



राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ का लागि

प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हुने राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी
सिफारिस

२०७५ जेठ
काठमाडौं

१. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई वित्तीय संघीयताको यौटा महत्वपूर्ण आयामको रूपमा स्वीकार गर्दै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच स्रोतको न्यायोचित बाँडफाँट गर्न विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएको छ। वित्तीय संघीयताको विविध आयामहरूमध्ये संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका खर्च तथा राजस्व जिम्मेवारीलाई संविधानको अनुसूचीमा प्रष्ट 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 विषयहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा सूचीमा समेत रहेका छन्। त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दा नेपालको 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 संविधानतः निक्षेपण गरिएको भए तापनि अधिकांश राजस्व जिम्मेवारी केन्द्र सरकारको क्षेत्राधिकारमा रहने व्यवस्था रहेको छ। भन्सार महसूल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर लगायतका करहरू संघीय सरकारको क्षेत्राधिकारमा पर्दछन् भने घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, कृषि आयमा कर तथा स्थानीय कर जस्ता विषय प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका छन्।

शिक्षा, स्वास्थ्य, पूर्वाधार निर्माण लगायतका बृहत्तर सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा विकास निर्माणमा प्रदेश र स्थानीय तहका साथसाथै संघीय सरकारले समेत महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ। संविधानतः निक्षेपण गरिएका जिम्मेवारीहरू पुरा गर्नका लागि र सार्वजनिक सेवामा सबै जनताको पहुँच सुनिश्चित गर्नका लागि स्रोतको न्यायोचित पुनर्वितरण सुनिश्चित गर्न संविधानमा नै अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको हो। प्रदेश सरकारहरू समेत आफ्नो क्षेत्राधिकार भित्रका स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहमा समता र गुणस्तर कायम गर्न जिम्मेवार हुने भएकाले प्रदेश अन्तर्गतका स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकताविचको अन्तर

सम्बोधन गर्न जिम्मेवार हुनुपर्ने भएको हुदाँ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा राजस्व बाँडफाँट तथा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण हुनुपर्ने देखिन्छ।

२. संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापनका सम्बन्धमा नेपालको संविधानमा विभिन्न व्यवस्थाहरू रहेका छन्। संविधानको धारा ६० को उपधारा (३) मा प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने र उपधारा (८) मा राजस्व बाँडफाँट गर्दा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी र असमानताको न्यूनीकरण, बञ्चित्ताकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नुपर्ने विषयहरूलाई ध्यान दिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै धारा २५१ उपधारा (१) को खण्ड (घ) मा प्रदेश सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने काम कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुने व्यवस्था छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन तथा यसको काम कर्तव्य तथा अधिकारका सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गरी संविधानको धारा २५० तथा २५१ को मर्मलाई स्पष्ट रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि तर्जुमा गरिएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा राजस्व बाँडफाँटका लागि देहायका आधारहरू तोकिएका छन्।

- जनसंख्या र जनसांख्यिक विवरण,
- क्षेत्रफल,
- मानव विकास सूचकाङ्क,
- खर्चको आवश्यकता,
- राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास,
- पूर्वाधार विकास,
- विशेष अवस्था।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २१ को उपदफा ४ अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम र आफ्नो आन्तरिक राजस्वबाट प्रशासनिक खर्च पुऱ्याउनुपर्ने र सोही ऐनको दफा २३ को उपदफा ४ अनुसार प्रशासनिक खर्च व्यहोर्न घाटा बजेट पेश गर्न नसकिने व्यवस्था रहेको छ।

३. आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को राजस्व बाँडफाँट सिफारिसका लागि आयोगले अवलम्बन गरेको विधि:

सरकारहरू बीच हुने स्रोतको बाँडफाँट एवं वित्तीय हस्तान्तरणलाई बढि पारदर्शी, न्यायसम्मत र सन्तुलित तुल्याउनका लागि नै एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिएको हो। संविधानको यसै मर्मलाई आत्मसात् गर्दै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिसका लागि देहाय बमोजिमको विधि अवलम्बन गरेको छ।

- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा उल्लिखित आधारहरू सम्बोधन गरिएको,
- खण्डीकृत तथ्याङ्क (Disaggregated Data) प्राप्त हुन नसकेको अवस्थामा नजिकको तथ्याङ्क प्रयोग गरी सूचकाङ्क निकर्षण गरिएको,
- स्थानीय तहबाट प्राप्त तथ्याङ्कको विस्तृत अध्ययन गरिएको,
- तथ्याङ्कको वैधता (Validity) परीक्षण गर्न भौगोलिक क्षेत्र, प्रदेश एवं स्थानीय तहका प्रकार र बसोबासको सघनता जस्ता पक्ष समेत समेट्ने गरी नमुना तथ्याङ्क सङ्कलन गरिएको,
- सेवा प्रवाहको लागत अनुमान, आर्थिक-सामाजिक विभेदको अवस्था र स्थानीय तहको क्षमता आँकलन सम्बन्धमा विस्तृत अध्ययन गरिएको,
- प्रदेश मन्त्रीमण्डल, प्रमुख सचिव र प्रदेश मन्त्रालयका सचिवहरूसँग अन्तरक्रिया गरिएको,
- विभिन्न तहका सरकारहरूको न्यूनतम खर्च एवं पूर्वाधार विकासको आवश्यकता समेतका आधारमा खर्चको आवश्यकता आँकलन गरिएको,
- राजस्वको अधिकार, स्थानीय तहबाट प्राप्त विवरण र स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सचिवालयबाट प्राप्त विवरणको समेतको आधारमा राजस्व प्रक्षेपण गरिएको,
- देहायका सूचकाङ्क तयार गरिएको:-
 - **मानव विकास सूचकाङ्क** - राष्ट्रिय जनगणना, २०६८ र नेपाल मानव विकास प्रतिवेदन, २०१४ मा जिल्लास्तरसम्म मात्र मानव विकास सूचकाङ्क उपलब्ध भएको हुँदा भौगोलिक क्षेत्र, ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्र एवं जिल्लास्तरको तथ्याङ्कका आधारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहसम्मको मानव विकास सूचकाङ्क तयार गरिएको छ।
 - **मानव गरिबी सूचकाङ्क** - राष्ट्रिय जनगणना, २०६८ र नेपाल मानव विकास प्रतिवेदन, २०१४ मा जिल्लास्तरसम्म मात्र मानव गिबी सूचकाङ्क उपलब्ध भएको हुँदा भौगोलिक क्षेत्र, ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्र एवं जिल्लास्तरको तथ्याङ्कका आधारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहसम्मको मानव गरिबी सूचकाङ्क तयार गरिएको छ।

- **पूर्वाधार सूचकाङ्क** — पूर्वाधार सूचकाङ्क तयार गर्दा कनेक्टिभिटीसँग सम्बन्धित सडक, विद्युत र सूचना प्रविधिको पहुँचलाई आधार मानिएको छ। यस अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहको सडक घनत्व (क्षेत्रफलमा सडकको लम्बाइ), विद्युत सेवाबाट लाभान्वित जनसंख्या र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा भएको पहुँचलाई आधारको रूपमा लिइएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहको पूर्वाधार सूचकाङ्क तयार गर्दा यी तीन क्षेत्रलाई फरक फरक भार दिइएको छ। स्थानीय तहको भूगोल सानो हुने भएकाले तीनवटै क्षेत्रले स्थानीय तहको विकास निर्माण र सेवा प्रवाहको लागतमा ठूलो प्रभाव पार्ने हुँदा सडक घनत्वलाई ५० प्रतिशत, विद्युतको उपलब्धतालाई ३० प्रतिशत र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा पहुँचको अवस्थालाई २० प्रतिशत भार दिई प्रत्येक स्थानीय तहको पूर्वाधार सूचकाङ्क तयार गरिएको छ।
- **सामाजिक-आर्थिक विभेद सूचकाङ्क** — प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य विभेद मापन गर्ने सम्पूर्ण तथ्याङ्क उपलब्ध नभएकाले यो पटकका लागि प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक विभेदको अवस्थालाई ५० प्रतिशत, सामाजिक विभेदको अवस्थालाई ४५ प्रतिशत र जलवायु परिवर्तन जोखिमको अवस्थालाई ५ प्रतिशत भार दिइएको छ। आर्थिक विभेदको प्रतिनिधि सूचकका रूपमा प्रदेश र स्थानीय तहको गरिबी, आश्रित जनसंख्या र पूर्वाधार विकासको अवस्थालाई लिइएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहको जातिगत विवरण, अपाङ्गता भएको जनसंख्याको अनुपात, प्रौढ तथा महिला साक्षरता, सुरक्षित खानेपानीमा भएको पहुँचलाई सामाजिक विभेदको प्रतिनिधि सूचकका रूपमा रूपमा लिइएको छ। यसका लागि केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग समेत नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्क र यस आयोगबाट गराइएको अध्ययनलाई प्रमुख आधारको रूपमा लिइएको छ।
- **न्यून विकास सूचकाङ्क** — राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा व्यवस्था भएअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था मापन गर्नका लागि प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहको विकास सूचकाङ्कले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्ने भएकाले सबै प्रदेश र स्थानीय तहको न्यून विकास सूचकाङ्क तयार गरिएको छ। यस्तो सूचकाङ्क तयार गर्दा पूर्वाधार विकासलाई ७० प्रतिशत, सेवा प्रवाहको लागतलाई २० प्रतिशत र आर्थिक सामाजिक विभेदलाई १० प्रतिशत भार दिइएको छ। यसका लागि केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग समेत नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्क र यस आयोगबाट गराइएको अध्ययनलाई प्रमुख आधारको रूपमा लिइएको छ।

- सूचकाङ्कहरू तयार गर्दा अंकगणितीय मध्यक (Arithmetic Mean) को प्रयोग गरिएको,
- आयोगबाट तयार पारिएका सूचकाङ्कहरूबाट आवश्यकता अनुसार एकीकृत सूचकाङ्क (Composite Index) तयार गरिएको।

४. आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा सिफारिस गर्दा लिइएका आधारहरू

माथि चर्चा गरिएका संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्था अनुसार हुने गरी प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हुने राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा सिफारिस गरिएको छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा सिफारिस गर्दा अवलम्बन गरिएका आधारहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ।

क. जनसंख्या र जनसांख्यिक विवरण (७० प्रतिशत):

जनसंख्या एवं आश्रित जनसंख्याको अनुपात जस्ता जनसांख्यिक विशेषताले स्थानीय तहको व्यवस्थापिका र सरकारको आकारमा प्रभाव पर्दछ, जसले गर्दा स्थानीय तहको प्रशासनिक खर्च समेत प्रभावित हुन्छ। जनसंख्याको आकार ठूलो भएपछि सेवा प्रवाहको दायरा पनि ठूलो हुन गई सञ्चालन खर्चमा बढोत्तरी हुन्छ, जसले सेवा प्रवाहको लागतलाई समेत प्रभाव पार्दछ। अतः जनसंख्यासम्बन्धी सूचकलाई ७० प्रतिशत भार दिइएको छ। राष्ट्रिय जनगणना, २०६८ को तथ्याङ्कको आधारमा जनसंख्यालाई दिइएको भारमध्ये प्रत्येक स्थानीय तहमा रहेको कुल जनसंख्यालाई ८० प्रतिशत र आश्रित जनसंख्याको अनुपातलाई २० प्रतिशत भार दिइएको छ।

ख. क्षेत्रफल (१५ प्रतिशत)

स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता तिनीहरूले ओगटेको क्षेत्रफलबाट प्रभावित हुन्छ। भूगोलका कारणले सेवा प्रवाहको लागत मात्र बढ्ने होइन, सञ्चालन खर्चमा समेत उल्लेख्य वृद्धि हुन्छ। यसकारण सम्बन्धित स्थानीय तहको क्षेत्रफललाई १५ प्रतिशत भार दिइएको छ।

ग. मानव विकास सूचकाङ्क (५ प्रतिशत)

राजस्व बाँडफाँटको रकमबाट मूलतः प्रशासनिक खर्च व्यहोरिने भए तापनि स्थानीय तहले मानव विकाससँग सम्बन्धित संवैधानिक दायित्व पूरा गर्नुपर्ने भएकाले स्थानीय तहको मानव विकास सूचकाङ्कलाई ५ प्रतिशत भार दिइएको छ।

घ. न्यून विकास सूचकाङ्क (१० प्रतिशत)

स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र विकासको अवस्थालाई सम्बोधन गर्नका लागि न्यून विकास सूचकाङ्कलाई १० प्रतिशत भार दिइएको छ।

प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा हुने राजस्व बाँडफाट सम्बन्धी सिफारिस अनुसूचिमा संलग्न गरिएको छ।

५. राजस्व बाँडफाटका आधार र ढाँचा सिफारिसका क्रममा देखिएका केही सीमाहरू

- आयोगका पदाधिकारीहरूको नियुक्ति भइनसकेको अवस्थामा कर्मचारीकै तहबाट राजस्व बाँडफाँट एवं समानीकरण अनुदानको आधार एवं ढाँचा तयार गरिएको,
- कानुनी व्यवस्था अनुरूप सबै विषयवस्तुलाई समेटिएको, तर कतिपय आधारभूत तथ्याङ्क उपलब्ध हुन नसकेकाले स्रोतको अनुमानको आधार तयार गर्दा निकटतम अनुमान (Proxy) प्रयोग गर्नुपरेको (जस्तै: खर्चको आवश्यकता आँकलनका लागि न्यून विकास सूचकाङ्क समेत प्रयोग गरिएको),
- आयोगको कार्यालय स्थापनाको छोटो समयमै राजस्व बाँडफाँट एवं वित्तीय समानीकरण अनुदानको आधार एवं ढाँचा तयार गर्नुपरेको।
