षण धारणाले जिल्लामा स्कुल बनाउने, स्वास्थ्य चौकी पुनर्निर्माण गर्नेजस्ता कार्यहरूमा रकम कम भएर असाध्यै नराम्रो अवस्था सिर्जना भइरहेको थियो । सरकारी रकमको अनियमितताका लागि आफूहरू जिम्मेवार नभए पनि जिल्लाका विपन्न समुदायले अन्याय सहनु पर्दथ्यो ।

हाकिइलिमुले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई सर्वसाधारणले बुझ्ने भाषामा आकर्षक स-साना पर्चा बनाएर सञ्चार माध्यम, सांसद्, नागरिक समाज सबैलाई वितरण गऱ्यो । यी पर्चाको सफलताकै कारण पछि महालेखा परीक्षक र महालेखा नियन्त्रकले पनि यी पर्चाहरु निकाल्न मद्दत गरे ।

ख.अध्ययन विधि

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनले औंल्याएअनुरूप सरकारी निकायहरुलाई उनीहरुको कार्यसम्पादनको आधारमा श्रेणीगतरूपमा विभाजन गर्नका लागि हाकिइलिमुले विभिन्न स्रोतहरूबाट तान्जानियाको सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायले दिएका धारणाहरू संकलन गऱ्यो । हाकिइलिमुले संक्षिप्त विवरण समेटिएको पर्चाहरू तान्जानिया गभर्नेन्स नोटिसबोर्ड (टिजिएन) बाट लियो भने उसले हरेक निकायका लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू केन्द्रीय सरकारी निकाय तथा स्थानीय अधिकारीहरूबाट संकलन गऱ्यो ।

हाकिइलिमुले निम्न चार किमिसका सूचक (टिजिएनले संग्रह गरेका सामग्रीहरूमा उल्लेख भएबमोजिम) का आधारमा प्रत्येक केन्द्रीय निकायसम्बन्धी प्रतिवेदन तयार गऱ्यो: लेखापरीक्षकको धारणा, शङ्कास्पद आम्दानी (लेखापरीक्षक त्यस्तो आम्दानी गर्नका लागि आवश्यक प्रक्रिया अवलम्बन गरेको बारे सन्तुष्ट हुन नसकेको वा आवश्यक कागजातहरू नभएको), शङ्कास्पद खर्च र स्वविवेकमा गरिएको खर्चमा शङ्कास्पद खर्चको मात्रा । हाकिइलिमुलाई बजेटको आकारका आधारमा सरकारी निकायहरूका बीच तुलना गर्न सहज बनायो । त्यसका लागि पछिल्लो पटक सार्वजनिक भएको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन तथा लगत्तै अगाडिका दुई प्रतिवेदन लिइयो ।

दोस्रोपटक भने हाकिइलिमुले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका प्रतिहरू पहिल्यै प्राप्त

गरी पर्चा तयार पाऱ्यो किनभने टिजिएनको वेबसाइट समयमै अपडेट नगरिएका कारण चाहिएका सूचनाहरू समयमै उपलब्ध हुन सकेका थिएनन् ।

हाकिइलिमुले दुई किसिमका पर्चा तयार गऱ्यो, पहिलो स्थानीय सरकारको लागि र दोस्रो केन्द्रीय निकायहरुको लागि । यी दुवै पर्चा अङ्ग्रेजी र किस्वाहिली भाषामा छापिए । यी पर्चाहरू पोस्टरजस्तै ठूलो आकारका थिए । पर्चाको एकापट्टि असलदेखि अत्यन्त खराब अवस्थामा रहेका केन्द्रीय निकायहरुको तालिका तथा अर्कोपट्टि तान्जानियाको लेखापरीक्षण प्रक्रिया, प्रमुख शब्दावलीको परिभाषा र मुख्य प्रवृत्तिहरू छापियो ।

निष्कर्षहरूको लामो फेहरिस्त नदिई पर्चाले मुख्यरूपमा प्रश्नहरू उठाएको र तथ्याङ्कहरू सहजरूपमा बुझ्न मिल्नेगरी तुलना मात्र गरेको थियो । उदाहरणका लागि, शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम मन्त्रालयको लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई निम्न तरिकाबाट सङ्क्षेपीकृत गरिएको थियो:

> शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम मन्त्रालय अघिल्लो प्रतिवेदनमा औंल्याइएको ११.५ अर्ब शिलिङको बक्यौताका कारणले आलोचित छ । आर्थिक वर्ष २००५/२००६ मा "विभिन्न संस्थाहरूलाई अनाधिकृत रकमान्तर र अनुदानको रूपमा ८.२ अर्ब उपलब्ध गराइएको" र " विनाभौचर र अनियमित भौचरबाट ७.४ अर्ब खर्च गरेको" भनी मन्त्रालयमाथि लेखापरीक्षकले सर्त सहितको धारणा दिएका थिए । यसलाई अर्को किसिमले बुझौं, मन्त्रालयले गरेको शङ्कास्पद खर्च (१७.७ अर्ब) ले १०,००० भन्दा बढी प्राथमिक तहका शिक्षकलाई एक वर्षको सम्पूर्ण तलब दिन पर्याप्त हुन्छ ।

ग.निष्कर्ष

सफलता

सन् २००६ मा पहिलोपल्ट निकालिएको पर्चाले निकै राम्रो स्थान पायो र सरकारी लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका बारेमा जनतामा राम्रो छाप पऱ्यो । अङ्ग्रेजी र किस्वाहिली भाषाका सञ्चार माध्यमहरुमा पनि यस विषयले निकै महत्व पायो । हाकिइलिमुले यी पर्चाहरु सार्वजनिक कार्यक्रम गरी पत्रकार, नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरू र दातृसंस्थाहरु बाँड्यो । भेलामा उपस्थित पत्रकारहरूले सार्वजनिक लेखा समितिका सभापतिसँग यस विषयमा कुरा राख्ने प्रतिबद्धता जनाए । वास्तवमा उनीहरूले त्यसै गरे, र अझ गहिराइमा पुगेर पत्रकारहरूले समाचार प्रकाशन पनि गरे ।

सन् २००६ को पर्चा छापिएपछि तान्जानियाका राष्ट्रपतिले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका

विषयमा छलफल गर्न उच्च सरकारी अधिकारीहरूको बैठक डाके जुन आफैंमा अभूतपूर्व थियो । हुनतः यो बैठकको सोभ्रो श्रेय हाकिइलिमुले नपाए पनि उसको पर्चा अभियानका कारण विगतदेखि नै दराजमा थन्किएका लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई गम्भीररूपमा लिन बाध्य बनाउने वातावरण तयार पारेको थियो ।

साथै, सन् २००६ को पर्चापछि हाकिइलिमुलाई महालेखा नियन्त्रक र महालेखा परीक्षक आफैले फोन गरेर दोस्रो पर्चा बनाउन सहकार्यको प्रस्ताव राखे । महालेखा परीक्षक र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सन् २००७ को पर्चा तयार गर्न हाकिइलिमुलाई लेखापरीक्षण प्रतिवेदन अग्रिमरूपमा उपलब्ध गराए । ती पर्चाहरू विश्व बैंकको सहकार्यमा आयोजित तान्जानिया एकाउन्टिबिलिटी सम्मेलनमा बाँडियो ।

हाकिइलिमुले देशभित्रका नागरिक समाज साझेदारहरू र अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रबाट पनि सकारात्मक प्रतिक्रिया पनि प्राप्त गर्‍यो ।

लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा हाकिइलिमुको संलग्नता परिवर्तनलाई प्रबर्द्धन गर्नका लागि समूहको रणनीतिको एउटा उदाहरण हो । अनुसन्धानात्मक पैरवीहरू प्रायः परम्परागत तरिकाबाट सम्पन्न गरिन्छन्: अनुसन्धान सम्पन्न गरेपछि नीतिपत्र बनाइन्छ, त्यो नीतिपत्र नीतिनिर्मातालाई बाँडिन्छ । यो कार्य प्रायः ब्रिफिङ र कार्यशाला मार्फत गरिन्छ । यसो गर्नुको अर्थ हो नीतिनिर्माताहरूलाई पर्याप्तरूपमा जानकारी गराएपछि परिवर्तन आउँछ भन्ने धारणा । तर हाकिइलिमुको अनुभवमा यी अनुसन्धान प्रतिवेदनहरू अक्सर दराजमा थन्क्याइन्छन् र त्यसका नतिजाहरुलाई उपेक्षा गरिन्छ । त्यही कारण परिवर्तनका लागि नागरिक दबाब सिर्जना गर्न समूहले आफ्ना अनुसन्धानका नतिजाहरूलाई जनताबीच ल्याउन ध्यान दियो । यस कार्यमा समूहले सञ्चार माध्यमको समेत सहयोग लिएको थियो ।

चुनौती:

हाकिइलिमुले लेखासम्बन्धी कार्यहरूमा धेरै किसिमका चुनौतीहरुको सामना गर्नुपर्‍यो । यस समूह सरकारी लेखापरीक्षण प्रणाली र लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका विषयमा थोरै मात्र परिचित थियो । समूहले यस क्षेत्रमा आफ्नो क्षमता निर्माणका लागि निकै बढी स्रोतसाधन लगानी गर्नु परेको थियो ।

यसबाहेक, टिजिएन वेबसाइटमा धेरै गल्ती देखिएपछि हाकिइलिमुले सरकारले गरेका हरेक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई लिएर सम्पूर्ण विवरणको दोहोरो परीक्षण गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको निर्णयमा पुग्यो । यसले अधिक समय लिने भए पनि तथ्याङ्क/विवरणहरू विश्वसनीय रहेको सुनिश्चित गर्न यो गर्नैपर्ने आवश्यक कार्य थियो ।

यसबाहेक, हाकिइलिमुले प्रत्येक निकायको छुट्टाछुट्टै लेखापरीक्षण प्रतिवेदन

प्राप्त गर्न कठिनाइ महसुस गऱ्यो जबकी प्राविधिकरूपमा यी प्रतिवेदनहरू सार्वजनिक अभिलेख हुन् । धेरैपल्ट अनुरोध गरे पनि यी प्रतिवेदनहरू अर्को गैर- सरकारी संस्था (गरिबी निवारण अनुसन्धान संस्था, यो संस्थाले सरकारसँग निकट भएर कार्य गर्दछ) मार्फत् प्राप्त भए । यसले रणनीतिक साझेदारीको महत्वलाई दर्शाउँछ ।

अन्त्यमा, तान्जानियाको महालेखा परीक्षक र महालेखा नियन्त्रकले मुख्यरूपमा *वित्तीय* लेखापरीक्षणको कार्य गर्दछ जसले नागरिक समाजलाई पनि रूचि हुने धेरै किसिमका कार्यसम्पादन लेखापरीक्षण गर्नेतर्फ खासै ध्यान दिँदैन । यस्तो अवस्थामा हाकिइलिमुजस्ता संस्थाले सरकारी लेखापरीक्षणका नतिजाहरुसँगै सरकारी निकायहरूका वित्तीय तथा कार्यसम्पादन व्यवस्थापन समस्याहरूलाई छुट्टै अध्ययन गरी प्रकाश पार्नु पर्दछ ।

ग. कन्सर्न्ड सिटिजन्स अफ आब्रा फर गुड गभर्नमेन्टले फिलिपिन्सको सार्वजनिक राजमार्गको खर्च लेखापरीक्षण गऱ्यो

संस्थाको परिचय

कन्सर्न्ड सिटिजन्स अफ आब्रा फर गुड गभर्नमेन्ट (सिसिएजीजी) उत्तरी फिलिपिन्सको आब्रा राज्यको एक गैरसरकारी संस्था हो । यसले आब्रा प्रदेशका सरकारी परियोजनाहरुको अनुगमन गर्दछ । विकास कार्यक्रममा सामुदायिक सहभागिता बढाउने नयाँ सरकारको नीतिअनुरूप सन् १९८७ मा यो संस्था स्थापना गरिएको थियो । सिसिएजीजीले राज्यका पूर्वाधार परियोजनाको अनुगमनमा विशेषज्ञता हासिल गरेको छ र यसले सडक वा पुलहरु सम्झौता अनुरूप बने नबनेको जाँच्न स्थानीय अनुगमनकर्तालाई परिचालन गर्दछ । यस संस्थाका पूर्णकालीन कर्मचारीलाई स्थानीय तहमा परिचालित सयौं स्वयम्सेवकले साथ दिन्छन् ।

क. परिचय

सरकारी विकास कार्यक्रममा सामुदायिक सहभागिता बढाउन सरकारले सन् १९८७ मा ल्याएको नीतिअन्तर्गत सिसिएजीजीका सदस्यहरूले विकास परियोजनाको अनुगमनका लागि राष्ट्रिय आर्थिक विकास प्राधिकरणबाट तालिम लिए । सरकारले दिएको सूचनाका आधारमा सिसिएजीजीका सदस्यहरूले स्थानीय सञ्चार माध्यमहरु (रेडियो, अखबार) को प्रयोग गर्नुका साथै विभिन्न पूर्वाधार परियोजनाको बजेट,

परियोजनाको ज्यालासम्बन्धी व्यवस्था तथा अन्य सम्बद्ध विवरणका विषयमा स्थानीय बासिन्दालाई जानकारी गराउन सामुदायिक भेला आयोजना गरे । यो अनुभवले सिसिएजीजीका सदस्यहरूलाई सरकारी सम्झौता र परियोजना व्यवस्थापनमा महत्वपूर्ण ज्ञान उपलब्ध गरायो ।

परियोजनाका सम्बन्धमा सूचनाहरू उनीहरूले सार्वजनिक गरिरहेकै बखत सिसिएजीजीका सदस्यहरू सार्वजनिक निर्माण तथा राजमार्ग मन्त्रालय (एमपीडब्लुएच) ले पत्रिकामा छापेको विज्ञापन देखेर अचम्भित भए जसले आब्रा प्रान्तमा २७ वटा परियोजना सफलतापूर्वक सम्पन्न गरेको घोषणा गरेको थियो । यो घोषणा असत्य भएको बुझेका सिसिएजीजीका सदस्यहरुले भण्डाफोर गर्ने निर्णय गरे । परियोजना निर्माणमा संलग्न निकायविरूद्धको अभियानलाई सशक्त बनाउन सिसिएजीजीका सदस्यहरूले सम्पन्न परियोजनाको विस्तृत विवरण सङ्कलन गरे । यो विवरणमा परियोजना क्षेत्रका मानिसले भरेका विवरण र परियोजना क्षेत्रका तस्वीर समावेश गरिए । सिसिएजीजीले मन्त्रालयमा अनुसन्धानका नतिजाहरू हस्तान्तरण गर्दै जिल्ला इन्जिनियरमाथि छानबिन गर्न माग गरियो ।

सिसिएजीजीले औंल्याएकै नतिजाहरूलाई सरकारी लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनले पनि देखायो र धेरैजना सरकारी कर्मचारीमाथि भ्रष्टाचारको आरोप लाग्यो । सिसिएजीजीका सदस्यहरूले सरकारी वकील समक्ष प्रमाणको रूपमा बयान दिनुका साथै आब्रा प्रान्तमा कार्यरत मन्त्रालयका कर्मचारीविरूद्ध प्रमाणहरु उपलब्ध गराइदिए । लामो सङ्घर्षपछि गलत व्यवहारको आक्षेपमा ११ जना सरकारी कर्मचारीमाथि निलम्बन गरियो । मन्त्रालयका आब्रा प्रान्त हेर्ने चिफ इन्जिनियर र डेपुटी चिफ इन्जिनियरलाई भविष्यमा सो प्रान्त हेर्नबाट बन्देज लगाइयो । सिसिएजीजीको अनुमानमा फिलिपिन्सको इतिहासमा नागरिक समाजको निगरानीका कारणले भ्रष्टाचारको आरोपमा सरकारी अधिकारीमाथि दोषी ठहऱ्याई दण्डसजाय भएको यो पहिलो घटना हो । यस मुद्दाको परिणामपछि मन्त्रालयका क्षेत्रीय निर्देशकले आब्रा प्रान्तका सडक निर्माणमा संलग्न ठेकेदारहरु भुक्तानी गर्नुपर्ने रकम सिसिएजीजीले उनीहरूका बिलभौचर प्रमाणित गरेपछि मात्र उपलब्ध गराउन आदेश जारी गरे ।

ख. अध्ययन विधि

सिसिएजीजीका सदस्यहरुले सरकारी परियोजनाको अनुगमन गर्ने विशेष प्रविधिहरु विकास गरेका छन् । विद्यार्थीहरु, स्कुल छाडेका युवाहरु र गृहिणीहरु जो यस संस्थाका सदस्यहरु हुन् उनीहरुले सडक निर्माण परियोजनाको निरीक्षण गर्दछन् । उनीहरूले संस्थामा आबद्ध स्वयम्सेवी इन्जिनियर तथा एकाउन्टेन्ट वा संस्थाका कर्मचारीलाई प्रतिवेदन दिन्छन् । यी कर्मचारीले परियोजना क्षेत्रको विस्तृत अनुसन्धान गर्दछन् । संस्थाका कर्मचारी र स्वयम्सेवीहरू आफ्नो खाना, सडक नाप्ने टेप, क्यामरा, रेकर्डर लिएर सडकको निरीक्षणमा निस्कन्छन् ।

फिलिपिन्सको संविधान र राष्ट्रपतीय आदेशहरूले गैर-सरकारी संस्थाहरुलाई शासन सञ्चालनमा सहभागी हुने अवसर प्रदान गर्दछन् । सिसिएजीजीले सरकारी आयोजना निरीक्षण गर्न र सरकारी निकायहरूका सूचना प्राप्त गर्न यी कानुनको प्रयोग गर्दछन् । जस्तैः

- राजमार्ग, पुल र हवाई मैदानको प्राविधिक पक्ष समेतका स्पेसिफिकेसन समेटिएको सार्वजनिक निर्माण तथा राजमार्ग विभागबाट जारी ब्लु बुक (Blue Book).
- अनुसन्धानको दायरामा आएको परियोजनाको स्वीकृत नक्सा तथा योजना ।
- परियोजना कार्यान्वयनका लागि आकारप्रकार, गुणस्तर समेतको मापदण्ड ।
- अध्ययन गरिने परियोजनाको साधारण भन्दा साधारण सूचना जस्तै, स्थान, खर्चको स्रोत, निर्माणको लागत, परियोजना निर्माणको प्रक्रिया तथा अवधि र परियोजना स्वीकृत गर्ने अधिकारी ।

यसरी प्राप्त गरिएका सूचनाहरुलाई सिसिएजीजीका सदस्यहरुले आयोजना निरीक्षणबाट प्राप्त सूचना र ठेकेदारले परियोजना समाप्त भएपछि बुझाउने वित्तीय तथा लेखासँग सम्बन्धित कागजातहरू तथा प्राविधिक प्रतिवेदनसँग सूचना भिडाएर हेर्छन् । अनुसन्धानमा खासगरी भ्रष्टाचारको प्रमाण वा कमजोर कार्यसम्पादन, सडक निर्माणमा कम गुणस्तरका सामग्रीको प्रयोग, सम्झौता प्रक्रियाहरूमा भएका बदमासीहरू हेरिन्छ ।

अनुगमनको अन्तमा सिसिएजीजीका सदस्यहरुले एउटा फर्म भर्दछन् जसमा परियोजनाको नाम, स्थान, खर्चको स्रोत, कार्यप्रगति विवरण, कार्यान्वयन प्रक्रिया, कार्यान्वयन गर्ने निकाय, निरीक्षण मिति, हालको अवस्था र अनुगमनकर्ताको

निचोड तथा सरकारले गर्नुपर्ने कार्यहरू समेटिएका सुझावहरू हुन्छन् । यदि लेखापरीक्षणले परियोजनामा समस्या देखेमा सुधारका लागि प्रस्ट सुझावहरू सहित यो फर्म तालुकवाला सरकारी अधिकारीलाई उपलब्ध गराइन्छ ।

उदाहरणका लागि, एउटा आयोजनाको अनुगमनको क्रममा सिसिएजीजीका सदस्यहरुले ठेकेदारले सडक राम्रोसँग निर्माण नगरेको फेला पारे । सडक कालोपत्र गर्नुअघि राम्ररी पेल्ने र सम्याउने नगरेको तथा निर्माण सामग्री तोकिएको मापदण्डअनुरूप नमिसाएको अनुगमनकर्ताहरूले भेट्टाए । सिसिएजीजीले उपलब्ध गराएको विवरणका आधारमा सरकारले ठेकेदारलाई गलत तरिकाले निर्माण गरिएका सडक खण्डहरू आफ्नै खर्चमा पुनः निर्माण गर्न आदेश दियो । यसैगरी, अर्को परियोजनामा सिसिएजीजीले ठेकेदारले सरकारलाई सडक निर्माणका सामग्रीको लागत बढी देखाएको भेट्टायो । सरकारले ठेकेदारलाई बढी भुक्तानी लिएको भन्दै थप रकम नदिई सडक विस्तार गर्न आदेश दियो ।

ग. परिणाम

सफलता

सिसिएजीजीले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा खेलेको भूमिका तथा सार्वजनिक निर्माणको अनुगमन गर्ने यसको अनुभवको कदर गर्दै सन् २००१ मा फिलिपिन्सको राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोग (फिलिपिन्सको सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकाय) ले सिसिएजीजीसँग आब्रा प्रान्तमा सहभागितामूलक लेखापरीक्षणको लागि सहकार्य गऱ्यो । त्यसलगत्तै सिसिएजीजीका कर्मचारीहरूले राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगसँग आब्रा प्रान्तमा सार्वजनिक निर्माण तथा राजमार्ग विभागको सडक मर्मतसम्बन्धी परियोजनाहरूको लेखापरीक्षणका लागि काम गरे ।

यी लेखापरीक्षणहरूले सम्बन्धित परियोजनाहरूको प्रभाव र ती परियोजनाहरू कार्यसम्पादन गुणस्तर (आर्थिक, कार्यकुशलता र प्रभावकारिता) ध्यान दिई सञ्चालन भए नभएको मूल्याङ्कन गरे । लेखापरीक्षण टोलीले उपलब्ध विवरणहरूको जाँच, परियोजनाका प्रमुख व्यक्तिहरूसँगको अन्तर्वार्ता तथा प्रचलित ऐनकानुनको पालना भए नभएको निक्यौंल गर्न र अन्य स्रोतहरूबाट प्राप्त सूचनाको तथ्य जाँच गर्न परियोजना क्षेत्रको भ्रमण गरे । यो टोलीले स्थानीय जनताको धारणा बुझ्नका लागि ५ वटा समूहगत छलफल पनि सञ्चालन गऱ्यो । अन्तमा यो टोलीले राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगका क्षेत्रीय निर्देशकलाई आफ्नो प्रतिवेदन बुझायो ।

खर्चको सत्यता जाँच्नका लागि लेखापरीक्षण टोलीलाई समुदायको सहभागिताले ठूलो मद्दत पुऱ्यायो । उदाहरणका लागि, एउटा परियोजनामा ठेकेदारले पेश गरेको भौचरले स्थानीयहरुको सहभागिताले लेखापरीक्षण टोलीलाई खर्चको नियमितता

प्रमाणित गर्न सजिलो भयो । उदाहरणको लागि, एउटा आयोजनाको काम सम्पन्न गर्न १०० दिन लाग्ने अनुमान गरिएकोमा त्यसलाई १८ दिनमा सम्पन्न गरेको देखाइएको थियो । परियोजनाका इन्जिनियरले सम्झौतामा उल्लेख भएको भन्दा ज्यादा उपकरण ठेकेदारले प्रयोग गरेका कारण निर्धारित कार्य समय अगावै सम्पन्न भएको बताएका थिए । तर स्थानीयवासीले लेखापरीक्षण टोलीसमक्ष इन्जिनियरको यो दाबी झुठो रहेको बताउनुका साथै ठेकेदारले हतारमा सडक निर्माण गरेको प्रमाण सडक निरीक्षण गर्दा प्रस्टै देखिने जनाए (राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोग, २००२) ।

सहभागितामूलक प्रतिवेदन बुझाइएका लेखापरीक्षण आयोगका प्रमुखले यस अभ्यासका नतिजाहरू निकै "विषयकेन्द्रित र प्रभावशाली" रहेको उल्लेख गरे (भाल्डेरामा, २००३) । राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगले सहभागितामूलक लेखापरीक्षणको संहितासम्बन्धी निर्देशिकामा लेखापरीक्षण प्रक्रियाका सिकाईलाई समावेश पनि गऱ्यो (राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोग, २००२) ।

> *अनुसन्धानमा खासगरी भ्रष्टाचारको प्रमाण वा कमजोर कार्यसम्पादन, सडक निर्माणमा कम गुणस्तरका सामग्रीको प्रयोग, सम्झौता प्रक्रियाहरूमा भएका बदमासीहरू हेरिन्छ ।*

चुनौती

राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोग-सिसिएजीजीको सहभागितामूलक लेखापरीक्षणले सहभागी हुन इच्छुक नागरिक समाज समूहहरू र लेखापरीक्षण संस्थाहरूले सामना गर्नुपर्ने धेरै किसिमका चुनौतीहरूलाई प्रस्तुत गरेको छ ।

पहिलो, सहभागितामूलक लेखापरीक्षणका क्रममा सिसिएजीजी र राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगका कर्मचारीबीच केही तनाव पनि सिर्जना गऱ्यो । आयोगका कर्मचारीले लेखापरीक्षणका प्रारम्भिक नतिजाका सम्बन्धमा समुदायसँग छलफल गर्नुपर्छ भन्ने सिसिएजीजीको मागप्रति आपत्ति जनाए । उनीहरूले लेखापरीक्षण कार्य समाप्त नहुँदै यसका निचोड सार्वजनिक गर्न नहुने तर्क अगाडि सारे । यसको जवाफमा सिसिएजीजीका कर्मचारीले आफूहरूले सञ्चालन गर्ने अनुसन्धानका सबै चरणमा नागरिकलाई संलग्न गराउने प्रचलन रहिआएको जनाए । यसैगरी, सिसिएजीजीका कर्मचारीहरूमा परियोजनाको समाप्तिपछि कागजातको विश्लेषणबाट मात्र गरिने भएकाले सरकारी लेखापरीक्षणमा महत्वपूर्ण नतिजाहरू समाप्त हुनेमा चिन्ता छायो । दुवै संस्थाको सहमतिमा सिसिएजीजीका लेखापरीक्षण विधिका केही पक्षलाई सहभागितामूलक लेखापरीक्षण अभ्यासमा समाहित गरियो ।

उदाहरणका लागि, लेखापरीक्षणमा सामाजिक प्रभाव विश्लेषणलाई समेटियो जसले लक्षित समुदायमा परियोजनाको प्रभाव मापन गर्दछ ।

दोस्रो, लेखापरीक्षणमा सहभागी सबै संस्थाहरूले लेखापरीक्षण अभ्यास सफल रहेको घोषणा गरिए पनि राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगको प्रशासनमा परिवर्तन हुनासाथ त्यसलाई बन्द गरियो । आयोगका नवनियुक्त आयुक्तका प्राथमिकता अरू नै थिए र उनैले यो परियोजना समाप्त गरिदिए । प्रशासनमा परिवर्तन हुनासाथ उनीहरूले परियोजना बन्द गर्न सक्ने भएकाले सहभागितामूलक लेखापरीक्षणको दिगोपनामा गम्भीर प्रश्न उब्जायो । बहालवाला प्रशासनको लहडमा निर्भर नहुने परिस्थिति सुनिश्चित गर्न कानुनको आवश्यकता पर्न सक्छ ।

अन्त्यमा, युएनडिपीको एउटा प्रतिवेदनले राष्ट्रिय लेखापरीक्षण आयोगका नवनियुक्त आयुक्तले औपचारिक लेखापरीक्षण प्रक्रियामा नागरिक समाज संस्थाहरूलाई समावेश गर्दा "ग्राहकको गोपनीयता" माथि हानि पुऱ्याउने भन्दै असाध्यै चिन्ता व्यक्त गरेका थिए (बुएनडिआ, २००२) । सहभागितामूलक लेखापरीक्षण प्रक्रियाको व्यावहारिकताका सम्बन्धमा निर्णय गर्नुपर्ने अवस्था आएमा सरकारले नै परम्परागत गोपनीयताको चिन्ताका ठाउँमा नागरिक समाज संस्थाहरूबाट साझेदारलाई समाविष्ट गर्दा हुने स्वाभाविक फाइदाहरूलाई मापन गर्नु पर्दछ ।

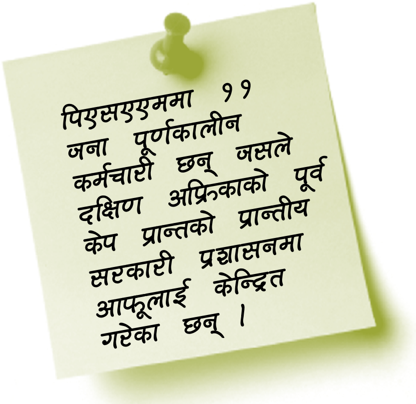
घ. पब्लिक सर्भिस एकाउन्टीबिलिटी मोनिटरद्वारा दक्षिण अफ्रिकी निगरानी प्रणालीको मूल्याङ्कन

संस्थाको परिचय

दक्षिण अफ्रिकाको रोड्स विश्वविद्यालयमा सन् १९९९ मा स्थापित पब्लिक सर्भिस एकाउन्टिबिलिटी मोनिटर (पिएसएएम) एक गैरनाफामूलक स्वतन्त्र अनुगमन संस्था हो । यसले अफ्रिकी संस्थाहरूलाई सहयोग गर्ने तथा सामाजिक-आर्थिक अधिकारमा सरकारको जवाफदेहीता तथा सार्वजनिक स्रोतसाधनको प्रभावकारी प्रयोगका विषयलाई हेर्दछ । पिएसएएममा ११ जना पूर्णकालीन कर्मचारी छन् जसले दक्षिण अफ्रिकाको पूर्व केप प्रान्तको प्रान्तीय सरकारी प्रशासनमा आफूलाई केन्द्रित गरेका छन् । उनीहरुले सार्वजनिक स्रोतसाधनको व्यवस्थापना र सरकारी विभागहरुबाट हुने बदमासी र भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित सूचनाहरु सङ्कलन गर्दछन् । सरकारी अधिकारीलाई आफ्नो कार्यसम्पादनप्रति जवाफदेही बनाउन यी सङ्कलित सूचनाहरु सांसदहरु, नागरिक समाज संस्थाहरु र आमजनतालाई वितरण गरिन्छ ।

क. परिचय

सन् १९९० को मध्यतिर दक्षिण अफ्रिकी सञ्चार माध्यमहरूले पूर्वी केप प्रान्तमा कुशासन र भ्रष्टाचार व्यापकरूपमा भइरहेको समाचार प्रकाशन गर्न थाले । यी समाचार सार्वजनिक हुन थालेपछि सन् १९९९ मा रोड्स विश्वविद्यालयमा स्वतन्त्र अनुसन्धान परियोजनाका रूपमा पिएसएएम स्थापना गरियो । पिएसएएमले प्रारम्भमा भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूलाई लिएर प्रान्तीय प्रशासनले गरेका कारवाहीको जाँच गर्‍यो । खासगरी, पिएसएएमले रङ्गभेदी व्यवस्थाबाट भर्खरै मुक्त भएको दक्षिण अफ्रिकामा भ्रष्टाचारमा मुछिएका कर्मचारीमाथि गरिएका कारवाहीहरू निजामती कर्मचारी ऐन/कानुन मुताविक भए नभएको विश्लेषण गर्‍यो । पिएसएएमले यी संकलित सूचनाको एउटा डाटाबेस तयार पार्‍यो जसलाई सर्वसाधारण र नागरिक समाज संस्थाहरूले प्रयोग गरी ती सरकारी निकायले भ्रष्टाचार विरूद्ध लड्न गरेको प्रतिबद्धतालाई जाँच गर्न सक्थे ।



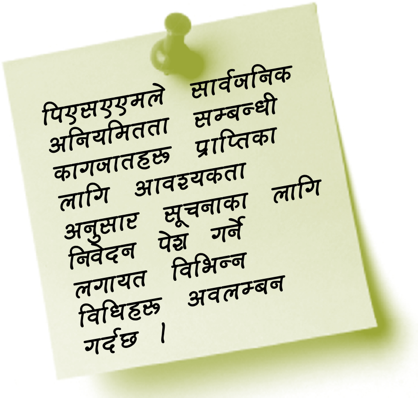
केही समयपछि भ्रष्टाचार र कुशासनका घटनाको जानकारी संकलन र प्रसार मात्र पर्याप्त नहुने पिएसएएमले बुझ्‍यो । सन् २००१ मा स्रोतसाधनको प्रभावकारी व्यवस्थापन र दक्षतापूर्ण तरिकाले सेवा प्रवाहको सुनश्चितताका लागि प्रान्तीय सरकारले सामना गरिरहेका संरचनागत चुनौतीहरूको मूल्याङ्कनका लागि स्कोरकार्डको विधि विकास गर्‍यो । यी स्कोरकार्डले निकायहरूको रणनीतिक योजना तथा वित्तीय व्यवस्थापनको अवस्था मापन तथा अनुगमन निकायका लागि तिनीहरूको उत्तरदायित्व मूल्याङ्कन गर्दछ ।

पिएसएएमले सार्वजनिक अनियमितता सम्बन्धी कागजातहरू प्राप्तिका लागि आवश्यकता अनुसार सूचनाका लागि निवेदन पेश गर्ने लगायत विभिन्न विधिहरू अवलम्बन गर्दछ । यसले आफ्ना काममा नतिजाहरू समयसमयमा प्रकाशन गर्दछ । त्यसका लागि उसले प्रान्तीय पत्रपत्रिकामा साप्ताहिक स्तम्भ ("एकाउन्टिबिलिटी मनिटर") पनि प्रयोग गर्दछ । यी विश्लेषणहरू बजेट प्रक्रियाका विभिन्न चरणसँग मिल्नेगरी तयार गरिन्छ ताकि त्यसले बजेट निर्माणदेखि निगरानी तथा प्रभाव मूल्याङ्कनसम्मका क्षणमा सार्वजनिक स्रोतसाधनको प्रयोग र सार्वजनिक सेवा तथा वस्तुको प्रवाह बारे बहस चलाउन मद्दत पुर्‍याउँछ ।

ख. अध्ययन विधि

यस संस्थाले प्रकाशित बजेट र नीति योजनालाई बजेट तथा योजनामा निर्धारण गरिएको लक्ष हासिल भए नभएको बारे सरकारी निकाय र निगरानी संस्थाहरूले दिएका प्रतिवेदनका आधारमा वास्तविक कार्यसम्पादनसँग तुलना गर्दछ । ती सरकारी निकायहरूले आफ्नो दायित्व पूरा गर्ने सिलसिलामा सार्वजनिक वित्तसम्बन्धी कानुनको पालना गरे नगरेको पनि पिएसएएमले परीक्षण गर्दछ ।

पिएसएएमले योजना, बजेट, आवधिक र वार्षिक प्रतिवेदनहरू, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, हरेक विभागले प्रकाशन गर्ने प्रतिवेदनहरू, सार्वजनिक लेखापरीक्षण संस्थाजस्ता निगरानी निकायबाट प्रकाशित प्रतिवेदनहरू, र विभागहरू जाँचका निम्ति तोकिएको संसदीय समितिबाट जारी प्रतिवेदन समेतका विविध स्रोतहरूबाट प्राप्त वित्तीय सूचनाहरूको विश्लेषण गर्दछ । सन् २००३ देखि पिएसएएमले पूर्वी केप प्रान्तका छ वटा सरकारी विभागहरू (शिक्षा, वित्त, स्वास्थ्य, हाउजिङ, सार्वजनिक निर्माण र सामाजिक विकास) को वार्षिक विश्लेषण पूरा गरेको छ । यी प्रतिवेदनहरू आफ्नो वेबसाइट www.psam.org.za मा राखेको छ ।



पिएसएएमले विश्लेषणको प्रस्तुतिका लागि विभिन्न किसिमका टेम्प्लेट (ढाँचा) तथा सम्बन्धित निर्देशिका तयार गरेको छ । यसले आफ्ना कर्मचारी (र अन्य विश्लेषकहरू) लाई टेम्प्लेट भर्न र विश्लेषण गर्न सहयोग गर्दछ । यसबाहेक, यो निर्देशिकामा प्रश्नहरूको सूची समावेश रहेको हुन्छ जसलाई पिएसएएमले कुनै पनि विभागको कार्यसम्पादनलाई विश्लेषण गर्न प्रयोग गर्दछ ।

पिएसएएमले तयार पारेको खर्चको जाँच तथा उत्तरदायित्वको परीक्षणको टेम्प्लेटका साथै त्यस्ता टेम्प्लेटहरू भर्ने र विश्लेषण गर्ने निर्देशिकाको तल चर्चा गरिन्छ ।

१. खर्च जाँचको प्रतिवेदन तयारी (Developing an Expenditure Tracking Report)

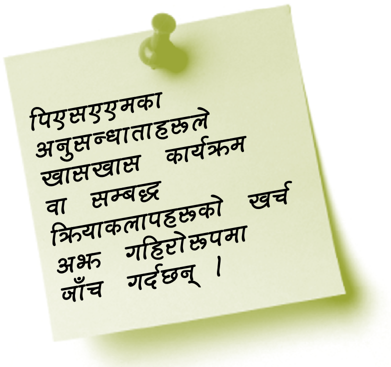
खर्च जाँचको प्रतिवेदनले विभागले देखाएको खर्चको लेखा तयार गर्न तथा विभागका निम्ति छुट्याइएको बजेटसँग खर्चको तुलना गर्न प्रयोगकर्तालाई सघाउँछ ।

पूर्वी केपको (.....विभाग) को बजेट तथा खर्च

आर्थिक वर्ष	जम्मा बजेट ($...000)क	खर्च ($...000)ख	फरक: (बढी)/कम खर्च ($...000) ग = क-ख	(बढी)/कम खर्चको प्रतिशत घ=ग/क%
(आर्थिक वर्ष -३) (आर्थिक वर्ष -२) (आर्थिक वर्ष -१) (विश्लेषण गर्ने आर्थिक वर्ष)				
जम्मा				

पिएसएएमका अनुसन्धाताहरूले प्रयोग गरेको माथिको तालिकाले चार वर्षको अवधिमा विभागले गरेका खर्चको प्रवृत्ति दर्शाउँछ । दक्षिण अफ्रिकामा यस्ता सूचना विभागको वार्षिक प्रतिवेदनमा उपलब्ध गराइएका हुन्छन् जुन परीक्षणका लागि लिइएको आर्थिक वर्ष समाप्त भएपछिको सेप्टेम्बर महिनाको अन्त्यसम्ममा प्रकाशन गरिन्छ । पिएसएएमले अहिलेको वार्षिक प्रतिवेदनका तथ्य तथ्याङ्कहरू त्यसअघिका प्रतिवेदनअनुरूप भए नभएको सुनिश्चित गर्नका लागि अनुसन्धाताहरूलाई अघिल्ला वर्ष“ स्हरूका वार्षिक प्रतिवेदन र वित्तीय विवरण पनि हेर्न सुझाव दिन्छ ।

यो विश्लेषण समाप्त भएपछि पिएसएएमका अनुसन्धाताहरूले खासखास कार्यक्रम वा सम्बद्ध क्रियाकलापहरूको खर्च अझ गहिरो रूपमा जाँच गर्दछन् । पिएसएएमले यी तथ्याङ्कको विश्लेषणलाई सहज बनाउन विभिन्न किसिमका चार्टहरू बनाउँछ । उदाहरणका लागि, स्वास्थ्य मन्त्रालयको बजेटलाई “प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा”, “अस्पताल”, वा “प्रशासन” जस्ता उपशीर्षकमा विभाजन गर्न सकिन्छ । तलको तालिकाको प्रयोग गरी अनुसन्धानकर्ताहरूले विभागको कार्यक्रमका लागि अध्ययनका लागि लिइएको आर्थिक वर्षमा छुट्याइएको बजेट र खर्चलाई तुलना गर्दछन् ।



प्रत्येक कार्यक्रमको बजेट र खर्च (.... विभाग), आर्थिक वर्ष

कार्यक्रम	बजेट (रु...000) क	खर्च (रु...000) ख	फरक (रु...000) ग=क-ख	(बढी)/कम खर्चको प्रतिशत घ=ग/क %
(कार्यक्रमको नाम १) (कार्यक्रमको नाम २) (कार्यक्रमको नाम ३) (कार्यक्रमको नाम ४)				
जम्मा				

टेम्प्लेटहरू भर्नुअघि पुनरावलोकन गरिने विभागको बजेट र कार्यसम्पादनसँग सम्बद्ध सम्पूर्ण कागजातहरू अध्ययन गर्न अनुसन्धानकर्ताहरुलाई पिएसएएमले उत्साहित गर्दछ । यसबाहेक, अनुसन्धानकर्ताहरूले वार्षिक रणनीतिक योजना, बजेट भाषण, नीति वक्तव्य, वार्षिक प्रतिवेदन, प्रान्तीय बजेट र खर्च पुनरावलोकनजस्ता कागजातमा रहेका सूचनाहरू पुनरावलोकन गर्नु पर्दछ ।

तालिकाहरूको विश्लेषण गर्दा पुनरावलोकन गरिने वर्षको तुलनामा गत वर्ष छुट्याइएको बजेटलाई तुलना गर्नु उपयोगी हुन्छ । वास्तविक (मुद्रास्फिती-समायोजित) बाँडफाँडले विभागको प्राथमिकतालाई देखाउँछ । अनुसन्धानकर्ताले त्यसपछि खोजपरक प्रश्नहरू सोध्नु पर्दछ, जस्तैः

- समग्र बजेटमा गरिएको परिवर्तनले अत्यावश्यक सामाजिक जरूरतलाई सम्बोधन गर्नेतर्फ विभागको क्षमतामा के कस्तो प्रभाव पर्‍यो ?
- कुन कार्यक्रमका लागि सबैभन्दा बढी रकम प्राप्त भयो, र विभागको खर्चका प्राथमिकताका बारेमा यसले के तथ्य बाहिर ल्यायो ?
- चालु आर्थिक वर्षमा समग्र बजेटबाट विभाग वा कुनै कार्यक्रमले बढी वा कम खर्च गर्‍यो ?

  यदि विभागले आफ्नो बजेटबाट बढी वा कम खर्च गरेको छ भने तलका प्रश्नहरूलाई विश्लेषण गर्न सकिन्छः

- विभागले अघिल्ला वर्षहरूमा पनि बढी वा कम खर्च गरेको छ ? चार वर्षभित्र विभागको बढी वा कम खर्च रकम घटेको छ ?

- विभागले गरेको खर्चको वैधानिक कारण उपलब्ध गराएको छ ?
- बढी खर्च वा कम खर्च हुनुमा केही बिशेष कारणहरु छन् कि ? विभागले यसलाई समबोधन गर्न केही कदम चाल्यो कि ? अनुसन्धानकर्ताले विभागको खर्चको स्थिति विश्लेषणसम्बन्त्री पत्रपत्रिकामा आएका सामग्रीजस्ता सूचना स्रोतलाई पनि हेर्न सक्छ ।
- बढी वा कम खर्चका कुनै महत्वपूर्ण कारणहरू छन् ? विभागले यी कारणलाई सम्बोधन गर्नेतर्फ कुनै किमिसको प्रस्टीकरण उपलब्ध गराएको छ ?
- बढी वा कम खर्चका कारण विभागबाट प्रदान गरिने सेवामा के कस्तो प्रभाव परेको छ ?
- यदि विभागले बढी खर्च गरेको भए बढी खर्च अनधिकृतरूपमा गरिएको थियो ? के यस्तो रकम अर्को आर्थिक वर्षमा पुनः भुक्तानी गर्नुपर्दछ ? यदि गर्नुपर्छ भने विभागलाई यस वर्षका उद्देश्यहरू पूरा गर्ने क्षमतामा के कस्तो प्रभाव पार्दछ ?

अनुसन्धानकर्ताहरुले व्यापक विवरण तयार गर्नका लागि पिएसएएमले विकास गरेका तालिकासँग छलफललाई जोड्नु आवश्यक छ जसले तालिकामा प्रस्तुत गरिएझैं विभागको बजेट र खर्चका विविध पक्षहरूलाई देखाएको हुन्छ ।

२. निगरानी प्रतिवेदनप्रतिको जवाफदेहीता विकास

यस संस्थाले सरकारी विभागहरूको जवाफदेहीताको विश्लेषण गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था तथा संसद्मा बुझाउँछ । पिएसएएमको निगरानी प्रतिवेदनप्रतिको जवाफदेहीता अध्ययनले विभागको कार्यसम्पादन, निगरानी निकायप्रति विभागको प्रतिक्रिया, र निगरानी निकायहरूले गरेका निगरानीको प्रभावकारिता सम्बन्धमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकाय र संसदीय समितिबाट पहिचान गरिएका कुनै पनि समस्याको विश्लेषण गर्दछ ।

> पिएसएएमले सरकारी विभागहरूको जवाफदेहीताको विश्लेषण गरी सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था तथा संसद्मा बुझाउँछ ।

पिएसएएमले निगरानी निकायहरूले विभागहरूलाई उनीहरूले गर्ने खर्च र उनीहरूको

समग्र व्यवस्थापनमा जवाफदेही बनाउन सके वा नसकेको विश्लेषणका लागि विभिन्न किसिमका टेम्प्लेट (ढाँचा) को प्रयोग गर्दछ । यो टेम्प्लेटमा एकै किसिमका तालिकाहरू हुन्छन् तर पिएसएएमले अनुसन्धानकर्ताहरूलाई कुनै खास विषय देखाउनु परे आवश्यकता अनुसार थप ग्राफ तथा चित्रहरूको प्रयोग गर्न उत्प्रेरित गर्दछ ।

.... **विभागको लेखापरीक्षककको धारणा (अघिल्लो आर्थिक वर्ष र अनुसन्धानको वर्ष)**

आर्थिक वर्ष	लेखापरीक्षकको धारणा
(आर्थिक वर्ष ३)	लेखापरीक्षकको धारणा
(आर्थिक वर्ष २)	लेखापरीक्षकको धारणा
(आर्थिक वर्ष १)	लेखापरीक्षकको धारणा
(अनुसन्धानको वर्ष)	लेखापरीक्षकको धारणा

यो तालिकाले विभागको अनुसन्धानरत वर्ष सहित पछिल्ला चार आर्थिक वर्षको विवरण प्रस्तुत गर्नुपर्दछ । तालिकामा समावेश गरिने जानकारीहरू विभागसँग सम्बन्धित सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको प्रतिवेदनमा प्रस्तुत लेखापरीक्षण मन्तव्यबाट लिइनुपर्दछ ।

तालिका सहितको विवरणात्मक विश्लेषण तयार गर्न पिएसएएमले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था, संसदीय लेखापरीक्षण समिति, र सम्बन्धित विभागको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी पाएको संसदीय समितिबाट जारी प्रतिवेदनहरू तथा त्यस्ता प्रतिवेदनमाथि विभागको जवाफको सहायता लिइन्छ । (पिएसएएमको विधिलाई अपनाउन इच्छुक अनुसन्धानकर्ताहरूले आ-आफ्ना मुलुकमा तयार हुने सम्बन्धित प्रतिवेदनहरू पहिचान गर्नु पर्दछ ।) यी प्रतिवेदनको अध्ययनका क्रममा पिएसएएमले निम्न प्रश्नहरूलाई ख्याल गर्दछः

- सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था, संसदीय लेखापरीक्षण समिति र संसदीय निगरानीको दायित्व भएको समितिको भूमिका र जिम्मेवारी के छन् ? साथै छानबिनको क्रममा रहेको विभागको भूमिका र जिम्मेवारी के के हुन् ?
- विभागले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन तोकिएको समयमै बुझाएको छ ? छैन भने निगरानी निकायप्रति विभागको जवाफदेहीताका सम्बन्धमा यसले के सङ्केत गर्दछ ?
- सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था/संसदीय लेखापरीक्षण समिति/संसदीय

निगरानी समितिले उठाएका सवालहरूमध्ये कतिवटा सवाल अघिल्लो वर्ष उठाएका सवालसँग मिल्दछन् ? यसले विभागको त्यस्ता सवालहरूप्रतिको सम्बोधन गर्ने क्षमता र चाहना सम्बन्धमा के सङ्केत गर्न सकिन्छ ?

- यी सवालहरूमध्ये कतिवटा वित्तीय व्यवस्थापन कानुनको उल्लङ्घनसँग सम्बन्धित छन् ? यीमध्ये कतिवटाले विभागको जवाफदेहीता र सेवाप्रवाह प्रणालीलाई कमजोर बनाउन सक्छन् ?
- के यी सवालहरूका बारेमा विभागले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनमा प्रस्टीकरण दिएको छ ?

यस संस्थाले पूर्व केप प्रान्तका ६ वटा विभागको निगरानी र जवाफदेहीताको विश्लेषण गरी दर्जनौ प्रतिवेदन तयार पारेको छ । ती प्रतिवेदनहरू पिएसएएमले आफ्नो वेबसाइट http://perf.psam.ru.ac.za/pmwsindex.asp. मा राखेको छ ।

ग. परिणाम

सफलता

पिएसएएमले पूर्वी केपका प्रान्तीय विभागहरूका बारेमा जारी गरिएका लेखापरीक्षण अस्वीकृति अस्थायीरूपमै भए पनि कम गर्ने समेतका उत्साहजनक परिणाम हासिल गरेको छ । यस्ता अस्वीकृतिहरू सार्वजनिक लेखापरीक्षण कार्यालयले कागजात नभएको वा अपर्याप्त रहेका कारणले कुनै निकायबाट प्रदान गरिएका वित्तीय विवरणको सत्यताका सम्बन्धमा धारणा दिन असमर्थ रहेको अवस्थामा जारी गर्दछ ।

सन् १९९६ र १९९९ बीच (यही वर्ष पिएसएएमको स्थापना गरिएको थियो) लेखापरीक्षण अस्वीकृतिहरू प्रान्तका प्रमुख १३ वटा सरकारी निकायमध्ये १२ वटाका सम्बन्धमा जारी गरिएका थिए । तर, लेखापरीक्षणमा उद्धृत गरिएका समस्या पत्ता लगाउन खासै प्रयत्न गरिएको थिएन ।

पिएसएएमले यस्तो परिस्थितिका बारेमा व्यापकरूपमा प्रचारप्रसार गर्न थाल्यो । पिएसएएमका कर्मचारीले रेडियो र अखबारमा अन्तर्वार्ता दिई लेखापरीक्षण डिस्क्लेमर्सको अर्थलाई सरल भाषामा बताए । उनीहरूले डिस्क्लेमर्स जारी हुनु भनेको प्रान्तीय प्रशासनले धेरै वर्षसम्म बजेटको ठूलो हिस्साको लेखा राखेको छैन भन्ने बुझाउँछ भनेर बताए ।

राज्यकोषको व्यापक भ्रष्टाचार र बदमासीसँग सम्बन्धित पिएसएएमले उपलब्ध गराएका कागजातले सन् २००३ मा सरकारले त्यस प्रान्तको वित्तीय व्यवस्थापनमा

सुधार ल्याउन अन्तरिम व्यवस्थापन टोली (आइएमटी) बनायो । त्यसको परिणामस्वरूप सन् २००५ मा लेखापरीक्षण अस्वीकृति कुल प्रान्तीय बजेटको खर्चको ५४ प्रतिशत मात्र रहेको थियो । यो अवस्था सन् २००२ को तुलनामा निकै कम थियो । सन् २००२ मा डिस्क्लेमर्सहरू कुल बजेटको ९० प्रतिशतभन्दा बढीमा जारी हुने गरेको थियो ।

चुनौती

दुर्भाग्यवस, माथि उल्लेख गरिएका सुधारका प्रयत्नहरू धेरै दिन टिक्न सकेनन् । सन् २००६ मा महालेखा परीक्षकले खर्चसम्बन्धी जारी गरेको अस्वीकृति कुल प्रान्तीय बजेटको ८८ प्रतिशत थियो । पिएसएएमको अनुमानमा आइएमटीका कर्मचारी हिँड्नासाथ कमजोर वित्तीय प्रणाली पुनः देखापरेका कारण केही हदसम्म यो समस्या आउनुमा जिम्मेवार छ । स्पष्टै छ, खर्च र कार्यसम्पादन व्यवस्थापन प्रक्रियामा सुधार ल्याउनका निम्ति निकायहरूमाथि दिगोरूपमै दबाब सिर्जना गरिरहनु पर्दछ ।

पिएसएएमले खर्चको अनुगमन र कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा धेरै किसिमका चुनौतीको पनि सामना गर्नु परेको छ । संस्थालाई विस्तृत मासिक वित्तीय र त्रैमासिक कार्यसम्पादन प्रतिवेदनजस्ता बजेटसँग सम्बन्धित तथ्याङ्कको सदैव पहुँच हुँदैन । कहिलेकाहिँ पिएसएएमले सरकारी निकायहरूबाट जानकारी बटुल्न मुद्दा नै दायर गर्नु परेको छ । त्यस्तै, सरकारी निकायहरूले आफ्ना अभिलेख राम्रोसँग राख्न नसेकेका कारण पनि चाहिएका जानकारी प्राप्त गर्न यसलाई समस्या परेको छ ।

पिएसएएमका लागि अर्को चुनौती भनेको प्रान्तीय विधानसभाको ध्यानाकर्षण गराउनु पनि हो । पिएसएएमको ध्यान भ्रष्टाचार र अनियमिततालाई सार्वजनिक गर्ने भएकाले संसद्सँग विरोधात्मक सम्बन्ध पनि रहेको ठानिन्छ । कहिलेकाहिँ पिएसएएमले संसदीय स्थायी समिति बैठकजस्ता संसदीय मञ्चसम्मको पहुँच हासिल गर्न पनि सङ्घर्ष गर्नुपर्छ जहाँ यसले आफ्ना नतिजाहरू प्रस्तुत गर्न सक्थ्यो ।

आफ्नो संस्थालाई क्षमता अभिवृद्धि गरिरहन पनि यसलाई चुनौतीपूर्ण रज्यो । अनुगमन कार्यक्रममा सहभागी हुने नयाँ अनुसन्धानकर्ताहरू सरकारी निकायको धेरै वर्षको अनुगमनको ज्ञानसँग सुपरिचित हुनुपर्दछ । यसबाहेक, पिएसएएमको अनुगमन विधिलाई पूर्णरूपमा कार्यान्वयनका निम्ति आवश्यक विशिष्ट सीप हासिल गर्नुअघि नयाँ अनुसन्धानकर्ताहरूले एक वर्षसम्मको तालिम र त्यसको प्रयोग गर्नु पर्दछ ।

ङ. एसीआइजेले अर्जेन्टिनामा संसदीय लेखापरीक्षणका सुझावलाई परीक्षण गऱ्यो

समानता र न्यायका लागि नागरिक संस्था (एसीआइजे) अर्जेन्टिनाका सार्वजनिक संस्थामा पारदर्शिता र जवाफदेहीता स्थापित गर्न तथा गरिबमुखी नीतिहरूको वकालत गर्नका लागि सन् २००२ मा कानुन व्यवसायी, समाजशास्त्री र अर्थशास्त्री समेतका युवाले स्थापना गरेका थिए । भ्रष्टाचारविरूद्ध सङ्घर्ष गर्ने र पारदर्शिता बढाउने प्रयत्नको रूपमा एसीआइजेले नियमितरूपमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको विश्लेषण गर्दछ र सार्वजनिक लेखापरीक्षण संस्थाले दिएका सुझावको कार्यान्वयनका लागि गरिएका कारबाहीको खोजी गर्दछदनरु । यसमा निजी क्षेत्रले सरकारलाई तिर्ने हाइड्रोकार्वनको रोयल्टी तिरे नतिरेको देखि विमानस्थल बनाउँदा सरकारले गरेको खरिदसम्मका विषय समेटिएका लेखापरीक्षण प्रतिवेदन समावेश छन् ।

अनुसन्धानको क्रममा यस संस्थाले सार्वजनिक निकायहरूमा गम्भीर व्यवस्थापकीय कमजोरीका प्रमाणहरु फेला पाऱ्यो । तर सरकारले ती समस्यालाई सुल्झाउन वा राष्ट्रिय लेखापरीक्षण संस्थाका सुझावलाई कार्यान्वयनका लागि कुनै कारबाही गरेन ।

एसीआइजेले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनलाई पुनरावलोकनका लागि जिम्मेवार संसदीय समितिद्वारा आयोजित बैठकहरूमा उपस्थित हुन दिइयोस् भनेर आग्रह गऱ्यो । (यी समितिहरू विगतदेखि नै आमजनताका लागि बन्द हुने गर्दथे ।) संसदीय समितिका कर्मचारीले एसीआइजेको अनुरोधलाई अस्वीकार मात्र गरेनन्, लेखापरीक्षणका नतिजामाथि समितिमा छलफल पनि नगर्ने जानकारी गराए, तर समितिका सचिवले लेखापरीक्षणका कतिपय सुझावलाई स्वीकृत गरी समितिका अन्य सदस्यको सहमतिको गोप्यरूपमा हस्ताक्षर गराए । एसीआइजेले संसदीय समितिका बैठकहरू खुला गरिनुपर्छ भनेर मुद्दा हाल्यो र जित्यो ।

एसीआइजेले यसअघि भएको संसदीय बैठकको माइन्यूट उपलब्ध गराउन माग गर्दै अदालतमा निवेदन दर्ता गरयो । फेरि एकपटक अदालतले एसीआइजेको पक्षमा आदेश दिँदै खोजिएको सूचना सार्वजनिक गर्नुपर्ने फैसला दियो ।

बैठकका प्रतिवेदनहरुमा विभिन्न अनियमितताहरु भएको पाइयो । समितिका ६५ वटा प्रतिवेदनमध्ये १७ वटामा गलत विवरण दिएको पाइयो जसमा उपस्थिति हाजिरी पनि नक्कली थियो । एसीआइजेले संसदीय समितिका सदस्यहरू लेखापरीक्षण प्रतिवेदन विश्लेषण गर्न वा सुधारात्मक कार्यवाही चलाउने गरी माग गर्न वास्तवमै रूचि नदेखाएको निष्कर्षमा पुग्यो । एसीआइजेले आफ्ना नतिजाहरूलाई प्रचार गऱ्यो । यी नतिजाहरू राष्टिय पत्रपत्रिकामा छापिए र यो नकारात्मक प्रचारले संसदीय समितिलाई नियमित बैठक राख्न बाध्य पाऱ्यो र उनीहरूले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनका सम्बन्धमा छलफल गर्न थाले । एसीआइजेले संसदीय समितिका कमजोरीलाई औंल्याउँदै प्रतिवेदन सार्वजनिक गऱ्यो । उदाहरणका लागिः

- संसदीय समितिका सदस्यहरू कंग्रेसमा सदस्य रहेका आधारमा विभिन्न पार्टीबाट आएका हुन्छन् । यसको अर्थ हो कुनै पार्टीको बहुमत सरकार र कंग्रेस दुवैमा छ भने अधिकांश संसदीय सदस्यले सरकारलाई बदनाम गराउने गरी कुनै कार्यवाहीका लागि अघि सर्दैनन् ।
- संसदीय समितिका प्रतिवेदन र प्रस्तावमा समग्र संसदका निम्ति काम लाग्ने किसिमका जानकारी कमै हुन्छन् जसका कारण कुनै विषयको जाँच गर्न इच्छुक सदस्यलाई समस्यामा पार्न सक्छ ।
- लेखापरीक्षणमा देखिएका नतिजालाई लिएर संसदीय समितिले कुनै समयसीमा तोकेर सरकारमाथि कुनै निर्णय कार्यान्वयन गर्न आदेश दिन्नथ्यो ।
- संसदीय समितिसँग लेखापरीक्षणसँग सम्बन्धित सुझावलाई प्रभावकारीरूपमा अनुगमन गर्ने तथा कार्यकारी निकायहरूले सुधारात्मक कार्यवाही गर्ने सुनिश्चित गर्ने कुनै प्रणाली छैन ।

अर्जेन्टिनाको महालेखा परीक्षक र एसीआइजेबीच बढ्दो साझेदारीकै फलस्वरूप एसीआइजेले लेखापरीक्षणमा देखिएका मुख्यमुख्य विषय समेटिएको महालेखा परीक्षकको मासिक बुलेटिन प्राप्त गर्न रूचि देखाउने पत्रकार र गैर सरकारी संस्थाको एउटा सूची तयार पाऱ्यो । एसीआइजे र महालेखा परीक्षकबीच एउटा त्यस्तो प्रणाली विकास गर्ने विषयमा सहमति भयो जहाँ नागरिक समाज संस्थाहरूले लेखापरीक्षणका लागि विषयहरू प्रस्ताव गर्न सक्दथे ।

च. सिटिजन्स कोएलिसन फर इकोनोमिक जस्टिसले दक्षिण कोरियाको भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गऱ्यो

दक्षिण कोरियाको सिटिजन्स कोएलिसन फर इकोनोमिक जस्टिस (सीसीइजे)ले सार्वजनिक स्रोतसाधनको प्रयोग र सार्वजनिक खरिदमा सरकारी जवाफदेहीतालाई सुधार गर्न दक्षिण कोरियाको सार्वजनिक लेखापरीक्षण प्रणाली (लेखापरीक्षण तथा

अनुगमन बोर्ड (बिएआई)) लाई प्रयोग गर्न सक्षम भएको छ ।

सीसीइजे सन् १९८९ मा ५०० जना सचेत नागरिक मिलेर खोलिएको थियो र अहिले यसमा ३५,००० सदस्य र ३५ वटा स्थानीय शाखा छन् । योसँग देशभर ५० जना कर्मचारी छन् र आवश्यकताअनुसार १५० जना स्वयम्सेवक विशेषज्ञको सेवा लिन सक्ने अवस्थामा छ । सीसीइजीको मुख्य उद्देश्य नै आर्थिक न्याय, वातावरणको बचाऊ, लोकतान्त्रिक तथा सामाजिक विकास, तथा कोरियाली द्वीपको एकीकरण रहेको छ ।

कोरियाली सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले आमजनतालाई सहभागी गराउन धेरै प्रक्रियाहरू अपनाएको छ । नागरिकले कुनै खास सरकारी निकाय वा उनीहरूको चासोको कुनै कार्यक्रमका बारेमा लेखापरीक्षण गर्न सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थासमक्ष अनुरोध पनि गर्न सक्छन् । सीसीइजेले यो लेखापरीक्षण अनुरोध प्रणालीलाई आफ्नो लक्ष्यलाई अझ व्यापक बनाउन प्रयोग गर्दछ । सरकारको कुनै प्रशासनिक संरचनाभित्र समस्या आएको थाहा पाउनासाथ सीसीइजेले सम्बद्ध जानकारी संकलन र विश्लेषण गर्दछ । यदि त्यहाँ कुनै किसिमको गम्भीर समस्या देखिए सीसीइजेले संस्थाको लेखापरीक्षण गर्न अनुरोध गर्दछ ।

सीसीइजेले लेखापरीक्षण अनुरोध प्रणालीको सफलतापूर्वक प्रयोग गरेको उदाहरण हो राष्टिय क्यान्सर केन्द्र (एनसीसी) निर्माण गर्ने सरकारको निर्णय । सन् १९९१ मा सेन्टर बनाउने सम्बन्धमा सरकारले निर्णय गर्नै लाग्दा स्वास्थ्य तथा कल्याण मन्त्रालयले ५०० शैयाको त्यस सेन्टरको लागत करिब ४१.९ अर्ब कोरियाली वोन (करिब ५ करोड ८० लाख अमेरिकी डलर) लाग्ने अनुमान गर्‍यो । समयक्रममा त्यसको बजेट बढ्दै गयो र सन् १९९९ मा २०० अर्ब वोन पुग्यो । एनसीसीको निर्माण कार्य तोकिएको समयभन्दा साढे तीनवर्षभन्दा बढी समयपछि अर्थात् सन् १९९९ मा पूरा भयो । सेन्टरको कार्य सन् २००० को अन्त्यमा मात्र पूर्णरूपमा चालु हुन सक्यो ।

सीसीइजेका विज्ञ स्वयमसेवकका साथै अन्य कर्मचारीले एनसीसी निर्माण हुनुअघि नै यसको आवश्यकतामाथि नै शंका जनाएका थिए । बजेटको वृद्धि र निर्माणकार्यमा ढिलाई हुँदै गएपछि सीसीइजीले यसबारे अनुसन्धान थाल्यो । सीसीइजीले अन्य विश्वविद्यालयमा रहेका क्यान्सर वार्डको बजेटसँग एनसीसीका निम्ति सरकारले छुट्याएको बजेट योजनालाई तुलना गर्‍यो । यो अनुसन्धानले सरकारको लगानी बढी भएको देखायो । सीसीइजेले प्राध्यापकहरू र सरकारी कर्मचारीहरूसँग पनि परामर्श गर्‍यो र एनसीसीको नियन्त्रणको विषयलाई लिएर दुईवटा मन्त्रालयबीच भइरहेको संघर्षले पनि एनसीसीको बजेटमा बढोत्तरी भएको पत्ता लाग्यो । सीसीइजीले आफ्नो निचोडलाई बिएआई समक्ष प्रस्तुत गर्‍यो र लेखापरीक्षण गर्न अनुरोध गर्‍यो ।

बिएआईले पनि अपर्याप्त योजना, अव्यवस्थित निर्माण र मानव संशाधनको कमीले बजेटको फजूल खर्च भएको निचोड निकाल्यो । एनसीसी र विश्वविद्यालयका अस्पतालबीच दोहोरो र अस्पष्ट लगानीले काममा सुस्तता आएको पत्ता लाग्यो । बिएआईले स्वास्थ्य तथा कल्याण मन्त्रालयलाई सूचना दिई दुईवटा अस्पतालका कार्यहरूलाई एकै श्रेणीमा ल्याउन र जतिसक्दो चाँडो एनसीसीलाई सञ्चालनमा ल्याउन आवश्यक मानवीय र सामग्रीको बन्दोबस्त गर्न ठोस योजना ल्याउन निर्देश गरेको छ ।

अर्को एउटा उदाहरण, एकजना पूर्व लेखापरीक्षण अधिकारीले राष्ट्रिय कर कार्यालय (एनटीएस) ले तीनवटा कम्पनीलाई अनुचितरूपमा कर छुट दिएको र आफूलाई त्यसको विरोध गरेबापत घटुवा गरिएको भनेर सीसीइजेलाई बताए । सन् २००३ मा सीसीइजेले यसको अनुसन्धान सुरू गर्‍यो । अनुचित लेखापरीक्षण, पक्षपातपूर्ण कर छुट र ६ अर्ब कोरियाली वोन बराबरको कर अपलेखन र सूचना चुहाउनेमाथि कारवाही गरेको आरोपमा राष्ट्रिय कर कार्यालयमाथि खुला अनुसन्धान सुरू भयो । तर राष्ट्रिय कर कार्यालयले कर छुट तथा कर्मचारीको घटुवा कानुनअनुरूप भएको जवाफ दियो । सीसीइजीलाई एनटीएसको जवाफ चित्तबुझ्दो लागेन र बिएआई लेखापरीक्षणका लागि सीसीइजेले औपचारिक अनुरोध गर्‍यो ।

बिएआईले एनटीएसको कर उठाउने कार्य ठीकै रहेको पत्ता लगायो । पूर्व लेखापरीक्षण अधिकारीले यस विषयलाई कोरिया सरकारको भ्रष्टाचार विरोधी समितिमा लगे । शंकाको भरपर्दो कारण रहेको पाएपछि समितिले पनि लेखापरीक्षण अधिकारी र सीसीइजेबाट उठाइएका तर्कहरूलाई स्वीकार गर्‍यो र त्यस मुद्दालाई स्थानीय सरकारी वकील समक्ष पठाइयो । सरकारी वकीलले ती अधिकारीको घटुवा ठीक नभएको निर्णय गर्नुका साथै कर छुट गैरकानुनी रहेको ठहर गरे । सरकारी वकीलले छुट दिइएको कर तत्काल संकलन गर्न आदेश दिए ।

सीसीइजेका यी सफलताबाट चारवटा मुख्य कुराहरु सिक्न सकिन्छ । पहिलो, दक्षिण कोरियामा त्यस्तो प्रणाली छ जसले शंकास्पद भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूमा सरकारी कार्यवाही माग गर्ने अधिकार नागरिक समाजसँग छ । सीसीइजेले शंकास्पद बजेटको फजूल खर्च र भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा बिएआईको ध्यानाकर्षण गराउन यही प्रणालीलाई उपयोग गरेको छ । दोस्रो, एनटीएसको मुद्दाले देखाएझैं सरकारको एउटा निकायले न्याय प्रदान गर्न नसके पनि अर्कोले सन्तोषजनक परिणाम दिन सक्छ । तेस्रो, सीसीइजेसँग विज्ञहरू र स्वयमसेवकहरूको व्यापक सञ्जाल छ जसलाई अनुसन्धानका क्रममा प्रयोग गर्न सकिन्छ । यी स्वयमसेवकहरूले कुनै पनि विषयको पहिचान र मूल्यांकनका लागि मद्दत गर्न सक्छन् । अन्त्यमा, सीसीइजेले नागरिकका चासोका विषयलाई सम्बोधन गराउन सरकारमाथि दबाब दिने उद्देश्यले सञ्चार माध्यमलाई रणनीतिकरूपमा प्रयोग गर्दछ ।

६ लेखापरीक्षण अनुगमनका उपाय

- संसारका धेरै मुलुकमा विभिन्न किसिमका नागरिक संस्थाहरूले बजेटलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने काम प्रभावकारी रूपमा गरिरहेका छन् जुन यहाँ पनि गर्न सम्भव छ ।
- बजेटको नयाँ अनुगमन विधि तय गर्नेदेखि संसद् तथा अन्य निकायसँग समेत सहकार्य गरी बजेट कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने र गल्ती औँल्याउने ठूलो अवसर नागरिक समाजका संस्थाहरूसँग छ । यो अवसरको प्रयोग गर्नैपर्छ ।
- यहाँ प्रस्तुत गरिएका सबै समूहहरूले विगतमा कुनै न कुनै रूपमा तिनका देशको बजेट कार्यान्वयनमा सकारात्मक प्रभाव पारेका छन् । त्यो सफलताको उदाहरणले धेरैलाई त्यस्तै कामका लागि उत्प्रेरित गराउन सक्छ ।
- सरकारी बजेटको अनुगमन गर्न सकिने सम्भावना निकै छ । यहाँ प्रस्तुत गरिएका विधिबाहेक बजेट अनुगमनका लागि देशको परिस्थितिका आधारमा अन्य धेरै उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ । नागरिक संस्थाले उपलब्ध अवसरका आधारमा रचनात्मक विधिहरू तय गर्नु सबैभन्दा उत्तम हुन्छ ।

लेखापरीक्षण अनुगमनका उपाय

लेखापरीक्षण प्रक्रिया बजेट नियमपूर्वक खर्च भए नभएको जाँच्ने विधि मात्र होइन । लक्ष्यअनुरूप काम भएनभएको तथा सम्वद्ध काम गर्ने सिलसिलामा के कस्ता समस्या देखिए सो पनि स्वतन्त्र ढंगले परीक्षण गर्ने विधि हो । यसअन्तर्गत आर्थिक नियम र विधि परिपालनाको साथसाथै सम्पन्न कामको प्रभाव र उपलब्धी तथा असफलताको पनि समीक्षा र विश्लेषण गर्दै भावि दिनमा गर्नुपर्ने सुधारका लागि सल्लाह पनि दिइन्छ । त्यस्तै अनियमितता भएकोमा कारबाहीको सिफारिश पनि गरिन्छ । तसर्थ यो प्रक्रियामा सम्बन्धित परीक्षण निकाय तथा जनप्रतिनिधिको सुपरीवेक्षणले मात्र पुग्दैन, जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता पनि हुनुपर्छ भन्ने मान्यता प्रबल हुँदै गएको छ । तसर्थ नागरिक संघसंस्थाले लेखापरीक्षणका प्रतिवेदनहरू आइसकेपछि त्यसमा आधारित अनुगमन गर्ने मात्र होइन परीक्षणका क्रममा नै नागरिकको सहभागिता र अनुगमन गर्ने पद्धति सुरू गर्नु आवश्यक छ । लेखापरीक्षण अनुगमनका लागि पनि बजेट अनुगमनका सबै चरणको ज्ञान

आवश्यक हुन्छ ।

जुनसुकै खालको वकालत गर्नका लागि पनि सबैभन्दा पहिले त्यस्तो वकालत कसरी सुरू गर्ने भन्ने तय गरिनुपर्छ । एउटा भनाई पनि छ, एक थुप्रो दाउरा चिर्नका लागि एक घण्टा छ भने आधा घण्टा बन्चरो उज्याउनमा खर्चनुपर्छ । त्यस्तै, बजेट खर्चको अनुगमनको काम सुरू गर्नु अगाडि त्यसको तयारीका लागि निकै समय खर्चनुपर्ने हुन्छ जसबाट त्यस्तो विधि तय होस् कि त्यसका लागि उपलब्ध स्रोत र साधनबाट महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल गर्न सकियोस् ।

काम सुरू गर्ने केही तरिकाहरू यहाँ प्रस्तुत गरिन्छः

१. **रणनीतिक उद्देश्य तय गर्नेः** बजेटसम्बन्धी वकालत गर्नका लागि प्रष्ट रणनीतिक उद्देश्य हुनु पर्दछ । उद्देश्य समाज र समूह दुवैका लागि अर्थपूर्ण हुनुपर्छ । आफ्नो संस्थाको अनुभव र क्षमतामा आधारित हुनुपर्छ । र, त्यसले समूहको वकालतको प्रयत्नलाई बढावा दिन सक्नुपर्छ । समूहको बजेट पैरवी योजनालाई बढावा दिने वा उपयुक्त लक्ष निर्धारण गर्ने प्रक्रियाका लागि प्रयोग गरिने एउटा उपाय SMART (उद्देश्य प्रष्ट, मापनयोग्य, प्राप्त हुनसक्ने, पत्यारिलो र समयबद्ध हुनुपर्छ भन्ने सिद्धान्त) हो ।

२. **बजेट प्रक्रियाबारे स्पष्ट जानकारी हासिल गर्नेः** बजेट अनुगमन गर्ने संस्थाले सबैभन्दा पहिले बजेट निर्माण र कार्यान्वयनका हरेक प्रक्रियाबारे प्रष्ट जानकारी प्राप्त गर्नु जरूरी छ । यसका लागि बजेट संबद्ध सरकारी अधिकारीहरू, बजेटको बुझाईका दृष्टिकोणले महत्वपूर्ण मानिने संसदका सदस्यहरू, यस विषयमा रिपोर्टिङ गर्ने पत्रकारहरू, दातासंस्थाका अधिकारीहरू र बजेटको सबै अन्तरवस्तुको ज्ञान भएका अर्थशास्त्री एवं नागरिक संघसंस्थाका प्रतिनिधिसँगको अन्तर्वार्ता वा छलफल निकै उपयोगी हुन्छ । त्यस अतिरिक्त अध्ययनमा संलग्न हुने समूहले बजेटसम्बन्धी सरकारका विभिन्न प्रकाशनहरू, बहुपक्षीय संस्थाहरू जस्तै, विश्व बैंक, अन्तराष्ट्रिय मुद्राकोष लगायतले समय समयमा निकाल्ने प्रकाशनहरू पनि बजेटसम्बन्धी विषयमा ज्ञान हासिल गर्नका लागि उपयोगी हुन्छन् । यसैगरी देशको बजेटसम्बद्ध कानुनको पनि राम्ररी अध्ययन गर्नुपर्छ ।

३. **बजेट प्रक्रियाको सहयोगी पुस्तक (गाईड) तयार गर्नेः** बजेटसम्बन्धी पैरवीकर्ता समूहहरूले नागरिकलाई बजेट प्रक्रियाबारे सचेतना जगाउने खालका सहयोगी पुस्तक (पुस्तिका) पनि तयार गर्ने गरेका छन् । यस्तो सहयोगी पुस्तक प्रकाशन गर्दा संस्था स्वयंको ज्ञान र अनुभव विस्तारमा पनि टेवा पुग्दछ । यसले बजेट अनुगमनका लागि पार गर्नु पर्ने माथि उल्लेखित तहहरूको परिपूरकका रूपमा समेत काम गर्दछ । यस्ता सहयोगी पुस्तिकाहरू सरकारको बजेट कार्यान्वयन, त्यसलगत्तै हुने लेखापरीक्षण र सुपरीवेक्षण लगायतका

विषयमा केन्द्रित हुने गरेको भए पनि बजेट चक्रमा नै सीमित भएर सहयोगी पुस्तक तयार गर्नुपर्छ भन्ने छैन । यसमा बजेट निर्माण र स्वीकृतिसँग सम्बन्धित विषय समेतलाई समेटेर बढी जानकारीमूलक बनाउनु श्रेयष्कर हुन्छ ।

४. **बजेट अनुगमनको सीप हासिल गर्ने**: इन्टरनेसनल बजेट पार्टनरसीप जस्ता संस्थाहरूले प्रभावकारी रूपमा बजेट अनुगमन कार्यमा सहभागी हुन चाहने समूहहरूका लागि बजेटसम्बन्धी तालिम सञ्चालन गर्ने गर्छन् । अनुगमन समूहहरूलाई प्राविधिक र रणनीतिक सीप हासिल गर्न सक्षम बनाउने प्रयोजनका लागि त्यस्ता तालिमहरू ज्यादै उपयोगी हुन्छन् । बजेटसम्बन्धी विषयमा उत्सुक समूहले आफूले गर्न खोजेको अनुगमनका लागि सीप हासिल गर्न प्रभावकारी रूपमा बजेट अनुगमन गरेको अनुभव भएका वा अनुगमनमा संलग्न अन्य समूहसँगको भेटघाट र छलफल पनि उपयोगी हुन्छ । अन्तमा, बजेट अनुगमन परियोजना सञ्चालन गर्न चाहेका संस्थाले सुरूवाती अवस्थाहरूमा प्राविधिक सहयोगका लागि विज्ञको प्रयोग गर्नु राम्रो हुन्छ । पूर्व सरकारी अधिकारी वा सार्वजनिक वित्तको जानकारी भएका व्यक्तिहरूको यो प्रयोजनका लागि उपयोगी हुन सक्छन् । नेपालमा आइबिपीका तर्फबाट सरकारी बजेटको अनुगमन गरिरहेको संस्थाको हैसियतले फ्रिडम फोरमले यो संस्थाको अनुभव पनि बजेट अनुगमनको सीप प्राप्त गर्नका लागि उपयोगी हुनसक्छ ।

५. **बजेट सूचना प्राप्ति**: धेरैजसो सरकारी अधिकारीहरू सरकारी निकायहरूका संस्थाका कामकारवाहीको गोप्यता कायम गर्नेतर्फ उद्यत हुन्छन् । नागरिक समाजले बजेट सूचनाको माग बढाएपछि गोप्यतामा रमाउने यस्ता संयन्त्रको केन्द्र भागमा नै आक्रमण हुने हुनाले सूचना लुकाउनका लागि भ्रष्ट कर्मचारीबीच लामो समयदेखि निकै मिलेमतो भएटसस्को हुनसक्छ ।

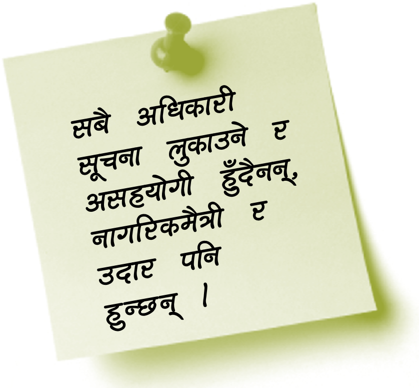
आइबीपीले २००६ मा बजेट पारदर्शिता सम्बन्धमा ५९ मुलुकमा गरेको अध्ययनले बजेट निर्माण र अनुमोदनभन्दा बजेट कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित सूचना सीमितरूपमा मात्र उपलब्ध हुने गरेको देखाएको छ । नेपालमा पनि बजेट कार्यान्वयन, लेखापरीक्षण र मूल्याङ्कनजस्ता सूचना प्राप्त गर्नका लागि सहज अवस्था छैन ।

बजेट सम्बन्धमा काम गर्ने संस्थाहरूले केन्द्रीय र स्थानीय तहमा बजेट प्रक्रियाको पारदर्शिता वृद्धिका लागि पहिला वकालत गर्नुपर्ने देखिएको छ । बजेट पारदर्शिताका लागि वकालतका अतिरिक्त संस्थाले बजेट सूचना प्राप्तिका लागि विभिन्न रणनीतिहरूको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्ता रणनीतिहरूमध्ये;

(क) सहयोगी अधिकारीहरु चिन्ने: सरकार एउटै ठूलो ढुंगो जस्तो हुँदैन । सरकारका सबै अधिकारी सूचना लुकाउने र असहयोगी हुँदैनन्, नागरिकमैत्री र उदार

पनि हुन्छन् । पछिल्लो प्रवृत्तिका कर्मचारीहरू सार्वजनिक कार्यक्रमको सूचना प्राप्त गर्ने प्रयत्नमा महत्वपूर्ण रणनीतिक साझेदार बन्न सक्छन् । अर्कोतर्फ खासै सहयोगीजस्तो नदेखिएका तर असहयोगी भने नरहेका अधिकारीलाई पनि समूहले विशेष प्रयत्न मार्फत पारदर्शीताको आवश्यकताको महसुस गराउन र सहयोगी तुल्याउन सक्छ । उनीहरूको प्रतिष्ठा बढाउनका लागि सकारात्मक काम गरेको देखाउने र त्यसको जस पाउने अवसर सिर्जना गरिदिनुपर्छ ता कि उनीहरूमा त्यसका लागि प्रेरणा मिलोस् । अनुदार अधिकारीबाट सूचना लिनका लागि निर्देशन वा दबाब दिन माथिल्लो तहमा गुनासो वा उजुरी पनि गर्नुपर्छ ।

(ख) **सूचनाको हकसम्बन्धी कानुनको प्रयोग**: सूचनाको हकसम्बन्धी कानुनले नागरिकलाई सूचनाको हकको प्रत्याभूति प्रदान गर्दछ । सामाजिक परीक्षणको प्रयोजनको लागि यो कानुन ठूलो सहयोगी बन्न सक्तछ । तर, अनुगमन समूहहरूले सूचनाको हकसम्बन्धी कानुन भएर पनि आवश्यक सूचना प्राप्त गर्न सकिरहेका हुँदैनन् । सूचना प्राप्तिको निवेदन दिइसकेपछि पनि फाइलहरू हराएको वा त्यस्तो सूचना दिँदा राष्ट्रिय हितमा आँच आउनेजस्ता तर्क दिएर सूचना नदिने प्रचलन पनि छ । नेपालमा सूचनाको हकसम्बन्धी कानुनको प्रायोग गर्न फ्रिडम फोरमले नागरिक संस्थाहरूलाई सघाउँदै आएको छ । तसर्थ, आवश्यक सहयोगका लागि फ्रिडम फोरममा सम्पर्क गरौं ।



(ग) **निकायगत सार्वजनिकीकरण नीतिहरुको प्रयोग**: जान्न पाउने अधिकार प्रत्याभूत गर्न कतिपय निकायहरूले सूचना सार्वजनिक गर्ने आफ्नै नीतिहरू पनि बनाएका हुन सक्छन् । त्यस्ता नीतिको आधारमा पनि सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

(घ) **लेखापरीक्षकहरु, विधायकहरु र दाताहरुसँगको सहकार्य**: सार्वजनिक लेखापरीक्षण निकायहरू सूचनाका भरपर्दो स्रोत हुन सक्छन् । सामान्यतया: सांसदहरूलाई सार्वजनिक परियोजनाबारे सर्वसाधारणलाई भन्दा अधिक जानकारी हुन्छ । नागरिक समाजका समूहले आफूहरूको विषयमा सहानुभूति राख्ने सांसदहरूबाट आवश्यक थेरै सूचना प्राप्त गर्न सक्तछ । संसद्को सार्वजनिक लेखा समितिमा यस्ता सूचनाहरू हुन्छन् । वैदेशिक सहयोगमा बढी नै निर्भर

देशहरूमा सरकारी परियोजना त्यसमा पनि वैदेशिक सहयोग रहेको परियोजनाको सूचनामा दातृ निकायहरूको पहुँच हुन्छ । दाताहरूले आफूले गरेको सहयोगको सही सदुपयोगको सुनिश्चितता चाहन्छन् भने सामाजिक परीक्षण प्रक्रियाका सन्दर्भमा उनीहरू पनि सहयोगी हन्छन् । तसर्थ, उनीहरूबाट पनि सूचना लिन सकिन्छ ।

(ङ) **प्रत्यक्ष दबाब तथा अभियान**: महात्मा गान्धीले भनेका छन् 'तपाईंको दबाबलाई सरकारले पहिले बेवास्ता गर्छ, त्यसपछि हासोको विषय बनाइदिन्छ, अनि युद्ध छेड्छ तर अन्तमा विजयी भने तपाईं नै बन्नुहुन्छ ।' पटकपटकको प्रयासबाट पनि आवश्यक सूचना प्राप्त गर्न असफल संस्थाहरूमा यदि प्रत्यक्ष अहिंसात्मक दबाब अभियानप्रति विश्वास छ भने उनीहरूले सूचना नदिने त्यस्ता सरकारी निकायका विरूद्ध अनसन लगायतका दबाबको उपाय अपनाउन सक्छन् । नागरिक संस्थाहरूले आमजनताको हितमा उनीहरूलाई परिचालन गरी शान्तिपूर्ण ढङ्गले दबाब सिर्जना गर्न सक्छन् ।

त्यसैगरी महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन तथा अन्य प्रतिवेदनहरू पनि ज्यादै उपयोगी स्रोत हुन् । यस्तो प्रतिवेदन प्राप्त गर्ने हक नागरिकमा हुन्छ । महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय तथा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय पनि बजेटसम्बन्धी सूचना प्राप्त गर्नका लागि अर्को महत्वपूर्ण निकाय हो ।

(च) **थालनी गरौं**: समय लिएर, राम्ररी सोचेर तथा रणनीतिक योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने भए पनि बजेट समूहले काम त गर्नु नै पर्छ । केही समूहहरूले आफ्नो सूरूआती रणनीति र केही पूर्व सूचनाका आधारमा बजेटसम्बन्धी काम सुरू गरी कामकै सिलसिलामा यी दुवैलाई निकै गहिरो ढङ्गले विकास गर्ने गरेका छन् । हरेक तहको कामबाट समूहले सार्वजनिक बजेटलाई बढी जवाफदेही बनाउने सम्बन्धमा थप अनुभव, आत्मविश्वास र क्षमता बटुल्छन् ।

राम्रोसँग सोचविचार गरी बजेट पारदर्शिताका लागि रणनीति बनाऊँ । केन्द्रीय तहदेखि स्थानीय निकायसम्म बजेट र कार्यक्रमको सामाजिक परीक्षणका काम अगाडि बढाऊँ । बजेट तथा नीति एवं कार्यक्रमसम्बन्धी पर्याप्त सूचना सङ्कलन गरी सामाजिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्नका लागि आत्मविश्वासपूर्वक आ-आफ्नो सीप र क्षमताको प्रयोग गर्न अग्रसर होऔं । सानो थालनीले समाज परिवर्तन सम्भव छ ।

शब्दार्थ

- **लेखाङ्कन पद्धति (Accounting System)**

  आर्थिक कारोबारहरुको प्रशासन गर्ने, हिसाब राख्ने र प्रतिवेदन गर्ने प्रयोजनका लागि अपनाइने लेखाविधि । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली, लेखा किताब, लेखाका योजना र तत्सम्बन्धी रेखात्मक प्रस्तुतिहरुको समग्र पद्धति । लेखांकनपद्धति दोहोरो लेखा प्रविष्टिको लेखाविधिमा आधारित, लेखाको पहिचान कायाम गर्न प्राप्ति र भुक्तानीका आवश्यक सबै प्रक्रिया समेटिएको, सञ्चालन खातासँगै सम्पत्ति र दायित्व खाता पनि एकीकरण गरिएको तथा सबै हिसाबको अभिलेख लेखापरिक्षण गर्न सकिने स्वरूपमा राखिएको हुनुपर्छ ।

- **प्राप्य बिल वही/देय बिल बही (Accounts Payable/Receivable)**

  आपूर्तिकर्तालाई बुझाउनुपर्ने/ उपभोक्ताबाट लिनुपर्ने रकम

- **एकरुअल लेखाविधि (Accrual Accounting)**

  स्रोतको प्रवाहको अभिलेख आर्थिक मूल्य सिर्जना भएको, परिवर्तन भएको, लेनदेन भएको, हस्तान्तरण भएको वा विस्तारित भएको अवस्थामा नै राख्ने लेखाप्रणाली । तसर्थ, स्वामित्व परिवर्तन भएको जनाउने प्रवाहको प्रविष्टी स्वामित्व सरेको अवस्थामा, सेवाको अभिलेखीकरण त्यस्तो सेवा प्रदान गरिएकोमा, वस्तुको अभिलेखीकरण वस्तुको उत्पादन भएको समयमा र मध्यस्थ वस्तुको अभिलेखीकरण त्यस्ता वस्तुहरुको उपयोग भएको अवस्थामा नै गरिन्छ ।

- **बक्यौता (Arrears)**

  सम्झौता बमोजिम सामान्य व्यापारिक अवधिभित्र भुक्तानी वा प्राप्ति नभएको रकम । बक्यौतामा सरकारका मन्त्रालय वा निकायहरुले आपूर्तिकर्ताहरुलाई तिर्नुपर्ने दायित्व, बाँकी तलब, हुन बाँकी हस्तान्तरण, साँवा भुक्तानी लागत आदि पर्दछन् । कर बक्यौता सरकारलाई अन्य पक्षले तिर्नुपर्ने तर नतिरिएको दायित्व हो ।

- **लेखापरीक्षण धारणा (Audit Opinion)**

  लेखापरिक्षण अनुसन्धानको अन्तमा लेखापरीक्षकले एउटा धारणा प्रस्तुत गर्दछ । लेखापरीक्षकले उसको कामको प्रकृति, उसले निर्वाह गर्ने भूमिका आदि सम्बन्धमा उल्लेख गरी तयार गर्ने गर्ने प्रतिवेदन नै लेखापरिक्षण धारणा

हो । लेखापरिक्षण धारणामा परिक्षकले लेखा प्रतिवेदनहरुले झल्काउने वर्षको अन्तमा रहेको वित्तीय अवस्था, सञ्चालनको नतिजा र अर्थिक अवस्थामा आएको परिवर्तनको जनाउ दिन्छ । सामान्यतया लेखापरीक्षकले सर्तरहीत वा सामान्य, सर्तयुक्त, विपरीत र अस्वीकार गरी चार प्रकारका लेखापरिक्षण धारणा प्रश्तुत गर्दछ ।

- **नगदी लेखाङ्कन (Cash Accounting)**

नगदप्राप्ति र भुक्तानीलाई मात्र अभिलेख गर्ने लेखाङ्कन पद्धति । यसमा नगदको कारोबार भएको समयमा मात्र अभिलेख गरिन्छ ।

- **नगद व्यवस्थापन (Cash Management)**

कुनै निकाय वा केन्द्रको नगद प्रवाहको प्रक्षेपण, खर्च गर्ने निकायलाई गरिने रकम निकाशा, नगद प्रवाह र अनुमानीत नगद आवश्यकताको अनुगमन र सरकारका कार्यक्रमलाई आवश्यक वित्त व्यवस्थाका लागि सरकारी सुरक्षणहरू जारी वा फिर्ता गर्नेसम्मका काम ।

- **असमर्थता जनाउने लेखापरीक्षण धारणा (Disclaimer of Audit Opinion)**

लेखापरीक्षकले केही आधारभूत विषयको अनिश्चितताका कारणले समग्र आर्थिक प्रतिवेदनबारे आफ्नो धारणा दिन नसक्ने देखेमा असमर्थताको धारणा दिन्छन् । असमर्थताको धारणाले खास धारणा दिन नसकिएको कुरा र सोसँग सम्बन्धित सबै अनिश्चिततालाई प्रस्ट पार्दछ ।

- **दोहोरो लेखा/स्रेस्ता प्रणाली (Double-Entry Accounting /Double-Entry Book Keeping)**

हरेक कारोबारको समान मूल्यमा दुईतिर असर देखाउने (डेबिट र क्रेडिट) गरी लेखांकन गर्ने विधि । परम्परागत रूपमा सम्पत्ति खातामा बृद्धि, दायित्वमा कमी र खुद सम्पत्तिमा बृद्धि डेबिट हुन्छन् भने त्यसको ठीक उल्टो दायित्वमा बृद्धि, सम्पत्तिमा कमी र खुद सम्पत्तिमा गिरावट आउने विषय क्रेडिट हुन्छन् । यो पद्धतिले स्थीरता र बहावको सम्बन्ध कायाम गर्ने कुराको सहजीकरण गर्दछ ।

- **लेखापरीक्षण धारणामा जोड दिइएको वा प्रष्ट पारिएको विषय (Emphasis of Matter in Audit Opinion)**

लेखापरिक्षण धारणामा आर्थिक प्रतिवेदनमा देखिएका असाधारण वा विशेष प्रकृतिका विषयबारे त्यस्तो प्रतिवेदनका प्रयोगकर्तालाई बुझ्न सजिलो होस् भन्नका लागि बेग्लै परिच्छेद्मा विशेष महत्वका साथ उठान गरिएको विषय । तर, यसलाई सर्तसहितको धारणा वा आर्थिक प्रतिवेदनले खुलाउन नसकेका विषयको विकल्पका रूपमा भने लिन मिल्दैन ।

- **पूर्व नियन्त्रण/पूर्व परीक्षण (Ex ante Control /A Priori Audit)**

  खास खर्चको लागि पूर्व स्वीकृति । कारोबारहरु अधिकारप्राप्त अधिकारीको स्वीकृतिमा, नियमित र कनुनसम्मत र बजेटको परिधिभित्रबाट भएको हो वा होइन सो निश्चित गर्नका भुक्तानी आदेश र सहयोगी दस्तावेजहरू प्राप्ति र परिक्षण गरिन्छ । त्यस्तो परिक्षण अर्थमन्त्रालयको स्वीकृतिमा वा सम्बन्धित मन्त्रालयहरुले गर्न सक्तछन् ।

- **वित्तीय व्यवस्थापन (Financial Management)**

  सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग इमान्दारीता, नियमितता, दक्षता र प्रभावकारिताका निर्धारित मापदण्ड पूरा गरेर मात्र होस् भन्ने हेतुले मन्त्रालय र सम्बद्ध निकायहरूका लागि तोकिएको कानुनी र प्रशासनिक व्यवस्था र मापदण्ड । राजश्व उठाउने, सार्वजनिक खर्चको व्यवस्थापन र नियन्त्रण एवं कहिलेकाहीं सम्पत्तिको व्यवस्थापनसम्मको काम वित्तीय व्यस्थापनअन्तर्गत पर्छ ।

- **वित्तीय विवरण (Financial Statements)**

  निकायले आफ्नो वित्तीय अवस्था र कार्यसम्पादनबारे सम्बन्धित पक्षलाई जानकारी दिन तयार गरिने लेखासम्बन्धी सूचना । प्रोद्भावी लेखापद्धतिमा तयार गरिने वित्तीय विवरणहरूले संस्थाको सम्पत्ति, दायित्व र खुद सम्पत्तिलगाएतका आधारमा निकायको वास्तविक अवस्था दर्शाउँछन् साथै तत्-तत् समयको सञ्चालन आम्दानी र खर्च, मौज्दातको बहाव (प्राप्ति, निःसर्ग) लगायतको सूचनामार्फत् निकायको वित्तीय कार्यसम्पादनस्तर देखाउँछन् । प्रोद्भावी आधारको वित्तीय विवरणलाई नगद प्रवाहको विवरणले पुरकको भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ ।

- **आन्तरिक लेखापरीक्षण (Internal Audit)**

  गल्ती, बदमासी वा प्रभावहीनता न्यूनिकरण गर्नका लागि मन्त्रालयभित्रकै विभाग वा इकाई वा अन्य सरकारी निकायलाई संस्थाको प्रक्रिया र विधिको आधारमा व्यवस्थापनले दिएको जिम्मेवारीअन्तर्गत रही गरिने लेखापरिक्षण । आन्तरिक लेखापरिक्षण इकाई लेखापरिक्षण हुने संस्थाभित्र स्वतन्त्र रहन्छ र सीधा माथिल्लो व्यवस्थापनलाई प्रतिवेदन गर्दछ ।

- **सर्त सहितको लेखापरीक्षण धारणा (Qualified Audit Opinion)**

  लेखापरीक्षकले वित्तीय विवरणमा उल्लेखित एक वा एकभन्दा बढी विषयहरु, जसका कारणले त्यस्ता वित्तीय विवरणको विश्वसनीयतामा तात्विक असर नपार्ने भए पनि त्यस्तो ती विषयहरुप्रति सहमत भने हुन नसक्ने अवस्था भएमा राख्ने असहमति वा अनिश्चितता रहेको भन्ने धारणासमेत समावेश गरी दिने लेखापरीक्षण धारणा । त्यस्तो धारणामा प्रयोग गरिने शब्दले आर्थिक प्रतिवेदन सन्तोषजनक नै रहेको तर केही विषय भने सुधार गर्नुपर्ने वा हुनुपर्ने तहमा तथ्य प्रस्तुत नभएको अर्थ दिन्छ ।

- **सामान्य वा सर्तरहीत लेखापरीक्षण धारणा (Unqualified Audit Opinion)**

  लेखापरीक्षक सबै विषयमा सन्तुष्ट भएर दिइने धारणा जसले वित्तीय विवरण संगतिपूर्ण तवरले र स्वीकार्य लेखाका आधार र नीतिअन्तर्गत रही तयार गरिएको, वित्तीय विवरणले वैधानिक आवश्यकता र आवश्यक नियमहरुको परिपालना गरेको, लेखापरीक्षण गरिएको संस्थाको आर्थिक प्रतिवेदनले प्रस्तुत गरेको धारणाले त्यस्तो संस्थाबारे लेखापरीक्षकको बुझाईसँग मेल खाएको र वित्तीय विवरणले प्रस्तुत गर्नुपर्ने आवश्यक सबै सूचना प्रस्तुत गरेको जनाउ दिन्छ ।

  तर, यदि लेखापरीक्षणको क्षेत्र साँघुरिने अवस्था विद्यमान रहेको, लेखापरीक्षकलाई वित्तीय विवरण अपूर्ण, गलत सन्देश दिने वा स्वीकार्य लेखा मापदण्ड उल्लंघन भएको ठहर्ने तथा त्यस्तो मापदण्डलाई प्रभावित गर्ने गरी अनिश्चितता भएको लागेमा उसले सामान्य लेखापरिक्षण धारणा प्रस्तुत नगर्न सक्तछ ।

- **बेरुजु (Arrears)**

  सम्बन्धित मन्त्रालयले विनियोजित रकममध्येबाट खर्च गर्ने इकाईहरूमा रकम निकाशा गरेपछि त्यस्तो रकम निकाशा पाउने इकाईले खर्चको सबै विवरण तयार गरी मन्त्रालयमा त्यसको प्रतिवेदन गर्नुपर्दछ तर त्यसरी निकासा भएको रकम खर्च भएको प्रमाणित गर्ने कागजात वा प्रतिवेदन तयार गरिएको छैन वा त्यस्तो काम नै भएको छैन भने त्यस्तो रकम बेरूजु भएको मानिन्छ ।

- **एकल खाता कोष प्रणाली (Treasury Single Account)**

  आन्तरिक नियन्त्रण र सही बित्तिय व्यवस्थापनका लागि खर्च गर्ने ईकाईहरुपिच्छे रकम निकाशा नगरी जिल्लाहरुमा रहेका कोष तथा लेखा नियन्त्रण कार्यालयमार्फतमात्र रकम भुक्तानी गर्ने ब्यवस्था ।

- **सार्वजनिक लेखा मापदण्ड (Public Sector Account Standards)**

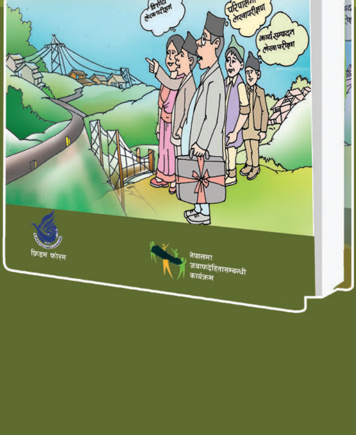
  सार्वजनीक खर्चको लेखा राख्दा पालना गर्नुपर्ने लेखाका मापदण्डहरु । यस्तो मापदण्ड लेखा लेखा विवरणहरुसरल, पारदर्शी र बैज्ञानिक हुन् र सबै सरकारी निकायको लेखांकन पद्धतीमा एकरूपता कायाम होस् भन्नका लागि यस्तो मापदण्ड तयार गरिन्छ । सर्वोच्च लेखापरिक निकायले यस्तो मापदण्ड तय गर्दछ । नेपालको सन्दर्भमा महालेखा परिक्षकको कार्यालयले यस्तो मापदण्ड तयार गर्ने र समयानुकुल परिवर्तन गर्ने काम गर्दछ जसको पालना हरेक सरकारी निकायले गर्नुपर्दछ ।

फ्रिडम फोरम अनुसन्धान एवं वकालतकर्ता प्राज्ञिक समुदायको साझा पहल हो । लोकतन्त्र, मानवअधिकार, प्रेस स्वतन्त्रता र राष्ट्रको समविकासमा समर्पित रहने उद्देश्यले २०६२ सालमा यसको स्थापना भएको हो ।

मानव स्वतन्त्रताको उच्चतम् मूल्यप्रति प्रतिबद्ध पत्रकार, कानुन व्यवसायी, मानव अधिकारकर्मी, प्राध्यापक-शिक्षक, समाजशास्त्री, अर्थशास्त्री, राजनीतिशास्त्री तथा विकास कार्यकर्ताहरुको साझा मञ्चका रुपमा यो फोरम स्थापना गरिएको हो ।

समुन्नत लोकतान्त्रिक समाज यसको लक्ष्य हो । मुलुकका विभिन्न क्षेत्रमा छरिएर रहेका स्वतन्त्रताका पुजारीहरू यसका सदस्य हुन सक्छन् । नागरिक समाज, आमसञ्चार, पेसागत क्षेत्र र तल्लो तहका सामुदायिक संगठनहरूसँग सहकार्य गरेर अगाडि बढ्ने हाम्रो नीति रहेको छ ।

सम्पूर्ण स्वतन्त्रता मानव सभ्यताको अनन्त चाहना हो । स्वतन्त्रताभन्दा मूल्यवान अरु केही छैन भन्ने फ्रिडम फोरम ठान्दछ ।



फ्रिडम फोरम
पो.ब.नं. २४२९२, फोन नं. ४१०२०३०, ४१०२०२२,
थापाथली, काठमाडौँ, नेपाल
Website : www.freedomforum.org.np
E-mail: freedomforum@enet.com.np,
info@freedomforum.org.np