प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदान

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ का लागि प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सिफारिस।

सिफारिस गरिएको मितिः २०७७/०२/०८ गते, विहिवार।

१. पृष्ठभूमि

राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक र पूर्वाधारको अवस्था अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने संवैधानिक तथा कानुनी प्रावधान रहेको छ। नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ग) मा राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक र 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। त्यसैगरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ को उपदफा (१) को खण्ड (ख) मा प्रदेश कानून वमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुने व्यवस्था रहेको छ। उल्लेखित व्यवस्था वमोजिम प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी सिफारिस गरिएको छ।

२. संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

२.१ संवैधानिक व्यवस्था

प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान सम्बन्धमा नेपालको संविधानमा देहायका व्यवस्थाहरू रहेका छन्-ः

धारा ६० को उपधारा (३):प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने;

धारा ६० को उपधारा (६): नेपाल सरकारले संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपुरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने;

धारा २५१ उपधारा (१) (ग): राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने।

२. २ कानुनी व्यवस्था

२.२.१ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ को उपदफा (१) को खण्ड (ख) मा प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार यस आयोगको हुने व्यवस्था रहेको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ को उपदफा (२)मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रचलित कानून बमोजिम उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानका सम्बन्धमा नेपाल सरकार तथा प्रदेशलाई सिफारिस गर्दा आयोगले संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ग) र उपदफा (१) मा उल्लिखित विषयहरूलाई आधार लिई गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। उक्त उपदफा (१) मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रचलित कानून बमोजिम उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानका सम्बन्धमा नेपाल सरकार तथा प्रदेशलाई सिफारिस गर्दा आयोगले देहायका आधार लिई सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छः

(क) प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क,
(ख) अन्य प्रदेश वा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था,
(ग) प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था,
(घ) प्रदेश तथा स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता,
(ङ) प्रदेश तथा स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा,
(च) प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता,

(छ) प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता।

२.२.२ अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ को उपदफा (३) मा प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार वमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

३. सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सैद्धान्तिक पक्षहरू

नेपालको संविधानको धारा ५६ को उपधारा (१) ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ भने सोही धाराको उपधारा (२) ले नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानून बमोजिम गर्नेछन् भनी उल्लेख गरेको छ। संविधानले तीनै तहका सरकारहरूको अधिकार तथा जिम्मेवारीको वारेमा स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको सम्बन्धमा उल्लेख गर्दै धारा २३२ को उपधारा (१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी स्पष्ट मार्गदर्शन गरेको छ। सोही सिद्धान्तका आधारमा संघ, सातवटा प्रदेश र ७५३ वटा स्थानीय सरकारहरू संविधानको मर्म र भावना अनुसार आ-आफ्ना क्षेत्रमा क्रियाशिल रहेको अवस्था छ।

राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक नीति तथा कार्यक्रम, मानक र पूर्वाधारको अवस्थालाई मध्यनजर गर्दै कुनै योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सशर्त अनुदानको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। संवैधानिक, कानुनी एवम् राष्ट्रिय अन्तराष्ट्रिय प्रतिवद्धता अनुसारको दायित्व पुरा गर्ने उदेश्यले एक तहको सरकारबाट अर्को तहको सरकारमा (सामान्यतः प्रदेश तथा स्थानीय तहमा) तहाँको आर्थिक, वित्तीय, प्राविधिक एवम् व्यवहारिक पक्ष समेतलाई ध्यान दिंदै सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने गरिन्छ।

प्रदेश सरकारले सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा अनुदान प्रदान गर्नुको उद्देश्य स्पष्ट हुनु जरुरी हुन्छ। अनुदान प्रदान गर्ने उद्देश्य यकीन भएपछि उक्त उद्देश्य प्राप्तीका लागि प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको आधारहरू सिफारिस गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा अनुदानको कार्यक्रम छनौट, सुपरिवेक्षण तथा अनुगमन संयन्त्रको समेत व्यवस्था गर्नुपर्दछ। सशर्त अनुदान प्रदान गर्नका लागि स्रोतको महत्तम उपयोग, क्षेत्रगत प्राथमिकताको चयन र समग्र राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक नीति एवम् मानक र मापदण्डको आंकलन, विश्लेषण र मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने हुन्छ भने यसरी प्रदान गरिए अनुरुपको सशर्त

अनुदानको उपयोगका सम्बन्धमा उल्लेखित नीति, मापदण्ड एवम् प्राथमिकता अनुरुपका सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको सुनिश्चतता हुनुपर्ने हुन्छ।

प्रदेश सरकारले सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा दिगो, फराकिलो तथा समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा दिने प्रकृतिका ठूला तथा मझौला योजनाको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ। प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आ-आफ्ना लक्ष्यहरू तय गर्दा साझा राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न मद्दत पुग्ने गरी गर्नुपर्ने हुन्छ।

४. सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सिफारिस

संविधानमा उल्लिखित व्यवस्था, कानूनमा तोकिएका आधारहरू र राष्ट्रिय प्रतिवद्धताहरूलाई दृष्टिगत गर्दै मुख्यतया देशव्यापी रूपमा राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने, राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक मानक स्थापित गर्ने वा सोको सुनिश्चितता गर्ने र स्थानीय तहमा रहेको पूर्वाधारको न्यूनतालाई पूर्ति गर्ने विषयहरूलाई मार्गदर्शनका रूपमा लिई आर्थिक वर्ष २०७७/७८ का लागि प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानका आधार देहाय वमोजिम तयार गरी सिफारिस गरिएको छः

(क) संविधानको अनुसूची ६ मा सूचीकृत कामहरू स्थानीय तहका सरकारहरूबाट कार्यान्वयन गराउँदा पूर्वाधार समेतका योजना तथा कार्यक्रमहरू।

(ख) स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउने संविधानको अनुसूची ७ मा भएका कार्यहरू।

(ग) स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउने संविधानको अनुसूची ९ मा दिईएका कार्यहरू।

(घ) प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारबाट सञ्चालन गरिनुपर्ने कुनै राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक नीति, योजना तथा कार्यक्रम वा मानक स्थानीय सरकार मार्फत लागु गराउने कार्यक्रमहरू।

(ङ) कुनै स्थानीय तहको कामबाट अरु स्थानीय तहलाई प्रभाव पर्ने योजना तथा कार्यक्रमहरू।

(च) विशेषतः स्वास्थ्य सेवाको क्षेत्र, पूर्वाधार विकासको क्षेत्र, शिक्षा विकासको क्षेत्र र कृषि उत्पादनको क्षेत्र विशेषका योजना तथा कार्यक्रमहरू।

(छ) कोभिड-१९को महामारीको नकरात्मक प्रभावलाई सम्वोधन गर्न स्थानीय तहबाट संचालन गरिनुपर्ने तत्काल खास योजना तथा कार्यक्रमहरू।

अतः संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड(ग), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६, अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्था ऐन, २०७४ को दफा ९, सशर्त अनुदान सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेका प्रदेश ऐनहरू, संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमै रहेको नेपालको अवस्था, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको मौजुदा प्रसासनिक एवम् सांगठनिक संरचना, जनशक्ती, मुलुकभित्र विगतदेखी गर्दै आएको विकासको प्रयास र नेपालले राष्ट्रिय एवम् अन्तराष्ट्रिय रूपमा गरेको प्रतिवद्धता समेतको अध्ययन, विश्लेषण र मनन गरी आयोगले आगामी आर्थिक वर्ष २०७७/७८ का लागि सशर्त अनुदानका आधार तयार गरी प्रदेश सरकारलाई सिफारिस गरेको छ।

५. सशर्त अनुदानको उपयोग र सो सम्बन्धी सुझावहरू :

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २८ मा यस ऐन वा प्रचलित कानून वमोजिम प्राप्त भएको अनुदानको रकम जुन प्रयोजनको लागि प्राप्त भएको हो सो प्रयोजनको लागि प्रयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था रहे वमोजिम सशर्त अनुदानको रूपमा प्राप्त भएको रकम पनि जुन प्रयोजनको लागि प्राप्त भएको हो सोही प्रयोजनमा उपयोग गर्नुपर्ने अनिवार्यता हुन्छ। सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा प्रदेश सरकारले कुनै योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक शर्त तोक्ने र सम्बन्धित स्थानीय तहले त्यस्तो शर्तको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। अतः प्रदेश तथा स्थानीय तहका सरकारले आ-आफ्ना लक्ष्य प्राप्तीका साथै साझा लक्ष्य हासिल गर्न र स्रोतको महत्तम परिचालनको प्रभावकारीता वृद्वी हुने गरी तथा त्यस्ता कार्यक्रममा नेपाल सरकारबाट प्रदान गरिने सशर्त अनुदानमा दोहोरोपन नहुने गरी प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको देहाय अनुसार उपयोग गर्नु पर्दछ।

(क) सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट, मापनयोग्य र कार्यान्वयन योग्य हुनुपर्ने।

(ख) सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन गराउने कार्यक्रमहरू राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक मापदण्ड र नतिजा सूचकका आधारमा निर्माण गरी कार्यक्रम छनौट गरिएको हुनुपर्ने।

(ग) सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू तर्जुमा गर्दा प्रदेश सरकारका विषयगत मन्त्रालय र सम्बन्धित स्थानीय तहसँग समन्वय गरेर मात्र गर्नुपर्ने।

(घ) प्रदेश सरकारले बजेट तर्जुमा गर्दा सशर्त अनुदानका सबै कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापहरू समावेश गरी शुरूमै एकै पटक विनियोजन गर्नुपर्ने। आर्थिक वर्षको बीचमा

कुनै नयाँ योजना तथा कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलाप कार्यान्वयन गर्न थप सशर्त अनुदान हस्तान्तरण नगर्ने।

(ङ) सशर्त अनुदानबाट संचालन हुने योजना तथा कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापहरू स्थानीय तहले आ-आफ्नो वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत गरी संचालन गर्नुपर्ने।

(च) सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण भएका योजना तथा कार्यक्रम कार्यन्वयनका लागि स्थानीय तहले प्रदेश सरकारसँग प्राविधिक सहयोग/सुझाव माग गरेमा प्रदेश सरकारका सम्बन्धित निकायले त्यस्तो सहयोग/सुझाव समयमै उपलब्ध गराउनुपर्ने।

(छ) स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा रहेका तर एउटै कार्यक्रम वा आयोजनाको रूपमा विकास भई एकभन्दा बढी स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजना वा तिनका सम्बन्धित अंश सम्बन्धित स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने गरी हस्तान्तरण गर्ने।

(ज) समान प्रकृतिका उदेश्य प्राप्तीका लागि विभिन्न विषयगत मन्त्रालयहरूबाट तर्जुमा गरिएका कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापहरू कार्यान्वयनका लागि त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापहरू दोहोरो नपर्ने गरी एकीकृत रुपमा गर्न सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने।

(झ) लागत प्रभावकारीतालाई प्रोत्साहित गर्ने गरी सशर्त अनुदान रकमको उपयोग गर्दै योजना तथा कार्यक्रम संचालन गर्न उपयुक्त हुने।

(ञ) स-साना आयोजना र कार्यक्रममा स्रोत छर्नुभन्दा ठूला रणनीतिक योजना कार्यान्वयनमा प्राथमिकता दिनुपर्ने आवश्यकता छ। तसर्थ प्रदेश सरकारले सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा दिगो, फराकिलो तथा समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा दिने प्रकृतिका ठूला तथा मझौला योजनाको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्ने।

(ट) कोभिड-१९ को महामारीको प्रभाव, प्रदेशभरमा उपलव्ध स्वास्थ्योपचार सम्बन्धी सेवा र पूर्वाधारको अवस्था एवम् उपलब्धता, आधारभूत स्वास्थ्य सेवा उपर आम सर्वसाधारण जनताको पहूँच लगायत भविष्यमा प्रदेशभरको स्वास्थ्य सेवामा सहजता एवम् सर्वसुलभता हुने ढंगका योजना वा कार्यक्रमको पुर्वानुमान गर्दै समग्र स्वास्थ्य सेवाको आवश्यकता र प्राथमिकतालाई ख्याल राखी सो सम्वन्धी योजना वा कार्यक्रम संचालन गर्न गराउनमा बिशेष शर्तनामाका साथ सशर्त अनुदान रकमको उपयोग गर्नु उचित हुने देखिन्छ। साथै आवश्यक परेमा यस प्रकारका

महामारीले भविष्यमा पार्ने प्रभाव, सो को रोकथाम र नियन्त्रणका लागि यस सम्बन्धी योजना तथा कार्यक्रममा आवश्यकता अनुसारको लचकताका साथ सशर्त अनुदान रकमको उपयोग गर्न उचित हुने देखिन्छ।

(ठ) प्रदेशभर शिक्षाको बिकासका लागि आधारभुत शैक्षिक पूर्वाधार निर्माण गर्न र गुणस्तरीय शिक्षाको अभिवृद्धी एवम् आधारभुत शिक्षामा आम नागरिकको पहूँच स्थापित गर्नका लागि समेत शिक्षा सम्वन्धी निश्चित योजना वा कार्यक्रम संचालन गर्न गराउनमा खर्चको दक्षता वृद्धिलाई प्रोत्साहित गर्ने जस्तो शर्तहरू समेतकासाथ सशर्त अनुदान रकमको उपयोग गर्नु उचित हुने देखिन्छ।