

# नेपालमा संघीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक क्षमताको लेखाजोखा

मंसिर, २०७६

संघीयता  
कार्यान्वयनका  
लागि आवश्यक  
पर्ने क्षमताको  
लेखाजोखा

## संघीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने क्षमताको लेखाजोखा के हो ?

सरकारको अनुरोधमा,  
सरकारको  
मार्गनिर्देशनमा र  
सरकारको लागि  
गरिएको लेखाजोखा ।

- संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तौनै तहमा सरकारहरूका लागि आवश्यक र विद्यमान क्षमताको बीचमा रहेको अन्तर/रिक्ततालाई पहिचान गर्ने अध्ययन,
- यसले संघीय प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आधारभूत रूपमा आवश्यक पर्ने तत्वहरू मूलतः जनशक्तिलगायत सांगठनिक क्षमता, संस्थागत र कानूनी संरचना, र भौतिक पूर्वाधारको लेखाजोखा गरेको छ,
- नेपाल सरकारको अनुरोधमा विश्व बैंक र संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रम (यूएनडिपी)को सहजीकरणमा सम्पन्न गरिएको,
- २०७५ भदौ र २०७६ साउन बीचको अवधिमा अमेरिकाको जर्जिया स्टेट यूनिभर्सिटी र नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानद्वारा तयार पारिएको ।

### साभेदारहरू

प्रतिवेदनमा बेलायत सरकारको अन्तर्राष्ट्रिय विकास विभाग (DFID), नर्वेली दूतावास, र विकास तथा सहयोगका लागि स्वीस संस्था (SDC) बाट प्राविधिक सल्लाह, सुझाव प्राप्त भएको थियो ।

### लेखाजोखा विधि

- **संघ:** जानकारहरूसँगको अन्तर्वार्ता र उपलब्ध सूचना सामग्रीहरूको अध्ययन
- **प्रदेश तह:** सबै ७ प्रदेशहरूमा प्रश्नावलीमार्फत् सूचना संकलन
- **स्थानीय तह:** ११५ गाउँपालिका/नगरपालिकाहरूबाट प्रश्नावलीमार्फत् सूचना संकलन
- **विकास साभेदारको विवरण:** नेपालमा सञ्चालित विकास साभेदारका कार्यक्रमहरूको अध्ययन र समीक्षामार्फत् सूचना संकलन ।



Empowered lives.  
Resilient nations.

SCAN TO DOWNLOAD:



## लेखाजोखा प्रक्रियाको कार्यान्वयन तालिका



## प्रतिवेदनका निष्कर्षहरू

### उल्लेखनीय उपलब्धि

#### प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको गठन

प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको राजनीतिक तथा प्रशासनिक संरचना निर्माणको कार्य मुख्य रूपमा सकिएको छ । निर्वाचनपछि गठन भएका प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले काम गरिरहेका छन् । आ.व. २०७५/७६मा यी तहको खर्च कुल राष्ट्रिय अर्थ बजेटको राष्ट्रिय खर्चमा ३४ प्रतिशत थियो । करिब सबै स्थानीय सरकारका सभाहरूले (९६ प्रतिशत) सभाको सञ्चालनसम्बन्धी नियमहरू पारित गरिसकेका छन् र गाउँपालिका/नगरपालिकाहरूका पछिल्ला सभाहरूमा उपस्थिति दर करिब ९० प्रतिशत थियो । करिब ९० प्रतिशत स्थानीय सरकारहरूले प्रत्येक गाउँसभा वा नगरसभा हुनुअघि बैठक एजेण्डा वितरण गर्ने गरेको बताएका छन् । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको क्षमता विकासको लागि वि. सं. २०७६ मा, सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP) प्रारम्भ गरेको छ ।

### कमजोर देखिएका/सुधार गर्नुपर्ने क्षेत्रहरू

- संघीय प्रणालीको सन्दर्भमा सबै तहका निर्वाचित पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको व्यवस्थित ढंगबाट क्षमता विकास गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।
- क्षमता विकासको लागि वृहद् रणनीतिको अभाव रहेको छ ।
- क्षमता विकासको काम खर्चिलो हुने गर्दछ ।

#### संघीयताको लागि कानूनी संरचना

- संघीय प्रणालीको सफल कार्यान्वयनका लागि उल्लेखनीय मात्रामा छाता कानून आवश्यक पर्दछन् ।
- हालसम्म संघीयतातर्फको प्रभावकारी संक्रमणको लागि आवश्यक पर्ने कानूनी संरचना निर्माण गर्ने क्रममा उल्लेखनीय प्रगति भएको छ ।
- मुख्य कानूनहरू लागू भइसकेका छन्, विशेषगरी निम्न कानूनहरू महत्वपूर्ण छन्:
  - स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७५
  - अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन, २०७५
  - राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
  - आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा बनेको ऐन, २०७६
  - कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ र
  - प्रदेश लोक सेवा आयोग (आधार र मापदण्ड निर्धारण) ऐन, २०७५
- संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा करिब ३४ वटा नमुना कानून/मार्गनिर्देशन तयार भएका छन् ।
- अर्थ मन्त्रालयले ७ वटा नमुना कानूनहरू तर्जुमा गरेको छ ।
- अधिकांश स्थानीय सरकारहरूले केही परिमार्जन सहित उक्त नमुना कानून तथा मार्गनिर्देशनहरू नै अवलम्बन गरेका छन् ।

संघीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने थप कानूनहरू लागू गर्ने कार्यमा विलम्ब भएको छ :

- संघीय निजामती सेवा ऐन
- प्रहरी व्यवस्थापन ऐन
- अन्तर-सरकारी समन्वय ऐन
- साभ्ना अधिकारसँग सम्बन्धित क्षेत्रगत कानूनहरू

### संघीयताको लागि संस्थागत संरचना

संघीयताको कार्यान्वयनबाट अपेक्षित नतिजा हासिल गर्नका लागि उपयुक्त संस्थागत संरचना आवश्यक हुन्छ । हालसम्म निम्नानुसार संस्थाहरू प्रमुख रूपमा रहेका छन्: (१) अन्तर-प्रदेश परिषद्, (२) अन्तर-सरकारी वित्त परिषद्, (३) प्रदेश समन्वय परिषद्, (४) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (५) संविधान बमोजिम स्थापना भएका अन्य मुख्य आयोग/संस्थाहरू निम्नानुसार रहेका छन्: (क) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, (ख) राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, (ग) लोक सेवा आयोग, (घ) महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (ङ) राष्ट्रिय समावेशी आयोग, (च) मधेशी आयोग, (छ) थारु आयोग, र (ज) मुस्लिम आयोग ।

प्रदेश र स्थानीय स्तरमा नीति तथा प्रशासनसम्बन्धी व्यवस्थाहरूको तर्जुमा र व्यवस्थापन गर्न अन्तर-मन्त्रालय समन्वय संयन्त्रको आवश्यक देखिन्छ ।

**यी आयोगहरू गठन हुन बाँकी छन्:** आदिवासी जनजाति आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, र राष्ट्रिय दलित आयोग ।

### सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता

नेपालमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीको विकास गर्ने कार्यमा उल्लेखनीय प्रगति भएको छ । सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न एक छुट्टै सचिवालय रहेको छ । एकल खाता प्रणाली कार्यान्वयन भइरहेको छ । पारदर्शी खर्च प्रतिवेदन प्रणाली र राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली पनि कार्यान्वयनमा छन् । सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका यी अभ्यासहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा विस्तार गर्नु देशको लागि उच्च प्राथमिकताको विषय रहेको छ ।

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा प्रयोग हुने सफ्टवेयरमा एकस्यता अपनाउनु आवश्यक छ । यसैगरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका अभ्यासहरूलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहमा विस्तार गर्ने कामलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने देखिन्छ ।

### लैङ्गिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण

संविधानले राज्यका सबै अङ्गहरूमा महिलाको समावेशी प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति गरेको छ र लिङ्ग तथा जाति/जनजातिगत पृष्ठभूमिको आधारमा संसदमा प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिएको छ । वि.सं. २०७४ को स्थानीय तहका लागि भएको निर्वाचनमा, समग्रमा ३८ प्रतिशत स्थानहरू महिलाले जितेका थिए भने २१ प्रतिशत स्थानहरूमा दलित जनप्रतिनिधिहरू निर्वाचित भएका थिए । यसले महिला र अल्पसंख्यकहरूलाई शासन प्रक्रियामा औपचारिक रूपमा सहभागी हुने अवसर प्रदान गरेको छ । पालिकाहरूमा महिलाहरूले ९१ प्रतिशत उप-पदहरू (उपमेयर तथा उपाध्यक्ष) जितेका थिए तथा पुरुषहरूले ९८ प्रतिशत प्रमुख/अध्यक्ष पदहरू जितेका थिए । हाल निजामती सेवामा महिलाहरूको सहभागिता २५ प्रतिशत रहेको छ । यो अनुपात वि.सं. २०५० मा ११ प्रतिशत रहेको थियो ।

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका क्रियाकलापहरूमा प्रभावकारी ढंगबाट लैङ्गिक समानता र सामाजिक समावेशीकरणलाई समाहित गर्न तथा त्यसको अनुगमन गर्नका लागि सीमित मात्रामा संयन्त्रहरू छन् ।

लैङ्गिक उत्तरदायी बजेटको अवधारणाअनुसृत खर्च भए/नभएको अनुगमन गर्नु आवश्यक छ ।

### वित्तीय क्षमता तथा स्थानीय सरकारको राजस्व परिचालन

संविधानबाट प्राप्त जिम्मेवारी पूरा गर्न, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले आ-आफ्ना प्राथमिकताहरूसँग मिल्ने गरी बजेट तर्जुमा गर्न सक्ने गरी पर्याप्त निर्णयको अधिकार आवश्यक पर्दछ । आ.व. २०७५/७६मा, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको खर्च कुल राष्ट्रिय खर्चको ३० प्रतिशत रहेको थियो । धेरै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले आफ्नै स्रोतहरूबाट पनि राजस्व संकलन गर्ने गरेका छन् । आ.व. २०७४/७५ मा स्थानीय सरकारहरूको आफ्नै स्रोतबाट हुने राजस्वको संकलन दर ७२ प्रतिशत रहेको थियो ।

विद्यमान अन्तर-सरकारी वित्त संरचनामा, प्रदेश वा स्थानीय सरकारहरूलाई राजस्व संकलन गर्नका लागि प्रोत्साहित गर्ने कुनै उल्लेख्य उद्देश्यहरूको व्यवस्था छैन । यसका साथै, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका खर्चको आवश्यकता पनि अभै स्पष्ट हुन सकेको छैन ।

### प्रशासनिक पूर्वाधार तथा अन्तर-आबद्धता (Connectivity)

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका तहमा प्रशासनिक पूर्वाधार तथा अन्तर-आबद्धताको विकासमा मापनयोग्य प्रगति भएको छ । अधिकांश प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू उनीहरूको प्रशासनिक पूर्वाधार तथा अन्तर-आबद्धताको विकासको प्रक्रियामा छन् । सबै प्रदेशका अधिकांश मन्त्रालयहरूमा विद्युत्, टेलिफोन तथा इन्टरनेटको सुविधा पुगेको छ । करिब ५४ प्रतिशत स्थानीय सरकारहरूसँग उनीहरूले प्रयोग गरिरहेका भवनहरूमध्ये कहीमा स्वामित्व छ र ७० प्रतिशत नगरपालिकासँग नगर सभाका लागि आवश्यक पर्ने सभा कक्ष उपलब्ध रहेको जनाएका छन् । ८२ प्रतिशत गाँउपालिका र नगरपालिकाहरू विद्युत्को राष्ट्रिय ग्रीडसँग जोडिएका छन् । करिब सबै गाँउपालिका र नगरपालिकाका केन्द्रहरू सडक सञ्जालले जोडिएका छन् र करिब ४७ प्रतिशत गाँउपालिका/नगरपालिकाहरूको कार्यालय भवनको निर्माण कार्य जारी रहेको छ । प्रदेशहरूमा पर्याप्त कम्प्युटरहरू उपलब्ध छन् र प्रत्येक कर्मचारीले एउटा कम्प्युटर चलाउन पाउने स्थिति रहेको छ ।

- प्रदेश तथा स्थानीय सरकार तहमा पूर्वाधारका लागि बजेटको उपलब्धता सीमित रहेको छ ।
- पूर्वाधारसहितका सम्पत्ति व्यवस्थापनको दीर्घकालीन पद्धतिको अभाव रहेको छ ।
- धेरैजसो प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूसँग कागजातमा आधारित परम्परागत प्रकारको सम्पत्ति लगत प्रणाली विद्यमान छ ।
- मर्मत तथा सम्भारको लागतको तथ्याङ्क संकलनका लागि प्रक्रियाहरू परिभाषित छैनन् ।
- मर्मत-सम्भार भएको खर्चको अनुगमन तथा अभिलेखीकरण प्रणालीको अभाव रहेको छ ।

## जनशक्ति व्यवस्थापन तथा विकास

- संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूमा दरबन्दीको आवश्यकताको पहिचान गर्न संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरिएको थियो । यसले कर्मचारीहरूको समायोजन गर्न सहयोग पुऱ्याएको थियो ।
- सार्वजनिक सेवाअन्तर्गतका निजामती कर्मचारीहरूलाई संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा गरिएको समायोजनले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई संविधान प्रदत्त अधिकारको प्रयोग गर्न केही हदसम्म सहज भएको छ ।
- लोक सेवा आयोगले स्थानीय तहमा रहेको कर्मचारीको अभावलाई पूर्ति गर्नका लागि भर्ना प्रक्रिया शुरु गरिसकेको छ ।
- संघ सरकारका वरिष्ठ सह-सचिवहरूलाई प्रदेश सरकारका सचिवको रूपमा गरिएको सरुवा प्रदेश तहमा जनशक्तिको क्षमता बढाउने तथा संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यका साथ गरिएको थियो ।
- अधिकांश प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूका पदाधिकारीहरूले संघीय मामिलाका विषयमा तालिम प्राप्त गरेका छन् ।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा चाहिने जनशक्तिमध्ये ५० प्रतिशत अर्भै पूर्ति हुन बाँकी छ ।
- संघीयताको सन्दर्भमा संघ सरकारको जिम्मेवारी (नीति निर्माण र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन) पुरा गर्न संघ सरकारका विषयगत मन्त्रालयहरूको क्षमता कम रहेको छ भने उनीहरू अब जिम्मेवार नरहने वा कम जिम्मेवार हुने कार्यान्वयनसँग सम्बद्ध कार्यहरूमा भने उनीहरूको क्षमता उच्च रहेको छ ।

## अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

- विकासका गतिविधिहरूको अनुगमन तथा सहजीकरणका लागि संविधानले विशेष व्यवस्था गरेको छ ।
- संविधानले देहाय बमोजिमका निकायलाई अनुगमनको कार्यभार सुम्पेको छ:
  - कानूनमा उल्लेख गरिए बमोजिम संसदीय समितिहरू
  - जिल्ला समन्वय समिति
  - सेवा प्रवाह तथा प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको जिम्मेवारी स्पष्टतः परिभाषित गरिएको छैन ।
  - कार्यसम्पादनका लागि अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली तथा तथ्यांकको अभाव रहेको छ ।

## सुझावहरू

कार्य	विवरण
संघीयता कार्यान्वयन गर्न मार्गचित्रको तर्जुमा गर्ने	मार्गचित्रले सुधारका प्राथमिकता तथा तिनको सिलसिलालाई प्रस्तुत गर्दै सुधार प्रक्रियाको कार्यान्वयनलाई बलियो बनाउन सहयोग गर्नेछ ।
बाँकी रहेका महत्वपूर्ण कानूनहरू जारी गर्ने	संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि निजामती सेवासम्बन्धी निम्न कानूनहरू जारी गर्नु आवश्यक रहेको छ: संघीय निजामती सेवासम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, प्रहरी व्यवस्थापन विधेयक, अन्तर-सरकारी समन्वयसम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, र साभा अधिकारसँग सम्बन्धित क्षेत्रगत कानूनहरू ।
संघीयताको कार्यान्वयनका लागि सञ्चार नीतिको तर्जुमा गर्ने	सञ्चार नीतिले (क) सुधार प्रक्रिया, यसको प्रयोजन तथा लाभका बारेमा साभा बुझाइको प्रवर्द्धन गर्न, (ख) नागरिकहरूलाई नयाँ प्रणालीबाट प्राप्त हुने फाइदा तथा कार्यान्वयनका चुनौतीहरूलाई बुझ्ने अवसर प्रदान गर्न, र (ग) संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा बढ्दै गइरहेको पारदर्शिताको आवश्यकतालाई पूर्ति गर्न सहयोग पुऱ्याउने प्रकारका सूचनाहरूको सम्प्रेषण गर्न सहयोग गर्नेछ ।
क्षमता विकासका लागि एक विस्तृत रणनीति तथा कार्यक्रमको तर्जुमा गर्ने	यो रणनीतिले निम्न कुरा समेट्न सक्छ: (क) संघीयताको सिद्धान्त तथा संयन्त्रहरूको विषयमा जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूको बुझाइलाई अझ गहन बनाउने, (ख) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद, सार्वजनिक लगानीको व्यवस्थापन, र नागरिक सहभागिता जस्ता क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने सीप भएका कर्मचारीहरूको सुनिश्चितता गर्ने, (ग) संघीयताको सन्दर्भमा सरकारी अधिकारीहरूलाई औपचारिक अनुशिक्षण दिनका लागि प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूलाई सहयोग गर्ने, र (घ) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूबीच एक-आपसमा र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू तथा संघीय सरकारबीचको समन्वयलाई बलियो बनाउन संयन्त्र तथा प्रक्रियाहरूको विकास गर्ने ।
भौतिक पूर्वाधार र कार्यालय भवन सुधार योजनाको तर्जुमा गर्ने	भौतिक पूर्वाधार र कार्यालय भवन सुधार योजनाले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको पूर्वाधारसँग सम्बन्धित क्षमताको सुदृढीकरणका लागि सरकारी प्राथमिकताको पहिचान गर्नेछ । यसको उद्देश्य समयमै आवश्यक गुणस्तर तथा परिणाममा प्रशासनिक कार्यालय भवनहरूको व्यवस्था गर्न पर्याप्त बजेटको सुनिश्चितता गर्ने रहेको छ ।
संघीयताका लागि आवश्यक संस्थागत संरचनाको निर्माण	संघीयता कार्यान्वयनमा सहयोग गर्न एक संघीयता कार्यान्वयन इकाइको स्थापना गर्न सकिनेछ । यो इकाइलाई प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूसँगको समन्वयमा सरकारका लागि अन्तर-सरकारी प्रणालीको निरन्तर मूल्याङ्कन गर्ने जिम्मेवारी दिन सकिनेछ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको समन्वयमा यस इकाइलाई प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालयमा राख्न सकिने छ ।
एक आधुनिक तथा प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको स्थापना गर्ने	संघीयता कार्यान्वयनको व्यवस्थित लेखाजोखा गर्न एक प्रभावकारी एवं आधुनिक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको आवश्यकता रहेको छ । यस अन्तर्गत एक संघीयता कार्यान्वयन इकाइको स्थापना गर्न उपयुक्त हुन्छ । साथै, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको वित्तीय व्यवस्थापन र त्यसको प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गर्ने प्रणालीको पनि विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ । प्रस्तावित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीबाट प्राप्त हुने प्रतिवेदनहरूको समीक्षा संघ र प्रदेश दुवै तहमा हुने अन्तर-सरकारी समन्वय बैठकहरूमा संयुक्त रूपमा गर्न सकिनेछ ।