आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधारहरु:

पृष्ठभूमी:

नेपालको संविधानमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई वित्तीय संघीयताको यौटा महत्वपूर्ण आयामको रूपमा स्वीकार गर्दै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच स्रोतको न्यायोचित बाँडफाँट गर्न विभिन्न व्यवस्थाहरु गरिएको छ। वित्तीय संघीयताको विविध आयामहरू मध्ये संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका खर्च तथा राजस्व जिम्मेवारीलाई संविधानको अनुसूचीमा प्रस्ट पारिएको छ। रक्षा, परराष्ट्र, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, राष्ट्रिय मानक, केन्द्रीयस्तरका पूर्वाधार लगायतका विषयहरू संघको क्षेत्राधिकारमा रहने, प्रदेश प्रशासन, प्रदेशस्तरका पूर्वाधार, कृषि, भूमि व्यवस्थापन लगायतका जिम्मेवारी प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा रहने र स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, आधारभूत शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य, कृषि तथा पशुपालन, स्थानीयस्तरका पूर्वाधार लगायतका विषय स्थानीय तहको जिम्मेवारीमा रहने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ। कतिपय विषयहरु संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा सूचीमा समेत रहेका छन्। त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरुले आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दा संविधानमा उल्लिखित राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तहरूबाट पनि निर्देशित हुने गर्दछन्। प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको सूची अध्ययन गर्दा प्रदेशहरू विकास निर्माणका कार्यमा मुख्य भूमिकामा रहने र स्थानीय तह सेवा प्रवाहको प्रमुख संयन्त्र रहने व्यवस्था रहेको देखिन्छ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व जिम्मेवारीको बाँडफाँट समेत संविधानमा नै गरिएको छ। केही राजस्व जिम्मेवारी प्रदेश र स्थानीय तहमा संविधानत: निक्षेपण गरिएको भए तापनि अधिकांश राजस्व जिम्मेवारी केन्द्र सरकारको क्षेत्राधिकारमा रहने व्यवस्था रहेको छ। भन्सार महशुल, अन्त:शुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर लगायतका करहरू संघीय सरकारको क्षेत्राधिकारमा पर्दछन भने घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, कृषि आयमा कर तथा स्थानीय कर जस्ता विषय प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका छन्।

प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्व परिचालनका तुलनामा अधीक लागत लाग्ने सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने भएकाले नै नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुपर्ने भएको हो। शिक्षा, स्वास्थ्य, पूर्वाधार निर्माण लगायतका बृहत्तर सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा विकास निर्माणमा प्रदेश र स्थानीय तहका साथसाथै संघीय सरकारले समेत महत्त्वपूर्ण भुमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ। प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रवाह हुने सेवाको गुणस्तर कायम गर्नु पनि केन्द्र सरकारको जिम्मेवारी हो। त्यस्तै, बृहत राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्नका लागि नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। यसर्थ, नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारका विकास निर्माण र सेवा प्रवाहका जिम्मेवारीलाई सम्बोधन गर्न र प्रदेश तथा स्थानीयस्तरबाट केन्द्रीय नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्नका लागि सशर्त अनुदान हस्तान्तरण हुने व्यवस्था रहेको छ।

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो कार्य जिम्मेवारी पुरा गर्न सकुन भन्ने अभिप्रायले राजस्व बाँडफाँट, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा

हस्तान्तरण हुने व्यवस्था संविधानमा नै गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा ६० को उपधारा ३ मा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै, संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ग) मा राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुने व्यवस्था रहेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दाफा (३), उपदफा (१) को खण्ड (ख) मा प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी पनि आयोगकै हुने व्यवस्था गरिएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६को उपदफा (२) मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रचलित कानुन बमोजिम उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानका सम्बन्धमा नेपाल सरकार तथा प्रदेशलाई सिफारिस गर्दा आयोगले देहायबमोजिमका आधारहरु लिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

क. राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था;
ख. प्रदेश र स्थानीय तहको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता मानव विकास सूचकाङ्क;
ग. सन्तुलित विकासको अवस्था;
घ. आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था;
ङ. जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा;
च. राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता;
छ. खर्चको आवश्यकता

त्यस्तै अन्तरसरकारी वित्त व्यावस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा शर्त तोक्न सक्ने र त्यस्तो शर्तको पालना गर्नु प्रदेश र स्थानीय सरकारको दायित्व हुने प्रावधान रहेको छ । संवैधानिक र कानुनी प्रावधानहरू बमोजिम सशर्त अनुदान राष्ट्रियस्तरका नीति तथा कार्यक्रम को कार्यान्वयन गर्न र केन्द्रीय सरकारबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम तथा आयोजना कार्यान्वयन गर्नका लागि लक्षित हुने देखिन्छ । त्यसैगरी प्रदेश सरकारले समेत आ-आफ्ना प्रदेश अन्तर्गतका स्थानीय सरकारबाट प्रदेशस्तरका नीति तथा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न र प्रदेशस्तरका पुर्वाधार विकास तथा मानक स्थापित गर्नका लागि स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने सक्ने देखिन्छ ।

सशर्त अनुदानका आधार सिफारिसका लागि अबलम्वन गरिएको विधि

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने र प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानका आधारहरू सिफारिस गर्नका लागि आयोगबाट विभिन्न चरणमा छलफल तथा अन्तरक्रिया हुनुका साथै यस सम्बन्धमा रहेका नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थाको पुनरावलोकन गरिएको छ । खासगरी नेपालको संविधानका विविध व्यवस्थाहरू; राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४;

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४; स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४; नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन लगायतका दस्तावेजमा भएका प्रावधानहरूको अध्ययन गरिएको छ। नेपाल सरकारबाट साविकमा सञ्चालनमा रहेका कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूको समेत पुनरावलोकन गरिएको छ।

आर्थिक बर्ष २०७५/७६ को बजेट तयारीको चरणमा, संघबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको हस्तान्तणको अनुमानित खाँका निर्धारण गर्न सकिएमा आगामी आ.व.को बजेट तयारी यथार्थपरक र कार्यान्वयनयोग्य हुन सक्ने देखी, सबै केन्द्रीयस्तरका मन्त्रालयहरूसँग आगामी आ.व.का लागि प्रस्तावित कार्यक्रमका सम्बन्धमा छलफल गरिएको थियो। वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी नेपाल सरकारका सचिवज्यूहरुसँग गरिएको अन्तर्क्रिया तथा सातवटै प्रदेश सरकारहरूसँग गरिएको अन्तर्क्रिया कार्यक्रममा उनीहरुका अपेक्षा तथा आवश्यकताहरूको पहिचान गरिएको थियो। राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था बमोजिम सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्नुपर्ने संविधानको मर्मलाई आत्मसात गर्दै आगामी आ.व. मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्ने कार्यक्रमको पहिचान गर्नका लागि गठित टोलीमा नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोगका साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट प्रतिनिधित्व भएको थियो।

आ.व. २०७५/७६ मा सशर्त अनुदान वितरणका आधारहरू

संविधानमा उल्लिखित व्यवस्था, ऐनमा तोकिएका आधारहरुलाई मध्यनजर गर्दै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदान हस्तान्तरणका लागि देहायका आधारहरू निर्क्यौल गरिएको छ।

नेपाल सरकारबाट हुने सशर्त अनुदान हस्तान्तरणका आधारहरू:

१. नेपाल सरकारले कार्यान्वयनमा ल्याउने राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारबाट सञ्चालन गरिनुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय स्रोत सशर्त अनुदान अन्तर्गत प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउन सक्नेछ।

२. संविधानको अनुसूचीमा भएको व्यवस्था बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारमा रहने चालु आ.व.मा नेपाल सरकारबाट सञ्चालन भैरहेका, आगामी आ.व.मा निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रमहरू तत् तत् तहमा हस्तान्तरण गरी तिनको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।

३. प्रदेश सरकार र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराइने देहायका अनुदानहरू सशर्त अनुदान अन्तर्गत उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।

   - कर्मचारी, शिक्षक, लगायतको तलब/भत्ता लगायत अनिवार्य खर्चका लागि उपलब्ध गराईने अनुदान,
   - संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र रहेका तर प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि उपलब्ध गराइने अनुदान,
   - विगतमा प्रवाह भैरहेको सेवालाई अविछिन्न रुपमा निरन्तरता दिनुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि दिइने अनुदान,

- विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका र कार्यान्वयनको चरणमा रहेका विकास आयोजनाहरुलाई पूर्णता दिनका लागि हस्तान्तरण हुने अनुदान,
- बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका कार्यक्रमहरू सञ्चालनका लागि दिइने अनुदान,
- वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान,
- नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यन्वयनका लागि सञ्चालन हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान।

४. सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट, मापनयोग्य, पूर्व-निर्धारित, र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्नेछ।

५. नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण भएका सशर्त अनुदान अन्तर्गत सञ्चालन गरिनुपर्ने कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी तत् तत् तहको हुनेछ।

६. सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम कार्यन्वयनका लागि प्रदेश र स्थानीय तहले नेपाल सरकारसँग प्राविधीक सहयोग/ सुझाव माग गरेमा नेपाल सरकारले त्यस्तो सहयोग/ सुझाव उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।

७. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू तर्जुमा गर्दा प्रदेश र स्थानीय सरकारले संघीय बिषयगत मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नुपर्नेछ।

८. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू समेत प्रदेश र स्थानीय सरकारले आ-आफ्नो बजेटमा स्वीकृत गरी सञ्चालन गर्नुपर्नेछ।

९. सशर्त अनुदान अन्तर्गत सञ्चालन हुने, बहुबर्षीय ठेक्का स्वीकृत भएका कार्यक्रमहरू सम्पन्न गर्नका लागि आवश्यक पर्ने स्रोतको सुनिश्चितता नेपाल सरकारले गर्नुपर्नेछ।

१०. वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित, हस्तान्तरण हुने, कार्यक्रमहरूको अनुगमन, एकीकृत लेखाङ्कन तथा एकीकृत प्रतिवेदन तयारी, तथा दातृ निकाय/संस्थासँगको समन्वय लगायतको जिम्मेवारी नेपाल सरकारको हुनेछ।

११. हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम/आयोजनाको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अनुगमन केन्द्रका बिषयगत मन्त्रालयबाट गरिनुपर्नेछ। स्थानीय र प्रदेश तहबाट भएको भौतिक र वित्तीय प्रगतिका आधारमा नेपाल सरकारले चौमासिक रुपमा अनुदान रकम निकासा गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउनुपर्नेछ।

१२. शीर्षकगत रूपमा अनुदान हस्तान्तरण हुने हुदाँ उपयुक्त अनुगमन औजार विकास गरी त्यस्तो रकमको खर्चको अनुगमन गर्नुपर्नेछ। यसका लागि शुत्र (Sub-National Treasury Regulatory Application) वा अन्य यस्तै प्रकृतिको सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।

प्रदेश सरकारबाट हुने सशर्त अनुदान हस्तान्तरणका आधारहरू:

प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी कानून बमोजिम आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय हस्तान्तरणका लागि देहायका आधारहरू सिफारिस गरिएको छ। प्रदेश सरकारहरूले स्थानीय तहलाई देहायका आधार बमोजिम सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्नका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी कानून प्राथमिकताका साथ निर्माण गर्नुपर्ने देखिन्छ। प्रदेश वित्तीय हस्तान्तरण सम्वन्धी कानूनको अभावमा संविधानको भावना र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को व्यवस्था बमोजिम प्रदेश बाट हुने सशर्त अनुदान हस्तान्तरणका लागि देहायका आधारहरू सिफारिस गरिएको हो।

१. प्रदेश सरकारले आफ्ना प्रदेशस्तरीय नीति, कार्यक्रम, मानक तथा पूर्वाधार कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्न सक्नेछ।
२. प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा केन्द्र सरकारबाट स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएका कार्यक्रममा दोहोरो नपर्ने गरी गर्नुपर्नेछ। यस आधार बमोजिम सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा समपूरक अनुदान अन्तर्गतका कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि बाधा पर्ने छैन।
३. सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट, मापनयोग्य, पूर्व-निर्धारित, र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्नेछ।
४. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू तर्जुमा गर्दा स्थानीय सरकारले प्रदेशका बिषयगत मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नुपर्नेछ।
५. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू स्थानीय सरकारहरूले आ-आफ्नो बजेटमा स्वीकृत गरी सञ्चालन गर्नुपर्नेछ।
६. प्रदेश सरकारबाट प्रदेश स्तरीय नीति तथा कार्यक्रम बमोजिम बहुबर्षीय ठेक्का स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किसिमका कार्यक्रम/आयोजना सशर्त अनुदान अन्तर्गत स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम / आयोजना सम्पन्न गर्नका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय स्रोतको सुनिश्चितता प्रदेश सकारले गर्नुपर्नेछ।
७. हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम/आयोजनाको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अनुगमन प्रदेशका बिषयगत मन्त्रालयबाट गरिनुपर्नेछ। कार्यक्रम/आयोजनाको भौतिक र वित्तीय प्रगतिका आधारमा प्रदेश सरकारले चौमासिक रुपमा अनुदान रकम निकासा गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउनु पर्नेछ।

****