



राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

आयोगको वार्षिक
उत्सवको सु-अवसरमा प्रकाशित

स्मारिका
२०७६

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल



राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल

स्मारिका

(आयोगको वार्षिक उत्सव, २०७९ का अवसरमा प्रकाशित)

२०७९ आश्विन २७

स्मारिका

सर्वाधिकार © २०७९ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

२०७९ आश्विन

सम्पादक

जुद्ध बहादुर गुरुङ्ग : सदस्य

: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

सम्पर्क ठेगाना:

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

सिंहदरबार, काठमाडौं

टेलिफोन: ०१-४२००५९२

फ्याक्स: ०१-४२००५९३

इमेल: info@nnrfc.gov.np

वेबसाईट: <https://www.nnrfc.gov.np>

मुद्रण : हाइडल प्रेस प्रा.लि.

बागबजार, काठमाडौं

फोन नं. ०१-५३५००८७/५३५००९०

E-mail: heidelp ltd@gmail.com

मन्तव्य

मुलुक सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण भए पश्चात वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन मार्फत सङ्घीयतालाई सुदृढ गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको हो । अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धलाई परिभाषित गरी तहगत सरकारहरुबिच वित्तीय स्रोतको समन्यायिक बाँडफाँट गर्ने प्रमुख संवैधानिक दायित्व आयोगमा रहेको छ । नेपालको सङ्घीय अभ्यासमा कार्य जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र वित्तीय अधिकारको अधिक केन्द्रीकरण भएका कारण प्रदेश र स्थानीय तहमा फराकिलो वित्तीय अन्तर रहेको छ । यद्यपि सङ्घीय इकाइको वित्तीय अन्तरको आकलनलाई थप वस्तुनिष्ठ बनाउँदै लैजानु पर्ने आवश्यकता छ ।

संवैधानिक निकाय भएकोले आयोगको कार्यसम्पादनलाई निर्देशित गर्ने संवैधानिक सीमा र बन्धनहरु छन् । सङ्घीय संसदप्रति आयोगका पदाधिकारीहरु उत्तरदायी र जबाफदेही बन्नुपर्ने व्यवस्था छ । आयोगले राष्ट्रपति समक्ष वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्ने र राष्ट्रपतिबाट प्रधानमन्त्री मार्फत सङ्घीय संसदमा पेस हुने व्यवस्थाबाट आयोगका काम कारबाहीबारे सङ्घीय संसद समेत सुसूचीत हुने अवस्था रहन्छ । संविधानले परिकल्पना गरे अनुसारको कार्यसम्पादनको लागि कानुनी आधार, सचिवालय संरचना, जनशक्ति र वित्तीय एवम् भौतिक स्रोत साधनको व्यवस्था संविधानतः नेपाल सरकारले गर्नुपर्ने हुन्छ । यसै अनुरूप सङ्घीय संसदबाट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भएको छ । यस ऐनले आयोगको कार्यसम्पादनलाई थप निर्देशित र नियन्त्रित गरेको छ ।

संविधान अनुसार आयोगको पूर्ण संरचना हालसम्म तयार भइसकेको छैन । तथापि आयोगले आफ्नो संवैधानिक र अन्य कानुनी जिम्मेवारी प्रति पूर्ण प्रतिबद्ध रही हालसम्म पाँच ओटा आर्थिक वर्षका लागि सिफारिस र सुझाव दिने काम सम्पन्न गरेको छ । त्यसबाहेक आफ्नो कार्यक्षेत्रसम्बद्ध विभिन्न विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने, सरोकारवालासँग अन्तरक्रिया गर्ने, स्थलगत अवलोकन गर्ने लगायतका कार्यहरु गर्दै आएको छ । यस बिचमा आयोगबाट प्रथम पञ्चवर्षीय रणनीतिक योजना (२०७९/०८०- २०८३/०८४) र आयोगको सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति जारी भई कार्यान्वयनको चरणमा छन् ।

आयोगको वार्षिकोत्सवको अवसर पारी यो स्मारिका प्रकाशन हुन लागेको जानकारी गराउन पाउँदा मलाई असाध्यै खुसी लागेको छ । वित्तीय सङ्घीयता, राजस्व व्यवस्थापन, खर्च जिम्मेवारी, प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपयोग, स्रोत परिचालनसम्बन्धी विवाद समाधान, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन लगायतका विषयहरुको अध्ययन अनुसन्धान गरी ज्ञान निर्माण, विस्तार र प्रचार प्रसार गर्ने कार्यलाई समेत आयोगले आफ्नो कार्यक्षेत्र बनाएको छ । यस स्मारिकामा समावेश भएका लेख रचनाहरुले आयोगको कार्यसम्पादनमा उपयोगी हुनुका साथै वित्तीय सङ्घीयताको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने अध्येताहरुलाई उपयोगी हुने विश्वास लिएको छु ।

अन्त्यमा, यस स्मारिकालाई अन्तिम रूप दिन जिम्मेवारी लिई सम्पादन गर्नुहुने माननीय सदस्य जुद्ध बहादुर गुरुङ तथा अहोरात्र खटिनु हुने सदस्यज्यूहरु, सचिवज्यू लगायत सचिवालयका सबै कर्मचारीहरु र लेख रचना उपलब्ध गराएर सहयोग गर्नुहुने सम्पूर्ण व्यक्तित्वहरुलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

बालानन्द पौडेल

अध्यक्ष

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

सम्पादकीय

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय हो । नेपालको सङ्घीय संरचनामा तीनै तहका सरकारको खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक स्रोतको आकलन गरी न्यायोचित बाँडफाँट गर्न संविधानतः यस आयोगको स्थापना भएको हो । राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा निर्धारण गरी हिस्सा सिफारिस, समानीकरण अनुदानको परिमाण सिफारिस, सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस, आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस, प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीको हिस्सा सिफारिस, प्राकृतिक स्रोतको परिचालनमा तहगत सरकारको लगानी र प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार सिफारिस, सम्भावित विवाद निवारणका लागि अध्ययन अनुसन्धान, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धमा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने र सुभाव दिने लगायतका संवैधानिक एवम् अन्य कानुनी जिम्मेवारीहरू आयोगसँग रहेका छन् । आयोगबाट सम्पादन हुने सबै क्रियाकलापहरू यिनै जिम्मेवारी पूरा गर्न अभिप्रेरित छन् ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६ ले आयोगको अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी कार्यक्षेत्रलाई विस्तृत रूपमा समावेश गरेको छ । आयोगको प्रथम रणनीतिक योजना (२०७९/८०-२०८३/८४) ले अध्ययन, अनुसन्धान र संस्थागत सुदृढीकरणसँगै वित्तीय सङ्घीयतालाई सवलीकरण गर्ने उद्देश्य लिएको छ । सत्यनिष्ठा, तथ्यपरकता, व्यावसायिकता लगायतका सिद्धान्तलाई आयोगका कार्यसम्पादनका मार्गदर्शक सिद्धान्तको रूपमा उल्लेख गरेको छ । वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न अवयवहरूको अध्ययन अनुसन्धान गरिने, सरोकारवाला निकायहरूसँग प्रभावकारी समन्वय गरिने लगायतका रणनीतिहरू पनि तय गरिएको छ । यी र यस्तै रणनीतिहरूको कार्यान्वयन गर्नको लागि विज्ञहरूसँग राय, सहयोग र परामर्श गर्ने, सरोकारवालाहरूसँग छलफल र अन्तरक्रिया गर्ने, अनुसन्धानमूलक संस्थाहरूसँग सहकार्य गर्ने लगायतका कार्यनीतिहरू समावेश गरिएको छ ।

आयोगको वार्षिक उत्सव समारोहको अवसर पारी पहिलो पटक यस स्मारिकाको प्रकाशन गर्न लागिएको छ । सङ्घीयता, वित्तीय सङ्घीयता, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन, स्रोत व्यवस्थापन लगायतका विभिन्न क्षेत्रमा रही अध्ययन अनुसन्धान गर्नुभएका तथा नियमित रूपमा यिनै क्षेत्रमा रही कार्य अनुभव हासिल गर्नु भएका व्यक्तित्वहरूबाट लेख रचनाहरू सङ्कलन गरी प्रकाशन गरिएको छ । यस स्मारिकामा प्रकाशित लेखहरूमा लेखकका निजी विचारहरू समेटिएकाले आयोगको आधिकारिक धारणा नबुझिदिनुहुन अनुरोध गरिन्छ । यस प्रकाशनले आयोगको कार्यक्षेत्र, रणनीतिक उद्देश्य, सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति समेतलाई कार्यान्वयन गर्न सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ । स्मारिकामा समावेश गरिएका लेख रचनाहरूले वित्तीय सङ्घीयता र प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण एवम् उपयोगसम्बन्धी विषयमा चासो राख्ने जो कोहीलाई पनि उपयोगी हुने विश्वास लिइएको छ । पाठकहरूबाट प्राप्त हुने पृष्ठपोषणका आधारमा आगामी संस्करणहरू परिमार्जन गर्दै लगिने व्यहोरा जानकारी गराइन्छ ।

अन्त्यमा, यस स्मारिकाको प्रकाशनमा उत्प्रेरणा प्रदान गर्नुहुने आयोगका अध्यक्षज्यू, सहयोग गर्नुहुने सदस्यज्यूहरू, सचिवज्यू एवम् सचिवालयका कर्मचारीहरू लगायत लेख रचना उपलब्ध गराउनुहुने महानुभावहरू सबैमा कृतज्ञता ज्ञापन गर्दछु ।

सम्पादक

विषय सूची

वित्तीय सङ्घीयता र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

१.	सङ्घीय नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग	बालानन्द पौडेल	१
२.	वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका	डा. सोमलाल सुवेदी	११
३.	सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन र चुनौती	डा. राजन खनाल र ताराप्रसाद खरेल	२२
४.	सङ्घीयतामा वित्तीय सङ्घीयताको स्थान: अनुभव, प्रयास, उपलब्धी र अबको बाटो	डा. चन्द्रमणि अधिकारी	३३
५.	वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्त र नेपालमा यसको अभ्यास	हेमराज लामिछाने	४०
६.	नेपालमा सङ्घीयताको संरक्षकको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग	बिशाल कुमार चालिसे	४९
७.	नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास	ईश्वर पौडेल	६२
८.	राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गतिविधि	लक्ष्मीप्रसाद रेग्मी र विमला काफ्ले	७२

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण, अनुदान तथा आन्तरिक ऋण सिफारिस

९.	सङ्घीयतामा स्थानीय तहको राजस्व प्रशासन	डा. दामोदर रेग्मी	८१
१०.	वित्तीय समानीकरण अनुदानको वितरणमा खर्च आवश्यकताको निर्धारण	डा. गोपी कृष्ण खनाल	८९
११.	अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण: हाम्रो अभ्यास र अनुभव	डा. शान्तराज सुवेदी	९७
१२.	प्रदेश राजस्व परिचालनका उपायहरू	निर्मलहरि अधिकारी	१११
१३.	सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन र नेपालको अभ्यास	मुक्ति प्रसाद पाण्डे	१२७
१४.	नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा गरिएको वित्तीय हस्तान्तरणको वर्तमान अवस्था	दिनेश भट्टराई	१३४
१५.	मामिला अध्ययन: प्रदेश नं १ को आन्तरिक राजस्वको अवस्था विश्लेषण	चुडाराज सापकोटा	१५२
१६.	स्थानीय सरकारमा हुने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण: अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र नेपाल	अर्जुन शर्मा	१५९

प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन तथा रोयल्टी बाँडफाँट

१७.	प्राकृतिक स्रोत संरक्षणमा वित्तीय सङ्घीयताको भूमिका	जुद्धबहादुर गुरुङ्ग	१७२
१८.	प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा समुदायको पहुँचको अधिकार : अवसर, चुनौती र सम्भावना	दिलराज खनाल	१८५
१९.	प्राकृतिक स्रोत सौर्य ऊर्जा: यसको महत्त्व र चुनौतीहरू	प्रा.डा. इन्द्रबहादुर कार्की र प्रा.डा. खेम पौड्याल	१९१
२०.	नेपालमा जलविद्युत् क्षेत्रको रोयल्टी व्यवस्थापन सम्बन्धी विद्यमान अभ्यास	ई. खिमानन्द कँडेल	१९५
२१.	नेपालमा वायु ऊर्जाको सम्भावना र चुनौती	कुशल गुरुङ्ग र सम्राट पाठक	२०७
२२.	जलविद्युत् रोयल्टी र स्थानीय विकास	डिल्ली धिमिरे	२१६
२३.	सङ्घीयतामा वन स्रोतको वित्तीय योगदान कति?	डा. भरत पोखरेल	२२२
२४.	नेपालमा प्राकृतिक स्रोतको राजस्व बाँडफाँट र वन व्यवस्थापन	प्रा.डा. राजेश कुमार राई	२२५
२५.	नेपालमा वायु प्रदूषणको अवस्था, चुनौती, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका र अबको बाटो	शंकर प्रसाद पौडेल र गोविन्द प्रसाद लामिछाने	२३०
२६.	नेपालका खनिज सम्पदा : वर्तमान अवस्था र भावी सम्भावना	डा. कविराज पौड्याल	२३९
२८.	पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी र पर्यटन क्षेत्रको विकासमा यसको उपयोग	अनिश दाहाल	२४८

वित्तीय सङ्घीयता र
राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत
तथा वित्त आयोगको भूमिका

सङ्घीय नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

- बालानन्द पौडेल^१

लेख सार

राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्न सक्ने गरी सङ्घीय व्यवस्था अँगालिएको छ । सङ्घीय व्यवस्थाको सफलता वित्तीय सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनमा निर्भर रहन्छ । साधन स्रोतको उपयोग र उपलब्धताको असमानतालाई हटाई सबै सङ्घीय इकाइलाई समान अवसर उपलब्ध गराउनको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग गठन गरिएको छ । आयोगले संविधानले दिएका जिम्मा पूरा गरिरहँदा कतिपय समस्याहरू पनि रहेका छन् । संविधानले दिएका सीमाभित्र रही सबैले आफ्ना आफ्ना भूमिका पूरा गरेमा संविधानले निर्धारण गरेको गन्तव्यमा पुग्न सजिलो हुनेछ ।

परिचय

२०७२ सालपछाडि नेपाल संवैधानिक हिसाबले सङ्घीय संरचनामा गएको छ । हामीले तीन तहको सङ्घीयतालाई अपनाएका छौं । पछिल्लो समयमा सङ्घीयतामा गएका सबैजसो मुलुकले तीन तहको सङ्घीयता नै अपनाएको देखिन्छ । हामी भन्दा केही वर्षअगाडि सङ्घीयतामा गएको दक्षिण अफ्रिकाले पनि तीन तहको सङ्घीयता अपनाएको छ । तीन तहका शासकीय इकाइहरू परिभाषित गरिएको छ । तीनै तहका शासकीय इकाइहरूले राज्य शक्तिको प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्था मिलाइएको छ । कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिका सम्बन्धी अधिकारलाई राज्य शक्तिको रूपमा संविधानले नै परिभाषित गरेको छ । तीनै तहका सङ्घीय इकाइहरूले कार्यकारी, विधायनी र केही हदसम्म न्यायिक अधिकारको पनि प्रयोग गर्ने गरी परिभाषित गरिएको छ । न्यायिक कार्य भने मूलतः एकात्मक रूपमा नै राखिएको छ । यसरी हेर्दा सङ्घीयतामा गई सकेपछि मुलुकभरिका तीनै तहका सात सय एकसठ्ठी ओटै सङ्घीय इकाइहरूलाई राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने अधिकार दिइएको छ । संविधानले नेपालको सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता नेपाली जनतामा निहित रहेको भनेको छ । नेपाली जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता नेपाली जनताले तीनै तहमा जनप्रतिनिधिहरू छनौट गरी प्रयोग गर्दछन् । यो शासकीय हिसाबले धेरै ठूला फड्को मारेको मान्नु पर्दछ ।

संविधानले वित्तीय अधिकार तीनै तहमा बाँडफाँट गरेको छ । राजस्व उठाउने अधिकार दिएको छ । तीनै तहमा छुट्टा छुट्टैसञ्चित कोषको व्यवस्था गरेको छ । तीन ओटै तहले विनियोजन ऐन, आर्थिक ऐन, आन्तरिक ऋण उठाउने सम्बन्धी ऐन बनाउन सक्ने बन्दोबस्त गरिएको छ । तीन ओटै तहलाई शासकीय इकाइ मात्र नभै विकास इकाइ पनि मानिएको छ । त्यसैले प्रत्येक तहको आफ्नो आफ्नो आर्वाधिक योजना र त्यसलाई कार्यान्वयन गर्नको लागि वार्षिक बजेट ल्याउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यी तीन ओटै तहका जनता र भूगोल खप्टिने भएकाले कामको बाँडफाँटको प्रष्टता हुनु ज्यादै आवश्यक छ । काम पनि एक आपसमा खप्टिएमा कुन कामको लागि कसलाई प्रश्न गर्ने र कसलाई उत्तरदायी बनाउने भन्ने विषय नै अन्यौलमा पर्ने हुन्छ । एउटा तहले अर्को तहलाई दोष देखाएर पन्छिन सक्ने सम्भावना रहन्छ । त्यसैले कामको प्रष्टता ज्यादै महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

वित्तीय सङ्घीयताको दृष्टिकोणले तीन ओटै तहको बिचमा कामको बाँडफाँटको प्रष्टता पूर्वशर्त जस्तै हुन जान्छ । कामको प्रष्टता भएपछि त्यही कामको आधारमा खर्चको बाँडफाँट यकिन

^१ अध्यक्ष, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

गरिन्छ। खर्चको यकिन गर्नको लागि कुनै पनि तहको कामहरू, त्यो कामको वर्तमान अवस्था के छ ? कति काम गर्नुपर्ने हो र त्यो काम गर्नको लागि कति लागत लाग्दछ भन्ने आधारमा यकिन गरिन्छ। यसरी खर्चको यकिन गरि सकेपछि तीनै तहलाई दिइएको राजस्व अधिकारको आधारमा उनीहरूले उठाउन सक्ने राजस्वको बारेमा यकिन गरिन्छ। दरले दायरा (Base) लाई गुणन गरी सम्भाव्य कर निकालिन्छ। यसरी उठ्न सक्ने करको रकम यकिन गरी सकेपछि खर्चको आवश्यकताबाट उठ्न सक्ने सम्भाव्य करक रकम घटाइसके पछि वित्तीय अन्तर यकिन गरिन्छ। त्यही वित्तीय अन्तरलाई पूर्ति गर्ने गरी वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्था गरिन्छ। वित्तीय हस्तान्तरण/अन्तर्गत विभिन्न अनुदानहरू र राजस्व बाँडफाँट समेत पर्दछ। यो वित्तीय हस्तान्तरणको ढाँचा निर्धारण गर्दा सङ्घीय इकाइहरूबिचको वित्तीय अन्तर र खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमता बिचको अन्तरलाई समेत विश्लेषण गरिन्छ। यसरी वित्तीय हस्तान्तरणबाट पूर्ति गर्न नसकेको वित्तीय अन्तरलाई आन्तरिक ऋणबाट पूर्ति गरिन्छ। आन्तरिक ऋणको सीमा यकिन गर्दा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने ध्येयले समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरिन्छ। माथि उल्लेखित सबै आधारमा तीनै तहको वित्तीय सम्बन्धलाई परिभाषित गर्ने समग्र ढाँचा नै वित्तीय सङ्घीयता हो भनी परिभाषित गर्न पनि सकिन्छ।

तीनै तहबिचको वित्तीय सम्बन्धको ढाँचा निर्धारण गर्दा निष्पक्ष, न्यायपूर्ण, वस्तुनिष्ठ र स्वतन्त्र हिसाबले गर्नु ज्यादै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। त्यसैले संविधान निर्माताहरूले एउटा स्थायी संवैधानिक निकायको रूपमा वित्तीय सङ्घीयताको ढाँचालाई परिभाषित गर्ने र त्यसमा निरन्तर सुधार गर्दै जाने कार्य जिम्माका साथ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन गर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। आयोगलाई निष्पक्ष र स्वतन्त्र बनाउनको लागि निम्न बन्दोबस्तहरू गरेको देखिन्छ।

१. अध्यक्ष र सदस्यहरूको नियुक्ति

संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा सङ्घीय संसदबाट सुनुवाई भई सिफारिस भएपछि राष्ट्रपतिबाट नियुक्ति हुने व्यवस्था गरिएको छ।

२. अध्यक्ष र सदस्यको योग्यता

सम्बन्धित विषयमा स्नातक उपाधि हासिल गरी प्राकृतिक स्रोत वा वित्त व्यवस्थापन, अर्थशास्त्र, कानून, व्यवस्थापन क्षेत्रमा कम्तीमा बिस वर्ष क्रियाशील रही विशेषज्ञता हासिल गरेको हुनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै नियुक्ति हुँदाको बखत कुनै राजनैतिक दलको सदस्य नरहेको र उच्च नैतिक चरित्र भएको हुनुपर्ने भनी तोकिएको छ।

३. आयोगको काम कारबाहीको अनुगमन

आयोगको अध्यक्ष र सदस्यहरू सङ्घीय संसदप्रति उत्तरदायी र जबाफदेही रहनुपर्ने व्यवस्था संविधानको धारा २९३ ले गरेको छ। प्रतिनिधि सभाका सम्बन्धित समितिले आयोगको प्रतिवेदन लगायत काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। कुनै पनि संवैधानिक निकायको जबाफदेहिता कार्यपालिकाप्रति नभै व्यवस्थापिकाप्रति हुने हुँदा कार्यपालिकासँगको कार्य सम्बन्धलाई त्यही रूपमा परिभाषित गर्नुपर्ने हुन्छ।

४. वार्षिक प्रतिवेदन

आयोगले आफूले गरेको काम कारबाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत सङ्घीय संसद समक्ष पेस गर्न लगाउने संवैधानिक व्यवस्था छ । त्यस्तै प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग अलग प्रतिवेदन तयार गरी प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गर्न सकिने व्यवस्था पनि गरिएको छ ।

५. आयोगको अध्यक्ष र सदस्यहरूको पारिश्रमिक तथा सुविधा

आयोगका अध्यक्ष र सदस्यहरूको पारिश्रमिक र सेवाका शर्तहरू सङ्घीय कानून बमोजिम तोकिएको व्यवस्था छ । निजहरू बहाल रहेसम्म उनीहरूलाई मर्का पर्ने गरी पारिश्रमिक र सेवाका शर्तहरू परिवर्तन नगर्ने सुनिश्चितता गरिएको छ ।

६. आयोगका अध्यक्ष र सदस्यको पारिश्रमिक तथा सुविधा र प्रशासनिक खर्चसम्बन्धी रकम सङ्घीय संसदबाट पास गर्न नपर्ने व्यवस्था

आयोगका पदाधिकारीहरूको पारिश्रमिक तथा सुविधा र प्रशासनिक खर्चसम्बन्धी रकम सिधै सङ्घीय सञ्चित कोष माथि व्ययभार हुने गरी संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ यसको लागि सङ्घीय संसदले विनियोजन ऐन पास गरिरहन जरूरी छैन ।

७. महाभियोग

नेपालको संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लङ्घन गरेको आधारमा प्रतिनिधिसभाका तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको कम्तीमा दुई तिहाई बहुमतबाट पारित गरी पदाधिकारीलाई पदमुक्त गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

औँचित्य

माथि उल्लेखित बन्दोबस्तहरू संवैधानिक निकायलाई निष्पक्ष, स्वतन्त्र र न्यायिक रूपमा काम गर्न सक्षम बनाउने दृष्टिकोणले गरिएको देखिन्छ । तीनै तहहरूबिचमा रहेको साधन स्रोतको उपलब्धता र वितरणको असमानतालाई हटाउने र न्यायपूर्ण बनाउने ध्येय राखेको देखिन्छ । सबै सङ्घीय इकाइहरूको बिचमा वित्तीय अधिकारमा सन्तुलन हुने गरी राजस्व बाँडफाँटलाई व्यवस्थित गर्ने, वित्तीय अन्तरलाई अन्तर सरकार वित्तीय हस्तान्तरण मार्फत पूरा गर्ने, आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने, प्रादेशिक र स्थानीय तहबाट दिइने सार्वजनिक सेवा र वस्तुमा दक्षता र समता प्राप्त हुने गरी सहयोग गर्ने उद्देश्य राखिएको देखिन्छ । जसले कमाउँछ उसले तिर्छ र जसले तिर्छ उसले निर्णयमा भाग लिन्छ भन्ने सिद्धान्तमा आधारित भएर तीनै तहमा जिम्माहरू बाँडेको देखिन्छ ।

राजनैतिक प्रभावको आधारमा साधन स्रोतको बाँडफाँट तलमाथि गर्न नहुने, नजिक टाढाको आधारमा साधन स्रोतको तलमाथि गर्न नहुने दृष्टिकोणका साथ एउटा निष्पक्ष र स्वतन्त्र आयोगको परिकल्पना गरेको देखिन्छ । त्यसैले आयोगले निष्पक्ष, स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ हिसाबले अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्धको खाका बनाउने गहन जिम्मेवारी पाएको छ ।

सङ्गठन संरचना र कर्मचारी बन्दोबस्त

आयोगमा हाल तीनओटा महाशाखा र १२ ओटा शाखामा गरी कुल ७३ जना कर्मचारीको दरबन्दी रहेको छ । वातावरणविद् र समाजशास्त्रीको पदहरू सृजना गरिएता पनि अहिलेसम्म पदपूर्ति हुन सकेको

छैन । वरिष्ठ अर्थशास्त्रीको दरबन्दी भएको अवस्थामा अहिलेसम्म पदस्थापन भएको छैन । अन्य दरबन्दीहरू पनि कहिल्यै पूर्ण भएको अवस्था छैन । छिटो छिटो कर्मचारीको सरुवा हुने पदहरू पूर्ति नहुने, आयोगको कामको स्वभाव र कर्मचारीको ज्ञान, सीप र भुकावको बिचमा तालमेल नहुने जस्ता विषयले आयोगलाई आफ्ना कार्यहरू सम्पादन गर्न कठिन भएको छ । आयोगको अध्यक्ष र सदस्यको पारिश्रमिक तथा सुविधा र प्रशासनिक खर्चसम्बन्धी रकम सङ्घीय संसदबाट पास गर्न नपर्ने व्यवस्था गरी आयोगको स्वतन्त्रतालाई सुनिश्चित गर्ने खोजेको संविधान निर्माताहरू कर्मचारी व्यवस्थापनको हकमा भने दिनदिनै कर्मचारी सरुवा गर्न सक्ने अधिकार कार्यकारिणीमा छाडी चुकेको देखिन्छ । आयोगको कार्यकौशलता आयोगका पदाधिकारीको विषयगत विशेषज्ञता, कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र भुकावको मिश्रण र त्यसको उपयुक्तता र कार्यवातावरणमा नै निर्भर हुने हो । यसको लागि आयोगका पदाधिकारी नियुक्ति गर्दा उनीहरूको विषयगत विशेषज्ञता र त्यसको सम्मिश्रणलाई थप प्रष्ट र स्तरीय बनाउन जरूरी देखिन्छ भने कर्मचारीहरूको सरुवा व्यवस्थापनमा आयोगसँग समन्वय गरेर मात्र गर्न सकिने गरी सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित गर्न ढिला भइ सकेको छ ।

आयोगले अहिलेसम्म सम्पादन गरेका कार्यहरू

आयोगले प्राकृतिक स्रोत, राजस्व, वित्तीय अनुदान र आन्तरिक ऋणको बारेमा अध्ययन-अनुसन्धान गर्ने, सिफारिस गर्ने, सुझाव दिने र सहजीकरण गर्ने कार्य गर्दछ जसलाई तलको चित्रबाट पनि हेर्न सकिन्छ । आयोगले सम्पादन गरिरहेका कार्यहरूलाई निम्न बुँदामा संक्षेपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।



१. राजस्व बाँडफाँट

- क) संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वितरण हुने मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक अन्तःशुल्कको पन्ध्र/पन्ध्र प्रतिशतको बाँडफाँट
- ख) प्रदेशले उठाउने सवारी साधन करमध्ये चालिस प्रतिशत कर प्रदेशअन्तर्गतका स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँट

२. सशर्त अनुदान

- क) राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक र पूर्वाधारको अवस्थाको आधारमा संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई जाने सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस गर्ने ।
- ख) प्रदेशबाट प्रदेशभित्रका स्थानीय सरकारलाई जाने सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस गर्ने ।

३. वित्तीय समानीकरण अनुदान

- क) संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान, सुत्रमा आधारित समानीकरण अनुदान र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानको रूपमा सिफारिस गर्ने ।
- ख) प्रदेशबाट प्रदेश भित्रका स्थानीय सरकारहरूलाई प्रदान गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान र सूत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदानको रूपमा सिफारिस गर्ने ।

४. प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी

संघ सरकारले उठाउने पर्वतारोहण, विद्युत्, वन र खानी तथा खनिज जस्ता प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको पच्चिस/पच्चिस प्रतिशत क्रमशः प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको बिचमा बाँडफाँट हुने व्यवस्था अनुसार सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँटको सिफारिस गर्ने ।

५. आन्तरिक ऋण

समष्टिगत आर्थिक परिसूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण गर्ने ।

६. अध्ययन, अनुसन्धान र राय परामर्श

आयोगले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको विषयहरू जस्तै वित्तीय अन्तरविश्लेषण, न्यूनतम अनुदान निर्धारणको आधार तयार गर्ने, सशर्त अनुदान, आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण जस्ता विषयको अध्ययन गराएको छ । प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी वितरणको लागि आधारहरूको अध्ययन गराएको छ भने आर्थिक सामाजिक असमानता सूचकको विकास गरेको छ ।

कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरू :

आयोगमा अहिलेसम्म कार्य गर्दा निम्नानुसारका समस्याहरू अनुभूति गरेको छु :

- क) केन्द्राभिमुख भुकाव (Centripetal Bias) आफू जुन तहमा कार्य गरेको छ त्यही तहलाई केन्द्र मानेर व्यवहार गर्ने गरेको देखिन्छ । विशेष गरी सङ्घीय तहमा यो प्रवृत्ति बढी रहेको देखिन्छ । सङ्घीय ऐन, जिम्माको बाँडफाँट जस्ता विषय हेर्दा यही कुरा पुष्टि हुन्छ ।
- ख) राजनैतिक इकाइ, विकास इकाइ र शासकीय इकाइ बिचको अन्तर र समन्वयको बारेमा प्रष्ट हुन नसक्नु अहिलेको संविधानले गरेको बन्दोबस्त हेर्दा सात तहको राजनैतिक भूगोल सीमाङ्कन भएको देखिन्छ:
 - क. वडा
 - ख. स्थानीय तह
 - ग. जिल्ला सभा/जिल्ला समन्वय समिति

- घ. प्रदेश
- ड. प्रदेश निर्वाचन क्षेत्र
- च. संघ
- छ. सङ्घीय निर्वाचन क्षेत्र

यी सात ओटा राजनैतिक भूगोलमध्ये कुन कुन सेवा प्रवाहको लागि मात्रै हो, कुन कुन राजनैतिक प्रतिनिधित्वको लागि हो, कुन कुन समन्वयको लागि मात्रै हो, र कुन कुन भूगोल शासकीय र विकास इकाइको रूपमा हो भन्ने बारेमा अस्पष्टता र गोलमटोल भएको देखिन्छ। संविधानको बन्दोबस्तलाई हेर्दा सेवा प्रवाह इकाइ मात्र हुने, स्थानीय तह, प्रदेश तह र संघ तह शासकीय र विकास इकाइ हुने, प्रदेश निर्वाचन क्षेत्र र सङ्घीय निर्वाचन क्षेत्र राजनैतिक प्रतिनिधित्वको लागि मात्र हुने र जिल्ला सभा समन्वयको लागि मात्रै हुने गरी बन्दोबस्त भएको छ। तर वडालाई पनि विकास इकाइको रूपमा प्रयोग गर्दा स्थानीय सरकारको समग्र विकासको खाका बन्न सकेको देखिँदैन। प्रदेश निर्वाचन क्षेत्र र सङ्घीय निर्वाचन क्षेत्रलाई विकास इकाइको रूपमा परिभाषित गर्न खोज्दा ७ तहमा विकास कार्य खप्टिदा योजनागत अस्पष्टताका साथै धेरै किसिमका विकृतिहरू बढ्न गएका छन्। त्यस्तै यसले गर्दा अदक्षता बढाएको छ। जिल्ला सभाको उपादेयताको बारेमा सदैव प्रश्न उठाइने र भएको संरचनालाई पूर्ण उपयोग पनि नगरिने परिस्थितिले व्यवस्थालाई नै बढी बोभिलो बनाउन सक्ने जोखिम पनि देखिन्छ।

ग) संविधान र कानूनको बिचमा लय मिलाउनु पर्ने

संविधानले व्यवस्था गरेका कतिपय विषयमा कानून नबनेको र कतिपय विषयमा कानून बनाउँदा संविधानको भावनाअनुसार हुन नसकेको देखिन्छ। जस्तै संविधानको धारा ५९(४) ले “संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने छ। त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानूनबमोजिम वितरण गर्नुपर्नेछ” भन्ने व्यवस्था गरेको छ। तर त्यस्तो कानून अहिलेसम्म बनेको छैन। त्यस्तै संविधानको धारा ६०(३) ले “प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुनेछ।” भन्ने व्यवस्था गरेकोमा सङ्घीय कानूनले यो संवैधानिक बन्दोबस्तलाई पछ्याएको देखिँदैन।

घ) राष्ट्रिय मापदण्ड, मानक र नीतिको अभाव:

धेरै कामहरू स्थानीय र प्रदेश तहमा छरिएको छ। सेवा प्रवाहका धेरै काम स्थानीय तहलाई दिइएको छ भने प्रादेशिक स्तरका कार्यहरू प्रदेश तहलाई दिइएको छ। स्थानीय र प्रदेश तहबाट प्रदान गरिने निश्चित वस्तु र सेवाहरूको एउटा सङ्घीय मापदण्ड भएमा मात्रै त्यसलाई स्तरीकृत गरी न्यूनतम वा आधारभूत रूपमा सबै स्थानीय र प्रदेश तहमा प्रदान गर्न सकिन्छ। सात सय त्रिपन्न किसिमको मापदण्डमा सेवा प्रवाह गर्दा पनि फरक नपर्ने विषयहरू स्थानीय तहलाई नै छाडिदिई अरु विषयमा सङ्घीय मापदण्ड बनाउन जरूरी छ। त्यस्तै सात ओटा मापदण्ड हुँदा पनि फरक नपर्ने विषयहरू प्रदेशमा नै छाडी बाँकी विषयमा सङ्घीय मापदण्ड बनाउन जरूरी छ। तर मापदण्ड बनाउने विषयमा संघ सरकार उदासीन देखिन्छ। राष्ट्रिय मानकको अभावमा खर्चको आवश्यकता यकिन गर्न कठिन भएको छ जसले गर्दा वित्तीय अन्तरसमेत यथार्थ रूपमा निकाल्न सकिएको छैन।

ड) स्थानिक बाह्यताहरू (Spatial Externalities)

राजनैतिक सीमाको भूगोलभित्र मात्र सेवा प्रवाहको क्षेत्र सीमित भएर रहँदैन । सेवाको लागत र लाभ एउटै व्यक्ति वा क्षेत्रमा सीमित नरहने अवस्था नै स्थानिक बाह्यताको अवस्था हो । यो दुई हिसाबले हुने गर्दछ ।

i) फाइदाको बाह्यता (Benefit Spill Outs)

एउटा क्षेत्र वा समुदायमा लागतको पूरा भार पर्ने तर त्यसको फाइदा अन्य क्षेत्र वा व्यक्तिले समेत लिने अवस्था हुन सक्दछ ।

ii) लागतको बाह्यता (Cost spill outs)

सेवा वा वस्तुको फाइदा लिने क्षेत्र वा समुदाय भन्दा बाहिर त्यसको लागत बोकाइने अवस्था हो यो । हाम्रो देशमा सङ्घीय संरचना बनाउँदै गर्दा विशेष सेवा प्रवाह क्षेत्र (Service District) यकिन गरी त्यसको सीमाङ्कन नगरिएको हुँदा राजनैतिक सीमाना भन्दा पनि बाहिर सेवा प्रवाहको लागत र लाभ वितरण हुने अवस्थालाई दृष्टिगत गरी अन्तरसरकार वित्तीय हस्तान्तरणको ढाँचा निर्धारण गर्न सकिएको छैन । त्यसैले स्थानिक बाह्यता वित्तीय सङ्घीयताको लागि ठूला चुनौती बनेर रहने देखिन्छ ।

च) आयतनको लाभ (Economies of Scale)

सङ्घीय इकाइहरू परिभाषित गर्दा आयतनको लाभलाई विचार गरी तोक्न सकिएको छैन । कामको जिम्मा पनि तोकिएको सङ्घीय इकाइको आयतन हेरेर दिइएको छैन । त्यसैले धेरै सङ्घीय इकाइहरूले आयतनको लाभ प्राप्त गर्न सक्ने अवस्थामा छैनन् । यसले सङ्घीयतालाई केही महँगो पनि बनाउन सक्दछ । त्यसैले मिल्दो जुल्दो सङ्घीय इकाइहरू मिलि संयुक्त सेवा प्रवाह बन्दोबस्त (Joint Service Arrangement) गर्न प्रोत्साहित गर्नुपर्ने हुन्छ । यो कार्य हालसम्म भएको छैन र हुने छाँटकाँट पनि देखिँदैन ।

छ) वित्तीय हस्तान्तरणको उद्देश्य र सङ्घीय इकाइहरूको प्राथमिकीकरण बिच तालमेल नहुनु

वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा जे जे सूचकहरू प्रयोग गरिएको छ र जे जे उद्देश्य राखिएको छ त्यसको आधारमा आवधिक योजना र बजेट बनाउने र ती सूचक र उद्देश्यलाई पछ्याउने गरी प्राथमिकीकरण गरिएको देखिँदैन । कतिपय सूचकमा कमजोर भएको हिसाबले बढी रकम पाइरहने तर त्यो बढी पाएको रकमले ती सूचकमा सुधार नगर्ने प्रवृत्तिको निरन्तरता रही रह्यो भने वित्तीय हस्तान्तरणलाई व्यवस्थित गर्न कठिन हुने देखिन्छ । नकारात्मक उत्प्रेरणामा आधारित हुन पुग्यो भने त्यस्तो वित्तीय हस्तान्तरणले सङ्घीय इकाइहरूलाई राष्ट्रिय लक्ष्य अनुरूप अगाडि बढाउन मद्दत गर्ने छैन ।

ज) लाइन आइटम बजेटसमेत तोकी जाने सशर्त अनुदान

स्थानीय तहका साना साना आयोजनाहरू स्थानीय तहबाटै प्राथमिकीकरण गर्ने र स्थानीय तहबाटै कार्यान्वयन गर्ने प्रादेशिक स्तरको आयोजनाहरू प्रदेश तहबाटै प्राथमिकीकरण गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने गरी सङ्घीय शासन व्यवस्थाको बन्दोबस्त गरिएको छ । तर यो व्यवस्थाको प्रतिकूल हुने गरी संघ तहबाट प्रदेश र स्थानीय तहका आयोजनाहरू तोक्ने, त्यस्तै प्रदेश तहबाट स्थानीय तहका आयोजना तोक्ने र लाइन आइटम बजेट समेत तोकी पठाउँने गरेको देखिन्छ । यो बन्दोबस्त राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले दिएको सशर्त अनुदानको आधारको विपरीत देखिन्छ । त्यस्तै स्थानीय तहले आफ्नो प्राथमिकता आफै तय गर्ने अधिकार पनि गुमाएको देखिन्छ । कार्यक्रममा दोहोरो तेहेरो परेको देखिन्छ । सशर्त अनुदान वितरण निश्चित

मापदण्डको आधारमा भन्दा पनि राजनैतिक पहुँचको आधारमा रकम र आयोजना धेरै वा थोरै हुन सक्ने जोखिम बढेर जाने हुन्छ। समानीकरण अनुदानले समानीकरण गर्न खोजेका विषयहरूलाई असमानीकरण गर्न सक्ने जोखिम पनि रहन्छ। त्यसैले सशर्त अनुदानलाई एकमुष्ट अनुदान (Block Grant) को रूपमा वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउन ढिला भैसकेको छ। तर यसो गर्न संघ र प्रदेश सरकारको उदासीनताले जटिलता बढ्दै गएको छ।

भ) आयोगको सिफारिसहरू कार्यान्वयनमा उदासीनता

संघ सरकार र प्रदेश सरकारहरू कतिपय अवस्थामा आयोगका सिफारिस कार्यान्वयन गर्न उदासीन भएको दृष्टान्तहरू पनि छन्। समानीकरण अनुदानको सिफारिसलाई आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा संघ सरकारले पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन नगरेको देखिन्छ। सिफारिस गरेको रकम वितरण गरेको कुल रकम पनि फरक छ र त्यसलाई वितरण गरेको रकम पनि फरक छ। संघ सरकारले छुट्टै वितरणको आधार बनाउने अधिकार संविधानले नदिएको अवस्थामा यो कार्य गैर संवैधानिक हुन जान्छ।

आर्थिक वर्ष	नेपाल सरकारको कुल विनियोजन बजेट (लाखमा)	वित्तीय समानीकरण अनुदान (लाखमा)					
		प्रदेश			स्थानीय तह		
		सिफारिस	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	सिफारिस	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण
२०७४/७५	१२७८९९४	-	७१४३५	७१४३५	-	१४८६३९८	१४८६३९८
२०७५/७६	१३१५१६१७	५०२९८६	५०२९८६	५९२९८६	८५२०७५	८५२०७५	८५२८१९
२०७६/७७	१५३२९६७१	५५२९८६	५५२९८६	५५२९८६	८९९४७०	८९९४७०	८९९१३०
२०७७/७८	१४७४६४५४	५७५७००	५५१९५०	५५१९५०	९३७४००	९००५५०	८९९७३३
२०७८/७९	१६४७५७६७	५७९५४८	५७९५४८	५७९५४८	९४५५७८	९४५५७८	९४४५८०
२०७९/८०	१७९३८३७३	६१४३२१	६१४३२१	-	१००२३१३	१००२३१३	-

त्यस्तै आ.व. २०७९/८० को लागि आयोगले प्रदेशको लागि सिफारिस गरेको ऋणको सीमा भन्दा बाहिर गएर ऋण उठाउँने व्यवस्था गण्डकी प्रदेशले गरेको देखिन्छ। त्यस्तै संघ सरकारबाट ऋण प्रदान गर्ने कुनै पनि बन्दोबस्त नगरेको अवस्थामा संघबाट ऋण लिने भनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसले संविधानको पालना र बजेट तथा योजना अनुशासनमा विचलन आएको सङ्केत गर्दछ।

ज) कामको दोहोरोपन

संविधानले कामको बाँडफाँट गरिदिएको छ। अनुसूची पाँचदेखि नौसम्म तीनै तहका कामको सूची रहेको छ। संविधानले गरेको व्यवस्थाको बारेमा एउटा साभा बुझाई बनाउन आवश्यक देखिन्छ। स्थानीय, प्रदेश र संघ तहले कतिपय विषय फरक फरक बुझेको देखिन्छ। यसले गर्दा सङ्घीय इकाइहरूको बिचमा अनावश्यक विवाद बढ्न सक्ने देखिन्छ। कतिपय कामहरू पूर्णरूपमा छुट्ट्याउन पनि कठिन देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा तीनै तहले आफ्नो आफ्नो दक्षताको क्षेत्र पहिचान गरी एक आपसमा समन्वय गरी कामको प्रष्टता ल्याउनुपर्ने देखिन्छ। नेपालको संविधानको एउटा विशेषतामा तीनै तहको साभा अधिकार सूची पनि पर्दछ। साभा अधिकार सूचीमा माथिल्लो तहको कानून मान्य हुन्छ। माथिल्लो

तहले कानुन बनाइसकेपछि मात्रै बाँकी रहेका विषयमा तल्लो तहले कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । अनुसूची-९ मा रहेका धेरै जसो विषय तीनै तहको एकल अधिकारमा रहेका विषय छन् । यसरी हेर्दा संघ तहले कानुन बनाई अनुसूची-९ को माध्यमबाट प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारमा प्रवेश गर्न सक्ने देखिन्छ । यसलाई एकल अधिकार साभ्रा अधिकारभन्दा माथि हो भन्ने सिद्धान्तका आधारमा टुङ्ग्याउनु पर्दछ । समन्वयको अभावले योजनामा दोहोरो र तेहेरोपन रहेको अवस्थालाई पनि सम्बोधन गर्न ढिला भैसकेको छ ।

वित्तीय सङ्घीयताको सन्दर्भमा संविधान निर्माताहरूले गरेका निम्न सात परिकल्पनाहरूलाई आत्मसाथ गर्न नसकेको देखिन्छ ।

- क. प्रादेशिक र स्थानीय जिम्मामा संघले हस्तक्षेप गर्ने छैन,
- ख. प्रदेश र स्थानीय तहले प्रवाह गर्ने न्यूनतम सेवामा एकरूपता हुनेछ,
- ग. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिचको कार्यमा दोहोरोपना हुने छैन,
- घ. प्रत्येक सङ्घीय इकाई आफ्नो दक्षता र उत्पादकत्व बढाउन प्रयासरत हुनेछ,
- ङ. धनी सङ्घीय इकाइले गरिब सङ्घीय इकाइलाई सहयोग गर्ने छन्,
- च. प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आम्दानी र खर्चको बिचको अन्तर कम गर्दै जानेछन्,
- छ. संघको सिंहदरबारले प्रदेश र स्थानीय तहको सानो तिनो योजना देख्न छाड्ने छ ।

सङ्घीयताका बारेमा उठेका प्रश्नहरू

क) महँगो व्यवस्था:

तीन तहमा गरी सात सय एकसठ्ठी ओटा शासकीय इकाइहरू रहेका छन् । आयतनको लाभको हिसाबले यी इकाइहरूको आकारको बारेमा फरक फरक विश्लेषणहरू होलान् तर जनताले पाउने सेवा र जनताको तर्फबाट गर्नुपर्ने खर्चको पनि हिसाब गर्नुपर्ने भन्ने फरक परिस्थिति देख्न सकिन्छ । त्यसैले सेवा लिनेहरूको लागतलाई पनि हिसाब गरेर मात्र कति सस्तो र कति महँगो भन्ने टुङ्गोमा पुग्न सकिन्छ ।

ख) काममा दोहोरोपन भयो:

कामको दोहोरोपन हुनु भनेको गम्भीर विषय हो । तीनै तहको जिम्माको बाँडफाँटलाई थप प्रष्ट बनाउँदै राष्ट्रिय मापदण्डको आधारमा कामलाई स्तरीकरण गरी एकरूपता ल्याउन जरुरी छ । संविधानले दिएको सिद्धान्तभित्र बसेर दोहोरोपन देखिएका कार्यहरूको बारेमा प्रष्टता ल्याउन सकिन्छ ।

ग) सङ्घीय इकाइको बिचमा अनावश्यक द्वन्द्व बढ्ने सम्भावना:

विशेष गरी स्रोत र साधनहरूको बाँडफाँटमा सङ्घीय इकाइहरूबिच द्वन्द्व हुन सक्ने आकलन गरिएको देखिन्छ । सङ्घीय इकाइको भूगोलको सीमाङ्कन गर्दा स्रोत र साधनको उपलब्धता र त्यसको वितरणलाई ध्यान दिएर गरिएको छैन । मानिसको वस्ति र स्रोत साधनको अवस्थिति पनि फरक छ । त्यसैले साधन स्रोतको संरक्षण र त्यसको उपयोग र बाँडफाँटको लागि एउटा राष्ट्रिय ढाँचा बनाई त्यही ढाँचामा सबै समेटिनु पर्दछ । स्रोत साधनको असमान वितरण पनि सङ्घीयतामा जानुको एउटा कारण थियो । स्थानीय समुदायको सहभागिता र त्यसको लाभमा उनीहरूको संलग्नताको बारेमा संविधानले भने अनुसारको कानुन अविलम्ब बनाई कार्यान्वयनमा लैजानु पर्दछ । अहिले सम्मको अभ्यासलाई

हेर्दा बाहिरी रूपमा छिटफुट विवादका विषयहरू देखिएता पनि सङ्घीय इकाइहरू बिचमा सुभ्रबुभ्रपूर्ण व्यवहार नै रहेको देखिन्छ। आपसी समन्वयलाई बढाएर लैजान प्रोत्साहित गर्नु नै यसको समाधान हो।

अन्यमा, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व, र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी संविधानले प्रष्ट पारेको छ। तीन तहका सङ्घीय इकाइको भूगोल र जनसङ्ख्या पनि खिचिएको, कतिपय कामलाई पूर्णरूपमा छुट्ट्याएर बाँडफाँट गर्न पनि नमिल्ने र तीनै तह मिलेर काम गर्नुपर्ने परिस्थिति रहने हुँदा तीनै तहको बिचमा सहकार्य र समन्वय हुनु नितान्त आवश्यक छ। संविधानले दिएका तीन ओटा सिद्धान्तहरू-सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वलाई हामीले व्यावहारिक रूपमा कति उपयोग गर्न सक्छौं त्यसैमा नै सङ्घीय शासन व्यवस्थाको भविष्य जोडिएको विषयलाई मनन गर्न जरुरी छ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

नेपालको संविधान

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६

Boadway, R. and S. Dougherty (2018), “Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 21, OECD Publishing, Paris.

Fiscal Federalism 2022, Making Decentralization Work (2021), OECD

Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, R. (2013). “Fiscal decentralization & economic growth: Spending Versus Revenue Decentralization” Economic Inquiry, vol 51/4

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

- डा. सोमलाल सुवेदी^२

पृष्ठभूमि

शासन सञ्चालनको स्वायत्ता, सहभागिता र जबाफदेही पद्धतिअन्तर्गत सङ्घीयता एक महत्त्वपूर्ण आयाम हो। एकात्मक प्रणालीको अधिक केन्द्रीयता घटाउन ससाना राज्य वा स्वतन्त्र राज्य मिलेर सबल र दक्ष राज्य बनाउने चाहना, आवश्यकता र राजनीतिक सम्झौताले सङ्घीय प्रणाली विकसित हुँदै आएको देखिन्छ। सरकार सञ्चालनका ढाँचा र व्यवहारका विभिन्न आयाम छन्। तिनको प्रयोग विविध ढङ्गले भएको पाइन्छ। सरकारका विभिन्न तहहरूमा शक्तिको संवैधानिक विभाजन मूलतः एकात्मक, संघात्मक र महासङ्घीय गरी तीन प्रकारमा प्रचलित देखिन्छन्।

सङ्घीयता त्यस्तो शासन प्रणाली हो जसअन्तर्गत दुई वा दुई भन्दा बढी तहमा देशको शक्ति, अधिकार र स्रोत साधन तहगत रूपमा बाँडफाँट गरी जिम्मेवारी निर्धारण गरी शासन सञ्चालन व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ। एकल अधिकार बाहेकका साभा अधिकारको प्रयोग सहकार्य र समन्वयमा गर्नुपर्दछ। सरकारका सबै तहहरू सहयोगात्मक, सहकार्य र सहअस्तित्वका आधारमा छुट्टाछुट्टै वा सँगसँगै राज्यका कार्यहरू गर्नु गराउँछन्। सरकारको कुनै पनि तह वा कुनै पनि तहको सरकार आफैँमा पूर्ण हुँदैन। एक अर्कासँग अन्योन्याश्रित हुन पुग्दछ। यसर्थ, सङ्घीयतामा स्वायत्तता, साभेदारी, भरोसा र अन्तरसम्बन्धका आयामहरू प्रयुक्त हुन्छन्। अधिकार, स्रोत र कार्यदक्षताका लागि एक आपसमा प्रतिस्पर्धा, छलफल, संवाद, तनाव र सहकार्यमा सरकारका तहहरू निरन्तर लाग्दछन्। सङ्घीयतालाई दुई वा दुईभन्दा बढी तहका सरकारले स्वतन्त्र, स्वायत्त र साभेदार भई शासन गर्ने प्रतिनिधिमूलक शासकीय प्रणाली भन्न सकिन्छ। जसबाट राज्य सञ्चालनमा संस्थागत, प्रक्रियागत, व्यावहारिक र पद्धतिगत परिवर्तन आउने अपेक्षा गरिन्छ।

सङ्घीयतालाई राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय गरी मूलतः तीन प्रकारमा बुझ्न सकिन्छ। नेपालको संविधानले राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय तीनै प्रकारको सङ्घीयताको व्यवस्था गरी अभ्यासमा ल्याइएको छ। राजनीतिक, वित्तीय र प्रशासनिक सङ्घीयता एक अर्कामा अन्तरसम्बन्धित हुन्छन्। यी तीनै पक्षको ढाँचा, कानून र व्यवहार समन्वयात्मक र सकारात्मक भएमा मात्र सङ्घीयता कार्यान्वयनमा गतिशीलता आउँछ।

वित्तीय सङ्घीयता वित्तीय सङ्घीयता सरकारका तहहरूबिचको वित्त व्यवस्थासँग सम्बन्धित हुन्छ। तहगत सरकारहरूले कसरी राजस्व आर्जन गर्दछन्, राजस्व आधार र अधिकार के के हुन्छन्, ती अधिकारको प्रयोगबाट निर्धारित कार्य जिम्मेवारीको खर्च आवश्यकता पुग्छ पुग्दैन र तहगत वित्तीय सन्तुलन कसरी गराउने भन्ने सरोकार वित्तीय सङ्घीयताले राख्दछ। यसलाई सरकारका तहहरूबिचको वित्तीय अन्तरसम्बन्धको सिद्धान्त, ढाँचा, व्यवहार र प्रतिफलको न्यायोचित वितरणको बहुआयामिक विषयहरूको एकीकृत रूपमा लिन सकिन्छ।

राजनीतिक सङ्घीयता र प्रशासनिक सङ्घीयता सञ्चालन एवम् नतिजा प्राप्ति नियमित तथा क्रियाशील हुन वित्तीय सङ्घीयताको उपयुक्त ढाँचा र प्रभावकारी कार्यान्वयन अपरिहार्य हुन्छ। तहगत

२ पूर्व मुख्य सचिव, नेपाल सरकार

जबाफदेही प्रणाली र कार्यान्वयन क्षमता वित्तीय सङ्घीयताका महत्त्वपूर्ण पाटा हुन् । वित्तीय सङ्घीयता वित्तीय अधिकार विकेन्द्रीकरणसँग पनि सम्बन्धित छ । वित्तीय विकेन्द्रीकरण विकेन्द्रीकरणको आत्मा हो भने राजनीतिक विकेन्द्रीकरण वित्तीय विकेन्द्रीकरणको पूर्वशर्त हो । वित्तीय सङ्घीयतालाई राजनीतिक नेतृत्वले स्वामित्व ग्रहण गरी, इमान्दार नेतृत्व र जबाफदेही पद्धति स्थापित गर्न सकेमा मात्र सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयताको उद्देश्य पूरा गर्न गराउन सकिन्छ । Richard M. Bird and Francois Vaillancourt ले कुनै पनि देशको अन्तरसरकारी वित्तमा आउने देहायका छ ओटा प्रश्नलाई वित्तीय सङ्घीयताका मुख्य सवालका रूपमा उल्लेख गरेका छन् (सुवेदी, २०७८):

१. खर्च जिम्मेवारीको प्रश्न अर्थात् कसले (कुन तहले) के गर्नुपर्ने?
२. राजस्व जिम्मेवारीको प्रश्न अर्थात् कसले के कस्ता करहरू लगाउने?
३. उर्ध्वगामी (Vertical) वित्तीय असन्तुलन अर्थात् उपराष्ट्रिय सरकारको खर्च र राजस्व बिचको असन्तुलन सम्बोधन कसले गर्ने?
४. समश्रेणीगत (Horizontal) असन्तुलन अथवा समानीकरणको प्रश्न, सरकारका विभिन्न इकाइको आवश्यकता र क्षमतालाई समायोजन गर्न वित्तीय संस्थाहरूले कुन हदसम्म प्रयास गर्छन् ?
५. पुँजी बजारमा पहुँचको प्रश्न अर्थात् स्थानीय ऋणको नियमन र विद्यमान अवस्था ।
६. वित्तीय सङ्घीयताका समस्या समाधान गर्ने प्राविधिक र राजनीतिक संस्थाहरूको खाका ।

समग्रमा वित्तीय सङ्घीयताले सरकारका तहहरूबिच कार्यजिम्मेवारी निर्धारण, राजस्व अधिकार र सोको प्रयोग, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, ऋण व्यवस्था, राजस्वको न्यायोचित बाँडफाँट, विनियोजन दक्षता, सेवा प्रवाह, वित्तीय व्यवस्थापन र दक्षता एवम् सरकारका तहहरूबिच वित्तीय असन्तुलन लगायतका विषयहरूको सम्बोधन गर्दै वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको संस्थागत व्यवस्था र समस्याहरूको शीघ्रातिशीघ्र समाधान गर्ने प्रयत्न गर्दछ ।

वित्तीय सङ्घीयताका प्रमुख स्तम्भ

वित्तीय सङ्घीयताले राज्यका समग्र निर्णयहरूसँगका वित्तीय पक्षसँग प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्दछ । वित्तीय सङ्घीयताका महत्त्वपूर्ण चारओटा स्तम्भ र नेपालको व्यवस्थाका बारेमा सङ्क्षेपमा क्रमशः उल्लेख गरिनेछ ।

क) खर्च जिम्मेवारी (Expenditure Assignment)

खर्च जिम्मेवारी अर्थात् कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट सङ्घीय पद्धतिको जग हो । वित्तीय सङ्घीयताको आरम्भ सरकारका तहहरूबिच कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट हुन्छ । यसको अन्तरसम्बन्ध राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण व्यवस्थासँग हुन्छ । यो पहिलो स्तम्भले बाँकी तीन स्तम्भको आवश्यकता, औचित्य र सान्दर्भिकता निर्धारण हुन्छ । कुन तहको सरकारले के के काम गर्ने, के कस्ता अधिकार एकल र साभ्ना हुने र अवशिष्ट अधिकार कहाँ रहने भन्ने निक्यौल कार्यजिम्मेवारी निर्धारणबाट गरिन्छ । कार्यजिम्मेवारी निर्धारण प्रक्रियाको एउटै सर्वस्वीकार्य ढाँचा छैन । देशको अवस्था, जनसङ्ख्या, भौगोलिक अवस्था, नागरिकको चाहना, राजनीतिक संस्कार र दक्षता एवम् सामाजिक परिवेशमा भर पर्दछ । कार्यजिम्मेवारी निर्धारण (Functional Assignment) का चरणलाई Ferrazzi and Rohdewohld ले निम्न

पाँच चरणमा उल्लेख गरेका छन् (सुवेदी, २०७८):

- i. कार्यजिम्मेवारीको उद्देश्य र कार्यक्षेत्र परिभाषित गर्ने
- ii. कार्यजिम्मेवारी निर्धारण खाका (सङ्गठन समेत)
- iii. कार्यहरूको नक्साङ्कन / विस्तृतीकरण
- iv. कार्यहरूको पुनरावलोकन
- v. कार्यजिम्मेवारी निर्धारण, कार्यान्वयन र अनुगमन

यसैगरी कार्यजिम्मेवारी निर्धारणका प्रचलित सिद्धान्तहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ (सुवेदी, २०७८):

- i. सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारी प्रावधान
- ii. कुशलताको सिद्धान्त
- iii. सार्वजनिक सेवाको समतामूलक प्रावधान
- iv. समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व र वृद्धिको संरक्षण
- v. पुनर्वितरणीय न्याय
- vi. आर्थिक स्थिरता
- vii. अर्धसरकार (Semi-Public) सेवाको प्रावधान
- viii. कार्यजिम्मेवारी निर्धारणको सर्वोत्कृष्ट/सर्वस्वीकार्य ढाँचा तथा कार्यविधि छैन।

नेपालको संविधानको भाग ५ धारा ५७ मा राज्यशक्तिको बाँडफाँटको व्यवस्था गरिएको छ। जसअनुसार संघका २५ ओटा (अनुसूची-५), प्रदेशका २१ ओटा (अनुसूची-६) र स्थानीय तहका २२ ओटा (अनुसूची-८) गरी जम्मा ७८ बुँदामा एकल अधिकारको उल्लेख गरिएको छ। अवशिष्ट अधिकार सङ्घीय सरकारमा रहेको छ भने संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका साभा अधिकार १५ ओटा (अनुसूची-९) छन् भने संघ र प्रदेशका २५ ओटा (अनुसूची-७) साभा अधिकार छन्। हाम्रो कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गर्ने प्रक्रियामा माथि उल्लेखित चरण र सिद्धान्तका आधारमा विधिवत विश्लेषण नगरिएकोले कार्यविस्तृतीकरण हुन सकेको थिएन। संविधानको यो अपूर्ण कामलाई नेपाल सरकारका तत्कालीन मुख्य सचिवको सोच, पहल, सक्रियता र प्राविधिक नेतृत्वमा तयार भएको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन नेपाल सरकारले मिति २०७३/१०/१८ मा स्वीकृत गरेको थियो। उक्त प्रतिवेदनले संघका ८७३, प्रदेशलाई ५६७ र स्थानीय तहका लागि ३५५ गरी १७९५ कार्यहरू निर्धारण गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा अधिकांश (३५५ मध्ये) कार्यहरू समेटिएर कार्यान्वयन भैरहेको छ भने प्रदेशको छुट्टै ऐन बनेको छैन र सरोकारवालाले आवश्यकता महसुस गरेको पनि पाइँदैन। यसरी संविधान र कार्य विस्तृतीकरणले निर्धारण गरेका संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारहरू संविधान बमोजिम निक्षेपण हुन बाँकी, संघले सकेसम्म अधिकार नदिने प्रवृत्ति, एकल अधिकार खप्टिएका र साभा अधिकारको कार्यान्वयन ढाँचा नबनेको अवस्था भए तापनि सबै तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिको नेतृत्वमा अधिकारको प्रयोग भैरहेको छ।

ख) राजस्व अधिकार

कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गरेपछि कार्यसम्पादन गर्न गराउनका लागि सरकारका तह, राजस्व सम्भाव्यता र दिगोपना, संस्थागत क्षमता, विश्वसनीयता, वितरणीय न्याय र सेवाको सुनिश्चितताका आधारमा राजस्व

अधिकारको तहगत बाँडफाँट गरिन्छ। राजस्व अधिकार बाँडफाँटको एउटै ढाँचा हुन्छ भन्ने छैन। देश काल र परिस्थितिअनुसार फरक ढाँचा र बाँडफाँट व्यवस्था अवलम्बन हुनसक्छ। राजस्व अधिकार बाँडफाँट गर्दा सामान्यतः तल्ला तहका सरकारलाई कम चलायमान कराधार, कर सङ्कलन तथा प्रशासन सहजता क्षमता र दक्षताका आधारमा राजस्व अधिकार दिइन्छ। आदर्श स्थानीय कर प्रणालीका विशेषता देहायबमोजिम हुन्छन् (सुवेदी, २०६३):

- i. तुलनात्मक रूपमा स्थानीय करका आधार अचल हुनु पर्दछ।
- ii. स्थानीय स्तरमा सङ्कलन हुने करले स्थानीय खर्च आवश्यकता पूरा गर्न सक्ने हुनुपर्दछ।
- iii. कर स्थिर र प्रक्षेपण गर्न सकिने हुनुपर्छ।
- iv. गैर स्थानीय नागरिकलाई करभार सार्न नसकिने हुनुपर्छ।
- v. जबाफदेहिता सुनिश्चितता गर्न कर आधार देख्न सकिने (Visible) हुनु पर्दछ।
- vi. कर स्वच्छ छ भन्ने कुराको करदातामा विश्वास हुनु पर्दछ।
- vii. दक्ष र प्रभावकारी ढङ्गले प्रशासन गर्न सजिलो हुनु पर्दछ।

नेपालको संविधानका अनुसूचीहरूमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिच राजस्व अधिकार बाँडफाँट गरी तहगत अधिकारको रूपमा स्थापित गरिएको छ। संघ सरकारमा भन्सार, अन्तशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर र दण्ड जरिवानासम्बन्धी राजस्व अधिकार राखिएको छ। प्रदेशको राजस्व अधिकारमा घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषिमा आयकर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना रहेका छन्। यसैगरी स्थानीय तहलाई स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत सङ्कलनको अधिकार दिइएको छ। यसरी तहगत रूपमा बाँडफाँट गरिएको राजस्व अधिकारको प्रयोग सबै तहका सरकारले गरिरहेका छन्। स्थानीय सरकारहरूले आ.व. २०७५/७६ मा रु. ७५ अरब ५१ करोड १७ लाख राजस्व सङ्कलन गरेका थिए भने आ.व. २०७८/७९ मा रु. १ खर्ब २७ अरब ५६ करोड १९ लाख सङ्कलन गरेको अनुमान छ। आ.व. २०७९/८० मा यो रकम बढेर रु. १ खर्ब ४९ अरब २४ करोड ७५ लाख पुग्ने अनुमान राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको छ।

नेपालको संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको व्यवस्था गरिएको छ। नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनेछ भन्ने व्यवस्था धारा ६० को उपधारा (२) मा गरिएको छ। अनुदान, राजस्व बाँडफाँट लगायतका वित्तीय हस्तान्तरण सिफारिस गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको समेत संवैधानिक व्यवस्था छ।

ग) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण

सरकारका कार्यजिम्मेवारी निर्वाह गर्न वित्तीय स्रोत नभई हुँदैन। कार्यजिम्मेवारीको तहगत निर्धारण गरी राजस्व अधिकार दिएर मात्रै स्रोतको सन्तुलन र पर्याप्तता हुँदैन। यसैले माथिल्ला तहका सरकारले तल्ला तहका सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरण गर्न प्रभावकारी अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण पद्धति जरुरी हुन्छ।

वित्तीय संरचनागत असन्तुलन हटाउने, वित्तीय अदक्षता र असमानतामा सुधार गर्ने, सेवाको बहिर्गमनको क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउने, राष्ट्रिय नीति र प्राथमिकता एवम् अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पूरा गर्न गराउन तथा सरकारका तहहरूबिच समश्रेणीगत (Horizontal) र उर्ध्वश्रेणीगत (Vertical) असन्तुलन कम गरी वित्तीय सन्तुलन कायम गराउने उद्देश्य अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणले राखेको हुन्छ (सुवेदी, २०६५)। राजस्व स्रोत सबै तह र स्थानमा एकैनास वा सन्तुलित रूपमा वितरित नहुने, खर्च आवश्यकता एवम् सेवाको लागत फरक हुने र व्यवस्थापकीय क्षमतामा हुने असमानताले अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण आवश्यकता पर्दछ। केन्द्रले हस्तान्तरण गर्ने राजस्व स्रोत, राजस्व बाँडफाँट, उपलब्ध गराउने (सशर्त, निशर्त तथा समानीकरण) अनुदानलाई वित्तीय हस्तान्तरण भनिन्छ।

नेपालको संविधानले नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई समानीकरण अनुदान दिनु पर्दछ। संविधानले नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान वितरणसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था भई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ल्याई कार्यान्वयनमा छ। नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ समेतका आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समानीकरण (न्यूनतम, सूत्रमा आधारित र कार्यसम्पादनमा आधारित) अनुदान, राजस्व बाँडफाँट, सशर्त अनुदानका शर्त, आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट सिफारिस गरी कार्यान्वयनमा आएबाट आयोग वित्तीय सङ्घीयताको मुख्य कर्तामध्ये प्राविधिक तथा व्यावसायिक क्षमतायुक्त जिम्मेवार अङ्गका रूपमा रहेको छ। वित्त आयोगको सिफारिस समेतका आधारमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण प्रदेश र स्थानीय तहलाई आ.व. २०७६/७७ देखि चालु आ.व. मा कुल सङ्घीय बजेटको ४१.२८ प्रतिशत बढीमा र ३१.१६ प्रतिशत घटीमा (अनुदान र राजस्व बाँडफाँट) प्राप्त तथा विनियोजन भएको देखिन्छ। रकमका दृष्टिले आ.व. २०७५/७६ मा रु. ४५०५८ करोड प्राप्त गरेका थिए भने चालु आ.व. २०७९/८० मा रु. ५९२९६ करोड विनियोजन गरिएको छ।

घ) ऋण व्यवस्था

वित्तीय सङ्घीयताको चौथो स्तम्भका रूपमा ऋण व्यवस्थालाई लिइन्छ। राजस्व अधिकार निक्षेपण र वित्तीय हस्तान्तरणका माध्यमबाट उपलब्ध गराइने स्रोतले पनि तल्ला तहका सरकार (प्रदेश र स्थानीय तह) लाई खर्च आवश्यकता पूरा गर्न स्रोतको न्यूनता हुन सक्छ। कतिपय अवस्थामा लगानी प्रवर्द्धन र आर्थिक विकासका लागि ऋण उपयोगी पनि हुन सक्छ। कार्यदक्षता अभिवृद्धि, दीर्घकालीन प्रतिफलको लागि लगानी तथा छनौटमा सुधार, आयोजनाको दिगोपनामा सुधार न्यून वित्त परिचालनको लागि ऋणको आवश्यकता पर्दछ (सुवेदी, २०६३)। यसर्थ तल्ला तहमा सरकारलाई ऋण लिई उपयोग गर्न अधिकार दिनुपर्दछ। यसको अभ्यासबाट सरकारहरूको लगानी गर्ने, प्रतिफल बढाउने, वितरण गर्ने र जोखिम लिन सक्ने क्षमता वृद्धि हुन जान्छ। उद्यमशील सरकारको रूपमा स्थानीय सरकारलाई ऋण लिएर सेवा प्रवाह गर्ने, स्थानीय आर्थिक विकास गर्ने र ऋण तिर्न सक्ने क्षमतायुक्त बनाउन सघाउ पुग्ने विश्वास राखिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ५९ को उपधारा (७) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था

गरेको छ । यसैगरी धारा २५१ ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई समष्टिगत आर्थिक सूचकहरू विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ । यसैबमोजिम आयोगले आ.व. २०७५/७६ देखि नै ऋणको सीमा सिफारिस गर्दै आएको छ । हाल कायम रहेको सिफारिस मध्ये संघले प्रक्षेपित कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको ५.५ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी, प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँट र आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्वको योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी र स्थानीय तहले संघ र प्रदेशबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँट र आन्तरिक राजस्वको योगफल १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण लिन सक्छन् । सङ्घीय सरकारले आन्तरिक ऋण उठाउने गरेको भए तापनि प्रदेश र स्थानीय तहले यसको प्रभावकारी उपयोग गर्न सकेको देखिँदैन ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

क) संस्थागत व्यवस्था

सरकारको तहहरूबिच वित्तीय सन्तुलन कायम राख्न वित्तीय हस्तान्तरणको लागि संस्थागत व्यवस्था महत्त्वपूर्ण हुन्छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थाको स्वभाव र ढाँचाअनुरूप संस्थागत खाका, वित्तीय स्रोतसँगै अनुगमन मूल्याङ्कन र जबाफदेही व्यवस्था, संस्थाको प्राविधिक क्षमता, विश्वसनीयता र यसको समग्र अन्तरसरकारी सम्बन्धसँगको अन्तरसम्बन्धका आधारमा सबल, सक्षम, निष्पक्ष, व्यावसायिक र जबाफदेही संस्था अत्यावश्यक हुन्छ । यसैअनुरूप विभिन्न देशमा वित्तीय हस्तान्तरणका संस्थाहरू बनाई कार्यसम्पादन गराइएको पाइन्छ । संस्थागत व्यवस्थाका स्वरूप देहायबमोजिम प्रचलित छन् (Cited from Shah & Boadway, 2007) ।

१. केन्द्रीय/राष्ट्रिय सरकारी निकाय: यस्ता निकायहरूमा राष्ट्रपति, प्रधानमन्त्री र अर्थ मन्त्रालयमा संस्था राखीन्छ । किर्गिज गणतन्त्र र तान्जिनियामा राष्ट्रपति मातहत, गणतन्त्र चीन, नेदरल्यान्ड्स, स्वीट्जरल्याण्डमा अर्थ मन्त्रालयअन्तर्गत वित्तीय हस्तान्तरणको संस्था राखिएको छ । घानामा भने स्थानीय सरकार तथा ग्रामीण विकास मन्त्रालय अन्तर्गत छ ।
२. राष्ट्रिय विधायिकी ढाँचा: ब्राजिलको सिनेट, क्यानाडामा Fiscal Arrangement Committee, जर्मनीमा Financial Planning Council, पाकिस्तानमा National Finance Commission, इथियोपियामा House of Federation ले यस्तो संस्थाको काम गर्दछन् ।
३. स्वतन्त्र निकाय (Grants Commission Model): अस्ट्रेलियामा Commonwealth Grant Commission, भारतमा Finance Commissions, दक्षिण अफ्रिकामा Fiscal and Financial Commission र युगान्डामा Local Government Finance Commission ले अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको संस्थागत भूमिका निर्वाह गर्दछन् ।

उपर्युक्त विविधताले के प्रष्ट हुन्छ भने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको संस्थागत व्यवस्थामा एकरूपता छैन । संस्था जहाँ भएपनि जस्तो भएपनि कार्यक्षमता, व्यावसायिक दक्षता, निष्पक्षता र सर्वस्वीकार्यता, विश्वासिलो र भरपर्दो हुनु आवश्यक छ, जसले विनियोजन दक्षता, स्रोतको सुनिश्चितता र राजस्व न्यायोचित वितरण गर्न गराउने सकोस् । अनावश्यक राजनीतिक हस्तक्षेपको डटेर प्रतिवाद गर्न सकोस् अर्थात् राजनीतिक हस्तक्षेपबाट नहल्लोस् ।

ख) नेपालमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको संस्थागत व्यवस्था

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को दफा ३७ ले स्थानीय निकायहरूले लगाउने कर तथा श्री ५ को सरकार र स्थानीय निकायबिच बाँडफाँट गर्नुपर्ने राजस्व सम्बन्धमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्न,

कर पद्धति तथा लेखा प्रणाली समसामयिक बनाउन लिनुपर्ने नीतिगत विषयमा सुझाव प्रस्तुत गर्न श्री ५ को सरकारले स्थानीय निकायको सम्बन्धित महासंघको प्रतिनिधि समेत रहने गरी वित्तीय आयोग गठन गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको थियो। यसै बमोजिम नेपालमा नै पहिलो पल्ट श्री ५ को सरकार (मन्त्रपरिषद्) को मिति २०५६/१०/२४ को निर्णयबाट एक स्थानीय निकाय वित्तीय आयोग गठन भई आयोगको प्रतिवेदन, २०५७ मा वित्त विकेन्द्रीकरणमा देखिएका चुनौती, कर अनुदानका लागि सुझाव, राजस्वका स्रोतहरू, स्थानीय निकायको व्यवस्थापकीय क्षमता, स्थानीय निकायको लेखा प्रणाली लगायत स्थायी स्थानीय निकाय वित्तीय आयोग गठन गर्ने सुझावहरू प्राप्त भएका थिए। स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन २०५७ का प्रतिवेदन समेत कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यले सम्पादित कार्यहरूलाई संस्थागत गरी वित्तीय विकेन्द्रीकरणलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले नेपाल सरकार (मन्त्रपरिषद्) को मिति २०६३/८/११ को निर्णयले यस अघि अस्थायी रहेको आयोगलाई स्थायी संस्थाका रूपमा स्थापित गरायो। आयोगले विभिन्न अध्ययन गर्नुका साथै न्यूनतम शर्त र कार्यसम्पादन मापनका सूचक स्वीकृत गरी स्थानीय निकायहरूको स्वतन्त्र विज्ञबाट मूल्याङ्कन नियमित रूपमा गराएको थियो। आयोगले अध्ययन, समन्वय र पहलमा स्थानीय निकायमा जाने अनुदान वितरणका सूचकहरू अघि बढाएको थियो। परिणामस्वरूप नेपाल सरकारले जिल्ला विकास समिति, नगरपालिका र गाउँ विकास समिति अनुदान सञ्चालन कार्यविधि स्वीकृत गरी लागु गरेको थियो। तीनओटै कार्यविधिमा व्यवस्था गरिएका अनुदान बाँडफाँटका आधार निम्नबमोजिम थिए:

तालिका १: अनुदान वितरणका आधार

क्र.सं.	सूचक/आधार	गाउँ विकास समिति	नगरपालिका	जिल्ला विकास समिति
१	जनसङ्ख्या	६०%	५०%	४०%
२	लागत (Cost Index)	३०%	-	२५%
३	गरिबी सूचक (Poverty Index)	-	२५%	२५%
४	क्षेत्रफल	१०%	१०%	१०%
५	कर प्रयास	०	१५%	०%
	जम्मा	१००%	१००%	१००%

स्रोत: स्थानीय निकायहरूका अनुदान सञ्चालन कार्यविधिहरू, २०६७

नेपालको संविधानको धारा २५० को उपधारा (१) मा नेपालमा एक राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग रहने र आयोगमा अध्यक्ष सहित बढीमा पाँचजना सदस्य रहने व्यवस्था छ। यसैगरी धारा २५१ को उपधारा (१) ले आयोगको देहायबमोजिम काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ:

१. संविधान र कानून बमोजिम सङ्घीय सञ्चित कोषबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच राजस्वको बाँडफाँट गर्न विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने,
२. सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने,
३. राष्ट्रिय नीति तथा मानक, पूर्वाधारको अस्थाअनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने,
४. प्रदेश सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारका बिच राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने,

५. संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्ने र राजस्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने,
६. समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने,
७. संघ र प्रदेश सरकारको राजस्व बाँडफाँट आधारको पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको सिफारिस गर्ने,
८. प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने,
९. प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विषयमा संघ र प्रदेश, प्रदेश प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तथा स्थानीय तहहरू बिच उठ्न सक्ने सम्भावित विवादको विषयमा अध्ययन-अनुसन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने ।

आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नसक्ने अधिकार उपधारा (२) ले प्रदान गरेको छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले संविधानका अतिरिक्त थप काम कर्तव्य र अधिकार तोकी वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा थप जिम्मेवार बनाएको छ । आयोगले राय लिन सक्ने, विशेषज्ञको सेवा लिन सक्ने, प्राकृतिक स्रोत परिचालन र राजस्व बाँडफाँटमा लिइने आधार र अनुदान सिफारिस गर्दा लिने आधारका बारेमा उक्त ऐनमा प्रष्ट पारिएको छ । यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले पनि राजस्व बाँडफाँट, अनुदानका आधार र आन्तरिक ऋणका सम्बन्धमा आयोगको कार्य सम्पादनलाई मार्ग निर्देश गरेको छ ।

क) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका र प्रभावकारिता

अन्तरसरकारी सम्बन्ध सङ्घीयताको Lubricant हो, वित्तीय सङ्घीयता रक्तसञ्चार हो भने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जस्ता संस्था सङ्घीयता कार्यान्वयनका पूर्वशर्त हुन् । वित्तीय सङ्घीयताको इमानदार, निष्पक्ष, दक्ष र प्रभावकारी कार्यान्वयन नभएसम्म सङ्घीयताले नतिजा दिन सक्दैन । नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीयताको आवश्यकता पर्नाका कारणलाई वित्तीय सङ्घीयताले नै बढी मात्रामा सम्बोधन गर्न सक्छ । यसै तथ्यलाई मनन गरी नेपालको संविधानले वित्त आयोगलाई अधिक महत्त्वको भूमिका दिएको छ ।

सङ्घीयतामा बहुतहका सरकारबिच द्वन्द्व, संवाद, छलफल, सम्झौता र समझदारी वित्तीय स्रोतको बढी हिस्सा प्राप्तका लागि हुन्छ । राजनीतिक शक्तिबिचको प्रतिस्पर्धालाई वित्त आयोगले तथ्य, तथ्याङ्क, व्यावसायिक तर्क र क्षमताका माध्यमबाट सरकारका तीनै तहमा वित्तीय सन्तुलन कायम गर्न गराउने हैसियत देखाउन सक्नुपर्छ । संविधानको अभिष्ट पनि यही हो । यसर्थ सङ्घीयता कार्यान्वयनको विज्ञ, दक्ष, प्रभावकारी र जिम्मेवार मुख्य खेलाडीमध्ये वित्त आयोग एक हो । यसले स्रोत बाँडफाँट र हस्तान्तरण राम्ररी गर्न गराउन सकेन र सरकारहरूले विनियोजन र खर्च दक्षता प्रदर्शन गर्न सकेनन् भने सङ्घीयता कार्यान्वयन नतिजामूलक र दिगो हुन सक्दैन । किनभने सरकारी काम कारवाहीको आरम्भ विन्दु वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण, विवेकसम्मत र सन्तुलित हस्तान्तरण हो । यसका आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहले नीति, योजना, सङ्गठन, कार्यक्रम, बजेट र सेवा प्रवाहका कार्यहरू चयन गर्दछन् । संविधानले आयोगलाई राजस्व बाँडफाँट, समानीकरण अनुदान सिफारिस, शर्त अनुदानका शर्त निर्धारण, प्रदेशले स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने राजस्व ढाँचा र

अनुदान वितरणका आधार, तीनै तहले खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्ने उपाय सिफारिस, आन्तरिक ऋणको सीमा तोक्ने, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट र राजस्व असुलीमा गर्नुपर्ने सुधार लगायतका विषय क्षेत्रको कार्य जिम्मेवारी सुम्पेको छ। यी सबै विषयहरू हाम्रो शासकीय प्रणालीको सर्वाधिक महत्त्वका विषय हुन्। यी विषयहरूलाई शब्दमा भन्दा व्यवहार र नतिजाका आधारमा भूमिका बुझ्न बुझाउन सजिलो हुने देखिन्छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आफ्नो कार्य जिम्मेवारीअनुरूप काम गरिरहेको छ। तापनि यो जटिल र गहन विषयको जिम्मेवार संस्था भएकोले पूर्णता खोज्ने समय भैसकेको छैन। तापनि यसका काम कारवाहीमा दक्षता बढाई भूमिका निर्वाहमा प्रभावकारी बनाउन देहायका प्रश्नको उत्तर खोजी कार्यान्वयन गर्न गराउन सकेमा फलदायी हुने देखिन्छ:

१. सरकारका तहहरूबिच राजस्व बाँडफाँट संविधानको मर्मबमोजिम न्यायोचित भयो?
२. विगतको वित्तीय स्रोत वितरण र प्राप्तिमा असमानता के कति हदसम्म सम्बोधन भयो?
३. आयोगका काम कारबाही, सिफारिस तथा सुझाव कार्यान्वयनमा सरकारहरू र राजनीतिक क्षेत्रको सक्रियता र समन्वय कस्तो छ?
४. आयोगको संस्थागत क्षमता, जनशक्ति व्यवस्था र पदाधिकारी र कर्मचारीबिच कार्यगत सम्बन्ध र सहजता कस्तो छ?
५. संविधान तथा कानूनले दिएको भूमिका अर्थात् साख व्यवहारमा कस्तो छ?
६. सरोकारवाला निकाय, तह, क्षेत्रले कसरी बुझेका छन्?
७. आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका समस्या समाधान गर्न गराउन आयोग कति सफल हुन सकेको छ?
८. कर्मचारीहरूको आकर्षक गन्तव्यका रूपमा आयोग स्थापित हुन सकेको छ? स्थिरता छ?
९. आयोगका कार्यको समीक्षा र पारदर्शिताको अवस्था कस्तो छ?
१०. विज्ञहरूको उपलब्धता र उपयोगको अवस्था कस्तो छ?
११. समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँट, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान तथा आन्तरिक राजस्व समेतका आधारमा समग्रतामा समानीकरणको अवस्था कस्तो छ?
१२. समग्र अन्तरसरकारी सम्बन्ध र वित्तीय अन्तरसम्बन्धको तालमेल, समन्वय र सहकार्यका सबल र कमजोरी पक्ष के के छन् ?

आयोगको कार्यक्षेत्र, वित्तीय सङ्घीयताका समग्र पक्षका विषय, कार्यक्षमता, समन्वय, सहयोग, स्वीकार्यता र मान्यताका परिधिमा आयोगका कार्यमा आलोचना गर्ने समय भैसकेको छैन। तापनि, नेपालको वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन निम्न सुझावहरू दिन सकिन्छ:

१. संविधानका अनुसूचीका तहत एकल अधिकारमा दोहोरो परेको र खिचिएको अवस्थामा सुधार गर्नुका साथै साभा अधिकारको प्रयोगको ढाँचा र जबाफदेही प्रष्ट गर्न उच्च तहमा समन्वय गरी प्रष्ट बनाउन पहल गर्ने।
२. राजस्व अधिकारमा दोहोरो परेका विषयहरू पहिचान गरी कुन तहले असुल गर्ने र बाँडफाँट गर्ने विषयमा प्रष्ट गर्ने। राजस्वको अध्ययन गर्दा तीनै तहको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध अध्ययन गरी उपयुक्त सुझाव दिने।

३. प्रकरण १ बमोजिम कार्यजिम्मेवारीमा थप प्रष्ट भएपछि तहगत सरकारको खर्च आवश्यकता पहिचान गर्ने । दोस्रो पटक अध्ययन गर्दा वडा तहसम्मको खर्च आवश्यकता पहिचान गर्ने ।
४. आयोगको सिफारिस समेतका आधारमा समग्र वित्तीय हस्तान्तरणको सन्तुलन तथा समानुपातिक वितरणको अवस्था र उपलब्धि अध्ययन गरी थप सुधार गर्नुपर्ने ।
५. चालु आ.व. मा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन संशोधन गर्ने कुरा बजेट वक्तव्यमा परेको छ । आयोगले हालसम्मका अभ्यासका आधारमा गर्नुपर्ने सुधारको अध्ययन गरी सुझाव दिने ।
६. अनुदान वितरणको वितरणीय कोष वृद्धि गर्न तथा वितरणीय कोष संविधानको मर्म विपरीत सङ्कुचन हुनुका साथै वित्त आयोगको अधिकार खुम्च्याइएकोमा सुधार गर्न सरोकारवाला प्रदेश तथा संघ महासंघसँग समन्वय गर्ने ।
७. मानव विकास सूचकाङ्क, सन्तुलित विकास, पूर्वाधारको अवस्था र आवश्यकता एवम् सेवा प्रवाहको पालिकागत अवस्था र न्यूनतम राष्ट्रिय मापदण्ड कार्यान्वयन गर्न नीतिगत, कार्यगत र वित्तीय स्रोत समन्वयमा पछाडि परेका, विकास तथा सेवाको लागत बढी भएका, राजस्व क्षमता कमजोर भएका पालिकाहरूलाई न्यूनतम अनुदान बढाउनु पर्छ ।
८. सङ्घीयता Race to Bottom पनि भएकोले वडा कार्यालयले प्रवाह गर्ने सेवाको अवस्थासमेत मनन गरी वित्तीय हस्तान्तरणमा आत्मसात गर्न सके सङ्घीयताको स्थानीयकरण हुन जानेछ ।
९. अनुदान वितरणका आधारमध्ये जनसङ्ख्यालाई Blank Approach मा आधार लिनुभन्दा बोनोट र सेवाको न्यूनता आबद्ध गर्नु बढी सान्दर्भिक हुने ।
१०. हाल प्रचलनमा रहेको समानीकरण अनुदान पद्धतिलाई छुट्टै अनुदानका रूपमा मात्र लिनुभन्दा समग्र वित्तीय स्रोतको सिंहावलोकन गरी समानीकरणका लागि समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने । अर्थात् पालिका तथा प्रदेशगत आन्तरिक राजस्व, राजस्व बाँडफाँट, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदानको समग्र रकम दृष्टिगत गरी हुन आउने असन्तुलन तथा असमानता सम्बोधन गर्न समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु न्यायोचित र देख्न सकिने समानीकरण हुन जानेछ । यसका लागि आवश्यक परे कानुनी व्यवस्था परिमार्जन गर्ने ।
११. आयोगले आफ्ना अध्ययन तथा सिफारिस पूर्व सरोकारवाला निकाय तथा संघ महासंघलाई बढीभन्दा बढी सहभागी गराई रचनात्मक संलग्नता (Constructive Engagement) गराउने ।
१२. प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा आयोगले वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन गर्दा बहुआयामिक प्रयोगको सम्भावना समेत दृष्टिगत गरी सम्बन्धित विषय विज्ञ मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नु फलदायी हुने ।
१३. आयोगको साख बढाउन संस्थागत क्षमता, विशेषज्ञ सेवा र कार्यगत दक्षता बढाउन विशेष ध्यान दिने ।
१४. आयोगको आवधिक रणनीतिका योजना तर्जुमा गरी चरणबद्ध कार्यान्वयन र अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धमा प्रभावकारी बनाउने प्रयास गर्ने ।
१५. आयोगमा जनशक्ति व्यवस्थापन तथा क्षमता विकासलाई रणनीतिको एक महत्त्वपूर्ण सम्वाहककारूपमा लिई विषयगत ज्ञान भएका कर्मचारीहरूले अध्ययन अनुसन्धान तथा ज्ञान आर्जन गर्ने Center of Excellence बनाउन आयोगलाई आवश्यक स्रोत तथा अवसर जुटाई कर्मचारीका लागि समेत एक आकर्षक गन्तव्य बनाउने ।

१६. संवैधानिक परिषदले वित्त आयोगको विशेष महत्त्व दृष्टिगत गरी दलका निकटभन्दा विषय विज्ञहरू आयोगमा नियुक्त गर्नु महत्त्वपूर्ण योगदान हुनेछ। किनकि वित्तीय स्रोत वितरण आफैमा पद्धति हो। पद्धतिमा अधिकतम योगदान दिने व्यक्तिहरू छानियो भन्ने सन्देश संवैधानिक परिषदले दिन सकेमा आयोगको साख बढ्ने निश्चित छ। यसैगरी आयोगमा काम गरेका सचिवहरूमध्येबाट पनि आगामी नियुक्तिमा योग्यतम व्यक्ति समावेश हुन सकेमा फलदायी हुनेछ।
१७. आयोगमा तथ्याङ्कीय आधार स्थापित गर्ने। यसका लागि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय तथा स्थानीय तहका संघ महासंघहरूको संलग्नता र समन्वय उपयोगी हुने। प्रदेशका हकमा प्रदेशहरू र प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयसँग समन्वय र सहकार्य आवश्यक हुनेछ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

गाउँ विकास समिति अनुदान सञ्चालन कार्यविधि, २०६७

जिल्ला विकास समिति अनुदान सञ्चालन कार्यविधि, २०६७

डा. सोमलाल सुवेदी (२०७८), नेपालमा सङ्घीयता, अनुभव, अवलोकन र अनुभूति, पैरवी प्रकाशन

डा. सोमलाल सुवेदी, न्यूनतम समानीकरण अनुदान सम्बन्धी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका लागि अध्ययन प्रतिवेदन, २०७८

नगरपालिका अनुदान सञ्चालन कार्यविधि, २०६७

नेपालको संविधान, संविधानसभा सचिवालय

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय (२०७३), कार्यविस्तृतीकरण

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

सोमलाल सुवेदी (२०६३), विकेन्द्रीकरण र स्थानीय वित्त व्यवस्था

सोमलाल सुवेदी (२०६५), नेपालमा सङ्घीयता र कार्यजिम्मेवारी निर्धारण

स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको प्रतिवेदन, २०५७

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५, श्री ५ को सरकार, कानुन तथा न्याय मन्त्रालय, कानुन किताब व्यवस्थापन समिति, २०५७

Gabriele Ferrazzi and Rainer Rohdewohld (2017), Emerging Practices of Intergovernmental Functional Assignment, Routledge Taylor and Fransis Group, London and New York, p .100
Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practices, Edited by Robin Boadway and Anwar Shah, The World Bank, Washington DC, 2007

सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन र चुनौती

- डा. राजन खनाल^३ र ताराप्रसाद खरेल^४

सारांश

सङ्घीयतामा एक भन्दा बढी तहका सरकारबाट शासन सञ्चालन हुन्छ। जसमा सरकारहरूबिच राज्य शक्ति र अधिकार संवैधानिक रूपमा नै बाँडफाँट भएको हुन्छ। तहगत सरकारहरूमा स्वशासन र साभ्ना शासन अभ्यास गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयता तहगत सरकारहरूबिचको सम्बन्धलाई बुझाउने एक आर्थिक ढाँचा हो। यो ढाँचामा सरकारहरूको बिचमा खर्चको र करारोपणको अधिकार र बाँडफाँट नै केन्द्रबिन्दुको रूपमा रहेको हुन्छ। सङ्घीय नेपालको संविधानमा संघले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि राजस्व बाँडफाँटका साथै समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। संवैधानिक रूपमा नै तहगत सरकारहरूको बिचमा खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण व्यवस्थापन र प्राकृतिक स्रोत परिचालनको स्पष्टता गरिएको देखिन्छ। एकल कर प्रशासनको अवधारणा अनुरूप एक तहले मात्र कर सङ्कलन गरी बाँकी तहमा राजस्व विभाजन गर्ने गरिएको छ। तहगत सरकारहरूले गर्ने खर्चहरूमा प्रशासनिक खर्चकै बाहुल्य रहेको पाइन्छ। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका विषयमा केही चुनौतीहरू अझै उस्तै रहेको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा एकल अधिकारका कतिपय विषयमा अझै प्रष्टता गर्नुपर्ने छ भने अनुसूची-७ र ९ मा उल्लेख भएका साभ्ना अधिकारका सूचीमा पनि तत् सम्बन्धी कानूनको अभाव रहेको छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व क्षमताभन्दा खर्च आवश्यकता बढी देखिएको छ। आयोगको सिफारिस अनुसार आन्तरिक ऋण लिन तीन तहकै सरकारहरूलाई संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। सशर्त अनुदानलाई लागत साभ्नेदारी वा योगदानमुलक वा एकमुष्ट अनुदानका रूपमा परिणत गर्दै जाने, खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने, सार्वजनिक ऋण परिचालनसम्बन्धी विषयमा आवश्यक कानून र संरचना तयार गर्ने, आयोजना वर्गीकरण मापदण्ड अनुसार आयोजनाहरूको वर्गीकरण गर्दै बहुवर्षीय आयोजनहरू सुनिश्चितता गर्नुपर्छ। आर्थिक प्रशासन सम्बद्ध कानूनको परिपालनामा जोड दिँदै तीन तहकै सङ्घीय इकाइहरूको राजस्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सङ्घीय प्रणाली

सङ्घीयताको प्रसँग चल्दा प्राय संघ (Federation) र सङ्गठन वा स्वतन्त्र राज्यहरूको संघ (Confederation) दुवैलाई एकै किसिमले बुझ्ने गरिन्छ जुन वास्तवमा एकै होइन। राज्यहरूको इतिहासलाई फर्केर हेर्ने हो भने सत्रौं शताब्दीको सुरुआत देखि सङ्घीय प्रणालीको अभ्यास प्रयोगमा आएको देखिन्छ। स्वतन्त्र राज्यहरू साभ्ना उद्देश्य लिएर सम्भौतामा पुग्ने प्रकृया नै confederation हो। यसरी हेर्दा सबैभन्दा पुरानो आधुनिक सङ्घीयताको अभ्यास भएको संयुक्त राज्य अमेरिकाको इतिहासमा पनि सन् १७७७ मा अमेरिकी कांग्रेसले कन्फेडरेसन सम्बन्धी धाराहरू (परिसंघ र स्थायी संघका धाराहरू (The Articles of Confederation and Perpetual Union) अपनाएको थियो र त्यसपछिको चार वर्षमा राज्यहरूद्वारा सो परिसंघको अवधारणालाई अनुमोदन गरिएको थियो। यो व्यवस्था १ मार्च १७८१ देखि ४ मार्च १७८९ सम्म

३ नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

४ नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

लागु भएको थियो । सन् १७८७ को संवैधानिक महासन्धिपश्चात अमेरिका पूर्ण रूपमा सङ्घीयतामा प्रवेश गरेको देखिन्छ । यसरी १७८९ देखि सुरु भएको अमेरिकाको द्वैध सङ्घीयताको अभ्यास सन् १९३७ सम्म निरन्तरता पाएको देखिन्छ भने तत् पश्चात अमेरिकाले सहकारी सङ्घीयता अवलम्बन गरेको पाइन्छ । अर्काइक लीग, एटोलिक लीग, पेलोपोनेसियन लीग र डेलियन लीग (The Archaic League, the Aetolic League, the Peloponnesian League and the Delian League) जस्ता लीगहरू ईशापूर्व सातौँ शताब्दीदेखि नै अस्तित्वमा रहेको देखिन्छ जसलाई सङ्घीयताको सुरुआत बिन्दु पनि मान्न सकिन्छ ।

सङ्घीयता (Federalism) शब्द ल्याटिन भाषाको शब्द फेडस (Foedus) बाट आएको हो । शाब्दिक रूपमा सङ्घीयताको अर्थ ‘प्याक्ट’, ‘युनियन’, ‘ट्रिटी’ र ‘कन्ट्र्याक्ट’ अर्थात् सन्धि, सम्झौता, करार वा एकीकरणबाट निर्मित राज्य भन्ने हुन्छ । सङ्घीयता आफैमा शासकीय सिद्धान्त नभएर एउटा शासन व्यवस्थापनको ढाँचा मात्र हो । सङ्घीयतामा एक भन्दा बढी (कम्तीमा दुई) तहका सरकारबाट शासन सञ्चालन हुन्छ । यस्तो शासन प्रणालीमा एउटै भूगोल भित्रका नागरिकहरूलाई फरक फरक विषयमा भिन्न भिन्न तहका सरकारले शासन गर्दछन् र प्रत्येक तहगत सरकारहरू आफ्नो क्षेत्रका नागरिकहरूप्रति प्रत्यक्षरूपमा उत्तरदायी हुन्छन् । सङ्घीयतामा प्रत्येक तहका सरकारहरू आवाधिक निर्वाचन मार्फत प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने हुनाले मतदाताहरूसँग प्रत्यक्ष र स्वतन्त्र सम्बन्ध पनि रहेको हुन्छ । सङ्घीय सरकारहरूबिच राज्य शक्ति र अधिकार संवैधानिक रूपमा नै बाँडफाँट गरिएको हुन्छ । सिद्धान्ततः संविधानबाट नै तहगत सरकारको गठन, अधिकार क्षेत्र र जिम्मेवारीको बाँडफाँट सुनिश्चित गरिएको हुन्छ । संविधानमा लिखित रूपमानै तहगत सरकारहरूलाई कार्यकारी, विधायिकी तथा वित्तीय अधिकारसमेत प्रदान गरिएको हुन्छ । यसरी, बाँडफाँट गरिएका अधिकारहरूलाई तहगत (संघ, प्रदेश/स्थानीय तह) सरकारहरूको समग्र र पूर्ण समर्थन र सहमतिबिना परिवर्तन वा परिमार्जन गर्न नसकिने हुन्छ ।

सङ्घीयतामा तहगत सरकारहरूमा स्वशासन र साझा शासन (Self-Rule & Shared Rule) अभ्यास गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ जसले गर्दा यी सरकारहरू आआफ्नो संवैधानिक अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर आफ्ना गतिविधि गर्न स्वतन्त्र रहन्छन् । यसरी शासन प्रणाली अभ्यास गर्दा स्रोतको बाँडफाँटको संवैधानिक वा कानुनी आधार रहेको हुन्छ । क्षेत्राधिकारको विषयमा सम्भाव्य विवाद समाधानको लागि संयन्त्रहरूको व्यवस्था गर्दै त्यस्ता विवादहरू आपसी समझदारीबाट सुल्झाउने परिकल्पना पनि संवैधानिक रूपमै गरिएको हुन्छ ।

सामान्यतया सङ्घीयताको निर्माण गर्दा मूलतः एक ठाउँमा आउने सङ्घीयता (Coming Together Federalism) र एकै ठाउँमा राख्ने सङ्घीयता (Holding Together Federalism) बाट शासकीय प्रणालीको निर्माण गरेको देखिन्छ । यसरी विश्व परिवेशमा हेर्दा एक ठाउँमा आउने सङ्घीयता (Coming Together Federalism) भन्नाले धेरै स्वतन्त्र राज्यहरू एउटै ठाउँमा आवद्ध भएर एक ठूला र बलियो राज्य बन्ने प्रक्रियाको रूपमा बुझ्ने गरिन्छ । उदाहरणका लागि अमेरिका (१७८७), स्वीट्जरल्यान्ड (१८४८), अस्ट्रेलिया (१९००) रसिया (१९३६) आदि लिन सकिन्छ । त्यस्तै, एक ठाउँमा राख्ने सङ्घीयता

(Holding Together Federalism) भन्नाले एउटा राज्य विभिन्न तहका सरकारहरूमा विभाजित भएर (राज्यको विभाजन नगरी) शक्तिको बाँडफाँट गरी एकै ठाउँमा आबद्ध भएर समावेशी र बलियो राज्य बन्ने प्रक्रियाको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि ब्राजिल (१८९१), नाइजेरिया (१९६०), जर्मनी (१९१९), बेल्जियम, दक्षिण अफ्रिका, भारत आदि देशहरूलाई लिन सकिन्छ। पछिल्लो चरणमा मिश्रित प्रकृति वा विविधता व्यवस्थापन (Federalism for Diversity Management) को लागि पनि सङ्घीयता निर्माण हुने गरेको मान्न थालिएको छ। यसरी बन्ने सङ्घीयता मिश्रित प्रकृति र आधारमा बनेको हुन्छ, जहाँ केन्द्र वा संघको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुने गर्दछ र अवशिष्ट अधिकार केन्द्र (संघ) मा नै रहेको हुन्छ। उदाहरणका लागि भारत (१९५०), दक्षिण अफ्रिका (१९९६), नाइजेरिया, इथियोपिया, सुडान, नेपाल (२०१५) आदि देशहरूलाई लिन सकिन्छ।

सङ्घीयताको मर्म र विश्वव्यापी अभ्यासलाई दृष्टिगत गर्दा कुनै पनि मुलुक सङ्घीयतामा जानुपर्ने नितान्त फरक फरक कारणहरू रहेको पाइन्छ, जसको विशेषता पनि फरक फरक पाइन्छ। कुनै मुलुकहरू विविधतामा एकता कायम गर्न तथा जातीय र भाषिक विविधतालाई सम्बोधन गर्न सङ्घीयतामा गएको पाइन्छ। विशेष गरेर सुडान, इथियोपिया, बेल्जियम लगायत देशमा यस्तो अभ्यास भेटिन्छ। त्यस्तै कुनै कुनै मुलुकहरू छुट्टिएको राज्यलाई समेटेर सामरिक रूपमा महत्त्वपूर्ण र शक्तिशाली मुलुक बन्नका लागि पनि सङ्घीयतामा गएको पाइन्छ। यो अभ्यासबाट सङ्घीयता अबलम्बन गरेका मुलुकहरूमा अमेरिका, स्विट्जरल्यान्ड, जर्मन, अस्ट्रेलिया लगायत देशलाई लिन सकिन्छ। कहिले कँही मुलुक छुट्टिएर जाने सम्भावनालाई दृष्टिगत गरेर त्यस्ता राष्ट्रहरूलाई एक ठाउँमा राख्न पनि सङ्घीयताको अबलम्बन गरिएको पाइन्छ। जस्तै क्यानडा, स्पेन, दक्षिण अफ्रिका जस्ता राष्ट्रहरू यसको उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ। त्यस्तै, द्वन्द्व व्यवस्थापन, विविधताको व्यवस्थापन, अवसरको समतामुलक बितरण र उपयोग, राजनीति र विकासमा समावेशी सहभागिताको लागि पनि कुनै मुलुकहरूले सङ्घीयताको अभ्यास गर्न सक्छन्। नेपाललाई केही सन्दर्भमा यसको उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ।

वित्तीय सङ्घीयता

वित्तीय सङ्घीयता भन्नाले सङ्घीय राजनीतिक प्रणाली अबलम्बन गर्ने मुलुकमा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबिचको सम्बन्धलाई बुझाउने एक आर्थिक ढाँचा हो जुन यी सरकारहरू बिचको खर्च र कर अधिकारको विभाजनमा केन्द्रित हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयताको परम्परागत सिद्धान्तले तहगत सरकारहरूबिच खर्च गर्ने जिम्मेवारी र कर लगाउने अधिकारहरूको उचित विभाजनसम्बन्धी सिद्धान्तहरू निर्धारण गर्दछ जहाँ राजनीति, राजनीतिक संस्था र राजनीतिक शक्तिलाई बेवास्ता गर्ने गर्दछ। तर पछिल्लो समयमा वित्तीय सङ्घीयतामा एक सोच र सिद्धान्त देखा परेको छ जसले सङ्घीय प्रणालीका प्रमुख-कर्ता समस्याहरू, सूचनाको अर्थशास्त्र, र सम्भ्रौताहरूको सिद्धान्त जस्ता मुद्दाहरूलाई ध्यानमा राख्दै समग्र सङ्घीय प्रणालीको प्रदर्शन र विकासलाई विचार गर्दछ (ओट्स २००५, वेनगास्ट २००९)। सन् १९५९ मा प्रकाशन भएको अमेरिकी

अर्थशास्त्री रिचर्ड मस्रोभको 'सार्वजनिक वित्तको सिद्धान्त: सार्वजनिक अर्थ व्यवस्थाको अध्ययन' नामक पुस्तकसँगै वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी अवधारणा सार्वजनिक बहसमा आएको देखिन्छ। अनवर शाह (२००७) का अनुसार वित्तीय सङ्घीयताले सङ्घीय इकाइहरूले राजस्व सङ्कलन गर्ने पद्धति, राजस्व खर्च गर्ने विधि र प्रणाली एवम् आवश्यकताअनुसार ऋण लिने र खर्च गर्ने समग्र वित्तीय व्यवस्थालाई जनाउँछ। त्यस्तै, सन् २०१० मा आइपुग्दा जर्ज एन्डरसनले वित्तीय सङ्घीयतामा तहगत सरकारहरूमा राजस्व उठाउँने, ऋण लिने र खर्च गर्ने भूमिका रहन्छ र तिनीहरूको आपसी समन्वय र सम्बन्धहरूको सैद्धान्तिक एवम् कार्यगत आधार, तिनीहरूको कार्यगत क्षमता र प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन सम्बन्धी अध्ययन हुन्छ भनेका छन्।

बक्स १: अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको मुख्य उद्देश्य नै आम जनताले मुलुकबाट प्राप्त गर्ने न्यूनतम आधारभूत मुख्य सेवाको प्रत्याभूति हो। यस्ता मुख्य सेवा भनेर हामी शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी र आधारभूत दैनिक सेवा प्रवाहका विषयलाई जोड्न सक्छौं। यसका लागि राज्यबाट त्यस्ता न्यूनतम मापदण्ड के हुन् भन्ने कुरालाई समयमै यकिन गर्नुपर्ने हुन्छ। हिजोको शासकीय प्रणालीमा त्यस्तो न्यूनतम आवश्यकताको प्रत्याभूति केन्द्रीय सरकारमा रहेको र सङ्घीय संरचनामा गएपछि त्यो सेवा सुविधा सम्बन्धित अधिकार प्राप्त सरकारको तहबाट सम्पादन गर्नुपर्ने भएकोले न्यूनतम मापदण्ड (Minimum Standard) तय गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसरी तयार भएको मापदण्डले निश्चित खर्चको माग गर्दछ र सोको आधारमा आवश्यकता निर्धारण गर्न पनि सहज हुन्छ। यसो भएन भने राज्यले/सरकारले झोट अन्य बाटो (Deviation) लिन सक्छ, जुन आवश्यकता र यथार्थ भन्दा पर पुग्न सक्छ। यसमा अर्को पक्ष पनि छ, त्यो के भने सरकारहरूलाई एउटा निश्चित मापदण्डभित्र सीमावद्ध गर्न सकिएन भने वित्तीय हस्तान्तरणले आम नागरिकको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने विषय असम्भव हुने देखिन्छ। सरकारहरूले सजिलै जनताकालागि प्राप्त हुने झोट अन्यत्र खन्याउने (Diversification) सम्भावना पनि हुन्छ। यसमा आवश्यकताभन्दा बढी वित्तीय हस्तान्तरण भयो भने त्यसले सम्बन्धित प्राप्त गर्ने तहको खर्च गर्ने अनावश्यक सार्वजनिक क्षेत्रको विस्तार हुन जान्छ। वित्तीय हस्तान्तरण त्यसैले निक्कै प्राविधिक र चुनौतीपूर्ण विषय छ। अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणले राजनीतिक इच्छाहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्दैन, गर्नु पनि हुन्न। राजनीतिक इच्छा र शक्तिको आधारमा झोट बाडफाँट नहोस भनेर नै संविधानमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको परिकल्पना गरिएकोले आयोगलाई वित्तीय हस्तान्तरणको संरक्षक (Custodian) रूपमा स्थापित गर्न खोजिएको हो। राज्यमा उपलब्ध स्रोत साधनहरूको वितरणमा स्वविवेकी अधिकार लाई शून्यता (Neutral) मा राख्ने र हरेक हस्तान्तरणलाई वैज्ञानिक आधारमा बाडफाँट गर्ने कार्यमा आयोगको भूमिका यस सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण हुनेछ। किनकी तहगत सरकारका लागि अन्तरसरकारी अनुदान एउटा महत्त्वपूर्ण राजस्व स्रोत पनि हो भन्ने कुरा यहाँ बिर्सनु हुँदैन।

वित्तीय सङ्घीयता तहगत सरकारहरूबिचको सम्बन्ध बुझ्ने आर्थिक ढाँचा हो। यो ढाँचामा तहगत सरकारहरूको बिचमा खर्चको बाँडफाँट र करारोपणको बाँडफाँट नै केन्द्रबिन्दुको रूपमा रहेको हुन्छ। यसले तहगत सरकारहरूको आर्थिक नीतिहरू एवम् पाटोसँग मुख्य सम्बन्ध राख्ने गर्दछ। वित्तीय सङ्घीयतामा तहगत सरकारहरूले गर्ने खर्चका दायित्वहरूको उचित विभाजन लगाउने विभिन्न करहरूको अधिकारसम्बन्धी

सिद्धान्तहरू स्थापित पनि गर्दछ र केन्द्रीकृत शासन प्रणालीमा हुने सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकार, जिम्मेवारी एवम् दायित्व तल्लो तहको सरकारमा विकेन्द्रित हुन्छ जसले गर्दा मुलुकको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न, स्रोत साधनको समुचित परिचालन गर्न, वस्तु तथा सेवाको मूल्य निर्धारण र बाँडफाँटका कार्यहरू व्यवस्थित रूपमा हुने गर्दछन् ।

सङ्घीय नेपालका तहगत इकाइहरू समान क्षमताका नरहेकाले र अन्य विविध कारणले यी इकाइहरूबिच खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमता बिचमा वित्तीय अन्तर र असन्तुलन रहेको छ । यस्ता ठाडो (Vertical) र तेर्सो (Horizontal) अन्तर र असन्तुलन कम गर्न जनसङ्ख्या, भूगोल, मानव विकास, पूर्वाधार र भौगोलिक अवस्थितिका लगायतका आधारमा सन्तुलन ल्याउन संविधानमा संघले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि राजस्व बाँडफाँटका साथै समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । यसका अलावा संविधानमा सङ्घीय इकाइहरू बिच प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र रोयल्टी बाँडफाँट गर्दा तहगत सरकारमा हुने कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँटको सिद्धान्तका आधारमा गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । यसरी स्रोतको बाँडफाँट गर्दा वा ऋण लिँदा वा घाटा बजेट निर्माण गर्दा संवैधानिक अङ्गको रूपमा रहेको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका रहने व्यवस्था रहेको छ । यसै व्यवस्थाअनुरूप राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भएर संविधान अनुरूपको आयोग पनि गठन भएको छ । सो आयोगलाई सङ्घीय सञ्चित कोषबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच तथा प्रदेश सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी तोकिएको छ । त्यसैगरी, राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, पूर्वाधारको अवस्था इत्यादीको अध्ययन अनुसन्धान गरी आयोगले तयार गरेको सिफारिसका आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई संघले सशर्त अनुदान प्रदान गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था पनि रहेको छ । यसरी, सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा संविधानअनुसार केन्द्रीय स्तरका योजना संघको, प्रदेशस्तरको योजना प्रदेशको र स्थानीय स्तरका विकास आयोजना स्थानीय सरकारको कार्य जिम्मेवारीभित्र पर्ने कुरा दृष्टिगत गर्दै आयोगले आधार निर्धारण गरी सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि रहेको छ । संविधान अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण तय गरी सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी पनि आयोगको हुने व्यवस्था रहेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिनसक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने दायित्व पनि आयोगको हुने व्यवस्था रहेको छ । संविधानले प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति, त्यसले ओगटेको क्षेत्रफल, त्यसबाट पर्नसक्ने प्रभाव, परिचालन गर्दा प्रभावित हुनसक्ने जनसङ्ख्या र प्राप्त हुने उपलब्धिको आकलन गरी प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको अधिकारसमेत आयोगलाई दिएको छ । त्यस्तै, संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच हुने रोयल्टी बाँडफाँटका अतिरिक्त प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई वितरण गर्नुपर्ने र प्राकृतिक स्रोतमा लगानी गर्न चाहेमा कानूनबमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने व्यवस्थालाई पनि संविधानमा समेटिएको छ ।

बक्स २: अनुदान

विकसित मुलुकहरूको आर्थिक समन्वय र विकाससम्बन्धी सङ्गठन (Organization for Economic Cooperation & Development, OECD) ले २००५ र २००६ मा गरेको एउटा सर्वेक्षणले सामान्यतः वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण वित्तीय सङ्घीयता वा वित्तीय विकेन्द्रीकरण महत्त्वपूर्ण माध्यमको रूपमा लिइएको छ ।

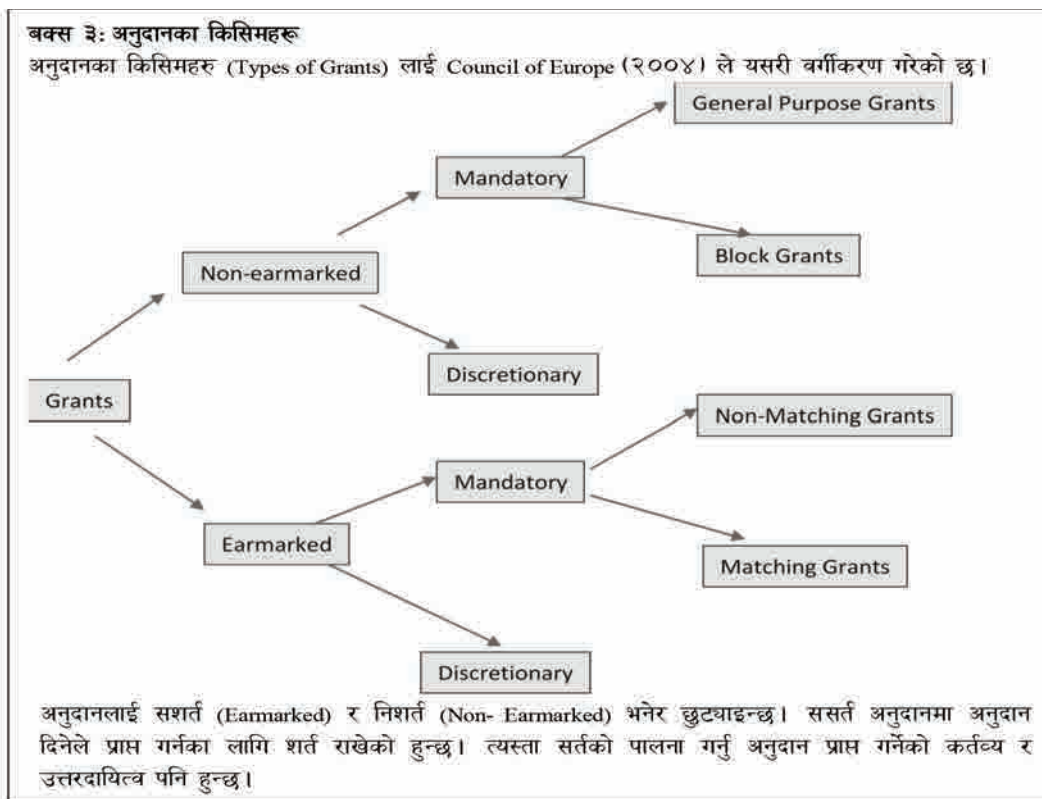
- अनुदानको प्रयोग तहगत सरकारको खर्चको आवश्यकता र कुनै वस्तु वा सेवाको लागतमा लाने खर्च बेहोर्न उपयोग गरिन्छ । अनुदान दिने प्रक्रियामा निरन्तरको सुधार हुनुपर्दछ । यसको लागि मार्ग दर्शन निर्माण गर्ने र मार्ग दर्शनमा समावेश नभए तापनि यसलाई वैज्ञानिक बनाउने विषयमा निरन्तर कार्य गरिरहनु पर्दछ । यसले अनुदानलाई वस्तुगत बनाउन सहयोग गरिरहन्छ ।
- सशर्त अनुदानभन्दा शर्त नतोकिएको अनुदान खर्च दक्षताको दृष्टिकोणले बढी प्रभावकारी हुन्छ । यसो भनेर सबै सशर्त अनुदानको खर्च दक्षता कमजोर हुन्छ भन्ने होइन । शर्त नतोकिएको अनुदानले तहगत सरकारलाई आफ्ना आवश्यकता र प्राथमिकतामा निर्णय गर्न बढी स्वायत्तता प्राप्त हुन्छ ।
- समानीकरणको सिद्धान्तले राजस्व क्षमता र सेवा प्रवाहको क्षमतालाई समतामूलक वितरण गर्ने कुरालाई प्राथमिकतामा राख्दछ । तर पनि मुख्य पक्ष भनेको यथार्थ राजस्व र यथार्थ खर्च बिचको मिलन गर्ने विषय नै हो । कर घट्टै जाने र खर्च बढ्दै जाने वा राजस्व बढ्दै जाने तर खर्च क्षमता नहुने विषयलाई कहाँ मिलान गर्नुपर्ने हुन्छ ? यो पक्ष नै समानीकरणको महत्त्वपूर्ण आधार हो ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनका ५ वर्ष

संविधान जारी भएर तीन तहकै सरकार गठन भएको पाँच वर्ष पुग्न लाग्दा वित्तीय सङ्घीयतामा भएका काम र उपलब्धिहरूको चर्चा गर्नु यहाँ उपयुक्त हुन्छ । संविधानका अनुसूचीहरूमा तीन तहको सरकारहरूको बिचमा संवैधानिक रूपमा नै खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण व्यवस्थापन र प्राकृतिक स्रोत परिचालनको विषयमा स्पष्ट गरिएको देखिन्छ । यसरी उल्लेख भएका अधिकार र खर्च जिम्मेवारी वहन गर्दा विनियोजन दक्षता, सन्निकटता, आयतनको अर्थलाभ, बाह्य प्रभाव, समानता र समावेशिता, समाष्टिगत आर्थिक स्थिरता, राष्ट्रिय नीति तथा प्राथमिकता र जबाफदेहिताको सिद्धान्तलाई आधार मानेको पाइन्छ । त्यस्तै, संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच राजस्वको अधिकार निक्षेपण गर्दै राजस्व अधिकारमा भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्यअभिवृद्धि कर, संस्थागत र व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर जस्ता करहरू र गैरकरतर्फ राहदानी, भिसा, पर्यटन, क्यासिनो-चिठ्ठा, दण्ड जरिवाना र सेवा शुल्कका अधिकार संघमा रहेको छ । सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, वातावरण कर, विज्ञापन कर, कृषि आय कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कको अधिकार प्रदेशमा रहेको छ भने सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, भूमि कर, सवारी साधन कर, व्यवसाय कर, विज्ञापन कर, वातावरण कर र घरजग्गा रजिस्ट्रेसन, सेवा शुल्क लगायतका गैरकरका अधिकार स्थानीय सरकारमा रहेको छ । एकल कर प्रशासनको अवधारणाअनुरूप एक तहले मात्र कर सङ्कलन गरी बाँकी तहमा विभाजन गर्ने पनि संविधानमा प्रावधान रहेको छ ।

तहगत सरकारहरूले गर्ने खर्च कार्यको लागि राष्ट्रिय मानक बनि नसकेको सन्दर्भमा स्रोतको वैज्ञानिक वितरणभन्दा मनोगत खर्च गर्ने विषयको बाहुल्य रहेको पाइन्छ । आन्तरिक आय बढाउने दिगो स्रोतको पहिचान नगरी विभिन्न प्रकारका अनुदान र वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने अभ्यास अझै बढ्दै गएको छ । तीन तहकै

सरकारहरूले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तयार गरी सम्बन्धित तहबाट पारित गर्ने अभ्यास बढ्दै गएको छ । तहगत सरकारहरूको खर्च जिम्मेवारी र वित्तीय व्यवस्थाबिच सन्तुलन र आन्तरिक राजस्व परिचालनको प्रयास पनि गरिएको पाइन्छ । जनशक्तिको उपलब्धता बढाउँदै गएको र उपलब्ध जनशक्तिको क्षमता विकासका लागि आवश्यक तालिम कार्यक्रम सञ्चालन भइरहेका छन् ।



वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका चुनौती

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका विषयमा केही प्रगति भएको देखिए पनि यसका केही चुनौतीहरू अझै उस्तै रहेको पाइन्छ । सङ्घीय शासन प्रणाली कायम भएका मुलुकहरूको अध्ययन गर्दा राज्यका तहहरू बिच एकल, साभा, प्रत्यायोजित र अवशिष्ट अधिकार उल्लेख भएको पाइन्छ । नेपालको सन्दर्भमा प्रत्यायोजित अधिकारको विषयमा संविधानमा उल्लेख भएको पाइँदैन भने अनुसूची ५, ६ र ८ मा पनि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकार भनि प्रष्टसँग उल्लेख नगरी अधिकारको सूची मात्र उल्लेख भएको देखिन्छ । एकल अधिकारका कतिपय विषयमा प्रष्टता छैन भने अनुसूची ७ र ९ मा उल्लेख भएका साभा अधिकारका सूचीमा पनि तत् सम्बन्धी कानूनको अभावले कार्यान्वयनमा जटिलता बढ्दै गएको पाइन्छ । यसको अलावा अधिकारक्षेत्रको हस्तक्षेप र अतिक्रमणका गुनासाहरू पनि यदाकदा सुनिँदै आएको छ । विशेषतः यस्ता अतिक्रमणहरू संघबाट हुने गरेको देखिन्छ भने प्रदेश र स्थानीय तहबाट नभएको अधिकार प्रयोग गर्न खोजेको

देखिन्छ । सङ्घीय विषयगत कानुनको अभावले यो समस्या विकराल बन्दै गएको छ भने प्रदेश र स्थानीय तहले एकल अधिकार सूचीका विषयमा कानुन निर्माण गर्न नसकिरहेका र भएका कानुनको कार्यान्वयनको जटिलता पनि उक्तिकै रहेको छ ।

प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व क्षमताभन्दा खर्च आवश्यकता बढी देखिएको छ भने वित्तीय व्यवस्थापनको क्षमता विकासमा पर्याप्त ध्यान दिन सकिएको छैन । अर्कोतिर पर्याप्त वित्तीय व्यवस्थापन क्षमताको अभावले संघ र प्रदेशबाट प्राप्त अनुदान खर्च हुन नसकेको अवस्था देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारीको अभाव रहेको पाइन्छ भने उपलब्ध कर्मचारीको क्षमता विकासमा पर्याप्त ध्यान र स्रोतको व्यवस्था गर्न सकिएको छैन । यसैगरी तहगत सरकारहरूको वित्तीय सूचना व्यवस्थापन प्रणाली र यस्ता सूचना आदान-प्रदान गर्न आवश्यक एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको कार्यान्वयनलाई पूर्ण रूपमा परिपालना गराउन सकिएको छैन ।

संविधानले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दै आवश्यक राजस्वको अधिकार निक्षेपण गरेको छ । तर विविध कारणहरूले तहगत सरकारहरूको क्षमतामा असन्तुलन रहेको र राजस्व बाँडफाँट र प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र लाभ वितरणको आधार तयार गर्न जिम्मेवार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राष्ट्रिय मानक र सूचकहरू वैज्ञानिक तवरले प्राप्त गरी निर्धारण गर्न नसकेकाले वित्तीय अन्तर र असन्तुलन बढ्दै जाने देखिन्छ । समष्टिगत आर्थिक स्थिरताको सिद्धान्तलाई अनुसरण गरेको हुनाले संघ सरकारले मात्र बाह्य सहायता तथा ऋण स्वीकार गरी परिचालन गर्ने अधिकार रहेको छ । वैदेशिक अनुदान लिने विषयमा संघ सरकारको सहमतिमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई व्यवस्था गरिएको भए तापनि वैदेशिक ऋण लिन प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई बन्देज लगाइएको छ । आयोगको सिफारिस अनुसार आन्तरिक ऋण लिन तीन तहकै सरकारहरूलाई ऋणको सीमा निर्धारण गरिदिने व्यवस्था गरिएको छ । जसको कारणले राजस्वको क्षमताभन्दा अधिक ऋण तहगत सरकारहरूले लिन सक्ने र सो ऋणको भुक्तानी प्रदेश र स्थानीय तहले गर्न नसक्दा संघ सरकारको दायित्व बढ्दै गएर समष्टिगत आर्थिक स्थिरतामा असर परेर गरिवीको दुष्चक्रमा फस्न सक्ने सम्भावना देखिन्छ । यसका लागि ऋण प्राप्त भुक्तानी र यससँग सम्बन्धित सङ्घीय कानुन बनाउन सकिएको छैन ।

वित्तीय सङ्घीयताको आगामी कार्यदिशा

सशर्त अनुदानलाई लागत साभेदारी वा योगदानमूलक वा एकमुष्ट अनुदानका रूपमा परिणत गर्दै जाँदा खर्चको मितव्यायीता नभइ ओभर गभर्नमेन्ट (Over Government) को समस्या आउन सक्छ । साथै सरकारको कार्यक्षेत्रमा अनावश्यक वृद्धि पनि हुन सक्छ । धारा ६०(४) बमोजिम खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्न सकिने व्यवस्था अवलम्बन गर्दै जानु पर्दछ भने समपूरक र विशेष अनुदानलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र पार्ने गरी ऐनमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ । सार्वजनिक ऋण परिचालनसम्बन्धी विषयमा आवश्यक कानुन र संरचना तयार गरेर तहगत सरकारहरूले जथाभावी ऋण लिने अवस्था र सो बाट समष्टिगत वित्तीय सन्तुलनलाई समयमै ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने देखिन्छ । यसका लागि प्रदेश र स्थानीय तहमा ऋण परिचालनका लागि गैर-बैंक वित्तीय संस्थाको व्यवस्थाको प्रबन्ध गर्ने र सङ्घीय प्रणालीमा सार्वजनिक संस्थानको स्थापना, लगानी र त्यसमा सरकारको संलग्नता र दीर्घकालीन दायित्व वहन गर्ने विषयमा स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था गर्दै वैकल्पिक व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । आयोजना वर्गीकरण मापदण्डअनुसारै आयोजनाहरूको वर्गीकरण गर्ने र बहुवर्षीय आयोजनाको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने हुन्छ । वर्गीकरणलाई पालन नगर्दा त्यसबाट काममा दोहोरोपना (Duplication of Work) सिर्जना हुने र त्यसले खर्चमा भार पनि थप्ने हुन्छ ।

सङ्घीयता स्वाभाविक रूपमा खर्चिलो शासन प्रणाली हो। त्यसैले आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी कानूनको परिपालनामा जोड दिँदै तीन तहकै सङ्घीय इकाइहरूको राजस्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। एकल अधिकारको सूचीको संविधानको मर्म अनुसारनै कार्यान्वयन गर्दै साभ्ना अधिकारको सूची (प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धी खानी, जलस्रोत बन नदी आदि) सम्बद्ध कानून निर्माण, कार्यान्वयन र सहजीकरण गर्नुपर्दछ। स्थानीय तहमा कर्मचारीको अभाव र क्षमताको अभावका कारणले बढ्दै गएको कमजोर वित्तीय अनुशासन र सोको परिणामले देखिएको बेरुजुसम्बन्धी छलफल बढाउँदै त्यसलाई घटाउने र वित्तीय सुशासन कायम गर्दै जानुपर्दछ। सङ्घीय इकाइहरूमा तथ्याङ्क व्यवस्थापनमा जोड दिँदै यी इकाइहरूबिचको प्रभावकारी सूचना सञ्जालको स्थापनाका साथै संघको केन्द्रीय तथ्यांक विभाग, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तर आबद्धताको व्यवस्था गर्दै जानु पर्दछ। सूचनाको आदान-प्रदान विश्लेषण विना खर्चको आवश्यकता र राजस्व सम्भाव्यताको अनुमान पनि औपचारिकतामा आधारित हुन्छ। अनुदानलाई यथार्थपरक पनि बनाउन सकिँदैन।

बक्स ४: सार्वजनिक ऋण

सार्वजनिक ऋणलाई तहगत सरकारले आफ्नो राजस्व, हस्तान्तरणबाट प्राप्त हुने राजस्व, वित्त हस्तान्तरणबाट प्राप्त हुने अनुदान समेतबाट खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्न नसक्ने अवस्थामा घाटा बजेट व्यवस्थापनक लागि उपयोग गर्न सक्दछन्। सङ्घीयता लागु भएका कतिपय मुलुकहरूले तहगत सरकारलाई राजस्व उठाउने र ऋण परिचालन गर्ने स्वायत्तता दिएका छ। संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरल्यान्ड तथा क्यानाडा जस्ता मुलुकका राज्य, क्यान्टोन वा प्रदेशहरूले यी दुवै अधिकारको प्रयोग गर्ने स्वायत्तता दिएका छन्। संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विटजरल्यान्ड तथा क्यानाडा जस्ता मुलुकका राज्य, क्यान्टोन वा प्रदेशहरूले यी दुवै अधिकारको प्रयोग गर्ने स्वायत्तता प्राप्त गरेका छन्। उनीहरू यस सन्दर्भ सङ्घीय सरकार जस्तै स्वतन्त्र (Autonomous Subnational Revenue Authority with free to spend a borrow as the federal government) रूपमा खर्च र ऋण लिने कार्य गर्दछन्। दुवै तहका सरकारले निरन्तर रूपमा घाटा बजेट (Budget Deficit) बनाउँदै पनि आएका छन्। खासगरी संयुक्त राज्य अमेरिकामा ठूलो आर्थिक मन्दी (Great Depression) पछि राज्यहरूको ऋण लिने र पछि तिर्न नसक्ने अवस्था आउन सक्ने सम्भावनालाई दृष्टिगत गर्दै सन्तुलित बजेट (Balance Budget) तर्जुमा गर्नुपर्ने विषयलाई प्राथमिकतामा राखियो। क्यानाडामा यस्तो अनुशासन कायम गर्न कुल गार्हस्थ उत्पादनमा ऋणको सीमा कति हुने भनेर तोक्ने काम भयो। सन् १९८० को समयमा जर्मनीको दुईओटा प्रदेश (Lander) सारल्यान्ड (Saarland) र ब्रेमेन (Bremen) ले आफुले लिएको सार्वजनिक ऋण तिर्न नसक्ने भएर सोको ऋण चुक्ता (Bailout) गरिदिन सङ्घीय सरकार समक्ष अनुरोध गर्‍यो। तर संघ सरकारले त्यो अनुरोध स्वीकार गरेन। ती प्रदेशहरू संघ सरकारको विरुद्ध संवैधानिक अदालतमा मुद्दामा गए। अदालतले उक्त ऋण चुक्ता गर्न संघ सरकारलाई आदेश दियो। विकसित मुलुकमा समेत सार्वजनिक ऋणले यसरी वित्तीय सङ्कट ल्याउँछ भने हाम्रो जस्तो प्रदेश र स्थानीय तहबिच आर्थिक स्रोत साधनको अभाव हुने ठाउँमा सार्वजनिक ऋणका लागि समयमा नै कानून निर्माण भई कार्यान्वयनमा आउनु पर्ने देखिन्छ। अहिले सङ्घीयता अवलम्बन गरेका मुलुकहरूले वित्तीय उत्तरदायित्व (Fiscal Accountability) सम्बन्धी ऐन बनाएर त्यसमा सन्तुलित बजेट बनाउने र त्यसको जिम्मेवारी पनि लिनुपर्ने कुरा समावेश गर्न थालेका छन्।

सन् २०२१ मा OECD (Organization of Economic Cooperation & Development) / KIPF (Korea Institute of Public Finance) ले गरेको अध्ययनले वित्तीय सङ्घीयतालाई संश्लेषणात्मक आधारमा एउटा रूपरेखाको रूपमा प्रस्तुत गरेको छ। अध्ययनले भनेको छ कि नीति निर्माण तहमा बस्ने व्यक्तिहरूले नीतिका विकल्प प्रस्तुत गर्दा निम्न विषयमा ध्यान पुऱ्याउनु उपयुक्त हुन्छ:

१. **वित्तीय क्षमता (Fiscal Capacity):** यसका लागि तहगत सरकारहरूले राजस्व र खर्चको विश्लेषण गर्दा स्थानीय आवश्यकता र एकआपसको वित्तीय क्षमतालाई हेर्नुपर्दछ भनिएको छ। नीति बनाउँदा तहगत सरकारको आफ्नै राजस्वको स्रोत र खर्च बिच कसरी राम्रोसँग तालमेल (Better align) मिलाउन सकिन्छ, त्यसलाई हेर्नुपर्दछ। तहगत सरकारलाई राजस्व वृद्धि गर्न बढी स्वायत्तता दिने र त्यसका लागि पर्याप्त दक्षता अभिवृद्धि पनि गरिदिने। अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको वित्तीय समानीकरण प्रणालीको सुदृढीकरण गर्ने विषयलाई गहन अध्ययन र विश्लेषणबाट त्यसको रूपरेखा तयार गर्ने।
२. **पर्याप्त व्यवस्था/विश्लेषण (Delineation):** प्रत्येक तहगत सरकारको कार्यजिम्मेवारी र अधिकारको विषय स्पष्ट व्याख्या र विश्लेषण वा वर्णन गरिएन भने त्यसको लागि आवश्यक स्रोत साधनको आकलन गर्न सकिँदैन। जिम्मेवारीको ठाडो र तेर्सो (Vertically & Horizontally) विश्लेषणबाट मात्र कार्यदक्षता र समताको आकलन गर्न सकिन्छ। यसबाट वित्तीय असन्तुलन मापदण्ड तयार गर्न सहज हुन गई अनुदानको सूत्र निर्माण गर्न सकिन्छ। यथार्थ रूपमा असन्तुलन थाहा नभएसम्म वित्तीय हस्तान्तरणको वैज्ञानिक आधार तय गर्न पनि सकिँदैन। यस कारण पनि प्रत्येक तहगत सरकारको कार्यजिम्मेवारीलाई स्पष्ट गर्ने, कानुन बनाउने, त्यसको व्याख्या गर्ने र यसको विषयमा सबैलाई जानकारी गराउने काम पनि गर्नुपर्ने हुन्छ।
३. **समन्वय (Coordination):** सङ्घीयतामा समन्वयको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसै पनि एकभन्दा बढी सरकारले शासन गर्ने भएकोले एक अर्काको कार्यक्षेत्रमा प्रवेश गर्ने र अधिकारको दुरुपयोग गर्ने वा सजिलो नभएको कामको लागि अधिकार अरुलाई पन्छाउने (Shifting or bug-passing) खतरा हुन्छ। सरकारबिच अन्तरनिर्माण वा सहकारिताका क्षेत्र धेरै हुन्छन। वित्तीय क्षेत्रमा आन्तरिक व्यापारमा सरकार पिच्छे गैर आर्थिक गतिविधि हुन सक्ने भएकोले अन्तर सरकार व्यापारमा सहजीकरण र समन्वय हुनुपर्ने हुन्छ। आर्थिक क्रियाकलापमा सबै तहगत सरकार संलग्न हुने भएकोले वित्तीय पारदर्शिता, तथ्यांकको आदानप्रदान र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा सरकारबिच समन्वय र सहकार्य हुनुपर्ने हुन्छ।

समानीकरण अनुदानलाई कसरी यथार्थपरक बनाउने भन्ने सन्दर्भमा पनि OECD र KIPe को अध्ययनले नीति निर्माताहरूलाई एउटा राम्रो मार्गदिशा दिएको छ। अध्ययनले आर्थिक रूपमा तहगत सरकारहरूबिच क्षेत्रीय/प्रादेशिक असन्तुलन हुन सक्छ। यस्तो असन्तुलन छ भने सबैभन्दा बढी प्राथमिकता समानीकरण अनुदानको हुन्छ। धेरै मात्रामा प्रादेशिक असन्तुलन (High Level of Regional/Provincial Disparity) लाई सम्बोधन गर्न अन्य वित्तीय हस्तान्तरणहरूलाई पनि यही समानीकरण अनुदानमा परिणत गर्दै (Replace other transfer with a system of equalization) पर्याप्त समानीकरण हुन्छ भन्ने कुरालाई यकिन गरी लक्षित ठाउँमा समानीकरण गराउने निश्चितता गर्नुपर्ने हुन्छ। सङ्घीयताका अन्य धेरै उद्देश्यलाई एकातिर बिसर्ने हो भने पनि यसले नागरिकलाई उपलब्ध गराउने न्यूनतम सेवा सुविधा (Minimum Standard of Living) को प्रत्याभूति गरेको हुन्छ। त्यसको माध्यम भनेकै राज्यमा उपलब्ध स्रोत साधनको न्यायोचित बाँडफाँट नै हो। न्यायोचित त्यो बेला हुन्छ जतिबेला हामी स्रोतको वितरणलाई यथार्थमा आधारित बनाउन सक्छौं।

समानीकरण गराउने विधि वित्तीय हस्तान्तरण मात्र होइन । यसको सम्बोधन अरु क्रियाबाट पनि गर्न सकिन्छ । वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा शर्त नराखीने गरी एकमुष्ट (Block) अनुदान दिने र खर्च गर्ने एवम् प्राथमिकता तोक्ने पनि अधिकार दिने हो भने पनि त्यसले तहगत सरकारले खर्च गर्ने क्षमतामा र प्राथमिकता तोक्ने क्षमतामा वृद्धि पनि गराउँछ । वित्तीय स्वायत्तताले क्रमशः तहगत सरकारको वित्तीय आधारलाई पनि विस्तार गर्दै जाने अवस्था आउँदछ । समानीकरणका आधार वा रुपरेखा तयार गर्दा नीति निर्माणताहरूले ध्यान दिनुपर्ने अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको तहगत सरकारलाई प्राप्त हुने समानीकरणको अनुदानको हिस्सा अनुमानयोग्य कसरी बनाउन सकिन्छ भनेर सोहीबमोजिमको प्रबन्ध वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीमा समावेश गर्नु पर्दछ । यसको महत्त्वपूर्ण र वैज्ञानिक आधार भनेकै नियम कानून र पद्धतिमा आधारित पारदर्शी समानीकरण हस्तान्तरणलाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु हो ।

समानीकरणको रुपरेखा खिच्दा अर्को छुटाउने नहुने पक्ष भनेको अनुदानको गलत रुपमा उपयोग नहोस् भनेर हेर्नुपर्ने विषय छ । नीतिलाई विना पक्षपात पूर्ण कसरी बनाउने अथवा समानीकरणको रुपरेखा तयार गर्दा त्यसरी तयार गरिएको रुपरेखाको कारण गलत प्रोत्साहन प्राप्त नहोस भन्ने हिसाबले सचेत हुनुपर्दछ । त्यो प्रयोजनका लागि प्रत्येक खर्च इकाइको लागत समेत निर्माण गर्नुपर्दछ । तहगत सरकारको प्रतिनिधिमूलक करप्रणाली (Representative Tax System, RTS) बाट प्राप्त हुने राजस्व र प्रत्येक खर्च इकाइको लागत मूल्य (Unit Cost) निश्चित गरिएपछि समानीकरण अनुदानको वितरणलाई व्यवस्थित बनाउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ स्रोतहरू

Anderson, G. (2010). Fiscal federalism: A comparative introduction. OUP Catalogue.

Barry R. Weingast, “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives,” Journal of Urban Economics 65 (2009)

Musgrave, R. A. (1973). Public finance in theory and practice. McGraw-Hill, Kogakusa.

OECD (2006), OECD Economic Surveys, OECD Publishing

OECD (2021), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

Shah, A. (Ed.). (2007). The practice of fiscal federalism: Comparative perspectives (Vol. 4). McGill-Queen's Press-MQUP.

Wallace E. Oates, “Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism,” International Tax and Public Finance 12 (2005)

सङ्घीयतामा वित्तीय सङ्घीयताको स्थान: अनुभव, प्रयास, उपलब्धि र अबको बाटो

- डा.चन्द्रमणि अधिकारी

पृष्ठभूमि

संविधानतः नेपाल एक लोकतान्त्रिक सङ्घीय गणतन्त्र हो। सङ्घीय शासन प्रणाली तुलनात्मक रूपमा बढी सङ्गठित, संरचित र कानूनमा आधारित पद्धति हो। सङ्घीय शासन प्रणालीमा संविधानबाट नै अधिकारको विकेन्द्रीकरण गरिन्छ, जुन विकेन्द्रीकरणको उत्कृष्ट पद्धति पनि हो। त्यसमा पनि वित्तीय सङ्घीयतालाई सङ्घीयताको मुटु मानिन्छ, जसले राज्यशक्तिको सन्तुलित बाँडफाँटको माध्यमबाट राज्यका तहहरूबिच स्रोतको समुचित वितरण र प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने लक्ष्य लिएको हुन्छ। यस पृष्ठभूमिमा सङ्घीयता सम्बन्धी संरचना निर्माण, प्रयोग तथा कार्यान्वयन आफैंमा एक चुनौतीपूर्ण कार्य हो।

दर्शन तथा सिद्धान्तको दृष्टिकोणबाट हेर्दा सङ्घीयता एक राजनीतिक प्रणाली हो। यसमा देशको सार्वभौमसत्ता र त्यसमा अन्तर्निहित अधिकार केन्द्र तथा अन्य तल्ला तहका सरकारहरू बिच सन्तुलित ढंगले बाँडफाँट गर्ने प्रयास गरिएको हुन्छ। यस्तो बाँडफाँट तथा वितरण कुनै ऐन तथा नियमको आधारमा नभई मूलभूत कुराहरू संविधानबाटै व्यवस्थित गरिएका हुन्छन्। त्यसैले सङ्घीयतालाई संविधान तथा सम्भौतावादमा आधारित प्रणाली पनि भनिन्छ। सङ्घीयता आफैंमा लोकतन्त्रको पन्याय होइन, बरु यसले लोकतन्त्रलाई सुदृढ गराउन सघाउ पुऱ्याउँछ भन्ने मान्यता छ। यो एक प्रकारको शासकीय औजार हो, जसले राज्यका तहहरूबिच राजनीतिक अधिकारका अतिरिक्त प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय अधिकारको समेत समुचित संयोजन र व्यवस्थापन गर्छ। सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि विशेष योजना र सीपका साथै आर्थिक, राजस्व, हस्तान्तरण र ऋण व्यवस्थापन सम्बन्धी स्पष्ट खाका सहितको वित्तीय सङ्घीयताको प्रबन्ध र उच्चस्तरको वित्तीय अनुशासनको आवश्यकता पर्दछ। नेपालको संविधानले नागरिकलाई सेवा सुविधा पुऱ्याउने विषयमा स्थानीय तहलाई समेत अत्यन्त उत्तरदायी र जिम्मेवार बनाई आर्थिक तथा राजस्व अधिकारसमेत निक्षेपित गरिएको तीन तहको सङ्घीय संरचनाको व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीयताको अध्ययनको दृष्टिले यो दोस्रो पुस्ताको सङ्घीयता हो। यसले अबलम्बन गरेका कुरालाई हेर्दा तेस्रो पुस्तातर्फ अग्रसर देखिन्छ।

यही २०७९ आश्विन तीन गते संविधानले सात वर्ष पूरा गरेको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनको दृष्टिबाट हेर्दा भने सङ्घीय संविधान लागु भएपछि भएको निर्वाचन पछि तीन तहमा बनेको सरकारको दृष्टिले एक अवधि पूरा गरेर दोस्रो चरणमा प्रवेश गरेको छ। यस अवस्थामा सङ्घीयता कार्यान्वयनको विषयमा केही प्रगति भएको छ भने केही कामहरू हुन बाँकी छन्।

अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव

संयुक्त राज्य अमेरिका, अस्ट्रेलिया, क्यानाडा, भारत, जर्मनी, रुस, ब्राजिल, नाइजेरियासमेतका टूलादेखि बेल्जियम, अस्ट्रिया, स्विट्जरल्यान्ड तथा सेन्टिकिटसमेतका साना समेत गरी विश्वका २८ भन्दा बढी देशमा अभ्यास भइरहेको सङ्घीय शासनप्रणाली कतिपय देशमा सफल छ भने कतिपय देशमा यो अफाप सिद्ध भएको छ। क्यामरून, युगान्डा, माली तथा इन्डोनेसियाले एकचोटि सङ्घीय प्रणाली अपनाइ पुनः एकात्मक प्रणालीमा फर्किएका छन् भने युगोस्लाभिया, सोभियत संघ र चेकोस्लोभाकिया कतिपय देशहरू सङ्घीय शासन

पद्धति अपनाएकै कारण विघटनमा परेका छन् । सङ्घीयताले सधैं सबैलाई जोडेर राख्छ भन्ने पनि हुँदैन । सन् १९६५ सम्म मलेसिया र सिंगापुर सङ्घीय स्वरूपमा एकै ठाउँमा रहेका थिए । तर सङ्घीयताले यसलाई लामो समयसम्म धान्न सकेन । सन् १९६५ मा मलेसिया यी दुवै देश अलग भए, सिंगापुर एकात्मक प्रणालीमा गयो । मलेसिया संवैधानिक राजतन्त्रसमेतको सीमित सङ्घीय स्वरूपमा चलेको छ । यस पृष्ठभूमिमा हेर्दा विश्वमा सङ्घीयताको पक्ष तथा विपक्षमा बहस चल्नु र विचार प्रवाह हुनु स्वभाविक हो । नेपालमा पनि दुवैपक्षका विचारहरू प्रवाहित भैराख्दछन्, यस विषयलाई सकारात्मक रूपले लिएर जहाँ जे आवश्यक हुन्छ परिमार्जित हुँदै जानु पर्दछ ।

अहिले सामान्यतया फेडरलको कुरा गर्दा सङ्घीयताको पक्षधरको कुरा आउँछ । तर, संयुक्त राज्य अमेरिकाको सन्दर्भलाई लिने हो भने फेडरलिस्टहरू भनेका केन्द्र वा सङ्घीय सरकारलाई बलियो बनाउन वकालत गर्नेहरूको प्रतिनिधि विचार हो । फेडरलिस्टहरू विकेन्द्रीकरण भन्दा पनि केन्द्रीकरणका पक्षपाति हुन । तत्कालीन परिस्थिति यो स्वाभाविक पनि थियो, किनभने अठारौँ शताब्दीमा फरक देश तथा राज्यहरूबिच एकता कायम गरी ती देशहरू मिलेर बनेको संघलाई बलियो बनाई शक्ति सञ्चयको माध्यमबाट शत्रुलाई परास्त गर्नु थियो । हेनरी पैट्रिक, जर्ज मिडेसन, एलेक्जेन्डर हेमिल्टन, जन जय समेतले केन्द्रलाई बलियो बनाउने प्रयोजनको लागि संविधानको समर्थमा ८५ ओटा लेख लेखेका थिए । त्यसैले पनि फेडरलको अर्थ सधैं अधिकारको विकेन्द्रकरण हुन सक्दैन । त्यसैले संयुक्त राज्य अमेरिकाको निर्माण गर्दा रिपब्लिकन तथा फेडरलिस्टहरूबिच द्वन्द्व चलेको थियो । रिपब्लिकनहरू राज्यहरूको अधिकारका हिमायती थिए र यसका अगुवाहरू सङ्घीयताको विरोधीका रूपमा चिनिन्थे । जेहोस अपवाद बाहेक अन्य अवस्थामा सङ्घीयता एक प्रकारको शासन प्रणाली हो जसको प्रमुख आधार राजनीतिक तथा आर्थिक अधिकारको बाँडफाँट नै हो । अधिकारको बाँडफाँट त्यस्तो पेचिलो विषय पनि हो जसले सधैं एकनासले काम गर्न सक्दैन । त्यसैले सङ्घीयताका स्वरूप र अधिकार बाँडफाँटको व्यवस्थापनका एउटै मोडेल सबै ठाउँमा प्रयोग हुन सक्छ भन्ने छैन । कतिपय ठाउँमा एकात्मक राज्य व्यवस्थाअन्तर्गत पनि अधिकारको अत्यधिक विकेन्द्रीकरण गरी सङ्घीय व्यवस्थामा भैँ विधायिकी अधिकारसमेत प्रादेशिक सरकारलाई दिएर केन्द्र तथा प्रादेशिक सन्तुलन गर्ने कोसिस गरेको पाइन्छ । यसको उदाहरण हो संयुक्त अधिराज्यको स्कटल्यान्ड, जहाँ मुद्रा निस्कासन गर्ने र कर उठाउने अधिकारसमेत भएको संसद पनि छ । राज्यस्तरको यो संसदको सिर्जना सन् १९९८ मा स्कटलैन्ड एक्टबाट संयुक्त अधिराज्य (बेलायत) को संसदले नै गरेको हो । यद्यपि त्यहाँ पनि केन्द्र र प्रादेशिक सरकारबिच कतिपय विषयमा द्वन्द्व कायमै छ । तीनसय वर्षअघि तत्कालीन बेलायत साम्राज्यको अंग बन्न पुगेको स्कटल्यान्डका बासिन्दाहरू अझै पनि अधिकारको समुचित हस्तान्तरण हुन नसकेको भनी गुनासो पोखिरहेका छन् । त्यस्तै जनवादी गणतन्त्र चीन एकात्मक राजनीतिक प्रणाली तथा कम्युनिस्ट शासन व्यवस्था भएको देश हो । ताइवान बाहेक पनि चीनमा २२ प्रदेश (प्रोभिन्स), पाँच स्वशासित क्षेत्रहरू, केन्द्र नियन्त्रित चार महानगरपालिका र मकाउ तथा हङकङसहित दुई विशेष प्रशासकीय क्षेत्रसमेत ३३ ओटा एकाइमा विभाजित छ । जनसङ्ख्याको दृष्टिले विश्वमा पहिलो तथा अर्थ व्यवस्थाका दृष्टिले विश्वको दोस्रो ठूला देश चीनले विशेष गरी आर्थिक तथा राजस्व परिचालनको विषयमा प्रदेश तथा क्षेत्रगत एकाइहरूलाई अत्यधिक अधिकार दिई वित्तीय सङ्घीयताको चिर्नियाँ तरिकाको मोडेल कार्यान्वयनमा ल्याएको छ, वित्तीय विषयमा सङ्घीयताको चरित्र प्रवेश भएको पाइन्छ ।

अर्को ढंगले हेर्दा सङ्घीय ढाँचालाई कुनै पनि देशको आर्थिक सामाजिक संरचना तथा भाषिक र जातीय बनोटले समेत प्रभाव पारेको हुन्छ । जर्मनीको सङ्घीयता र भारतको सङ्घीयतामा कतिपय विषयमा एकरूपता देखिए पनि साँच्चै भन्नुपर्दा भारतले अर्धसङ्घीय संरचना र भिन्न राज्यहरूबिच पनि भिन्न अधिकार

भएको एसेमेट्रिक मोडेलमा सङ्घीय शासनको अभ्यास गरिरहेको छ । स्विट्जरल्यान्डको र क्यानडाको मोडल तुलनात्मक रूपमा कम बोझिलो देखिए पनि भौगोलिकता, भाषा, आर्थिकस्तर तथा जनसांख्यिक बनेटमा समेत फरक फरक विशेषता भएका कारणले अन्यत्र यो प्रणाली ठ्याकै लागु हुन सक्दैन । प्रदेशको संख्या र उनीहरूले प्रयोग गर्ने अधिकार पनि मात्रात्मक रूपमा तलमाथि रहेको देखिन्छ । संख्याको हिसाबले ८२ भन्दा बढी राज्य भएको रसिया तथा ५०ओटा राज्य भएको अमेरिकाको तुलनामा सुरुमा दुईओटा राज्यबाट हाल १३ ओटा राज्य भएको क्यानाडा तथा तीनओटाबाट ३६ ओटामा पुगेको नाइजेरियाका आफ्नै विशेषता छन् । सङ्घीयस्वरूपको निर्माण गर्ने दृष्टिकोणले पनि सुरुका दिनमा थोरै संख्यामा प्रदेश वा राज्य बनाउने र सङ्घीय व्यवहारको विकाससँगै अभ्यास र अनुभवद्वारा क्रमशः आवश्यकता अनुसार राज्यको संख्या बढाउँदै गएको देखिन्छ । उदाहरणका लागि ९९ लाख ८५ हजार वर्ग किमी क्षेत्रफल तथा तीन करोड पचास लाख जनसङ्ख्या भएको र दुईओटा भाषा बोलिने विशाल देश क्यानाडामा सुरुमा क्युबेक र अन्टारियो गरी दुईओटा प्रदेश भएकामा क्रमशः त्यसमा वृद्धि हुँदै जनसङ्ख्याको विविधीकरण र क्षेत्रीय अर्थतन्त्रलाई आधार मानेर १० ओटा प्रदेश र तीनओटा केन्द्र शासित प्रदेश गरी १३ ओटा राज्य पुगुले संघको स्वरूप निर्माणमा अनुभव तथा समयले कत्तिको काम गर्दोरहेछ भन्ने पुष्टि हुन्छ । त्यस्तै भारतमा पनि प्रारम्भमा १४ ओटा राज्य रहेको संघमा अहिले २८ प्रदेश तथा आठ केन्द्र शासित प्रदेश रहेका छन् । यसमा अनुभव, आत्मनिर्भरतामा वृद्धि तथा सङ्घीय व्यवहारको विकासले काम गरेको छ ।

तसर्थ, नेपालले पनि विश्व र आफ्नै अनुभवबाट सिकेर थप अध्ययन गरी सङ्घीयताको संरचना, स्वरूप, राज्यशीलको बाँडफाँट तथा त्यसको प्रयोग र अभ्यासका विषयमा संशोधन, परिमार्जन तथा सुधार गर्दै जान सक्दछ । भोलिका दिनमा अनुभव तथा व्यवहारको आधारमा हरेक १० वर्षमा परिमार्जन तथा सुधार गर्दै जाने परिपाटीको प्रारम्भ गर्नु पनि उपयुक्त नै हुनेछ । यसो गर्दा लोकतन्त्र र सङ्घीयता अझ मजबुत र दिगो भएर जान्छ ।

नेपालमा सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयता विश्वमा तहगत दृष्टिले दुई किसिमका सङ्घीय संरचना अभ्यासमा छन् । सामान्यतः दोस्रो विश्वयुद्धको समयभन्दा अगाडि सङ्घीयता अपनाएका अधिकांश देशहरूमा दुईतहको सरकार भएको सङ्घीयता रहेको देखिन्छ भने दोस्रो विश्वयुद्धको समयभन्दा पछाडि सङ्घीय प्रणाली अपनाएका देशले तीनतहको सङ्घीयतालाई प्रयोगमा ल्याएको पाइन्छ । यद्यपि भारतलाई भने त्यसको अपवादको रूपमा लिन सकिन्छ । स्वतन्त्र सङ्घीय गणतन्त्रका रूपमा भारतको उदय दोस्रो विश्वयुद्ध पछि भए पनि यसले प्रारम्भ दुईतहको सङ्घीयता अपनाएको थियो । सन् १९९२मा भएको संविधानको ७३औँ र ७४औँ संशोधनले राज्य सरकारबाट सिर्जित कानूनअनुसार स्थानीय सरकारहरू रहने व्यवस्था गऱ्यो । स्थानीय तहलाई अधिकार दिने विषयमा नेपाल भारत समेतका अन्य देशभन्दा प्रगतिशील देखिएको छ । नेपालको संविधानको भाग पाँचले राज्य शक्तिलाई संघ, प्रदेश तथा स्थानीय गरी तीन तहमा बाँडफाँट गरी संविधानद्वारा स्थानीय तहलाई नागरिकहरूको नजिकको सरकारको रूपमा स्थापित गरेको छ । यसबाट नेपालले दोस्रो विश्वयुद्ध पछि बढी मन पराईएको अर्थ राजनीतिक दर्शनमा आधारित पारदर्शीता र जिम्मेवारीलाई समेतको अध्ययन र प्रयोगमा जोड दिने दोस्रो पुस्ताको बढी उदार सङ्घीयता अपनाएको देखिन्छ । जहासम्म सङ्घीयता कार्यान्वयनको प्रश्न छ, यसको पूर्ण कार्यान्वयन हुने समयको अन्तराल पनि देश र सङ्घीयताको चरित्रअनुसार फरक रहेको पाइन्छ । विश्वको पुरानो सङ्घीय देश संयुक्त राज्य अमेरिकाको केन्द्रीय सरकारले कोरोना महामारीको समयमा राज्य (प्रदेश) सरकारहरूसँग मिलेर काम गर्न नसकेको, बरु प्रतिसपर्धी बनेर काम गरेकोले त्यहाँ सङ्घीयता असफलता तर्फ बढेको भन्ने आलोचनात्मक धारण पनि सम्प्रेषण भएका छन् । भारतले संविधान लागु भएको चारदशकपछि स्थानीय तहलाई सरकारको दर्जामा राख्न चाहेको देखिन्छ । प्रस्तुत पृष्ठभूमि र नेपालले सङ्घीयता कार्यान्वयनको दृष्टिले भरखर पहिलो पाँच वर्षमात्र पूरा गरेको बेलामा

यहाँ सङ्घीयता कार्यान्वयन भएन भनेर भनीहाल्ने बेला भएको छैन । संविधान लागु भएपछि सङ्घीय स्वरूपमा निर्वाचन भई तीनओटै तहका सरकारहरूले आफ्नो क्षेत्रमा कार्य गर्नु, तीनओटै तहले अधिकांश कानूनहरू निर्माण गर्न सक्नु, तीन तहका सरकार बिच स्रोतको बाँडफाँट, बजेटप्रणाली, बजेट निर्माण तथा कार्यान्वयन, प्रतिवेदन र परीक्षणका सम्बन्धमा समेत कानून, प्रणाली, कार्यविधि निर्माण भई अभ्यासमा आउनु निकै सकारात्मक प्रगतिका कुरा हुन् । त्यस्तैगरी सङ्घीयताको कार्यान्वयन तथा समन्वयमा भूमिका खेल्ने संस्थाहरूको गठन तथा सञ्चालन गर्ने कार्य भएका छन्, यद्यपि त्यस्ता संस्था तथा संस्थागत संरचनाको कार्य नियमितता र प्रभावकारितका सन्दर्भमा भने प्रश्न गर्ने ठाउँहरू छन् । सङ्घीयताको चरित्र र यसको प्रयोगको लागि हुनुपर्ने प्रयासको मात्राको तुलनामा माथि भने भैं कतिपय उपलब्धि भए पनि नेपालको सङ्घीयता कार्यान्वयनमा केही मुद्दा, समस्या र चुनौती देखिनु स्वभाविक हो । त्यसैले तिनको सम्बोधनको लागि यसमा आवश्यक संशोधन, परिमार्जन र सुधारका गुन्जाइस भने पर्याप्त रूपमा रहेको देखिन्छ ।

क) पहिचान भएका समस्या र चुनौतीहरू

सङ्घीयता सम्बन्धमा संविधान तथा कानूनले गरेका व्यवस्था, अहिलेसम्मका प्रयास, कार्य, प्रगतिको स्तर तथा प्राप्त नतिजाको अध्ययन तथा अवलोकन गर्दा केही मुद्दा, समस्या र चुनौती पहिचान भएका छन् । सङ्घीय संरचना निर्माण गर्ने क्रममा नै कतिपय राजनैतिक विषय तथा अधिकारको बाँडफाँटको विषयमा ध्यान पुग्न नसकेको र दोहोरोपन रहन गएको जस्ता समस्या पनि छन् । कतिपय अवस्थामा संविधानमा भएका संरचना पनि केही बोझिलो जस्तो देखिएका छन् । संविधानले व्यवस्था गरेअनुरूपका अधिकार प्रदेश र स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने र कार्य जिम्मेवारीको कार्यान्वयन गर्ने गराउने विषयमा कतिपय उच्चस्तरीय राजनीतिक प्रतिनिधि र उच्च तहमा रहेको प्रशासनिक नेतृत्वको अनुदारवादी सोच, मनोविज्ञान, कार्यशैली तथा व्यवहार पनि सङ्घीयता कार्यान्वयनमा बाधक बनेको छ । सङ्घीयता सम्बन्धमा देखिएका राजनीतिक अधिकारको प्रयोगसँग जोडिएका समस्या र चुनौतीका अतिरिक्त वित्तीय सङ्घीयताका विषयमा कार्य जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, हस्तान्तरण, ऋण व्यवस्थापन, संस्थागत संरचना तथा पारदर्शीता र वित्तीय अनुशासन समेतका आयामहरूका सन्दर्भमा राज्यका समग्र जिम्मेवारीमध्ये प्रदेश र स्थानीय तहको जिम्मेवारीमा परेका कार्यभारको अनुपातको तुलनामा स्रोतको बाँडफाँटमा रहेको असन्तुलन, न्यून खर्च क्षमता, तल्लो तहमा आयोजना हस्तान्तरण हुनु तर बजेट हस्तान्तरण नहुनु, कार्यक्रम, परियोजना र उस्तै प्रकृतिका कार्य गर्ने निकायहरूमा दोहोरोपन देखिनु, कर उठाउने विषयमा संघ र प्रदेश एवम् स्थानीय तहबिच विवाद हुनु, व्यवसाय कर तथा सम्पत्ति करका आधारका सम्बन्धमा देखिएको विविधता र अस्पष्टता, वित्तीय हस्तान्तरण र स्रोतको बाँडफाँटको लागि वस्तुनिष्ठ मानक र सूचक सहितको निर्देशिकाको कमी, शर्त अनुदानका विषयमा तोकिएको शर्तका प्रकृतिमा देखिएको अस्पष्टता, नदीजन्य वस्तु समेतका प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र बाँडफाँट सम्बन्धमा एकीकृत कानूनको अभाव तथा कर र शुल्क उठाउने क्षेत्राधिकारमा रहेको अस्पष्टता, स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको न्यून वित्तीय र प्राविधिक क्षमता, आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणको कमजोर व्यवस्थाले बढाएको बेरुजु अड्क र खस्कँदो वित्तीय अनुशासनलाई न्युनिकरण गर्न वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी एकीकृत कानूनको अभाव र सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि सिर्जना गरिएका संस्थाहरूको सुस्तता पनि ज्वलन्त समस्या र चुनौतीको रूपमा देखा परेका छन् । बजेट कार्यान्वयन गर्ने वा खर्च गर्ने क्षमता न्यून भएको कुराको उदाहरणको लागि आ.व.२०७७/७८ को तीन तहको बजेट र खर्च अवस्था हेर्न सकिन्छ । आ.व. २०७७/७८ को लागि तीन तहले तयार गरेको कुल बजेट रु.२३०८ अरब रहेकोमा उक्त वर्षको खुद खर्च रु.१३६२ अरब अर्थात् ५९ प्रतिशत मात्र रहेको

देखिन्छ। कुल बजेटमध्ये संघले प्रदेश तथा स्थानीय तह र प्रदेशले स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण बापत रकम विनियोजन गर्दा दोहोरो पर्न गएको रु.४३० अरब घटाउँदा समग्रमा खर्चको प्रतिशत ७२ हुन आउँछ। छुट्ट्याएर हेर्ने हो भने संघ प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफुले विनियोजन गरेको बजेटको क्रमशः ८१ प्रतिशत, ७१ प्रतिशत र ७५ प्रतिशत खर्च गरेका छन्, पुँजीगत बजेटतर्फ यी खर्च प्रतिशतहरू क्रमशः ६६, ७० र ६४ प्रतिशत रहेका छन्। त्यस्तै गरी राजस्व अधिकारको सम्बन्धमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोग तथा व्यवस्थापनबाट प्राप्त हुने राजस्व परिचालन गर्ने विषयमा तीन तहकै सरकारबिच द्वन्द्व छ भने संस्थागत घरबहाल कर उठाउने विषयमा संघले स्थानीय तहको अधिकारमा हस्तक्षेप गरेको भन्ने विषय र संस्थागत कृषिआयमा कर लगाउने विषयमा पनि प्रदेश र संघको विच विवाद छ।

ख) चुनौतीको सम्बोधनका लागि गर्नुपर्ने कार्यहरू

उपलब्ध सामग्रीहरू अध्ययन गर्दा, सरोकारवालाहरूको कुरा सुन्दा र विषय विशेषज्ञहरूको विचार र राय सुन्दा संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा देखिएका एवम् माथि भनिएका समस्याको समाधान गर्न एवम् देखिएका चुनौतीहरूको सम्बोधन गर्न तलका कार्यहरू यथाशीघ्र गर्नुपर्ने देखिन्छः

१. कार्यान्वयनमा आएका समस्या र देखिएका चुनौतीलाई मध्यनजर गरी संविधानका सम्बन्धित प्रावधान र धारा एवम् खण्डहरूको पुनरावलोकन गरी तिनमा आवश्यक संशोधन र परिमार्जन गर्ने,
२. तल्ला दुई तहका सरकारहरूको संविधान अनुसारको कार्य जिम्मेवारीको अनुपातमा स्रोतको वितरण र हस्तान्तरण हुने प्रबन्ध मिलाउने गरी स्रोतको बाँडफाँट गर्ने र ती जिम्मेवारी पूरा गर्न सक्नेगरी खर्च न्यून हुनुको कारण खोजी खर्च क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रमहरू समेत अघि बढाउने,
३. संघबाट तल्लो तहमा हस्तान्तरित सबै प्रकारका आयोजनाको लागि पर्याप्त रकम समेत बजेट हस्तान्तरण गर्ने,
५. संविधानले कृषिआय तथा घरबहाल आयमा कर लगाउने र उठाउने विषय क्रमशः प्रदेश र स्थानीय तहलाई दिएकोले सोहि अनुसार हुने व्यवस्था गरी विवाद समाधान गर्ने, व्यवसाय र सम्पत्ति कर समेतका विषयमा सबै स्थानीय तहले पालना गर्ने गरी न्यूनतम मापदण्डलाई सबैले पालना गर्ने गरी साभ्का सहमतिका साथ एकीकृत राजस्व नीति बनाउने।
६. वित्तीय हस्तान्तरण र स्रोतको बाँडफाँटको लागि वस्तुनिष्ठ मानक र सूचक सहितको निर्देशिका तयार गर्ने र शर्त अनुदानका विषयमा आवश्यकता, भूगोल र कार्य प्रकृतिको आधारमा शर्त परिभाषित गर्ने र प्रदेश एवम् स्थानीय तहले पनि शर्तका सम्बन्धमा बढी पारदर्शी र जिम्मेवार भएर काम गर्ने।
७. नदीजन्य वस्तु समेतका प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र बाँडफाँटका सम्बन्धमा एकीकृत कानूनको तर्जुमा यथाशीघ्र गर्ने।
८. आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षणको विषयलाई भरपर्दो, नियमित र पारदर्शी बनाउने।
९. सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय तथा अन्य निकायबाट सङ्घीयता कार्यान्वयनमा सहजीकरण गर्ने उद्देश्यका लागि तयार गरेर पठाईएका नमुना निर्देशिका समेतका दस्तावेजहरू आफुअनुकूल बनाई प्रयोग गर्ने विषयमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले अग्रसरता देखाउने (उदाहरणको लागि स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन प्रणाली वा (LISA) र स्थानीय तहको राजस्वसम्बन्धी कार्ययोजना तर्जुमा समेतका विषय)

१०. सैद्धान्तिक समेतका बेरुजु हुन नदिन र भएका बेरुजु फल्ल्योट गराउन संस्थागत संयन्त्र निर्माण गर्ने, वित्तीय अनुशासनका विषयमा सुशिक्षित हुने र गराउने तथा सुसूचीत गर्ने ।
११. अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐनसमेत समेटी वित्तीय व्यवस्थापन र अनुशासनका सम्बन्धमा एकीकृत कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
१२. सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि सिर्जना गरिएका संस्थाहरूको कार्यलाई नियमित र प्रभावकारी बनाउने ।
१३. जिम्मेवार पक्ष र व्यक्तिले आफ्नो सोच, व्यवहार र कार्यशैलीलाई सङ्घीयताअनुरूप हुने गरी परिवर्तन गरेर सहकार्य अनुकूल र समन्वयकारी बनाउने, सह अस्तित्वलाई व्यवहारमै स्वीकार गर्ने ।

निष्कर्ष

सङ्घीयता संविधानवादमा आधारित प्रणाली हो । यसले हरेक कार्य संविधान तथा संविधान अनुकूल बनेका कानुनअनुसार हुने निर्देशन गर्छ । सङ्घीयता साध्य होइन, यो लोकतन्त्रको पर्याय पनि होइन । यो लोकतन्त्रलाई सुदृढ गराउन सघाउ पुऱ्याउने शासकीय औजार हो, साधन हो जसले राज्यका विभिन्न तहका बिच अधिकारको समुचित संयोजन र व्यवस्थापन गर्छ । सङ्घीयताका सम्बन्धमा पक्ष र विपक्ष विचारहरू प्रवाह भैरहने हुँदा यसलाई सकारात्मक रूपमा लिएर आवश्यकता अनुसार परिमार्जित हुँदै जानु पर्दछ । यसो गर्दा आर्थिक सामाजिक तथा साँस्कृतिक अवस्था र मनोविज्ञान, भूगोल, प्राकृतिक स्रोत र जनसङ्ख्याको विषयलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर अधि बढ्नु पर्छ । नेपालको सङ्घीयताको अभ्यास गर्दा सह अस्तित्व, सहकार्य र समन्वयका विषयलाई भने बिर्सनु हुँदैन ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. ऐन कानुन

नेपालको संविधान

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐन, २०७६

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

The Constitution of India, With ammendments-<https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india>

२. पुस्तकहरू, प्रतिवेदन र वेब साइट

अधिकारी चन्द्रमणि, सङ्घीय नेपालको अर्थ राजनीतिक (२०७०), पैरवी प्रकाशन काठमाडौँ ।

अधिकारी चन्द्रमणि, आर्थिक लोकतन्त्र, सङ्घीयता र संविधानवाद (२०६७), पैरवी प्रकाशन काठमाडौँ ।

अधिकारी चन्द्रमणि, सङ्घीय नेपालको अर्थ राजनीतिक (२०७०), पैरवी प्रकाशन काठमाडौँ ।

अधिकारी चन्द्रमणि, आर्थिक लोकतन्त्र, सङ्घीयता र संविधानवाद (२०६७), पैरवी प्रकाशन काठमाडौँ ।

रा.प्रा.स्रोत तथा वित्त आयोगबाट प्रकाशित प्रतिवेदनहरू

सङ्घीय मामला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट प्रकाशित सामग्रीहरू,

Adhikari, Chandra Mani (2009), Fiscal Federalism in Nepal: Assessment of Revenue Assignments in Local Bodies, Asian Development Bank, Kathmandu.

Adhikari, Chandra Mani (2009), Nepal Public Finance: Revenue and Tax Policy, Pairabi Publication.

Adhikari, Chandra Mani (2020), Dynamics of Fiscal Federalism (Success or failure? Why and How? Pairavi Prakashan, Kathmandu

Adhikari, Chandra Mani, Fiscal Federalism in Nepal: Revenue Potential of Provincial and Local Governments and Recommendations to Enhance Own-Source Revenue Generation 2020, IIDS Nepal

Alves, M. A. S. (2001) Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: O Caso do Setor Automotivo . Master's Thesis in Economics, IE/UNICAMP. Campinas: 106.

Anderson, George (2008). Federalism: An Introduction, Oxford University Press, Don Mills, Ontario.

Anderson, Gorege (2009), Fiscal Federalism: An Introduction, UNDP, Nepal.

Australia's Constitution, 1901 (Commonwealth of Australia Constitution Act, Parliamentary Education Office & Australian Government Solicitor, Canberra

Australia's Constitution, Produced by the Parliamentary Education Office and Australian Government Solicitor, Canberra

<https://news .climate .columbia .edu/2022/07/18/dealing-with-the-u-s-federal-governments-failure-of-climate-leadership/>

वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्त र नेपालमा यसको अभ्यास

- हेमराज लामिछाने ५

सारंश

वित्तीय सङ्घीयताको सैद्धान्तिक पक्षको संक्षिप्त पुनरावलोकन गरी नेपालमा यसको प्रयोगको वर्तमान अवस्थालाई मध्यनजर राखी यो लेख तयार गरिएको छ। नेपाल सरकारको तुलनामा प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व क्षमता कमजोर रहेको वर्तमान परिवेश र उनीहरूको विशिष्ट प्रकृतिका खर्चको आवश्यकता, जनताको नजिक रहेर पुऱ्याउनु पर्ने सेवा एवम् नागरिकप्रतिको जबाफदेहिता पूरा गर्न प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई थप वित्तीय स्रोतको आवश्यकता रहेको छ। यसलाई पूरा गर्न सङ्घीय सरकार र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई थप व्यवस्थित गरी न्यायोचित वितरणलाई प्राथमिकता दिन आवश्यक देखिन्छ। यसैगरी सङ्घीय कानूनमा देखिएका अस्पष्ट प्रावधानहरूका कारण नदी जन्य पदार्थको व्यवस्थापन र राजस्व बाँडफाँटको विषय पेचिलो भएको हुँदा यसको निराकरणमा सङ्घीय सरकारले पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ भने प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई प्राप्त वित्तीय अधिकारको पूर्ण प्रयोगका लागि सङ्घीय सरकारको सहजीकरण र समन्वय त्यत्तिकै महत्त्वपूर्ण देखिएको छ। विभिन्न तहका सरकारहरूका बिचमा समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहेको राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहेको प्रदेश समन्वय परिषदलाई थप प्रभावकारी बनाई वित्तीय सङ्घीयतालाई मजबुत् बनाउन आवश्यक छ।

पृष्ठभूमि

एक लोककल्याणकारी राज्यले जनतालाई उपलब्ध गराउने सम्पूर्ण सेवा केन्द्र सरकारका माध्यमबाट मात्र सम्भव हुन सक्दैन। जनताको जीवनस्तरलाई प्रभाव पार्ने अत्यावश्यक विकासका कार्यहरू जनता आफैले पहिल्याई सञ्चालन गर्ने परिपाटी बसाल्न आवश्यक अधिकार, उत्तरदायित्व र स्रोतसाधन जनता वा जनताका प्रतिनिधिहरू वा प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूलाई नै दिने अथवा माथिल्लो तहबाट तल्लो तहमा शक्ति हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रियालाई विकेन्द्रीकरण भनिन्छ। जनतालाई दिइने सेवा जनमुखी, उत्तरदायी, वैधानिक र पारदर्शी हुन सकेन भने सुशासनको परिकल्पना साकार हुन सम्भव हुँदैन। केन्द्रले यी सबै कुरा पूरा गर्न कठिन हुने हुँदा शक्तिको विकेन्द्रीकरण तल्लोतहसम्म पुगु पर्छ भन्ने मान्यता स्थापित भएको हो। प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यता विद्यमान मुलुकहरूमा स्वशासनभित्र सुशासनको अभ्यास र विकेन्द्रीकरणलाई अनिवार्य शर्त तथा अपरिहार्य अङ्गको रूपमा लिने गरिन्छ। विकेन्द्रीकरण सम्बन्धमा विभिन्न विद्वानहरूले आआफ्नो ढंगबाट परिभाषा दिने गरे तापनि संक्षेपमा भन्नुपर्दा सार्वजनिक चासो र सरोकारका क्षेत्रहरूका सम्बन्धमा केन्द्र तहमा निहित अधिकार, साधनस्रोत तथा जिम्मेवारीहरू तल्लोतहमा निक्षेपण गर्नु नै विकेन्द्रीकरण हो। अथवा, जसका लागि हो उसैलाई निर्णय प्रक्रियामा सहभागी गराई कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी सुम्पनुलाई विकेन्द्रीकरण भनिन्छ। यसैगरी, आफ्नो स्वनिर्णयको स्वतन्त्र कार्यान्वयन गर्ने अधिकारलाई स्वशासन भन्ने गरिन्छ। साधनहरूको विकेन्द्रीकरणबाट स्वायत्तता र स्वशासन स्वभाविकरूपले क्रमशः क्रियाशील हुँदै जान्छ। यसरी विकेन्द्रीकरण,

५ पि.एच.डि., तत्कालीन जिल्ला विकास समिति महासंघ नेपालका कार्यकारी महासचिव र हाल सुशासन तथा विकास अनुसन्धान केन्द्रका अध्यक्ष

स्वशासन र सुशासनलाई एक अर्काका लागि अपरिहार्य र परिपूरक तत्त्वका रूपमा लिने गरिन्छ। अथवा विकेन्द्रीकरणको मूल मान्यता भनेको आपसी सहयोगात्मक पद्धतिमा काम गर्ने सन्निकटताको सिद्धान्त (Principle of Subsidiarity) हो।

विकेन्द्रीकरण

इनसाईल्कोपेडिया अफ सोसियल साइन्सका अनुसार “विकेन्द्रीकरण भनेको केन्द्रीकरण भन्दा ठिक उल्टो अवस्था हो अथवा केन्द्रीकरण भनेको उत्तरी ध्रुव र विकेन्द्रीकरण भनेको दक्षिणी ध्रुव हो”। प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्रको संस्थागत विकासका लागि विकेन्द्रीकरण एउटा महत्त्वपूर्ण र अत्यावश्यक औजार वा माध्यम हो। सेवा प्रदान गर्ने विभिन्न तह तथा निकायहरू जस्तै सरकारी, गैरसरकारी, नागरिक समाज तथा निजी क्षेत्र, केन्द्रदेखि गाउँ, वडा, टोल र समुदायसम्म छरिएर रहेका हुन्छन्। तिनीहरूले आआफ्नो कार्यक्षेत्रमा आआफ्नो क्षमताअनुसार सेवा प्रदान गर्न पाउने कानुनी वैद्यताको प्रक्रियालाई नै विकेन्द्रीकरण भनिन्छ। यसरी विकेन्द्रीकरणमा सहभागितात्मक पद्धतिबाट आवश्यकताको पहिचान, कार्यान्वयन र अनुगमन गर्दा बढी अपनत्वको बोध हुने, छोटै समयमा कार्यान्वयन गर्न सकिने, पारदर्शिता सुनिश्चित हुने र दिगो विकासमा टेवा पुऱ्याउने कुरामा विश्वास गरिन्छ। यसको ठिक उल्टो तल्लातहसम्मका सम्पूर्ण कार्यहरू केन्द्रीय निकायहरूबाट सञ्चालन गर्दा बढी समय लाग्ने, बढी खर्चिलो हुने, सरोकारवाला वा लाभ प्राप्त गर्ने समूहको अपनत्व कम हुने र पारदर्शितामा समेत टड्कारो रूपले प्रश्न चिन्ह लाग्ने गरेका धेरै उदाहरणहरू पाइन्छन्। यस अर्थमा लोकतन्त्र/प्रजातन्त्रको जग मजबुत बनाउन विकेन्द्रीकृत शासन प्रणाली अनिवार्य शर्त बनेको छ।

संयुक्त राष्ट्र संघको अवधारणा अनुसार विकेन्द्रीकरण भन्नाले समान स्तरका निकायहरूमा शक्तिको वितरण गर्नुलाई समश्रेणीगत विकेन्द्रीकरण (Horizontal Decentralization) र केन्द्रीय निकायमा रहेको शक्तिलाई तल्ला तहका निकायहरूमा छनौट गर्ने प्रक्रियालाई उर्ध्वश्रेणीगत विकेन्द्रीकरण (Vertical Decentralization) भनेर बुझिन्छ। उर्ध्वश्रेणीगत विकेन्द्रीकरणलाई प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण पनि भन्ने गरिन्छ। विश्व बैकले विकेन्द्रीकरणलाई राजनीतिक विकेन्द्रीकरण, प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण, वित्तीय विकेन्द्रीकरण र बजार विकेन्द्रीकरण गरी परिभाषित गरेको छ।

वित्तीय सङ्घीयता

माथिल्लो तहको सरकारबाट तल्लो तहका सरकारहरूलाई खर्च जिम्मेवारी र राजस्व जिम्मेवारी हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रियालाई वित्तीय विकेन्द्रीकरण भनिन्छ। यो विषय कुनै पनि मुलुकको अर्थराजनीतिसँग जोडिएको हुन्छ। सामान्यतः वित्तीय विकेन्द्रीकरण (Fiscal Decentralization) र वित्तीय सङ्घीयता (Fiscal Federalism) एउटै जस्तो लाग्दछ। तर, यी दुईबिचमा तात्त्विक भिन्नताहरू छन्। वित्तीय विकेन्द्रीकरणले केन्द्रीय सरकार मातहत रहेको वित्तीय अधिकारहरू तल्लो तहमा राम्रो तरीकाले सङ्कलन र व्यवस्थापन हुन सक्छ, र जनताको रुचि र चाहाना अनुसार उक्त स्रोतको परिचालन हुन सक्छ भन्ने मान्यताका आधारमा केन्द्रीय सरकारले तल्ला तहका सरकारहरूलाई हस्तान्तरण गरिने वित्तीय अधिकार हो। एकात्मक शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरू डेनमार्क र नर्वेमा वित्तीय विकेन्द्रीकरणअन्तर्गत धेरै वित्तीय अधिकारहरू तल्ला तहका सरकारहरूलाई दिइएको छ भने सङ्घीय व्यवस्था भएको अष्ट्रियामा तल्लो तहको सरकारलाई वित्तीय अधिकार न्यून मात्रामा मात्रै दिइएको छ।

वित्तीय सङ्घीयता भनेको संविधानतः वा कानूनतः निश्चित सिद्धान्त र मापदण्डका आधारमा सबै तहका सरकारहरूका बिचमा वित्तीय अधिकारको बाँडफाँट हो भन्ने बुझिन्छ। वित्तीय सङ्घीयतालाई बुझ्न पाँच ओटा प्रश्नहरूको जबाफ थाहा पाउन जरूरी हुन्छ। ती प्रश्नहरूमा (१) खर्च जिम्मेवारी (Expenditure Assignment) जस्तै कुन तहको सरकारले के गर्नु पर्दछ? (२) राजस्व जिम्मेवारी (Revenue Assignment) जस्तै कुन तहको सरकारले कुन कुन क्षेत्रमा कर लगाउन सक्छन् ? (३) ठाडो/उर्ध्वश्रेणीगत असन्तुलन (Vertical Imbalance) जस्तै तल्लो तहका सरकारहरूको खर्च र राजस्व क्षमताको बिचमा भएको असन्तुलन वा खाडललाई कसरी समाधान गर्ने ? (४) तेर्सो/समश्रेणीगत असन्तुलन (Horizontal Imbalance) वा समानीकरण (Equalization) जस्तै उपराष्ट्रिय सरकारहरू (Sub-national governments) तल्ला तहका सरकारहरूको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताबिचमा भएको भिन्नता वा फरकलाई कुन तहसम्म समायोजन गर्न सकिएला ? र (५) पुँजी बजारमा पहुँच (Access to Capital Market) जस्तै तल्लो तहका सरकारहरूका लागि ऋण लिन सक्ने कानुनी व्यवस्था के कस्तो हुनु पर्छ भन्ने विषय आदि। वित्तीय सङ्घीयता/विकेन्द्रीकरणको छैटौँ प्रश्न भनेको उल्लेखित पाँच ओटा प्रश्नको जबाफ दिने प्रक्रिया हो। जहाँ वित्तीय विकेन्द्रीकरणसँग सम्बन्धित प्राविधिक र राजनीतिक समस्याहरूको समाधान गर्ने संस्थागत संरचना (Institutional Framework) को व्यवस्था हुन्छ।

वित्तीय सङ्घीयताको निश्चित सीमा निर्धारण गर्ने विषय त्यति सहज हुँदैन। मुख्यतः सङ्घीय शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा राजस्व सङ्कलन र खर्च तथा ऋण सम्बन्धमा विभिन्न तहका सरकारहरू बिचमा अधिकारको बाँडफाँट गर्ने विषय वित्तीय सङ्घीयता अन्तर्गत पर्दछ। तथापि, विकसित शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा वित्तीय पक्षको व्यवस्थापन गर्ने विषय वित्तीय सङ्घीयताको अध्ययनको क्षेत्र हुन सक्छ। यसरी समग्रमा भन्दा राजस्व सङ्कलन र खर्च व्यवस्थापन राज्य व्यवस्थाको कुन तहबाट गर्दा प्रशासनिक हिसाबले सहज र प्रभावकारी हुन्छ भन्ने विषय वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। तसर्थ, वित्तीय सङ्घीयताले कुन तहको सरकारले कुन किसिमको कर लगाउने र कुन कुन शीर्षकअन्तर्गतका राजस्वहरू के कसरी कुन कुन तहमा बाँडफाँट गर्ने भन्ने विषय पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसैगरी आन्तरिक र बाह्य ऋण सम्बन्धमा कुन तहको सरकारलाई के कस्तो अधिकार दिने भन्ने विषय पनि वित्तीय सङ्घीयताको अध्ययनको क्षेत्रभित्र पर्दछ।

वित्तीय सङ्घीयतामा पेचिलो विषय भनेको विभिन्न तहका सरकारहरू बिचमा राजस्वको बाँडफाँट कसरी गर्ने भन्ने विषय हो। खर्चको आवश्यकताको आधारमा राजस्व अधिकार पर्याप्त छ छैन भन्ने विषय पनि वित्तीय सङ्घीयताको कार्यक्षेत्रभित्र पर्दछ। यदि खर्चको आवश्यकताअनुसार राजस्व सङ्कलन गर्ने अधिकार छैन भने विभिन्न तहको सरकारहरूका बिचमा राजस्व बाँडफाँट र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण के कसरी गर्ने भन्ने विषय पनि त्यतिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। सङ्घीय सरकारले तल्ला तहका सरकारहरूलाई के कस्तो किसिमको अनुदानहरू (जस्तै समानीकरण, समपूरक, विशेष, सशर्त तथा निशर्त) उपलब्ध गराउँदछ र उक्त अनुदान रकम खर्च गर्ने स्वायत्तता के कस्तो किसिमको हुन्छ भन्ने विषय पनि उतिकै महत्त्वपूर्ण हुन आउँछ। वित्तीय सङ्घीयतामा वित्तीय पक्षका बारेमा कसरी निर्णय गरिन्छ भन्ने विषय पनि चुनौतीपूर्ण हुन्छ। जस्तै विभिन्न तहका सरकारहरूले राजस्वको विषयमा निर्णय गर्दा छुट्टाछुट्टै गर्छन् वा संयुक्त रूपमा गर्छन् वा सामूहिक रूपमा गर्छन् भन्ने विषय पनि त्यत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। राजस्व सङ्कलन गर्ने कार्यका लागि संयुक्त

वा एकल कर प्रशासनसम्बन्धी के कस्तो व्यवस्था उपयुक्त हुन्छ भन्ने विषय पनि वित्तीय सङ्घीयताअन्तर्गत पर्दछ। त्यसैले नेपालको संविधान, २०७२ ले तीनै तहको सरकारहरूको वित्तीय अधिकार र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको विषयलाई स्पष्ट रूपमा सम्बोधन गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको समेत व्यवस्था रहेको छ। विभिन्न तहको राजस्वको वर्तमान क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई व्यवस्थित गर्ने कानुनी व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता/विकेन्द्रीकरणलाई संस्थागत गर्न विभिन्न किसिममा संवैधानिक तथा कानुनी आधारहरू तयार भएका छन्। जसलाई संक्षेपमा निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ।

क) नेपालको संविधान, २०७२

नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक स्थानीय तहलाई नेपालको संविधानले सरकारको रूपमा स्विकार गरेको छ। स्थानीय सरकारहरूको व्यवस्थापकिय, कार्यकारी, न्यायिक र वित्तीय अधिकारका बारेमा संविधानले सुनिश्चित गरेको छ। संविधानको धारा ५६ (२) मा नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था गरेको छ। संविधानको भाग १७ मा स्थानीय कार्यपालिका, भाग १८ मा स्थानीय व्यवस्थापिका, भाग १९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली र भाग २० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बिच अन्तरसम्बन्धका बारेमा उल्लेख गरिएको छ। संविधानको अनुसूची-५ मा संघको अधिकारको सूची (३५ ओटा), अनुसूची-६ मा प्रदेशको अधिकारको सूची (२१ ओटा), अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको साभा अधिकारको सूची (२५ ओटा), अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको अधिकारको सूची (२२ ओटा) र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभा सूची (१५ ओटा) सम्बन्धी व्यवस्था छ।

नेपालको संविधानको धारा २५० अनुसार एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन भएको छ। यस आयोगले मुलुकभित्र उपलब्ध वित्तीय स्रोत र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई नेपालको संविधान र प्रचलित कानुन अनुसार तीन तहका सरकारहरूबिच बाँडफाँट गर्ने आधार र ढाँचा तयार गर्ने, सिफारिस गर्ने, सुझाव दिने तथा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ। सङ्घीय सञ्चित कोषबाट तीन तहका सरकारहरूबिच तथा प्रदेश सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय तहबिच राजस्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण र राजस्व बाँडफाँटका आधार पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको सिफारिस गर्ने काम आयोगले गर्दै आएको छ। यसैगरी सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदानको मात्रा सिफारिस, सशर्त अनुदानका सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार सिफारिस र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिन सक्ने ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने जस्ता वित्तीय जिम्मेवारी आयोगको रहेको छ। यसैगरी आयोगले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीको हिस्सा बाँडफाँटसम्बन्धी सिफारिस, प्रदेश र स्थानीय तहको बिचमा सवारी साधान करको बाँडफाँट सम्बन्धी सिफारिस पनि गर्दै आएको छ।

ख) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

नेपालको संविधानको अनुसूचीले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको खर्च र राजस्वको जिम्मेवारीलाई थप स्पष्ट पार्न व्यवस्थापिका-संसदले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बनाएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय

तहबिचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने उद्देश्यका साथ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ कार्यान्वयनमा आएको हो । यो ऐन कार्यान्वयनमा आएपछि स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वडाको संख्या निर्धारण ऐन, २०७३ लाई खारेज गरेको छ । यस ऐनले नगरपालिकाको वर्गीकरणको लागि आवश्यक शर्त तथा सुविधाको आधार निर्धारण गरेको छ । गाउँपालिका र नगरपालिकाको अधिकारलाई थप स्पष्ट पारेको छ भने पदाधिकारीहरू अध्यक्ष तथा प्रमुख, उपाध्यक्ष तथा उपप्रमुख, वडा अध्यक्ष, कार्यपालिकाका सदस्यहरू, गाउँ तथा नगर कार्यपालिका र गाउँ तथा नगरसभाको जिम्मेवारी पनि स्पष्टसँग उल्लेख गरेको छ । सभाले आफ्नो कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न नियमावली बनाई कुनै सदस्यको संयोजकत्वमा लेखा समिति, विधायन समिति, सुशासन समिति लगायत आवश्यकता अनुसार अन्य समिति र विशेष समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था पनि कानूनले गरेको छ ।

ग) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ (केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको ऐन, २०७५) ले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न व्यवस्थापिका संसदूले यो ऐन बनाएको हो । यस ऐनले नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, गैरकरको दर निर्धारणका आधारहरू, एकल कर प्रशासन, मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तः शुल्कको बाँडफाँट, सवारी साधन करको बाँडफाँट, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट, अनुदानको व्यवस्था (वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान, विशेष अनुदान) का आधार र सिद्धान्तहरूको बारेमा व्यवस्था गरेको छ । यसका अतिरिक्त, वैदेशिक सहायता लिने अधिकार, वैदेशिक सहायताको क्षेत्र र प्रयोग, आन्तरिक ऋण, सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन, मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने विषय, आय व्ययको प्रक्षेपण गर्नुपर्ने विषय, राजस्व प्रस्ताव तयार गर्ने विषय, घाटा बजेट पेस गर्न सक्ने विषय, पेसकी खर्च, वित्तीय अनुशासन, अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्था जस्ता विषयहरूलाई यस ऐनले स्पष्ट गरेको छ ।

घ) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई दिने वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने, कानूनबमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने, नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहबिच राजस्वको बाँडफाँट सम्बन्धमा उठेको विवाद समाधान गर्न आवश्यक सहजीकरण र सहयोग गर्ने, नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिने अनुदान सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सुझाव गर्ने, नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले लगाउने करका सम्बन्धमा नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहले सुझाव माग गरेमा आवश्यक सुझाव दिने, नेपाल सरकार तथा प्रदेशले राजस्व बाँडफाँटका सम्बन्धमा कुनै सुझाव माग गरेमा आवश्यक सुझाव दिने, प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपयोगका विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आवश्यक सुझाव दिने जस्ता जिम्मेवारीहरू यस ऐनले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरेको छ । साथै, आयोगले संविधान तथा यस

ऐनबमोजिम सुभावा वा सिफारिस दिँदा वा ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार लिनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

तहगत सरकारहरूको वित्तीय अधिकार

नेपालको संविधानले तीन तहका सरकारहरूको एकल तथा साभा वित्तीय अधिकारहरूको व्यवस्था गरेको छ। प्रदेश र स्थानीय तहको तुलनामा सङ्घीय सरकारको वित्तीय अधिकार अधिक रहेको छ। त्यसैले सङ्घीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई समानीकरण, सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदानहरू उपलब्ध गराउँदै आएको छ। तहगत सरकारको वित्तीय अधिकार सम्बन्धी विस्तृत विवरण तालिका १ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका १ - तहगत सरकारहरूको वित्तीय अधिकार

सरकारको तह	करका शीर्षकहरू	गैरकरका शीर्षकहरू
केन्द्र/नेपाल सरकार	भन्सार, अन्त शुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आय कर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहादानी शुल्क, भिसा शुल्क	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना
प्रदेश	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषिमा आयकर	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना
स्थानीय तह	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), मालपोत सङ्कलन	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना
प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकार	घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर	पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना

स्रोत: नेपालको संविधान

नेपालमा वित्तीय विकेन्द्रीकरणको अभ्यास

विगत पाँच आर्थिक वर्षको नेपाल सरकारको कुल वार्षिक बजेट विश्लेषण गर्दा कुल बजेटमध्ये औसतमा नेपाल सरकारको अंश ७५ प्रतिशत, प्रदेश सरकारको ७ प्रतिशत, स्थानीय सरकारको १६ प्रतिशत र स्थानीय तथा प्रदेश सरकारको २ प्रतिशत अंश रहेको छ। यस सम्बन्धी विस्तृत विवरण तालिका २ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

तालिका २ - नेपालमा वित्तीय विकेन्द्रीकरणको एक भूलक (रकम रु. लाखमा)

सरकारको तह	२०७५/७६		२०७६/७७		२०७७/७८		२०७८/७९		२०७९/८०		औसत (प्रतिशत)
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	
केन्द्र/नेपाल सरकार	८,७२,४३,३३	९९	१२,१९,३०,१६	७	११,१२,०१,५०	७६	१२,६०,८५,९५	७७	१३,६४,००,५१	७६	७५
प्रदेश	१,१३,४३,४१	९	९९,८४,४४	७	९९,८७,३७	७	१,०३,७०,२५	९	१,२९,४६,०६	७	७
स्थानीय तह	१,९५,०५,३१	१५	२,१३,८२,००	१४	२,६२,७५,६७	१८	२,८३,०१,४७	१७	३,००,३७,१६	१७	१६
प्रदेश र स्थानीय तह	१,३४,२४,००	१०	०	०	०	०	०	०	०	०	२
जम्मा	१३,१५,१६,०५	१००	१५,३२,९६,६०	१००	१४,७४,६४,५४	१००	१६,४७,५७,६७	१००	१७,९३,८३,७३	१००	१००

स्रोत: अर्थ मन्त्रालयको विभिन्न आर्थिक वर्षको रातो किताव

नोट: नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई दिने राजस्व बाँडफाँटको रकम छुट्टै देखाइएको छैन ।

वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनका सकारात्मक पक्षहरू

वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तलाई पूर्णरूपमा अनुसरण गरी नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास आरम्भ भएको छ । वित्तीय सङ्घीयतालाई प्रभावकारी बनाउन संवैधानिक व्यवस्था अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भई यसले जिम्मेवारी निर्वाह गर्दै आएको छ । वित्तीय सङ्घीयतालाई व्यवस्थित गर्नका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४; अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४; राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर-सम्बन्ध) ऐन, २०७७ लगायतका कानूनहरू कार्यान्वयनमा आएका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको दायरा, बाँडफाँट, अनुदानको व्यवस्थापन, वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋण, वित्तीय अनुशासन लगायतका विषयहरूलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न किसिमका कार्यविधिहरू समेत लागु भएका छन् । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त

आयोगले सङ्घीय इकाइहरूबिच वित्त हस्तान्तरणका लागि मापदण्ड सहित नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरी वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनलाई थप गति प्रदान गर्दै आएको छ । विभिन्न तहका सरकारहरूकाबिचमा समन्वय र अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद्को कानुनी व्यवस्था हुनु आफैमा एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हो ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा देखिएका कमिकमजोरीहरू

केही प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूले विभाज्य कोषमा प्रदेश र स्थानीय तह बिचमा बाँडफाँट हुने राजस्व राखी बाँडफाँट गर्ने गरेको पाइँदैन । प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले संविधान प्रदत्त वित्तीय अधिकारको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सकेको देखिँदैन । प्रदेश सरकारको एकल अधिकारको रूपमा रहेको कृषि आयमा कर लगाउने अधिकारको प्रयोग हुन सकेको देखिँदैन । आर्थिक ऐनमा कृषि आयमा करको व्यवस्था गरे तापनि सुदूरपश्चिम प्रदेशले कृषि आयमा लाग्ने करमा छुटको व्यवस्था गरेको छ ।

नदीजन्य पदार्थहरू जस्तै ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा आदिको संरक्षण, सम्बर्धन, उत्खनन, बिक्री र बिक्रीबाट प्राप्त आमदानीको वितरण सम्बन्धमा कानुनी दुविधा भएका कारण प्राकृतिक स्रोतको दोहन भएको छ र यसको व्यवस्थापन तथा राजस्व बाँडफाँटमा प्रदेश र स्थानीय तहका बिचमा विवादहरू सिर्जना गरेको छ । यस किसिमको कानुनी द्विविधाको अन्त्य हुन जरुरी छ । धेरै स्थानीय तहहरूले सम्पत्ती कर, मालपोत/भूमिकर र घरबहाल करहरू असुल गर्न सकेका छैनन् भने कतिपय स्थानीय तहहरूमा व्यवसायीहरूको असहयोग तथा स्थानीय राजस्व परामर्श समितिको प्रभावकारी नेतृत्वको अभावका कारणले व्यवसाय कर पनि असुली हुन सकेको पाइँदैन । यसरी प्रदेश तथा स्थानीय तहमा एकातिर वित्तीय अधिकार कम भयो भनिन्छ भने अर्कातिर प्राप्त अधिकारको सही रूपमा प्रयोग हुन नसक्दा करदाताहरूलाई करको दायरामा ल्याउन सकिएको छैन । यसकारण, सबै करदातालाई करको दायरामा ल्याउने विषय वित्तीय सङ्घीयताको संस्थागत विकासका लागि एक चुनौती बनेको छ ।

मालपोत कार्यालयहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण नहुँदा यसको संस्थागत विकासमा समस्या रहेको छ । सवारी साधनको अभिलेख व्यवस्थित नभएका कारण कर राजस्वको बक्यौता यकिन हुन नसक्दा राजस्व चुहावटको प्रबल सम्भावनाहरू रहेका छन् । ऐन बमोजिम साना सवारी साधनहरू जस्तै इरिक्सा, अटोरिक्सा र टेम्पुहरू स्थानीय तहमा दर्ता हुन सकेका छैनन् । सवारी साधन करका दरहरूमा प्रदेशगत विविधता भएका कारण सवारी धनीहरू अन्यायमा पर्ने गरेका छन् ।

निष्कर्ष

नेपालमा सङ्घीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयन सँगसँगै वित्तीय सङ्घीयताको संस्थागत विकासका क्षेत्रमा पनि आमूल परिवर्तन भएको छ । तीनै तहका सरकारहरूका बिचमा खर्च जिम्मेवारी र राजस्व जिम्मेवारीहरू संविधानतः स्पष्ट रूपमा निर्धारण गरिएको छ । यसलाई थप संस्थागत गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले कार्य गर्दै आएको छ । यति हुँदाहुँदै पनि प्रदेश सरकार र स्थानीय तहहरू नेपाल सरकारको अनुदान र राजस्व बाँडफाँटमा परनिर्भर हुनु पर्ने अवस्था रहेको छ । तसर्थ आगामी दिनमा प्रदेश र स्थानीय तहहरूको खर्चको आवश्यकताको आधारमा राजस्व अधिकार वा वित्तीय हस्तान्तरणको सुनिश्चित गर्नु अपरिहार्य छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान, २०७२ ।

नेपाल सरकार, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४), अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

नेपाल सरकार, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ।

नेपाल सरकार, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

नेपाल सरकार, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७७), संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७८), नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, सङ्कलन तथा संपादन, गोपीकृष्ण खनाल, काठमाडौं नेपाल ।

महालेखापरीक्षको कार्यालय (२०७९), महालेखापरीक्षको उनन्साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, काठमाडौं नेपाल ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०७८), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको तेस्रो वार्षिक प्रतिवेदन, सिंहदरबार, काठमाडौं नेपाल ।

ADB (1999). Governance: Sound Development Management

Adhikari, Chandra Mani (2019). *Dynamics of Fiscal Federalism: Failure or Success, Why and How?* Kathmandu, Pairavi Prakashan

Anderson, G. (2008). *Federalism: An Introduction*, Canada, Oxford University Press.

Anderson, G. (2010). *Fiscal federalism: A Comparative Introduction*. Canada, Oxford University Press.

Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multi-order governance*. Cambridge University Press.

Martinez-Vazquez, J., McLure, C., & Vaillancourt, F. (2006) . Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework: *Perspectives on Fiscal Federalism*, 15-34.

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Books, retrieved from perspectives on fiscal decentralization (eds .) Richard M. Bird & Francois Vaillancourt.

The World Bank (2004). *World development report. Making services work for poor people*, Washington, D.C.

Tiebout, C. M. (1961). An economic theory of fiscal decentralization. In *Public finances: Needs, sources, and utilization* (pp. 79-96). Princeton University Press.

United Nations. (1991). *Fiscal decentralization and the mobilization and use of national resources for development: Issues, experiences, and policies in the ESCAP region*. New York: United Nations.

नेपालमा सङ्घीयताको संरक्षकको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

- विशाल कुमार चालिसे ^६

परिचय

सन् २०१५ को संविधानले वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताजस्ता विषयलाई सम्बोधन गर्नका लागि दिगो संरचनासहित स्वतन्त्र आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (आयोग) को परिकल्पना गरेको छ। पहिलो पटक गठन भएको संविधानसभा र संविधानसभा अन्तर्गतको समितिले प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार र राजस्व बाँडफाँट समितिले आर्थिक र प्राकृतिक स्रोत मामिलाका लागि दुई छुट्टाछुट्टै आयोग गठन गर्न सिफारिस गरेको थियो। तर, ‘धैरै’ संवैधानिक निकायहरू नबनाउन दोस्रो संविधानसभाले यी विचारलाई सङ्गठित गर्दै हालको स्वरूपमा आयोग स्थापना गर्न सहमत भयो।

आर्थिक पक्षबाट हेर्दा आयोगले वित्तीय जिम्मेवारीहरू तोक्ने, अन्तरसरकारी वित्तीय संरचनाका लागि ढाँचागत निर्णय गर्ने र वित्तीय सङ्घीयताका लागि ज्ञानको आधार निर्माण गर्नेजस्ता मुद्दाहरूको निरीक्षण गर्ने गर्दछ। सङ्घीय सरकारको विकेन्द्रीकृत आउटलेट वा त्यसको कार्यान्वयन गर्ने निकायको रूपमा मात्र काम गर्नुको सट्टा नवनिर्मित प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको संवैधानिक रूपमा प्रदत्त अधिकारहरू उपभोग गर्न र आफ्नै स्वतन्त्र नीति र कार्यक्रमहरू निर्माण गर्न सक्षम पार्नु वित्तीय सङ्घीयताको लक्ष्य हो। तसर्थ, आयोगले सङ्घीयताको भावनाअनुरूप ७६१ ओटा सरकारी एकाइहरूबिच खर्च र राजस्वको जिम्मेवारी सञ्चालन गर्दा र अन्तरसरकारी अनुदान र ऋण लिनका लागि न्यायोचित र निष्पक्ष रूपमा सीमा निर्धारण गर्ने अपेक्षा गरिएको छ; परिणामतः यसबाट सार्वजनिक वित्तको समेत सही सदुपयोग हुन्छ।

प्राकृतिक स्रोतको क्षेत्रमा आयोग सबै तहका सरकारसँग उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतको संरक्षणमा केन्द्रित रहन्छ। विशेषतः, आयोगलाई ‘प्राकृतिक स्रोतहरूको परिचालनमा लगानी र प्रतिफलमा स्थानीय सरकारको सेयर निर्धारणका लागि आधारहरू तय गर्ने’ जिम्मेवारी दिइएको छ। यसबाहेक आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँटको क्रममा उत्पन्न हुने विवादका साथै यसको वातावरणीय प्रभावबारे अनुसन्धान गर्ने र स्थानीय सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिने गर्दछ। राष्ट्रिय अर्थतन्त्र र समाजमा प्राकृतिक स्रोतहरूले खेल्ने महत्त्वपूर्ण भूमिकालाई थप सुदृढ बनाउन प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताका यी घटकहरू अद्वितीय र जटिल छन्।

आयोग एक संस्थाको रूपमा विकसित भइरहेको छ। यो सन् २०१७ मा स्थायी सचिवालयसँगै स्थापना भएको थियो। यस आयोगमा विनाविवाद नै चरणबद्ध रूपमा विभागीयहरू नियुक्त गरिएका छन्। आयोगका लागि यी प्रारम्भिक वर्षहरू भए पनि यसले सञ्चालन गरेको सङ्घीयताको राजनीतिक-आर्थिक अवस्था सुदृढ हुँदै गइरहेको छ; यद्यपि चुनौतीका प्रारम्भिक सङ्केतहरू अगाडि छन्। आयोगका लागि यीमध्ये सबैभन्दा प्रमुख चुनौती भनेको नेपालको संविधानले नेपालको वित्तीय सङ्घीयता संरचनाको रूपरेखा निर्माणमा आयोगको भूमिका अस्पष्ट रूपमा व्याख्या गरेको छ। संविधानले आयोगलाई एक स्वतन्त्र प्राविधिक निकायको रूपमा परिकल्पना गरेको छ, जसले तीन तहका सरकारको असमान वित्तीय शक्तिहरूलाई सन्तुलनमा राख्छ र उत्पादक अन्तरसरकारी सम्बन्धहरू कायम राख्न मद्दत गर्दछ।

^६ सह-प्राध्यापक त्रिभुवन विश्वविद्यालय

संविधानमा आयोगको स्थान प्रदान गर्नुको पछाडि निश्चित अपेक्षा र महत्त्वहरू छन्। सबै ७६१ स्थानीय सरकारबिच निष्पक्ष र न्यायपूर्ण रूपमा राष्ट्रिय स्रोतको वितरण सुनिश्चित गर्न स्वतन्त्र र निष्पक्ष भूमिका निर्वाह गरोस् भन्ने राज्यको पहिलो र प्रमुख अपेक्षा हो। आयोगका लागि यो एक जटिल कार्य पनि हो किनभने शिक्षा, स्वास्थ्य वा सार्वजनिक सुरक्षाजस्ता सार्वजनिक सेवाहरू प्रदान गर्ने विभिन्न सरकारहरूको क्षमतामा मात्र नभई सबल र क्षेत्रीय सन्तुलित अर्थतन्त्रलाई सबल र सुदृढ बनाउन नयाँ संवैधानिक व्यवस्थाको क्षमतामा पनि सङ्घीयताको सफलता निर्भर रहन्छ। यसतर्फ आयोगले आफ्नो भूमिका पहिचान गर्ने प्रयास गरिरहेको छ थुप्रै चुनौतीहरू बिच यसको पहिचान पनि गरिसकेको छ।

आयोगले सबै संवैधानिक निकायहरू, जस्तै: पर्याप्त स्वायत्तता, उपयुक्त क्षमता तथा स्रोत र सर्वदलीय समर्थनले मात्र आफ्नो भूमिका प्रभावकारी र निष्पक्ष रूपमा निर्वाह गर्न सक्छ। तर, आयोगको संवैधानिक अधिकारलाई पछिल्ला कानून र अभ्यास दुवैले कमजोर बनाएको छ। यसले आयोगलाई प्रभावकारी रूपमा काठमाडौँको कार्यकारी सरकारको मातहतमा पार्ने खतरा बढेको छ। यसबाहेक, प्राविधिक सहयोगका लागि सङ्घीय सरकारका कर्मचारीहरूमा आयोग निर्भर पर्नुपर्ने भएकाले पनि आयोगले निष्पक्ष रूपमा भूमिका निर्वाह गर्नका लागि कठिनाई भोग्नु पर्ने हुन सक्छ। यस्तो परिस्थितिमा प्रभावकारी तथ्याङ्क व्यवस्थापन र क्षेत्रगत विशेषज्ञतामा आयोगको प्राविधिक क्षमता तीव्र रूपमा अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक छ।

आयोगले आफ्नो क्षमतालाई पूर्ण रूपमा प्रयोग गर्नका लागि संविधानले दिएको ढाँचाभित्र बहुआयामिक भूमिका खेल्नु पर्ने हुन्छ। नेपालमा वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि यसको संरक्षणकर्ता, छलफल र नेतृत्वदायी भूमिकाको आवश्यकता छ। यहाँ आयोग को संस्थागत गठन, यसको डिजाइनको औचित्य र यसको स्वतन्त्रतामा आइपर्ने चुनौतीहरूको अन्वेषण गरिएको छ। यसका साथै संवैधानिक दृष्टिकोण र जनदेशअनुसार आयोगलाई सुदृढ पार्ने विषयमा पनि मार्गदर्शन गरेको छ। यो नेटले आयोगका लागि अगाडि बढ्ने रणनीतिक दिशा भनेको यसको कार्यको दायरा चित्रण गर्न अधिकतमवादी दृष्टिकोणको साहरा लिनु हो भनी सिफारिस गर्दछ।

संवैधानिक परिकल्पनामा आयोग

आयोग सङ्घीयताका दुई महत्त्वपूर्ण स्तम्भहरू - वित्तीय सङ्घीयता र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयता काठमाडौँको केन्द्रीकृत राजनीतिबाट फरक हुने गरी रूपरेखा निर्धारण र कार्यान्वयन गर्न प्रत्यक्ष जिम्मेवार हुने लक्ष्यका साथ स्थापना भएको हो। वास्तवमा राज्यको राजस्व आर्जन गर्ने असमान क्षमता र समग्र जनसङ्ख्याको हितका लागि स्रोतसाधनको न्यायोचित बाँडफाँटमा राज्यको चासोको ऐतिहासिक अभावले गर्दा असमान विकास भएको हो। यी असन्तुलनहरू नै सङ्घीयताको आवश्यकता बोध गराउने प्रमुख तत्त्वहरू हुन्। यस्तो अवस्थामा आयोग को दृष्टिकोण र लक्ष्य थप सन्तुलित र समावेशी आर्थिक विकासको प्रवर्द्धनमा केन्द्रबिन्दु हुनुपर्छ।

उक्त उद्देश्यका लागि आयोग एक शक्तिशाली र स्वायत्त निकायको रूपमा गठन गरिएको छ। यो आयोग गठन गर्नुको मुख्य उद्देश्य सङ्घीय कार्यकारिणीमा रहेको असमान शक्तिको प्रतिरोधको रूपमा कार्य गर्दै पक्षपातपूर्ण राजनीतिबाट स्वतन्त्र, निष्पक्ष र न्यायोचित वित्तीय तथा प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धलाई कायम राख्नु हो। स्वतन्त्रता र निष्पक्षता सुनिश्चित गर्नका लागि आयोग संस्थागत रूपमा प्रतिबिम्बित हुन्छ। आयोग

प्रमुख र सदस्यहरू संवैधानिक परिषदद्वारा नियुक्त हुन्छन्, जसमा सरकारका सबै शाखाहरू- कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाका प्रतिनिधिहरूका साथै विपक्षी दलका नेताहरू पनि सहभागी हुन्छन्। आयोगमा नियुक्त गरिएका सदस्यहरू सबैद्वारा स्वीकार्य हुन्छन्। सदस्यमा मुख्य दलहरूको सहभागिता हुने हुनाले राजनीतिक रूपमा पक्षपाती हुँदैन र राजनीतिक मतभेदले कुनै प्रश्रय पाउँदैन। नियुक्त सदस्यहरूलाई आयोगमा सेवामा आबद्ध भए पनि अन्य सरकारी सेवामा आबद्ध हुनबाट वञ्चित गरिएको छ। यसबाहेक संवैधानिक निकायको रूपमा र कामको प्रकृतिका हिसाबले आयोगले तीनै तहको सरकारबाट समान दुरीमा काम गर्न सक्छ। सङ्घका ७६१ ओटै स्थानीय सरकारबिच वित्तीय तथा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्ने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी लिएर नेपालमा सङ्घीयताको सहज कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न आयोगले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको छ।

क) आयोगको वित्तीय उत्तरदायित्व : राज्यको केन्द्रीकृत पूर्वाग्रहलाई निष्प्रभावी पार्नु आर्थिक रूपमा नेपालको वित्तीय सङ्घीय संरचना र अभ्यासको केन्द्रीकृत प्रवृत्तिलाई रोक्नु नै आयोगको निर्धारित जिम्मेवारी हो। संविधान वित्तीय सङ्घीय संरचनामा सुदृढ एकात्मक विशेषताहरूसहित केन्द्रीकृत रूपमा पूर्वाग्रही छ। यसले सङ्क्रमणकालमा केन्द्रीकृत शासन र विकास योजनालाई प्राथमिकतामा राख्नुले प्रभावकारी विकेन्द्रीकरणमा अवरोध सिर्जना गरेको छ।

पहिलेको एकात्मक व्यवस्थामा राज्यको आय र व्ययमा केन्द्र सरकारको मात्र अधिकार हुन्थ्यो। बदलिएको सङ्घीय परिप्रेक्ष्यमा, स्थानीय सरकारहरूसँग उनीहरूको खर्चको जिम्मेवारीको हिस्साअनुसार स्रोतहरू बाँडफाँट गर्नुपर्ने हुन्छ। तर, संवैधानिक विधिअनुसार विभिन्न तहका सरकारहरूमा खर्च र राजस्वको असमान कार्यभार रहेको छ। प्रमुख राजस्व स्रोतहरू महासङ्घको नियन्त्रणमा छन् भने सेवा प्रवाह र विकासको खर्चको भार सबै ७६१ ओटै स्थानीय सरकारले समानुपातिक रूपमा बाँडफाँट गरेका छन्। जबकि राजस्व स्रोतहरूको केन्द्रीकरण अन्य देशहरूमा देख्न सकिन्छ - यो सामान्यतया आर्थिक र प्रशासनिक दक्षताका लागि पनि देखा पर्ने गर्छ - यद्यपि यसले ठाडो र तेर्सो वित्तीय असन्तुलन सिर्जना गर्दछ।

ठाडो वित्तीय असन्तुलन सरकारका विभिन्न तहहरूमा असमान राजस्व र व्ययको बाँडफाँटबाट उत्पन्न हुन्छ। उदाहरणका लागि सन् २०१८ मा स्थानीय सरकारहरूले कुल सरकारी खर्चको २३ प्रतिशत मात्र योगदान गरे; उनीहरूको आफ्नै स्रोत राजस्व २-३ प्रतिशतको बिचमा भएको अनुमान गरिएको थियो। नेपालको ठाडो वित्तीय अन्तर विश्वका महासङ्घहरूमध्ये सबैभन्दा बढी हुने विश्व बैंकले अनुमान गरेको छ। समग्रमा, स्थानीय स्तरमा वित्तीय अन्तरको ८०-८५ प्रतिशत अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत पूर्ति गर्न आवश्यक छ। स्थानीय सरकारले आफ्नो स्रोतसँगै आफ्नो खर्चलाई पनि सन्तुलनमा राख्न सक्ने एक मात्र तरिका स्रोतको ठाडो स्थानान्तरण हो।

यसबाहेक, स्थानीय एकाइहरूबिचको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकताहरूमा हुने भिन्नताले तेर्सो वित्तीय असन्तुलन पैदा हुन्छ। उदाहरणका लागि प्रदेश १, बागमती र लुम्बिनी प्रदेशले ऐतिहासिक रूपमा यी प्रदेशहरूमा रहेका धेरै सहरी केन्द्र र औद्योगिक केन्द्रहरूका आधारमा राष्ट्रिय आम्दानीको महत्त्वपूर्ण अंश योगदान गर्छन्। अर्कातर्फ कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेशले राष्ट्रिय आम्दानीमा क्रमशः ०.२४ प्रतिशत र १ प्रतिशत मात्रै योगदान गर्छन्। राजस्वको यो असमान वितरणले सङ्घीय अनुदान र वित्तीय स्थानान्तरणमा विभिन्न स्तरको निर्भरताको परिणामबारे बुझाउँछ।

सङ्घीय र स्थानीय सरकारहरूबिच रहेको ठूला ठाडो र तेर्सो (भर्टिकल र होराइजेन्टल) वित्तीय अन्तरको अर्थ वित्तीय स्थानान्तरणको रूपमा - कम्तीमा सङ्घीयताको वर्तमान चरणमा - प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको लागि राजस्वको प्रमुख स्रोत हुनुपर्दछ। वास्तवमा, नेपालका स्थानीय सरकारहरूले संविधानले तोके बमोजिमको सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकासका कार्यहरू प्रभावकारी रूपमा पूरा गर्ने र नागरिकहरूलाई समान न्यूनतम सेवा उपलब्ध गराउने हो भने उनीहरूसँग राष्ट्रिय आर्थिक वर्षको निष्पक्ष र सन्तुलित अंश हुनुपर्छ। यसैलाई सुनिश्चित गर्नका लागि संसदले आयोगलाई एक स्वतन्त्र संस्थाको रूपमा कल्पना गरे। आयोगले राजस्व बाँडफाँटको निर्धारणमा केन्द्रीय भूमिका खेल्ने गर्छ। बिनाशर्त र सशर्त लिइएका अनुदान, प्राकृतिक स्रोतबाट आएको कर तथा गैरकर राजस्व, रोयल्टीको बाँडफाँट र कुनै विशेष वर्षमा आफ्नो वित्तीय घाटा पूर्तिका लागि आन्तरिक बजार वा सङ्घीय र स्थानीय सरकारबाट ऋण लिनका लागि अनुमति दिएर वित्तीय स्रोतहरूको वितरण गरिन्छ। आयोगले प्रत्येक स्थानीय सरकारको राजस्व वृद्धि क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा राजस्व बाँडफाँटका लागि निर्णय गर्ने गर्छ। राजस्वको अधिकांश हिस्सा ओगटेको संघले आयोगको राजस्व बाँडफाँट सिफारिसको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। सङ्घीय कार्यकारिणीको सट्टा राज्यको राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धी प्रमुख निर्णयहरू लिन आयोगको प्रमुख दायित्व हो, जसले गर्दा स्थानीय सरकारमा सङ्घीय दबाव घट्टै जान्छ र यसैले आयोगलाई थप महत्त्वपूर्ण संस्था बनाउनका लागि पनि मद्दत गर्दछ।

ख) आयोगको प्राकृतिक स्रोत जिम्मेवारी : आर्थिक उपयोगको प्रवर्द्धन र संरक्षणको प्रोत्साहन आयोगलाई प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनका महत्त्वपूर्ण पक्षहरूको निरीक्षण गर्ने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी पनि सुम्पिएको छ। तर, देशको प्राकृतिक स्रोत सम्पदाको असमान वितरण र स्थानीय सरकारहरूको राजनीतिक अधिकार क्षेत्रलाई ध्यानमा राख्दै सबै सरकारी एकाइहरूलाई प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन गर्न दिँदा केही स्रोतसाधनका धनी सरकारहरूबाट अपरिहार्य रूपमा घर्षण हुने गर्दछ जसले लागत धेरै लाग्ने गर्दछ।

स्थानीय सरकारहरूले गरेको कार्यबाट अर्कोले लाभ लिने अवस्था आएमा त्यसले प्राकृतिक स्रोत संरक्षणका प्रयासहरूलाई हानी पुऱ्याउन सक्छ र लाभ बाँडफाँट एवम् स्वामित्व कसले लिने भन्नेबारे द्वन्द्वको बीउ रोप्ने सम्भावना हुन्छ। यस्तो हुनबाट रोक्नको लागि, सरकारहरूबिचको प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी विवाद आकलन, सोधपुछ र समाधान गर्न निष्पक्ष तेस्रो पक्षको रूपमा आयोगको गठन गरिएको हो। आयोगलाई सङ्घीय र प्रादेशिक सरकार, हरेक प्रादेशिक सरकार, प्रदेश एवम् स्थानीय सरकार र हरेक स्थानीय सरकार हरूबिच उत्पन्न हुने सम्भावित प्राकृतिक स्रोत वितरणसम्बन्धी विवादहरू समाधान गर्ने जिम्मेवारी दिइएको छ। यसबाहेक, आयोगलाई विभिन्न सरकारहरू बिच प्राकृतिक स्रोत रोयल्टी वितरणको आधार निर्धारण गर्न केन्द्रीय भूमिका निर्वाह गर्नका लागि समेत संवैधानिक रूपमा जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। सबै सङ्घीय एकाइका लागि प्राकृतिक स्रोत रोयल्टीबाट प्राप्त हुने लगानी र प्रतिफल कुन आधारमा बाँडफाँट गरिन्छ भन्ने कुरा पनि निर्धारण गर्न आवश्यक छ। अन्तमा, प्राकृतिक स्रोत निकासीको सम्भावित नकारात्मक बाह्य प्रभावका लागि सजग रहन र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गरेर प्राकृतिक स्रोत संरक्षणमा सरकारलाई सिफारिसहरू उपलब्ध गराउन र तिनलाई न्यूनीकरण गर्ने आवश्यक उपायहरू निर्धारण गर्नका लागि संविधान र आयोग ऐन दुवैले NNFRS लाई जिम्मेवारी दिएका छन्। यसरी प्राकृतिक स्रोतहरूबाट प्राप्त उचित आर्थिक उपयोगिताको प्रवर्द्धन गर्ने र संरक्षण प्रयासहरूलाई प्रोत्साहन गर्ने दोहोरो जिम्मेवारी आयोगसँग छ। वित्तीय सङ्घीयताको कुरामा केन्द्र (काठमाडौं) मा रहेका राजनीतिक संस्थाहरूले स्थानीय सरकारहरूलाई अधिकार हस्तान्तरण गर्न नचाहेकाले पनि आयोगको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ।

ग) आलोचनात्मक प्रतिबिम्ब

आयोगले आफ्ना भूमिकाहरू कार्यान्वयन गर्न धेरै चुनौतीहरूको सामना गरेको छ । यी चुनौतीहरू आयोग बाहिर - अर्थात्, बृहत् संवैधानिक कार्यान्वयन र आयोगको स्वतन्त्रतालाई आकार दिने राजनीतिक प्रक्रियाहरू मार्फत - र आयोगभित्र - यसको संस्थागत गठन, संरचना र यसको प्राविधिक क्षमता निर्माणको आवश्यकतामार्फत प्रकट भएका छन् । यी आन्तरिक र बाह्य पक्षहरू पनि आपसमा अन्तरसम्बन्धित छन् । नोटले यी चुनौतीहरूलाई दुईओटा विषयवस्तुहरूमा समूहबद्ध रूपमा अन्वेषण गरेको छ : (१) संवैधानिकता तथा स्वतन्त्रता; र (२) प्रशासकीय संरचना र प्राविधिक सीमाहरू ।

ग.१ संवैधानिकता र स्वतन्त्रता

नयाँ सङ्घीय संरचनाका तीनओटै तहका प्रतिनिधि निकायको निर्वाचनमार्फत् राजनीतिक सङ्घीयताको स्थापना भइसकेको भए पनि प्रशासनिक र वित्तीय सङ्घीयता पूर्ण रूपमा स्थापित हुन सकेको छैन । यी प्रक्रियाहरू स्थानीय सरकारलाई कार्यात्मक शक्ति हस्तान्तरण, प्रशासनिक र वित्तीय हस्तान्तरणको अभाव, स्थानीय सरकारलाई मार्गदर्शन गर्ने योजनाको अभावका साथै आयोग लगायतका प्रमुख संस्थाहरूको अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने सङ्घीय कानुनी ढाँचाका आधारमा गर्ने गरिन्छ ।

आयोगको स्वतन्त्र हैसियत कायम राख्नका लागि संविधानसभामा बृहत् बहुस भएको थियो । संविधानसभा समितिको अभिलेखले यस्तो निकाय नहुँदा प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार र राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी विषयको कार्यान्वयनमा असर पर्ने निष्कर्ष निकालेपछि ‘सङ्घीयताका समर्थक’ समिति सदस्यहरूको आह्वानमा यो संस्था गठन भएको हो । संविधान निर्माताहरूको यो अभिप्रायले आयोगलाई स्वतन्त्र संस्थाको रूपमा स्थापना गरे पनि सङ्घीय स्तरमा निर्मित पछिल्ला कानून र नीतिनिर्माताहरूको कार्यले आयोगको कार्यक्षेत्रगत र व्यावहारिक शक्तिमा हास आएको छ । वित्तीय सङ्घीयता लागु गर्नका लागि रूढिवादी कानून निर्माणले गर्दा संविधानले कल्पना गरेको कुरालाई गम्भीर रूपमा कमजोर पारेको छ, अर्थात् नेपालको सङ्घीय राजनीतिमा सबै तहका सरकारहरूबिच तटस्थ मध्यस्थताका रूपमा आयोगले स्वतन्त्र रूपमा काम गर्दछ ।

आयोगको जिम्मेवारीहरूको परिभाषा गर्ने क्रममा यसको स्वतन्त्रताको विषय समेटिएको छ । यद्यपि, कतिपय अवस्थामा संविधानमा लेखिएका वाक्यहरूको व्याख्या फरक-फरक किसिमले गर्ने ठाउँसमेत राखेको छ । संवैधानिक एवम् सङ्घीयता विषयक विज्ञहरूले आयोगको संवैधानिक रूपमा परिभाषित कार्यक्षेत्र सीमित गरिएको बारे प्रश्न उठाउँदै यसलाई सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलाससमक्ष पेस गर्नुपर्ने बताएका छन् । यसमा एउटा मात्रै अस्पष्ट र विवादास्पद मुद्दा भनेको आयोगद्वारा वित्तीय स्थानान्तरणको मात्रामा गरिएका सिफारिसहरू कार्यकारी सरकार, विशेषतः सङ्घीय सरकारमा कानूनतः बाध्यकारी हो कि होइन भन्ने हो । अहिले आयोग र सङ्घीय सरकारले यो प्रश्नमा फरक-फरक व्याख्या गरेका छन् ।

सङ्घीय कार्यपालिकाले संविधानका प्रावधानहरूलाई प्रत्यक्ष रूपमा सञ्चालन गर्ने र आयोगको कार्यक्षेत्र निर्धारण गर्ने प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था ऐन-२०७४ सम्बन्धी नियमावली बनाउन असफल भएको देखिन्छ । कानूनले आयोगको दैनिक रूपमा गर्दै आएको गतिविधको प्रक्रियाहरूलाई अभि सहज बनाउनुपर्ने आवश्यक छ । उदाहरणका लागि, बाह्य

विशेषज्ञहरू भर्ती गर्ने र आयोगले स्थानीय सरकारहरूसँग कुन रूपमा प्रस्तुत हुने भन्ने विषयमा स्पष्ट मापदण्ड र प्रक्रियालाई स्पष्ट पारेर ।

यसबाहेक, पछिल्ला कानूनहरूले आयोगको कार्यक्षेत्र घटाएका छन् । उदाहरणका लागि, संविधानको धारा ६०(३) ले आयोगलाई चार प्रकारका अनुदानहरूमा मात्र निर्णय गर्ने अधिकार दिएको छ- समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान । यसका बाबजुद पनि हाल मापदण्डमार्फत तय गरिएका वित्तीय समानीकरण र सशर्त अनुदान किस्तामा सङ्घीय सरकारले तल्ला तहलाई हस्तान्तरण गर्दै आएको छ । उदाहरणका लागि, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, जुन स्पष्ट रूपमा स्थानीय सरकारको एक विशेष अधिकार हो, सशर्त अनुदानमार्फत वित्त पोषित भइरहेका छन् । यसले स्थानीय वा प्रादेशिक सरकारहरूलाई शिक्षक भर्ना वा सुरुवा गर्ने संवैधानिक अधिकारको प्रयोग गर्नबाट पनि रोकेको छ र उनीहरूले सङ्घीय सरकारले तोकेबाहेक कुनै पनि अन्य शैक्षिक कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्नका लागि अन्य स्रोतबाट रकम प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ ।

धेरै केन्द्रीय योजनाहरू, - जस्तै जनता आवास योजना वा साना खानेपानी योजना - कार्यान्वयनका लागि सङ्घीय मन्त्रालयहरूले प्रत्यक्ष रूपमा सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने गरेका छन् । यसले स्थानीय सरकारहरूलाई सङ्घीय सरकारको कार्यान्वयन गर्ने इकाइका रूपमा प्रभावकारी रूपमा प्रस्तुत गर्दछ । सशर्त अनुदानको रूपमा स्थानान्तरण गर्ने यो अभ्यास संविधानको प्रावधानविपरीत छ भने यसले आयोगलाई स्थानीय सरकारहरूमा वित्तीय हस्तान्तरणको समग्र परिस्थिति बुझ्नबाट रोक्छ ।

त्यसैगरी अर्थ मन्त्रालय वा राष्ट्रिय योजना आयोगजस्ता प्रमुख वित्तीय निकायले आयोगको जग्गा अतिक्रमण गरेका छन् । अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्था ऐन २०७४ ले आयोगलाई नभई सङ्घीय कार्यपालिकाको एकाई राष्ट्रिय योजना आयोग (NPC) लाई विशेष र पूरक अनुदान सञ्चालन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । समग्र वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाणको तुलनामा यी अनुदानको रकम निकै न्यून भए पनि सङ्घीय सरकारले प्रत्यक्ष रेखदेख गर्ने गरी NPC मातहत राख्नु संविधान विपरीत हो । स्थानीय सरकारको निर्णयलाई प्रभाव पार्न, सम्भवतः उनीहरूको इच्छाविपरीत एवम् सङ्घीय सरकारलाई अनुचित शक्ति प्रदान गर्नका लागि यी दुई - पूरक र विशेष अनुदानलाई सङ्घीय सरकारले वित्तीय स्थानान्तरणको एक साधनको रूपमा सधैं प्रयोग गर्न सक्छ । त्यसैगरी, मन्त्रपरिषदले प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग मिलेर पूर्वाधार आयोजनामा गर्नुपर्ने लगानीका लागि स्पष्ट नियमहरू तय गर्ने लगानी निर्देशिका पनि जारी गरेको छ । संवैधानिक कार्यदेशानुसार यी निर्देशिकाहरू आयोगले तयार गरेको हुनुपर्दछ । सङ्घीय सरकार भएर पनि वित्तीय सङ्घीयतासम्बन्धी विषयमा माथिल्लो तहको सरकारको हस्तक्षेप हुने कुरा संविधानविपरीत छ । यस्ता गतिविधिले स्वतन्त्र वित्तीय निकायको अवधारणालाई अवहेलना गर्नुका साथै आयोगको समग्र मापदण्डलाई कमजोर बनाउँछ । अपेक्षाकृत नयाँ परिस्थिति र सीमित क्षेत्रलाई मध्यनजर गर्दै सङ्घीय सरकारका यी प्रयासहरूलाई प्रतिरोध गर्ने ठाउँमा आयोग छैन । प्रतिरोध गरेमा संघले गरेको निर्णय र कार्यविपरीत आयोगले गरेको कुनै पनि कार्यसम्पादनका लागि महत्वपूर्ण तथ्यांक नदिने खतरा पनि उत्तिकै हुन्छ ।

ग.२ प्रशासकीय संरचना र प्राविधिक सीमा

आयोग पाँच सदस्यीय समिति हो, जसको सञ्चालनकर्तामा अध्यक्ष रहने प्रवधान छ । आयोगमा प्रत्येकले आफ्नो नियुक्तिको मितिदेखि पूर्वनिर्धारित ६ वर्षको अवधिसम्मका लागि सेवा दिनुपर्ने प्रावधान छ ।

चार ओटा बजेट अधिवेशन र आर्थिक हस्तान्तरणको अवधि सकिएपछि सन् २०१९ मा अध्यक्ष र २०२१ मा चारमध्ये तीन सदस्यको नियुक्तिसँगै नेतृत्वले भर्खरै आकार लिएको छ। विभागीय नेतृत्वको अभावमा आयोगका मुख्य कार्यहरू अधुरै रहन्छन्। कम सदस्य भएकाले ठूला परिवर्तन ल्याउन सक्ने संरचनात्मक निर्णय गर्नुभन्दा सामूहिक निर्णयले सदस्यहरूका लागि जोखिम कम हुन्छ र सामूहिक विवेकसमेत उक्त निर्णयमा झल्किन्छ। यसले आयोगको विश्वसनीयता बढाउन मद्दत गर्छ। आयोगका सदस्यहरूको नियुक्तिमा भइरहेको ढिलाइले आयोगलाई कमजोर बनाउँछ। सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूले वित्तीय सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्नका लागि थप दृढ नेतृत्वदायी भूमिका लिन आयोगमा बढ्दो मागहरू राखेकाले पनि यो विषय महत्त्वपूर्ण छ।

पाँच आयुक्तहरूको समर्थनमा, आयोगको एक स्थायी सचिवालय रहेको छ, जुन सन् २०१७ मा स्थापना भएको थियो। यसमा विभिन्न प्राविधिक र प्रशासनिक सेवामा आबद्ध भएका कर्मचारीहरू रहन्छन्। स्थायी सचिवालयसहितको आयोगको स्थापना गर्नुको उद्देश्य सबै सान्दर्भिक सूचना र तथ्याङ्कहरूमा सहभागिता सुनिश्चित गर्न र विशेषतः आयोग र यसले गर्ने कार्य सम्पादनका लागि आवश्यक पर्ने निकाय र सरकारहरूबिच अनुकूल सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्नु हो।

आयोगका प्रारम्भिक वर्षहरूमा, कुनै पनि आयुक्तहरूको नियुक्ति हुनुअघि, आयोग सचिवालयले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको थियो। समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटका लागि आधारभूत नियमहरू स्थापना गर्न र तदर्थ वित्तीय हस्तान्तरण, अर्थ मन्त्रालयद्वारा गरिने वार्षिक बजेट र अनुदान वितरणमा पनि यसले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको थियो। नियुक्त भएदेखि नै आयोगका आयुक्तहरूले निर्णय प्रक्रियाको जिम्मा लिएका छन्। यद्यपि पछिल्ला वर्षहरूमा, नोकरशाही र प्राविधिक सीमितताहरूले अनुदान प्रणाली/ढाँचाको आधारभूत संरचना, तथ्याङ्कको थोरै परिष्करण र भारका सूत्रहरूमा सीमित परिवर्तन भएका छन्। वास्तवमा, सुसज्जत र साधनस्रोत भएको सचिवालयबाट द्रुत र सुदृढ प्राविधिक सहयोगबिना आयुक्तहरूका लागि व्यापक परिवर्तन हासिल गर्न सम्भव छैन।

सिमित कर्मचारीहरूका कारण आयोगले धेरै अवरोधहरू सामना गर्नु पयो। यो अध्ययन गरिरहँदा आयोगमा ७३ पदमध्ये ४५ ओटा मात्र पदपूर्ति भएको छ। यसबाहेक पूर्ति भएका पदहरू (विशेषतः उच्च तहका कर्मचारीहरूबिच) मा बारम्बार कर्मचारी आउने/जाने गर्नाले आयोगको प्रशासनिक स्थायित्व र संस्थागत दृढतामा पनि ह्रास आउने गर्छ। आयोगका लागि यो गम्भीर समस्या पनि हो। केही सरकारी कर्मचारीहरू काठमाडौँमा पोस्टिङ सुरक्षित गर्न आयोगमा स्टप-ओभर व्यवस्थाको रूपमा सेवा गर्न सहमत हुने भएकाले पनि कर्मचारीको अस्थिरता आंशिक रूपमा देखा परेको छ। तर अझ महत्त्वपूर्ण कुरा के भने प्राविधिक कर्मचारीहरू सम्बन्धित मन्त्रालयबाट (जस्तै: अर्थ मन्त्रालयबाट राजस्व क्याडर, वन मन्त्रालयबाट वन अधिकारीहरू आदि) आउने भएको हुनाले उनीहरूको भविष्य आयोगमा भन्दा सम्बन्धित मन्त्रालयहरूमा नै राम्रो हुने भएकाले उनीहरू लामो समयसम्म आयोगमा बसिरहन रुचाउँदैनन्।

आयोगको कामलाई सहयोग गर्न आयोग सचिवालयमा प्राविधिक कर्मचारीहरू राखिएको छ। हाल सचिवालयका सबै कर्मचारीमा सङ्घीय सार्वजनिक सेवाकै कर्मचारी रहने छन्, यद्यपि कानुनमा आयोगले सरकारी कर्मचारीबाहेकका कर्मचारी पनि भर्ना गर्न सक्ने व्यवस्था छ। आयोग ऐन २०७४ ले आयोगलाई ‘आयोगमा कार्यरत जनशक्तिले गर्नुपर्ने काम गर्न नसकेमा’ विज्ञ सेवा लिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। बाह्य

सहयोग आवश्यक भए तापनि तदर्थ आधारमा केही साना अध्ययनहरू सञ्चालनार्थ बाहेक आयोगले बाह्य विज्ञहरू नियुक्त गरेको छैन। सरकारका सबै आवश्यक तथ्यांक र सूचनाहरूमा पूर्ण पहुँच हुने भएकाले सचिवालयमा करियर कर्मचारीको समेत संलग्नता आवश्यक छ। यी कर्मचारीहरूलाई यो पेसाभन्दा बाहिरका व्यक्तिहरूले पनि सुझाव दिनुपर्ने हुन्छ। समग्रमा, आयोगलाई नीतिनियमबारे सीमित सल्लाह-सुझाव, सरुवा भइरहने कर्मचारी भएको सचिवालय, अन्तरसरकारी प्रतिरोध र आयुक्तहरूको पूर्ण समूहको अभावले आयोगको रणनीतिक पहलहरूको कार्यान्वयनमा मुख्य अवरोधहरू सिर्जना गर्दछ।

अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले यी प्रारम्भिक वर्षहरूमा महत्त्वपूर्ण प्राविधिक सहायता प्रदान गरेको छ; उक्त सहयोगलाई जारी राख्न पनि उनीहरू इच्छुक देखिएका छन्। हालैमात्र युएसएआइडी, युएनडीपी नेपाल र विश्व बैंकले वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न पक्षहरूमा प्राविधिक सहयोग प्रदान गरेका छन्। बाह्य सहयोगबाहेक आयोगलाई सचिवालयबाट प्राविधिक रूपमा राम्रो र प्रशासनिक रूपमा उपयुक्त सहयोगको आवश्यकता पर्दछ। आयोगलाई अभि सुदृढ बनाउनका लागि हालको सङ्गठनात्मक ढाँचालाई परिवर्तन गर्न जरुरी छ ताकि सरकारी निकायहरूको परम्परागत संरचनाले नियमित सार्वजनिक सेवा कर्मचारीहरूभन्दा भिन्न र आयोगमै पनि बाह्य क्षेत्रबाट विशेषज्ञ व्यक्तिहरूलाई नियुक्त गर्न सकियोस्। आगामी वर्षहरूमा आयोगका लागि आफ्नो प्राविधिक क्षमता निर्माण गर्न थप सहयोग लिने प्रयास गर्नु पर्छ।

घ) अबको रणनीतिक दिशा

नेपालको संविधानका मस्यौदाकर्ताहरूले देशको सङ्घीय संरचनाको रूपरेखा परिभाषित गर्न आयोगको लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका गरेका छन्। योसँगै नेपालको संविधानले आयोगलाई पर्याप्त मात्रामा वैधता र शक्तिसमेत प्रदान गरेको छ। तर आयोगले यी शक्तिहरूलाई जोड दिन र सङ्घीयता कार्यान्वयनमा आफूलाई विश्वसनीय निकायको रूपमा स्थापित गर्नका लागि तीन अन्तरसम्बन्धित भूमिकाहरू ग्रहण गर्नुपर्छ - संरक्षकको रूपमा, वार्ताकारको रूपमा र प्राज्ञिक व्यक्तिको रूपमा - जुन वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताका लागि सम्पूर्ण लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न महत्त्वपूर्ण छन्।

घ.१ संरक्षकको भूमिका

आयोगले आफ्नै दस्तावेजमा नेपालमा 'वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षक' भएको संवैधानिक भूमिकालाई परिभाषित गरेको छ। यद्यपि संरक्षकको भूमिकाले के बुझाउँछ भन्ने कुराको स्पष्ट र सुसंगत अभिव्यक्ति-संविधान र कानून कार्यान्वयन गर्ने प्रावधानहरू दोहोर्याएर आयोगले गर्न बाँकी छ। संरक्षकको भूमिकाले आयोगले आफैंमा के गर्छ भन्ने मात्र होइन, वित्तीय सङ्घीयताको इकोसिस्टमको व्यवस्थापनमा पनि चासो देखाउँछ। आयोगले सरकारको आर्थिक र राजनीतिक प्रोत्साहनको सक्रियताका साथ अनुसन्धान र कारबाही गरेर समतामूलक स्थानीय र प्रादेशिक आर्थिक समृद्धि ल्याउन सक्ने वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीको डिजाइन गर्नुपर्छ। वास्तवमा वित्तीय विकेन्द्रीकरण भनेको 'स्थानीय र प्रादेशिक सरकारहरूको' वित्तीय सशक्तिकरणद्वारा जनताको सशक्तीकरण हुनु पनि हो।

आयोगलाई माथिको व्यक्त गरिएका विषयमा सही रूपमा संलग्न हुनका लागि आयोगको संवैधानिक दायरालाई लचिलो पार्न आवश्यक छ। वास्तवमा, आयोगको भूमिकाको समग्रता निर्धारण गर्नका लागि कानूनमा बताइएका नियमहरू मात्र नभई अभ्यासको आधारमा व्यवहारतः सिर्जना गरिएका वास्तविक नियमहरूमा भर पर्नु आवश्यक हुन्छ। यसमा आयोगले आफ्नो भूमिकाको बारेमा अन्य यस्तो काम गर्न

संस्थाहरूसँग वार्ता गर्ने मात्र नभएर उनीहरूसँग अनुकूल रूपमा काम गर्नका लागि सम्बन्ध स्थापना गर्नसमेत सक्दछ। यसो गर्नाले धेरै सहभागीहरू एकसाथ वित्तीय सङ्घीयतामार्फत सशक्तीकरण र समृद्धिको लक्ष्यमा योगदान गर्न सक्छन्। इकोसिस्टमले संवैधानिकता, ज्ञानको उत्पादन र वातावरण संरक्षणको विषयलाई समर्थन गरेर अधि बढ्न सक्छ। यसले गर्दा अनुसन्धाता, अन्वेषक, डेटासेट र विशेषज्ञहरूको समुदाय निर्माण गर्न पनि मद्दत गर्न सक्छ। यसले वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको दायरामा विशेषज्ञ र त्यसको प्रयोगकर्ता दुवैलाई सक्रिय रूपमा प्रवर्द्धन गर्दछ। यदि हामीले बैकिङ प्रणालीलाई एक समानताको रूपमा प्रयोग गर्नु भन्ने वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा आयोग र अन्य वित्तीय संस्थाहरूले केन्द्रीय बैंकको रूपमा काम गर्नुपर्ने हुन्छ। केन्द्रीय बैंकको मुख्य भूमिका समग्र बैकिङ प्रणालीको निरीक्षण गरी बैकिङ सेवाहरूलाई चुस्त राख्नका लागि सुनिश्चित गराउनु पनि हो। संविधानले आफ्नो भूमिकालाई विस्तार गर्नका लागि प्रशस्तै अवसरहरू उपलब्ध गराएको छ र आयोगले ती कुराहरूलाई मनन गर्दै कार्यान्वयन गर्न पहल गर्नु पर्छ।

आफ्नो संरक्षक भूमिका निर्वाह गर्दै, आयोगले वित्तीय निगरानीका लागि 'वाच डग' र देशमा वित्तीय नीति निर्माणको निरीक्षण गरी जबाफदेहितालाई थप बढावा दिन सक्छ। वित्तीय नीतिको प्राविधिक सुदृढताको विश्लेषण र मूल्याङ्कन, सरकारको सेवा प्रवाहको लागत, ऋणको दिगोपनलगायत बजेट वक्तव्यहरूको सूक्ष्म वित्तीय परिणामहरू पत्ता लगाउँन पूर्वानुमान गर्नेजस्ता कार्यहरू संरक्षकको भूमिकाअन्तर्गत पर्दछन्। वित्तीय अनुशासन र पारदर्शिता कायम गर्न आयोगले सरकारहरूलाई थप जबाफदेहितातर्फ उन्मुख गराउन सक्छ। आयोगले सबै तहका सरकारहरूबाट वित्तीय मामिला र प्राकृतिक स्रोतसँग सम्बन्धित मुद्दाहरूमा जबाफदेहिताको माग गर्न सक्छ। उदाहरणका लागि धेरै स्थानीय सरकारहरू आफ्नो शैक्षिक सेवा वितरण कोषका लागि सङ्घीय सरकारबाट हुने वित्तीय स्थानान्तरणमा भर पर्नुपर्ने अवस्था छ। यस्तो हुँदा उनीहरूले न्यायपूर्ण तवरले उक्त रकम खर्च नगर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ। त्यस्ता घटनालाई न्यूनीकरण गर्नु (जसलाई सार्वजनिक वित्तीय विज्ञहरूले 'फ्लाइपेपर इफेक्ट' भनेका छन्) आयोगको अर्को जिम्मेवारी हो। लक्ष्यअनुसार सरकारहरूमा ठाडो र तेर्सो वित्तीय असन्तुलनलाई समर्थन गर्ने, सबै सरकारहरूको खर्च आवश्यकताहरू पूरा गर्ने र राजस्व सङ्कलन सुधार गर्ने तरिकाहरू खोज्ने संवैधानिक जनादेशको साथमा आयोग रहेको छ। आयोगले आंशिक रूपमा पहिले नै विभिन्न कार्यसम्पादन सूचकहरूको प्रयोगमार्फत यस्ता कामहरू गरिरहेको पनि छ, जसले तल्लो तहका सरकारहरूलाई अनुदान विनियोजनको मात्रा निर्धारण गर्न मार्गदर्शन गर्दछ।

घ.२ वार्ताकारको भूमिका

नेपालको सङ्घीयता मोडेललाई सहकारीतात्मक सङ्घीयता भन्न सकिन्छ। संविधानले ७६१ सङ्घीय इकाईबिचको सम्बन्ध 'सहकारीमूलक सङ्घीयताको आधारमा' कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै यसले 'सङ्घीय एकाइहरूबिचमा आपसी सहयोगी सम्बन्ध' विकास गर्न र उनीहरूबिचको जिम्मेवारी, स्रोत र प्रशासनको बाँडफाँट गरी सङ्घीय एकाइहरूबिच सुमधुर र सहयोगी सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्न' आह्वानसमेत गरेको छ। अन्तरसरकारी सम्बन्धको सन्दर्भमा संवैधानिक प्रावधानले 'सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनुपर्ने' उल्लेख गरेको छ। त्यसपछि निर्माण गरिएका कानूनहरूले उक्त प्रावधानलाई मार्गदर्शन गर्ने विशेष नियमहरू लागू गरे। कानुनी, राजनीतिक र प्रशासनिक चुनौतीहरूको फलस्वरूप पछिल्ला केही वर्षहरूमा सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको व्यवस्था क्रमशः विकसित भएको छ। तर, सरकारका कामकारबाही र गतिविधिहरूको जाँच गर्दा सरकारहरूमा आपसी विश्वासको कमी रहेको देखिन्छ। सामान्य रूपमा अन्तरसरकारी समन्वय र विशेषतः

वित्तीय सम्बन्धको व्यवस्थापनका लागि वैकल्पिक संयन्त्रहरू (जस्तै: अन्तरप्रदेश परिषद्, अन्तरप्रदेशीय वित्तीय परिषद् र प्रादेशिक समन्वय परिषद्), सङ्घीय सरकारको मातहतमा रहेका छन्। त्यस्ता हरेक निकायमा कहीं न कहीं सङ्घीय सरकारले जरो गाड्यो र ती निकायहरू राजनीतिक असहमति सार्वजनिक गर्ने थलो बन्यो।

माथिका अतिरिक्त, शक्ति वितरणको ढाकछोप गर्ने प्रवृत्ति विशेष गरी तीनै तहका सरकारहरूलाई तोकिएको समवर्ती शक्तिहरूको विस्तृत सूचीमार्फत कार्यात्मक शक्तिको हस्तान्तरण गर्नुले संरचनामा नै जटिलता सिर्जना गरेको छ। कार्यात्मक भूमिका स्पष्ट हुँदा वित्तीय सङ्घीयताले आधार प्रदान गर्ने भएकाले उक्त स्पष्टताको अभावले सङ्घीयतातर्फको यात्रालाई अस्तव्यस्त बनाएको छ भने यस्ता अस्पष्ट कार्यात्मक शक्ति हस्तान्तरणको विस्तारले अन्तरसरकारी सम्बन्धहरूमा द्वन्द्व सिर्जना गरेको छ। त्यसैगरी तीन तहका सरकारबिच अधिकार बाँडफाँटको अन्योलले सङ्घीय सरकारलाई फाइदा पुगिरहेको छ। तीन तहहरूबिचको अन्तरसम्बन्धात्मक क्षेत्राधिकारहरूले सम्भावित खाडल सिर्जना गर्दछ, जसको माध्यमबाट सङ्घीय सरकारले प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूको अधिकारमा हस्तक्षेप गर्न सक्छ।

सरकारबिचको सम्बन्ध सुदृढीकरणका लागि अतिरिक्त मध्यस्थकर्ताको रूपमा काम गरेर दुवै तहका सरकारहरूबिच तेर्सो (होराइजेन्टल्ली) रूपमा र सङ्घका विभिन्न तहहरूमा ठाडो (भर्टिकल्ली) रूपमा संविधानको आधारलाई पहिचान गर्दै आयोगले स्थानीय स्तरमा भएको सङ्घीय सरकारको हस्तक्षेपकारी प्रवृत्तिमा प्रभावकारी भूमिका खेल्न सक्छ। आयोग ऐनले आयोगलाई 'विभिन्न संवैधानिक निकाय, नेपाल सरकार, स्थानीय तथा प्रदेश तहका सरकारी निकाय वा सार्वजनिक निकायसँग आवश्यकताअनुसार समन्वय र सहकार्य गर्न' अनुमति दिएको छ। यसको वार्ताकारको भूमिकाको रूपमा आयोगले अन्तरसरकारी परामर्श, बार्गेनिङ र विवाद समाधान गर्नका लागि छुट्टै प्लेटफर्म उपलब्ध गराउन समेत सक्दछ। यसले सहज शासन र सुशासनको सिद्धान्तका साथ प्रत्येक सरकारको भूमिका र जिम्मेवारीहरूको समझदारी र पारस्परिक सम्बन्धलाई अझ बलियो बनाउन मद्दत गर्न सक्छ। यसरी, आयोगले प्रभावकारी सम्बन्धहरू विकास गर्न र प्रत्येक सरकारले कुन जिम्मेवारीहरू अझ राम्ररी पूरा गर्न सक्छ भन्ने स्पष्ट पारी र उनीहरूको कार्यात्मक जिम्मेवारीअनुसार राष्ट्रिय स्रोतको अंश निर्धारण गरेर पारस्परिक अपेक्षाहरू पूरा गर्न सरकारहरूको क्षमता सुधार गर्न मद्दत गर्न सक्छ।

यसले आयोगमा रहेका वित्तीय अन्तरहरूको मूल्याङ्कन गर्न र सिफारिसहरू गर्ने आधार बनाउने भएकाले पनि आयोगले सरकारको कार्यात्मक भूमिका र जिम्मेवारीहरूको दायराको व्याख्या गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ। वार्ताकारको भूमिकाले स्रोत उत्पादन र सार्वजनिक खर्चमा दक्षता ल्याउने र स्रोतहरूको उपयोगलाई अनुकुलन गर्ने लक्ष्य राख्न सक्दछ। यसले न्यूनतम राष्ट्रिय आधारभूत मापदण्डहरू निर्धारण गर्न, सरकारका विभिन्न तहहरूमा नीतिको वकालत र क्रियात्मक तालमेल र वित्तीय सङ्घीयता सुनिश्चित गर्न सक्रिय भूमिका निर्वाह गरेको छ।

यी बाहेक, नेपालको वित्तीय सङ्घीयताभित्रको केन्द्रीकृत प्रवृत्तिलाई मध्यनजर गर्दै आयोगले स्थानीय सरकारका जायज मागहरूका लागि सक्रिय रूपमा मद्दत र वकालत गर्न आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्न सक्छ। जुन २०२१ मा अर्थ मन्त्रालयले समानीकरण अनुदानमा दिशानिर्देश जारी गर्ने निर्णयमा चिन्ता व्यक्त गर्दै आयोगले सार्वजनिक सूचनासमेत जारी गर्‍यो, जसमा विपद् वा अन्य परिस्थितिहरूले ल्याएको प्रतिकूल वित्तीय अवस्थाका कारण समानीकरण अनुदान पुननिर्धारण गरिने प्रावधान समावेश थियो। समानीकरण अनुदानको मात्राको निर्णय गर्ने अधिकार संवैधानिक रूपमा आयोगमा मात्र निहित भएकाले, अर्थ मन्त्रालयको यो कार्यले

आयोगको अधिकारमा अतिक्रमण भएको देखिएको छ । त्यसैगरी आयोगले सरकारका प्रत्येक तहका साथै आयोगको सही भूमिकालाई व्यवस्थित गर्न वकालतसमेत गर्न सक्छ । आयोगले स्थानीय सरकार सङ्घ, नेपाल नगरपालिका महासङ्घ (MuAN) र गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल (NARMIN) सँग पनि सहकार्य गर्न सक्छ ।

उपर्युक्त भूमिकालाई कार्यान्वयन गर्न र प्रादेशिक एवम् स्थानीय सरकारहरूसँगको आफ्नो सम्बन्धको बारेमा स्पष्ट जानकारी लिन आयोगले यी तत्कालीनभन्दा दीर्घकालीन बाटो हेरेर अधि बढ्न जरुरी छ । यसका साथै अन्य संवैधानिक निकायहरूलगायत समान विचारधारा बोकेका संस्थाहरूसँग सहकार्य गर्नका लागि समेत बाटो खोज्नुपर्ने हुन्छ । यो सहकार्य निर्माणका लागि वार्ताकारको मुख्य भूमिका हुने गर्छ । आयोगले नागरिक समाज वा समुदायमा आधारित संस्थाहरू, सञ्चारमाध्यम र शिक्षाविद्हरूजस्ता गैरसरकारी व्यक्ति तथा संस्थाहरूसँग आफ्नो पहुँच र सम्बन्ध विस्तार गर्नु आवश्यक छ । आयोगको नेतृत्वमा नेपालमा वित्तीय सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्न, आयोगलाई सहयोग गर्न र एकै किसिमको काम गर्ने संस्थाहरूको गठबन्धन सिर्जना गर्नका लागि माथि उल्लेखित व्यक्ति अथवा संस्थाको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । आयोगले वित्तीय सङ्घीयताका साथै आयोगको संवैधानिक भूमिका र त्यस्ता भूमिकामा आउने कुनै पनि व्यवधानका विषयमा सञ्चारकर्मीहरूलाई अभिमुखीकरण तालिम प्रदान गर्न सक्छ । यसले वित्तीय सङ्घीयता र आयोगका गतिविधिहरूको मिडिया कभरेज बढाउने सम्भावना छ, जसले गर्दा व्यापक जनसङ्ख्यामा वित्तीय सङ्घीयताबारे सन्देश फैलिनेछ । एक संवैधानिक निकायको रूपमा आयोगले नागरिक र समुदायसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिनका लागि सक्षम हुनु आवश्यक छ । यसरी समाज र नागरिकसँग जोडियो भने अहिलेको सन्दर्भलाई राम्रोसँग बुझ्न र नागरिकहरूलाई वित्तीय सङ्घीयतामा शिक्षित गराउन मद्दत बल पुग्ने छ । यसले गर्दा आयोगको गतिविधि र निर्णयबारे पनि प्रतिक्रिया प्राप्त हुन्छ । आधारभूत तहमा आयोगले स्थानीय प्रतिनिधिहरूलाई वित्तीय सङ्घीयताबारे तालिम दिने, अन्तरसरकारी हस्तान्तरणको उपलब्धिबारे प्रस्तुति दिने, आयोगको कामबारे सूचना तथा सञ्चार सामग्री वितरण गर्नेलगायतका कार्यहरू गर्न सक्नेछ । यसो गर्नाले जनस्तरमा आयोगको प्रतिष्ठा र विश्वसनीयता समेत बढ्नेछ ।

आयोगले यीमध्ये केहीसँग अन्तर्वार्ताकारको भूमिकाहरू पनि निर्वाह गर्न थालेको छ । उदाहरणका लागि आयोगले अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध (IFR) को सन्दर्भमा अन्तरसरकारी समन्वय र सहयोगको प्रक्रिया प्रारम्भ गरेको छ । आयोगले धेरैजसो IFR कार्यहरू गर्न अन्तरसरकारी वित्तीय स्थानान्तरणका प्राविधिक पक्षहरू जस्तै: अनुदान स्थानान्तरण वा राजस्व साभेदारी; प्राकृतिक स्रोतहरूबाट रोयल्टी बाँडफाँट गर्नेबारे; स्थानीय सरकारको खर्च सुधार गर्ने र राजस्व सङ्कलन बढाउने तरिकाहरूको जानकारी दिनका लागि औपचारिक एवम् अनौपचारिक रूपमा सञ्चारमाध्यमहरूको प्रयोग गर्दै आएको छ । औपचारिक रूपमा, आयोगले भौतिक उपस्थितिमा र भर्चुअल्ली रूपमा विभिन्न कार्यक्रमहरू आयोजना गर्ने गरेको छ, जहाँ स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरू र कर्मचारीहरू सहभागी हुने गर्छन् । वार्षिक रूपमा आयोगले एक आवासीय कार्यक्रमको समेत आयोजना गर्दछ, जहाँ यसले सबै प्रदेशका अर्थ सचिवहरूलाई बोलाउने गर्दछ र उनीहरूलाई सम्बन्धित प्रदेशको आर्थिक अवस्था प्रस्तुत गर्न आह्वानसमेत गर्दछ । आयोगले सातओटै प्रदेशमा वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्ने र प्रदेश प्रमुख, मुख्यमन्त्री, मन्त्रीहरू र अन्य शीर्ष सरकारी नेतृत्वसमक्ष प्रतिवेदनको विस्तारित प्रस्तुति पनि गर्ने गर्दछ । अनौपचारिक रूपमा आयोगका सदस्यहरूले प्रमुख स्थानीय र प्रादेशिक राजनीतिक नेतृत्वसँग सम्बन्ध विस्तार गर्ने गर्दछन्, जसले सूचना सञ्जालको रूपमा पनि काम गर्दछ । यी फोरमहरू विभिन्न

वित्तीय मामिलाहरूमा विचार आदान प्रदान गर्न, स्थानीय र प्रादेशिक सरकारहरूमा आपसी सम्बन्ध बढाउन वा सङ्घीय सरकारका निकायहरूसँग सामना गर्ने चुनौतीहरू पहिचान गर्न र सम्भावित समाधानहरूबारे छलफल गर्न महत्त्वपूर्ण फोरम भएका छन्। त्यस्ता फोरमहरूमा उठाइएका मुद्दाहरूले आयोगको आन्तरिक छलफल र निर्णय प्रक्रियामा सघाउ पुऱ्याउने छ। स्थानीय सरकारका लागि त्यस्ता औपचारिक र अनौपचारिक फोरमहरू आयोगसँग आफ्ना दृष्टिकोण र गुनासोहरू साभ्ना गर्ने मञ्च बनेका छन्।

आयोगले सबै ७६१ ओटै स्थानीय सरकारहरूसँग सह-सम्बन्ध कायम राखेको छ। यसले आयोगलाई वार्ताकारको भूमिकाअन्तर्गत आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नसमेत सहयोग पुऱ्नेछ। हाल, आयोग, स्थानीय सरकार र अन्य सङ्घीय निकायहरूबिचको सञ्चारको मुख्य माध्यम सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयभित्रको आधिकारिक र निजी सम्पर्कहरू बनिरहेका छन्। आयोगले समय समयमा राष्ट्रपति, अर्थ मन्त्री र धेरै सांसदहरूसँग वार्ता गरिरहन्छ, जसले गर्दा संस्थागत सम्बन्ध निर्माण गर्नसमेत मद्दत गर्दछ। तर, आयोग र कार्यकारी सरकारबिच सम्बन्ध स्पष्ट रूपमा परिभाषित नभएकाले चुनौतीहरू पनि यथावत नै छन्। उदाहरणका लागि अहिले संविधानले आयोगलाई आफूले बनाएका नियम पालना गर्ने अधिकार दिएको छ/छैन भन्ने विषयमा बहस भइरहेको छ। आयोगले दिएको सिफारिसलाई सङ्घीय सरकारले अवहेलना गरेको अवस्था पनि सिर्जना भएका छन्। यद्यपि यो विषय कोभिड-१९ महामारीले ओभ्रलेमा परेको थियो; यसका लागि गम्भीर विचारविमर्श र सरकारको स्पष्टीकरणको आवश्यकता छ। यी मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्न असफल भएमा आयोगमाथि सरोकारवालाहरूको विश्वासमा कमी आउने छ, जसले गर्दा आयोगलाई यसको वार्ताकारको भूमिका लगायतका भूमिकाहरू पूरा गर्न अड्कन आउने छ।

घ.३ विशेषज्ञको भूमिका

यो अर्थशास्त्र नभएर इतिहास र राजनीति हो जसले नेपालको वित्तीय सङ्घीयता संरचनाको विकासलाई आकार दिएको छ। सङ्घीयताको बहसको प्रारम्भिक दिनमा धेरै बहस प्रदेशको संख्या वा नाम के राख्ने भन्नेमा मात्र सीमित थियो। स्थानीयस्तरमा गठन भएका इकाइहरूको वित्तीय वा आर्थिक कार्यको मूल्याङ्कन गर्न सिमित छलफल र ध्यान दिइयो। त्यसैले वित्तीय परिस्थितिको प्रणाली कस्तो हुनुपर्छ भन्नेबारे पर्याप्त जानकारी दिइएन भने यसबारे अति कम बहस भएका थिए। यसबाहेक, सन् २०१५ मा प्रतिनिधिसभामार्फत नेपालको संविधान पारित भइसकेपछि पनि आर्थिक सूचकहरू जस्तै: राजस्व सम्भाव्यता वा आर्थिक आत्मनिर्भरताको क्षमता, सेवा प्रवाह फैलावट, प्राकृतिक स्रोत साधनहरू, बजारमा पहुँच र स्थानीय आर्थिक अवस्थाबारे स्थानीय तह पुनर्संरचना आयोग (LLRC) ले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सकेन।

अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थाको लागि नियममा आधारित ढाँचा स्थापना गर्ने आयोगको प्रयासले गम्भीर सीमितताहरूको सामना गर्नुपरेको छ। स्रोत बाँडफाँटको अहिलेको दृष्टिकोण विगतको तुलनामा पूर्णतः फरक छ। पहिलाको स्रोत बाँडफाँट काठमाडौँमा केन्द्रीकृत शक्ति कायम राख्नका लागि थियो भने वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयतालाई कार्यान्वयन गर्नका लागि बौद्धिक र सूचनात्मक सहयोगको निकै आवश्यकता महसुसमात्र गरिएको थियो। त्यसलाई पछि संविधानले समेट्यो। प्राविधिक रूपमा आयोगले वित्तीय स्थानान्तरणको ठाडो र तेर्सो मात्रालाई आकार दिने सूत्र निर्धारण गर्न प्रयोग गर्ने दृष्टिकोण र पद्धति मुख्य हो। अप्रोच वा पद्धतिमा कुनै पनि स्वेच्छाचारी हेरफेर जसले एक सरकार वा अर्को सरकारलाई अनुचित रूपमा फाइदा पुऱ्याउँछ त्यसबाट जोगिनै पर्छ। आयोगले वास्तविक खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताबारे बुर्भेबिना वित्तीय स्थानान्तरणका लागि सन्तोषजनक ढाँचा बनाउन सक्दैन।

यी चुनौतीहरूलाई प्राविधिक तथा राजनीतिक दुवै हिसाबले सावधानीपूर्वक ध्यान दिनु आवश्यक छ । छोटो अवधिमा, आयोगले स्थानीय विज्ञहरूको संलग्नतामा यी चुनौतीहरूको सामना गर्न सक्छ । विज्ञहरूमा भएको विश्वास, राजनीतिक एवम् सान्दर्भिक चातुर्यता र सापेक्षिक सीपहरूको मद्दतले धेरै क्षेत्रहरूमा उचित मूल्याङ्कन गर्न सकिन्छ । यसबाहेक, आयोगले उच्च स्तरको प्राविधिक दक्षतामार्फत संस्थागत विश्वसनीयता प्राप्त गर्न पहल गर्नुपर्छ । लोक सेवा आयोग (PSC) ले वर्षौंको अन्तरालमा आफूलाई देशको सबैभन्दा भरपर्दो र विश्वसनीय संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित गरेको छ, ठिक यसैगरी नै सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारी भर्ती, विशेषज्ञको भूमिका आयोगका लागि एक विश्वसनीय संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित गर्नका लागि एक महत्त्वपूर्ण माध्यम हुन् ।

अन्त्यमा,

आयोग एक मात्र संवैधानिक आयोग हो, जसलाई वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको मामिलामा स्वतन्त्र रूपमा व्यवहार गर्ने जिम्मेवारी दिइएको छ । यस जनादेशलाई कार्यान्वयन गर्न, वित्तीय सङ्घीयता संरचनाको केन्द्रीकृत डिजाइनलाई निष्प्रभावी पार्न आयोगलाई एक स्वतन्त्र निकायको रूपमा गठन गरिएको हो । आयोगसँग वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको मामिलामा कार्यान्वयन गर्ने अधिकार र नियम निर्धारण गर्ने अधिकार दुवै छ । यसका बाबजुद पनि नेपाली राज्यको केन्द्रीय पूर्वाग्रह, कानूनको प्रशासकीय संरचना र सङ्गठनात्मक संरचनाले आयोगको स्वतन्त्रता र प्रभावकारितामा खलल पुऱ्याएको छ । यसले वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको उचित कार्यान्वयनका लागि संरक्षक, वार्ताकार र विशेषज्ञको भूमिका निर्वाह गर्ने आयोगको क्षमतामा पनि असर गरेको छ ।

यसै सन्दर्भमा राजनीतिक र प्रशासनिक सङ्घीयताजस्ता सङ्घीयताका अन्य स्तम्भहरू-वित्तीय र प्राकृतिक स्रोत सङ्घीयताको उचित कार्यान्वयन र प्रभावकारी वित्तीय विकेन्द्रीकरणका लागि आयोगलाई सुदृढ, सशक्त र सक्षम बनाउनु आवश्यक छ । उच्च स्तरको प्राविधिक क्षमताद्वारा मात्र आयोगलाई आफ्ना कामकारबाही कार्यान्वयन गर्न र सङ्घीय संरचनामा आफ्नो स्थान सुरक्षित गर्नका लागि विश्वसनीयता हासिल गर्न मद्दत गर्नेछ । हाल आयोगको भूमिका कानुनी प्रावधानहरू अङ्गीकार गर्दै त्यसलाई व्यावहारिक अभ्यासद्वारा ग्रहण गर्नु हो । संवैधानिक र कानुनी प्रावधानले निर्दिष्ट गरे पनि आयोगले पूर्ण रूपमा अन्तरसरकारी सम्बन्धलाई सहजीकरण गर्न पाएको भने छैन । आयोगले नेपालको सङ्घीय संरचनामा बलियो भनेर रहेको केन्द्रीकृत पूर्वाग्रहलाई निष्प्रभावी पार्न विभिन्न चुनौतीहरूको सामना गरिरहेको छ । यी चुनौतीका बाबजुद पनि सङ्घीय नेपालको बृहत् संवैधानिक ढाँचा र राजनीतिक परिवेशअनुसार संगठित रूपमा संस्था निर्माण गर्नुको विकल्प छैन ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास

- ईश्वर पौडेल °

पृष्ठभूमि

राज्यशक्ति र जिम्मेवारीलाई दुई वा दुई भन्दा बढी तहका सरकारबिच बाँडफाँट र समायोजन गरी गरिने शासकीय अभ्यासलाई सङ्घीयता भनिन्छ। यसमा राज्यको राजनीतिक आर्थिक र प्रशासनिक शक्तिलाई सरकारका विभिन्न तहहरूले बाँडफाँट गरी राज्य सञ्चालन गरिन्छ। सङ्घीयता केवल शक्ति विकेन्द्रीकरण मात्रै नभई नागरिक हित प्रवर्धन, उपलब्ध स्रोत र साधनको समुचित परिचालनको आधार पनि हो। विश्वमा प्रचलनमा रहेका संसदीय, राष्ट्रपतीय, एकात्मक, निरंकुश, र संघ्यात्मक सबै प्रकारका शासन प्रणालीमा नागरिकको सहभागिता विना राज्यले आफ्नो उद्देश्य पूरा गर्न सक्दैन। नागरिकलाई शासनमा सहभागी गराई कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापकीय अधिकार राज्यको तल्लो तहबाट उपयोग र प्रयोग गरी नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा नागरिकलाई जिम्मेवारी गराउन हाल विश्वमा करिब २८ देशमा सङ्घीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनमा रहेको छ। सङ्घीयता शासन प्रणाली दुई प्रक्रियाबाट निर्माण भएका हुन्छन्। स्वतन्त्र राज्य एक आपसमा मिलेर भएको सङ्घीयता Federalism by coming together भनिन्छ। संयुक्त राज्य अमेरिका र स्विट्जरल्यान्ड यस प्रणालीका सफल उदाहरण हुन। एकात्मक प्रणाली भएको मुलुकले सङ्घीयता अपनाएमा यसलाई Federalism by Holding Together भनिन्छ। नेपाल यस प्रणालीको पछिल्लो उदाहरण हो।

सङ्घीय शासन प्रणालीले राज्यशक्तिको प्रयोग जनता केन्द्रित भएर गर्ने गर्दछ। जसको अभ्यास नेपालमा प्राचीन कालदेखि नै हुँदै आएको पाइन्छ। वि.सं. २००७ सालको क्रान्तिले राणा शासनको अन्त्य गरी प्रजातन्त्रको अभ्यास गर्यो। वि.सं. २०६२-०६३ को आन्दोलनको भावनाअनुसार निर्माण भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले संविधानसभाको निर्वाचन गर्ने प्रतिबद्धता गर्यो। सोही संविधानको मर्मअनुसार वि.सं २०६४ चैत २८ गते संविधानसभाको निर्वाचन भई वि.सं २०६५ जेठ १५ गते बसेको संविधानसभाको पहिलो बैठकले नेपाललाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य घोषणा गर्यो। तर पहिलो संविधानसभाले आफ्नो चार वर्षे कार्यकालमा संविधान जारी नगरी विघटन भएपछि वि.सं २०७० मंसिर १४ गते दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो। दोस्रो संविधानसभाले वि.सं २०७२ भदौ ३० गते पारित गरी असोज ३ गते राष्ट्रपतिबाट नेपालको संविधान घोषणा भयो, जसले एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको अन्त्य गरी सङ्घीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको प्रतिबद्धता गर्‍यो। नेपालको संविधानको धारा ४ ले नेपाललाई स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य घोषणा गरेको छ। भने संविधानको धारा ५६ ले नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ भनी प्रतिबद्धता जाहेर गरेको छ। हाल नेपालमा ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तह गरी ७६१ सरकार भएका छन्।

आर्थिक, प्रशासनिक र राजनीतिक गरी तीन आयामले राज्य शक्तिको परिभाषालाई समेटेको हुन्छ। सङ्घीय शासन प्रणालीमा पनि प्रशासनिक सङ्घीयता, राजनीतिक सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयताले बराबर स्थान ओगटेका हुन्छन्। नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेसँगै संघ, प्रदेश र स्थानीय तह तीनओटै तहलाई समेट्ने गरी शासन प्रणालीको अवलम्बन र अभ्यास गरिएको छ। यहाँ नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणालीको वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धमा चर्चा गरिएको छ।

वित्तीय सङ्घीयता

सङ्घीय संरचनाको आधारभूत पक्ष वित्तीय सङ्घीयता हो। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आवश्यक पर्ने स्रोतको पहिचान, बाँडफाँट, खर्च, सोको अभिलेख, लेखापरीक्षण र तिनै तहका सरकारको सञ्चित कोषको व्यवस्थापनलाई वित्तीय सङ्घीयता भनिन्छ। नेपालको संविधानको धारा ५६ मा नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र धारा २३२ ले तहहरू बिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। यस कारण प्रदेश र स्थानीय तह छुट्टाछुट्टै सरकार भए तापनि एक अर्काको प्रतिस्पर्धी नभई परिपूरक रूपमा रहेका छन्। संविधानको धारा ५९ अनुसार तिनै तहका सरकारले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाई कर लगाउने र खर्च गर्न सक्ने भए तापनि धारा २३६ ले एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क दस्तुर वा महसूल लगाउँन वा त्यस्तो सेवा वा ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न पाइने छैन भनी अन्तरप्रदेश व्यापारलाई सहजता प्रदान गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयतामा वित्तीय अधिकार र वित्तीय जिम्मेवारीलाई संविधान र कानुन बमोजिम सरकारका तहहरू बिच बाँडफाँट हस्तान्तरण र समायोजन गरिन्छ। नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताका विषयलाई व्यवस्थापन गरेको छ। नेपालमा सामान्यतया वित्तीय सङ्घीयतालाई खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्व अधिकारको बाँडफाँट, वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोत परिचालनका लागि लगानी र स्रोतको बाँडफाँट गरी पाँचओटा आयामबाट अभ्यास गरिएको छ।

क) खर्चको जिम्मेवारी

सङ्घीयताको आधारभूत र महत्त्वपूर्ण पक्ष कार्य जिम्मेवारी विभाजन र खर्च व्यवस्थापन हो। विश्वमा सङ्घीयता अवलम्बन गरेका अधिकांश मुलुकहरूमा कार्य जिम्मेवारी र खर्चको जिम्मेवारीलाई संविधान र कानुनबाट स्पष्ट गरिएको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा संविधानको धारा ५६ को उपधारा २ अनुसार नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था छ। धारा ५७ मा राज्य शक्तिको बाँडफाँटको विषयमा व्यवस्था गरिएको छ, जसअनुसार अनुसूची-५ मा संघको एकल अधिकार, अनुसूची-६ मा प्रदेशको एकल अधिकार, अनुसूची ६ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकार, अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीको व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी धारा ५८ मा अवशिष्ट अधिकार अन्तर्गत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको वा संविधान बमोजिम कुन तहले प्रयोग गर्ने भनी नतोकिएको विषयमा संघको अधिकार हुने व्यवस्था छ। यसैगरी स्थानीय तहमा खर्च जिम्मेवारीका विषयलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले प्रष्टाएको पाइन्छ। उक्त ऐनको परिच्छेद ३ मा महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका, नगरपालिका र गाउँपालिकाहरूले गर्नुपर्ने काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धित व्यवस्था रहेको छ।

ख) राजस्व अधिकारको बाँडफाँट

सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका मुलुकहरुमा प्रत्येक तहको सरकारहरुका बिचमा राजस्व अधिकारको बाँडफाँटको विषयलाई संविधान र कानुनी रुपबाट नै स्पष्ट गरिएको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा पनि तीनै तहमा सरकारको राजस्व अधिकारको विषयलाई संविधान र कानुनद्वारा विभिन्न व्यवस्था भएको छ। संविधानको धारा ११५, २०३(१) र २२८(१) मा कानुन बमोजिम बाहेक कुनै पनि कर लगाउन र उठाउन नपाइने साथै सङ्घीय कानुन बमोजिम बाहेक नेपाल सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिन नपाइने भनिएको छ। संविधानको धारा ५९ मा तीनै तहले आफ्नो अधिकार भित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ, भने धारा ६० ले राजस्वको बाँडफाँट सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। संविधान को व्यवस्थाअनुसार स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले राजस्व स्रोतका अधिकारहरु देहायअनुसार बाँडफाँट गरेका छन्।

तालिका १ - संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका राजस्व अधिकार

संघ प्रदेश र स्थानीय तहका एकल अधिकार			प्रदेश र स्थानीय तह को साभा अधिकार रहेको राजस्व स्रोत
संघ	प्रदेश	स्थानीय	
भन्सार महसूल, मूल्य अभिवृद्धि कर, व्यक्तिगत आयकर, संस्थागत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क।	कृषि आयमा कर	सम्पत्ति कर, घरबहाल कर, व्यवसाय कर, भूमि कर (मालपोत), कवाडि कर, पार्किङ शुल्क, जडीबट्टी कर, मरेको जिवजन्तु कर, बहाल कर, सेवा शुल्क।	घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोज्जन कर, विज्ञापन कर, नदीजन्य तथा खानीजन्य।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६(क) ले प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकारमा रहेको सवारी कर प्रदेशले उठाउँने र ६० प्रतिशत आफूले राखी ४० प्रतिशत प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा अनुसार बाँडफाँट गर्ने प्रणाली कार्यालयमा आएको छ। अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण ऐन, २०७४ ले मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कबाट उठेको करमध्ये ७० प्रतिशत संघलाई र १५/१५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा अनुसार बाँड्ने व्यवस्था रहेको छ।

कानुनी व्यवस्था अनुसार नेपाल सरकारलाई प्राप्त हुने ७० प्रतिशत रकम सङ्घीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने र प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्नुपर्ने क्रमशः १५, १५ % रकम प्रदेश र स्थानीय तहहरुका बिचमा जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक वितरणको अनुपातलाई ६०% क्षेत्रफललाई १५% मानव विकास सुचाङ्कलाई ५% खर्चको आवश्यकतालाई ५% राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयासलाई ३% पूर्वाधार विकासलाई १०% र विशेष अवस्थालाई २% भार दिई आर्थिक वर्ष ०७६-७७ देखि पाँच वर्षका लागि सिफारिस गर्दै आएको छ। सिफारिसमा आफ्नो आयस्रोत ज्यादै कम भएका स्थानीय तहलाई न्यूनतम ३ करोड ५० लाख प्राप्त हुने सुनिश्चित गर्न आयोगले सिफारिस गरेको छ। सवारी साधन बापत् उठेको रकम को ४० प्रतिशत रकम प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई बाँडफाँटको सिफारिस गर्ने प्रयोजनको लागि जनसङ्ख्यालाई ४५ प्रतिशत, सडकको लम्बाई ४५%, र वनले ढाकेको क्षेत्रलाई १० प्रतिशत भर दिई आयोगले सातओटै प्रदेशलाई बाँडफाँटको हिस्सा सिफारिस गरेको छ।

क) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण

एक तहको सरकारबाट समान तहको वा अर्को तहको सरकारमा हुने वित्तको आदान प्रदानलाई अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण भनिन्छ। तहगत सरकारहरू बिचको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको सम्भाव्यता बिचको असन्तुलनलाई पुर्ति गर्नको लागि वित्तीय हस्तान्तरण गरिन्छ। यस्तो हस्तान्तरण सामान्यता माथिको तहको सरकारले तल्लो तहको सरकारलाई लम्बीय वित्तीय हस्तान्तरण (Vertical Fiscal Transfer) गर्दछ भने, विशेष परिस्थितिमा समानान्तर वा क्षितिजीय रूपमा (Horizontal Fiscal Transfer) पनि हुने गर्दछ। नेपालको संविधानको धारा ६० (३) मा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण सिफारिस गर्ने अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरेको छ।

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले आफ्नो प्रदेशभित्र रहेका स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था संविधानको धारा ६० को उपधारा ४, ५, र ६ ले गरेको छ। संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय अनुदान नेपाल सरकारको बजेट तथा कार्यक्रम मार्फत र प्रदेशले आफ्नो प्रदेशभित्रका स्थानीयलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय अनुदान प्रदेश कानून बमोजिम निर्धारण हुने गर्दछ।

संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको आधार ढाँचा निर्धारण गर्ने तथा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४ अनुसार नेपाल सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानको आधार र ढाँचा निर्धारण गर्न जिम्मेवारी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई रहेको छ।

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको माध्यमबाट वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान गरी चार प्रकारका अनुदानहरू उपलब्ध गराउँदछ।

वित्तीय समानीकरण अनुदान

प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमता बिचमा रहेको अन्तरलाई सम्बोधन गर्नका लागि नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई निशर्त उपलब्ध गराउने अनुदानलाई समानीकरण अनुदान भनिन्छ। प्रदेश सरकारले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई आफू अन्तर्गतका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानूनबमोजिम समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउँदछ। नेपालको संविधानको धारा ६० र २५१ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ८ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले आफ्नो मातहतका स्थानीय तहलाई वितरण गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ।

यसरी हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ ले वित्तीय समानीकरण अनुदानको सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्दा आयोगले लिनुपर्ने आधारको बारेमा स्पष्ट गरेको छ।

आर्थिक वर्ष ०७८-७९ को लागि नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान, सुत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदान, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानको रुपमा वर्गीकरण गरी कुल वित्तीय समानीकरण अनुदान निर्धारण गरी आयोगले सिफारिस गरेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान कुल वित्तीय समानीकरण अनुदानको क्रमस २५ प्रतिशत र २६ प्रतिशत हुने गरी सिफारिस गरेको छ । न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रदेशको हकमा जनसङ्ख्या र क्षेत्रफललाई ५०/५० प्रतिशत भार दिई प्रत्येक प्रदेशले प्राप्त गर्ने न्यूनतम अनुदानको हिस्सा निर्धारण गरिएको छ । त्यसैगरी १० हजार भन्दा कम जनसङ्ख्या भएका स्थानीय तहलाई न्यूनतम २ करोड ५० लाख नघट्टने गरी जनसङ्ख्या र स्थानीय तहको वर्गीकरणको आधारमा सिफारिस गरेको छ । सुत्रमा आधारित समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा मानव विकास सूचाङ्क, सामाजिक-आर्थिक असमानता, पूर्वाधार विकासको अवस्था, राजस्वको अवस्था र खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमतालाई क्रमश १०,५,१०,५ र ७० प्रतिशत भार हुने गरी सिफारिस गरेको छ । यसैगरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको आधारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको लागि सातओटा सूचकलाई आधार लिएको छ ।

त्यसैगरी प्रदेश सरकारबाट प्रदेशभित्रका स्थानीय तहहरूमा हस्तान्तरण हुने अनुदान अन्तर्गत नेपाल सरकारबाट प्राप्त वित्तीय समानीकरण अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउने संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाअनुसार आर्थिक वर्ष ०७८-७९ का लागि सातओटा प्रदेशले प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गरेको छ ।

सशर्त अनुदान

कुनै निश्चित कार्यक्रमहरूको वा योजना कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई शर्त सहित उपलब्ध गराउने अनुदानलाई सशर्त अनुदान भनिन्छ । नेपालको संविधानको धारा ६०(६) र २५१ (१) को खण्ड 'ग', अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ को उपदफा ३ अनुसार नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानका आधार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेअनुसार हुन्छ । नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेश सरकारबाट प्रदेशभित्रका स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धमा आयोगले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारलाई सिफारिस गर्दै आएको छ ।

समपूरक अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न लागत साभेदारीका आधारमा प्रदान गर्ने अनुदान नै समपूरक अनुदान हो । तीन तहका सरकारमध्ये कुनै दुई वा तीनओटा तहले संयुक्त लगानीमा कुनै पूर्वाधार विकाससम्बन्धी आयोजना सम्पन्न गर्ने प्रयोजनका लागि समपूरक अनुदान उपलब्ध गराइन्छ ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा १०(१) मा भएको व्यवस्थाबमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसरी समपूरक अनुदान प्रदान गर्दा योजनाको सम्भाव्यता, लागत, प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति र योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता जस्ता कुराहरूलाई आधार लिनुपर्ने हुन्छ । सोही दफाको उपदफा (३) मा प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानूनबमोजिम समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ भने उपदफा (४) मा उपदफा (१) र (३) बमोजिमको समपूरक अनुदान कुनै योजनाको कुल लागतको अनुपातका आधारमा प्रधान गरिनेछ भन्ने व्यवस्था उल्लेख छ ।

विशेष अनुदान

नेपाल सरकारले शिक्षा स्वास्थ्य, खानेपानीजस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने, अन्तर-प्रदेश वा अन्तर-स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने तथा आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने जस्ता उद्देश्य राखी प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने कुनै खास योजनाको लागि प्रदान गर्ने अनुदान नै विशेष अनुदान हो । प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

सामान्यतया सङ्घीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले स्थानीय तहहरूलाई शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानीलगायत पूर्वाधार विकासका लागि विशेष अनुदान दिने गरेका छन् भने प्रदेश तथा स्थानीय तहले नेपाल सरकार समक्ष र स्थानीय तहले प्रदेश सरकार समक्ष विशेष अनुदानबाट सञ्चालन गर्ने गरी प्रस्ताव गरेका परियोजनाहरू सम्बन्धित सरकारले लेखाजोखा गरी सञ्चालन गर्न उपयुक्त देखेमा विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा ११(१) मा भएको व्यवस्था बमोजिम नेपाल सरकारले देहायको कुनै उद्देश्य राखी प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ:

- (क) शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने,
- (ख) अन्तरप्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने,
- (ग) आर्थिक सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान र विकास गर्ने ।

सोही दफाको उपदफा (२) मा प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानूनबमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ भने उपदफा (३) मा विशेष अनुदान प्रदान गर्ने कार्यविधि तथा अन्य व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था उल्लेख छ ।

ख) आन्तरिक ऋणको अधिकार

नेपालको संविधान र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई दिएको छ । यसै व्यवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले बैदेशिक ऋण र सहायता लिन पाउँदैनन् । प्रदेश र स्थानीय तहलाई वैदेशिक ऋण र सहायताको अधिकार नभएकोले घाटा बजेट व्यवस्थापन गर्न ऋण लिनुपर्ने हुन्छ । संविधानको धारा २५१ उपधारा १ को खण्ड ‘च’ बमोजिम समाष्टिगत आर्थिक सूचकको विश्लेषण गरी तीनै तहको सरकारले लिन सक्ने र आन्तरिक

ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुने व्यवस्था रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ देखि आयोगले आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्दै आएको छ। सोही बमोजिम आर्थिक वर्ष ०७८-७९ को कुल ग्राहस्थ उत्पादनको पाँच दशमलव पाँच प्रतिशत नबढ्ने गरी नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण उठाउँन सक्ने गरी नेपाल सरकारलाई आन्तरिक ऋण उठाउँन सिफारिस गरेको छ। प्रदेशले आर्थिक वर्ष ०७८-७९ मा नेपाल सरकारबाट राजस्व बाँडफाँट मार्फत प्राप्त हुने राजस्व र प्रदेश सरकारले आफ्नो स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्वको योगफलको १२ प्रतिशत आन्तरिक ऋण उठाउँन सक्ने र स्थानीय तहले आर्थिक वर्ष ०७८-७९ मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको आफ्नो स्रोतबाट प्राप्त हुने कुल राजस्वको १२ प्रतिशत नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण उठाउँन सक्ने गरी आयोगले आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गरेको छ।

ग) प्राकृतिक स्रोतको परिचालन

प्राकृतिक रूपमा उपलब्ध स्रोतको उपयोगिता परिवर्तनका लागि गरिने लगानी, त्यसको संरक्षण, विकास र उपयोगितालाई प्राकृतिक स्रोत परिचालन भनिन्छ। नेपालको संविधानको धारा ५९ को उपधारा ४ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्नेछ र त्यसको त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित र स्थानीय समुदायलाई कानुन बमोजिम वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। सोही धाराको उपधारा ५ अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा कानुन बमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने छ। संविधानको धारा २५१ को उपधारा १ को खण्ड ‘ज’ र ‘भ’ तथा उपधारा २ मा प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनको सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ। जसअनुसार:

- प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणका आधार तय गरी सिफारिस गर्ने,
- प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विषयमा संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरू बिच उठ्न सक्ने सम्भावित विवाद विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

संविधानको अनुसूची-९ मा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीमा राखिएको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ र अनुसूची-४ अनुसार प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी स्थानीय तहहरू बिच देहायअनुसार हुने व्यवस्था रहेको छ :

तालिका २ - प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट (प्रतिशतमा)

क्र.स	रोयल्टीको शीर्षक	नेपाल सरकार	सम्बन्धित प्रदेश	सम्बन्धित स्थानीय तह
१	पर्वतारोहण	५०	२५	२५
२	विद्युत	५०	२५	२५
३	बन	५०	२५	२५
४	खानी र खनिज	५०	२५	२५
५	पानी र अन्य प्राकृतिक स्रोत	५०	२५	२५

स्रोत: अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-४

प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणका आधार तय गर्ने र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त गर्ने रोयल्टी बाँडफाँट गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुन्छ।

यसरी वितरण हुने रोयल्टी प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पर्वतारोहण, विद्युत, वन र खानी तथा खनिज जस्ता प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीको प्राकृतिक स्रोतको प्रकृति अनुसार फरक-फरक सूचक तयार गरी आयोगले रोयल्टी बाँडफाँट गरेको छ। आर्थिक वर्ष २०७८-०७९ का लागि पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी हिस्सा बाँडफाँटको लागि भौगोलिक अवस्थितिलाई ४०%, आधार शिविर रहेको स्थानीय तहलाई १० प्रतिशत, प्रभावित क्षेत्रको क्षेत्रफललाई ३० प्रतिशत र प्रभावित क्षेत्रको जनसङ्ख्यालाई २५ प्रतिशत भार दिएको छ। विद्युतबाट प्राप्त रोयल्टीको हिस्सा बाँडफाँटमा भौगोलिक अवस्थिति, प्रभावित स्थानीय तहको क्षेत्रफल र प्रभावित क्षेत्रको जनसङ्ख्यालाई क्रमश ५०, २५ र २५ प्रतिशत हिस्सा प्रदान गरेको छ। वनबाट प्राप्त रोयल्टीलाई राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त रोयल्टी र संरक्षित क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टी गरी दुई वर्गमा विभाजन गरी राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त रोयल्टीको लागि वनको अवस्थिति, क्षेत्रफल, जनसङ्ख्या, वनमा आश्रित जनसङ्ख्या र वनको दिगो व्यवस्थापनमा सहभागितालाई क्रमश २०, ४०, २०, १० र १० प्रतिशत भार दिइएको छ, भने संरक्षित क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टीको सम्बन्धमा मध्यवर्ती क्षेत्रको अवस्थिति, क्षेत्रफल, जनसङ्ख्या र विगो व्यवस्थापनलाई क्रमश १०, ४०, ३५ र १५ प्रतिशत भार प्रदान गरी सिफारिस गरेको छ। त्यसैगरी खानी र खनिजको रोयल्टी बाँडफाँटको लागि भौगोलिक अवस्थिति, प्रभावित क्षेत्र र जनसङ्ख्यालाई क्रमश ५०, ३० र २० प्रतिशत भार दिएको छ।

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका कमजोर पक्ष र सुझावहरू

हाल नेपालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका ७६१ सरकार संविधान र कानून अन्तर्गत निर्माण भई आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा स्वतन्त्र र एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित छन्। नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्य कानूनअनुसार वित्तीय सङ्घीयतालाई व्यवस्थित गर्न प्रयास गरिएको छ। संस्थागत रूपमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। तर पनि वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन पक्ष केही कमजोर रहेको देखिन्छ, जसलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- संविधान जारी भएको करिब ७ वर्ष पुग्दासम्म पनि संविधानले कल्पना गरे अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले पूर्णता पाउन सकेको छैन जसको कारण तुलनात्मक रूपमा आयोगको कार्यसम्पादनमा असर परेको छ ।
- आयोगको सवैधानिक अधिकारलाई कानूनद्वारा सङ्कुचन गर्न खोजेको देखिन्छ । जसले गर्दा आयोगले आफ्नो अधिकारको पूर्ण प्रयोग गर्न पाएको छैन ।
- आयोगले गरेको सिफारिसलाई नेपाल सरकारले पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गरेको पाइँदैन, आयोगको सिफारिसलाई सरकारले बेवास्ता गर्ने हो भने आयोगको भूमिका के हो त? प्रश्न चिन्ह खडा हुन सक्छ ।
- प्रदेश र स्थानीय तहमा प्रशासनिक सङ्घीयता लागु हुन सकेको छैन, जसको कारण कर्मचारीको सङ्ख्या कम छ, र भएका कर्मचारीहरूमा लेखा वित्त तथा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी जानकारी भएको दक्ष जनशक्तिको अभाव देखिन्छ ।
- प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकारहरूमा संघले हस्तक्षेप गरेको पाइन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहहरू आफ्नो आन्तरिक आय बढाई आत्मनिर्भर हुनभन्दा पनि अनुदान र वित्तीय हस्तान्तरण लिन लालयित छन् ।
- अधिकांश स्थानीय तहहरूले बजेट र योजना तथा कार्यक्रम बिच तादाम्यता मिलाउन नसक्नु एवम् कतिपय स्थानीय तहहरूले समयमा बजेट तथा कार्यक्रम ल्याउन सकेको पर्इँदैन ।
- नेपालमा सङ्घीयता महंगो भयो भन्ने गुनासो सुनिन्छ, वास्तवमा सङ्घीयता महंगो भएको हो ? या होइन त्यसको अध्ययन गरी निष्कर्ष निकाल्न सकिएको छैन ।
- आवश्यक कानूननिर्माण र संशोधनमा भएको ढिलाईले कतिपय कुराहरूमा द्विविधार असहजता ल्याएको छ । यस्ता समस्याहरूको समाधान गर्दै सङ्घीयतालाई थप मजबुत बनाउँदै जानको निमित्त निम्न उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ ।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई संविधानको कल्पना अनुसार पूर्णता प्रदान गर्नु पर्‍यो, जसले आयोगको कार्य प्रभावकारिता अभिवृद्धि गराउँछ ।
- विद्यमान कानूनमा संशोधन र कार्य प्रणालीमा सुधार गरी आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई स्पष्ट पार्नु पर्‍यो ।
- आयोगले गरेको सिफारिसलाई नेपाल सरकारले पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्ने ।
- सबै तहमा प्रशासनिक सङ्घीयता लागु गर्ने, लेखा वित्त तथा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी जानकारी भएको दक्ष जनशक्तिको पुर्ति गर्ने ।
- प्रदेश र स्थानीय तहहरू सबैको आफ्नो आन्तरिक आय बढाई आत्मनिर्भर गराउने ।
- स्थानीय तहहरूले बजेट र योजना तथा कार्यक्रम बिच तादाम्यता मिलाएका छन् या छैनन, समयमा बजेट तथा कार्यक्रम ल्याउन सकेका अनुगमन गरी कार्यान्वयन गर्न लगाउने ।
- यथासिद्ध आवश्यक कानून निर्माण र संशोधन गरी द्विविधाहरूको अन्त्य गर्ने ।
- सङ्घीयता महंगो भएको हो? या होइन बस्तुनिष्ठ अध्ययन गरी महंगो देखिएमा खर्च घटाउने उपाय अवलम्बन गर्ने ।

निष्कर्ष

सङ्घीय शासनले राज्यशक्तिको प्रयोगमा नागरिकलाई केन्द्रमा राख्दछ । नागरिकको नजिक पुगेर बिकास र सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सन्दर्भमा सङ्घीयताको विकल्पमा अन्य कुनै शासन व्यवस्था हुन सक्दैन । नेपाललाई नेपालको संविधान मार्फत सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक मुलुक घोषणा गरी कानुनी र संस्थागत रूपमा व्यवस्थापन गर्ने प्रयास गरिएको छ । नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीयता आमूल परिवर्तन हो । र नयाँ अभ्यास हो । परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्नु जटिल विषय पनि हो । पछिल्लो समयमा राजनीतिक अस्थिरता, कानुनी अस्पष्टता र कानुन निर्माणमा भएको ढिलाईको कारण सङ्घीय व्यवस्था माथि प्रहार भएको सुनिन्छ । यस्ता समस्याहरू को समाधान गरी गाउँ गाउँमा सिंहदरवार भन्ने नारा सहित भित्रिएको सङ्घीयतालाई सफल कार्यान्वयन गर्नको लागि शासकीय तहहरू बिचको अन्तर सम्बन्ध सहकार्य समन्वय सहकारिता कार्य क्षेत्रमा स्वायत्तता एवम् व्यवस्थापनलाई थप मजबुत बनाउन साथै नागरिक बिस्वास जित्न आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

नेपाल सरकार. (२०७२). नेपालको संविधान. काठमाडौं : कानुनी किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल सरकार. (२०७४). अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४. काठमाडौं : नेपाल सरकार

नेपाल सरकार. (२०७४). स्थानीय सरकार सन्चालन ऐन, २०७४. काठमाडौं : नेपाल सरकार ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४. काठमाडौं : नेपाल सरकार. राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०७७). राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग : जानकारी पुस्तिका. काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०७८). राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग : तेस्रो वार्षिक प्रतिवेदन. काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७८). नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता अवधारणा र अभ्यास, २०७८, काठमाडौं : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गतिविधि

- लक्ष्मीप्रसाद रेग्मी^८ र विमला काफ्ले^९

सारांश

सङ्घीयताका विभिन्न आयामहरूमध्ये वित्तीय सङ्घीयता एक प्रमुख आयाम हो। सङ्घीय मुलुकहरूमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनका लागि विभिन्न स्वरूपका वित्तीय आयोग वा निकायहरू रहने गर्दछन्। नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणालीको स्थापनासँगै नेपालको संविधानले तहगत सरकारहरूबिच स्रोत साधनको समन्यायिक बाँडफाँटका लागि स्वतन्त्र संवैधानिक आयोगको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन मार्फत सङ्घीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। यसैकारण, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षक (Custodian of Fiscal Federalism) पनि भन्ने गरिन्छ। सङ्घीय मुलुकका यस्ता स्वतन्त्र वित्तीय आयोगहरूको संस्थागत क्षमता, कार्यदक्षता र प्रभावकारी भूमिकाले नै वित्तीय सङ्घीयताको सुदृढीकरण र सवलीकरणमा योगदान पुऱ्याउन सक्दछ। यस लेखमा नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था, आयोगको स्थापनादेखि हालसम्म भएका महत्त्वपूर्ण कार्य तथा अनुभवहरू, वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा आयोगले खेलेको भूमिका, विगतदेखि हालसम्म भएका आयोगका गतिविधिहरू र आयोगले सामना गरेका समस्या र चुनौती लगायतका विषयहरू समेटिएको छ।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गर्नुका साथै यसको गठन, आयोगका पदाधिकारीहरूको योग्यता र यसको काम कर्तव्य अधिकारहरू बुँदागत रूपमा उल्लेख गरेको छ। संविधानको धारा २५१ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको विषयमा उल्लेख गरिएको छ। वि.सं. २०७४ साल असोज २७ गते जारी गरिएको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनले यसका काम, कर्तव्य र अधिकारहरूलाई थप स्पष्ट पारी आयोगलाई कार्यदिशा प्रदान गरेको छ।

नेपाल सरकारले २०७४ साल पुस १३ गते औपचारिक रूपमा आयोगको कार्यालय स्थापना गरेपछि तत्कालीन सचिव (का. मु.) श्री वैकुण्ठ अर्यालको नेतृत्वमा कार्यालय तथा कर्मचारी व्यवस्थापन, तथ्याङ्क सङ्कलन लगायतका कार्यहरू सुरु गरियो। सीमित स्रोत साधन तथा कर्मचारीमार्फत आयोगले तत्कालीन आवश्यकता र स्रोतको उपलब्धताका आधारमा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ का लागि वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदानका आधार, राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा तथा आन्तरिक ऋणको सीमासमेत सिफारिस गरिएको थियो भने तीनै तहका सरकारहरूले उक्त सिफारिसहरूलाई कार्यान्वयन समेत गरेका थिए। यसप्रकार आयोगमा पदाधिकारीहरूको नियुक्ति एवम् पद बहाली हुनु पूर्व नै वित्त हस्तान्तरणका सम्बन्धमा भएका सुरुवाती कार्य एवम् सिफारिसहरू मार्फत नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको संस्थागत विकासको सुरुवात भएको मान्न सकिन्छ।

^८ उपसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

^९ शाखा अधिकृत, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

यसैक्रममा २०७५ साल चैत्र ७ गते आयोगका माननीय अध्यक्ष श्री बालानन्द पौडेलको नियुक्ति भई पद बहाली भए पश्चात आयोगले वैधानिकता प्राप्त गर्‍यो । यसपछि नेपालको संविधान, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा भएका प्रावधान बमोजिम आर्थिक वर्ष २०७६/७७ का लागि औपचारिक रूपमा आयोगका बैठकहरू बसी विभिन्न विषयहरूमा सिफारिस गरियो । यसैगरी २०७७ साल माघ २१ गते माननीय श्री जुद्ध बहादुर गुरुङ र माननीय श्री अमर राज मिश्र गरी दुई जना पदाधिकारीहरूको र २०७८ साल असार १० गते थप एक जना माननीय सदस्य श्री विपिन राज निरौलाको नियुक्ति तथा पदबहाली भएसँगै हाल आयोग पूर्ण क्षमतामा सञ्चालनमा रहँदै आएको छ ।

आयोगको भौतिक, वित्तीय एवम् मानवीय स्रोत साधनको अवस्था

संविधान र कानूनमा आयोगको व्यवस्था गर्दैमा मात्र वित्तीय सङ्घीयताको सफलता सुनिश्चित हुँदैन । संविधान र कानूनले प्रदान गरेको जिम्मेवारी पूरा गर्दै आयोगको नियमित कार्य सञ्चालन गर्न आयोगमा भौतिक, वित्तीय र मानवीय लगायतका विभिन्न स्रोत साधनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । आयोगको कार्यालय स्थापनाको सुरुवाती दिनहरूमा सिंहदरबारस्थित केन्द्रीय खाजा घरका केही कक्षहरूमा सीमित संख्यामा कर्मचारीहरूबाट कार्य सम्पादन प्रारम्भ गरेको आयोग हाल सिंहदरबार परिसरकै साबिकको सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयको भवन (पदाधिकारीहरू) र हाल युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय रहेको भवनको भुईँ तल्लाका कार्यक्षेत्र (आयोगको कार्यालय) गरी दुईओटा भवनमा रहेको छ । भवनहरू दुईतिर भएकाले कार्यालय व्यवस्थापनमा कठिनाई हुनुको साथै आयोगका लागि पर्याप्त कार्यक्षेत्रहरू पनि छैनन् । यसका साथै, आयोगको कार्यालय रहेको भवन पुरानो, जीर्ण भएकाले अत्यधिक मर्मत सम्भार गरिरहनु परेको छ । यसैगरी आयोगमा पर्याप्त सवारी साधन नहुँदा आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई परिवहनको लागि पर्याप्त सुविधा उपलब्ध गराउन सकिएको छैन । कर्मचारी व्यवस्थापनतर्फ, विशिष्ट श्रेणीको सचिवको नेतृत्वमा तीन जना सहसचिव सहित जम्मा ७३ जनाको दरबन्दी स्वीकृत भए तापनि आयोगमा हाल ५४ जनामात्र कर्मचारी कार्यरत रहेका छन् । आयोगको स्वीकृत दरबन्दी अनुसारको बरिष्ठ अर्थशास्त्री, समाजशास्त्री, भुगर्भशास्त्री जस्ता कतिपय पदहरू हालसम्म पदपूर्ति नै भएका छैनन् भने कतिपय पदहरूमा कर्मचारी छिटो छिटो सरुवा हुने प्रवृत्ति पनि रहेको छ ।

वित्तीय सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयन गर्न र संविधान तथा कानूनले दिएको जिम्मेवारी सम्पादन गर्नको लागि आयोगलाई भौतिक, वित्तीय र मानवीय लगायतका आवश्यक स्रोत साधनले सुसम्पन्न बनाउनु जरुरी छ । तसर्थ, आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई उत्प्रेरित गर्दै आयोगको कार्यसम्पादनमा प्रभावकारिता ल्याउन र आयोगका कारवाहीहरूलाई थप व्यवस्थित, वस्तुपरक, निष्पक्ष र पारदर्शी बनाउन पर्याप्त उचित कार्य वातावरण आवश्यक हुन्छ । यसका लागि आवश्यक सुविधासहितको उपयुक्त भवन, प्रभावकारी कार्यालय व्यवस्थापन, दरबन्दीअनुसारको पर्याप्त प्राविधिक तथा प्रशासनिक कर्मचारीहरूका साथै कार्यालयमा तिनीहरूको निरन्तरता समेत महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

आयोगबाट भएका सिफारिसहरू

१. राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा सम्बन्धी सिफारिस

नेपालको संविधानको धारा २५१को उपधारा (१) (क) मा भएको व्यवस्था तथा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन, २०७४ को दफा ६ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी जम्मा गर्ने र सो रकममध्ये

सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकारलाई, पन्ध्र प्रतिशत प्रदेशलाई र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकम आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा बमोजिम प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यसै व्यवस्थाबमोजिम आयोगको कार्यालय स्थापनाको पहिलो वर्षमा नै आयोगले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को लागि नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा हुने राजस्व बाँडफाँटको विस्तृत आधार र ढाँचा सिफारिस गरेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा अधिल्लो वर्ष प्रयोग गरिएका सूचकहरू र तथ्याङ्कहरू अद्यावधिक गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ अनुसार आयोगले आर्थिक वर्ष २०७७/७८ देखि लागु हुने गरी पाँच वर्ष (आर्थिक वर्ष २०८१/८२) सम्मका लागि कार्यान्वयन हुने गरी राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा सिफारिस गरेको छ।

२. वित्तीय समानीकरण अनुदानसम्बन्धी सिफारिस

नेपालको संविधान, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा भएको व्यवस्थाअनुसार आयोगले नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानका सम्बन्धमा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नै प्रत्येक वर्ष सिफारिस गर्दै आएको आएको छ। यसरी वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ को उपदफा (३) बमोजिम प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने न्यूनतम अनुदान र तोकिएका आधारबमोजिम प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने गरिएकोमा आर्थिक वर्ष २०७६/७७ देखि स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा स्थानीय तहको कार्य सम्पादनलाई समेत आधारको रूपमा लिइएको छ भने आर्थिक वर्ष २०७७/७८ देखि प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गर्दा न्यूनतम अनुदान, सुत्रमा आधारित अनुदान र कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान गरी हस्तान्तरण गरिदै आएको छ। यस किसिमको कार्य सम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणाली विकास गर्नका लागि प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी मापदण्ड, २०७८ स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। यसका साथै, प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा प्रदान गरिने वित्तीय समानीकरण अनुदानसम्बन्धी सिफारिस समेत गर्दै आएको छ। तर यसरी प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा स्थानीय सरकारको कार्य सम्पादनलाई भने समावेश गरिएको छैन।

३. सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सिफारिस

नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा १ (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 व्यवस्था बमोजिम आयोगले स्थापना वर्ष देखि नै प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारमा र प्रदेशबाट स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सिफारिस गर्दै आएको छ।

४. संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सम्बन्धी सिफारिस

नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा १ (च) मा उल्लेखित व्यवस्था बमोजिम आयोगले प्रत्येक वर्ष अर्थतन्त्रका समाष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सम्बन्धी सिफारिस गर्दै आएको छ।

५. प्रदेश सरकारले सम्बन्धित स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने

सवारी साधन करसम्बन्धी सिफारिस सवारी साधन कर प्रदेश र स्थानीय तह दुवैको अधिकार सूचीमा रहेको साभ्ना अधिकार अन्तर्गत रहेको र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ५ को एकल कर प्रशासन सम्बन्धी व्यवस्थाअनुसार प्रदेश सरकारले यस सम्बन्धी कर उठाउने र सम्बन्धित स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ (क) बमोजिम प्रदेश सरकारले उठाएको सवारी साधन करबाट उठेको रकममध्ये स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकम आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा बमोजिम प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था बमोजिम प्रत्येक वर्ष प्रदेश सरकारबाट सम्बन्धित स्थानीय तहहरूलाई हस्तान्तरण गर्ने सवारी साधन करसम्बन्धी सिफारिस गर्दै आएको छ ।

६. प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट सम्बन्धी सिफारिस:

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ७ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सङ्घीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट उक्त ऐनको अनुसूची-४ मा उल्लेख गरे बमोजिम पर्वतारोहण, विद्युत्, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत गरी पाँचबटा रोयल्टी शीर्षकअन्तर्गत नेपाल सरकार, सम्बन्धित प्रदेश र सम्बन्धित स्थानीय तहका बिच क्रमश ५०, २५, २५ प्रतिशत गरी वार्षिक रुपमा बाँडफाँट गर्ने र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश र स्थानीय तहलाई त्यसरी प्रभावित भएको अनुपातमा आयोगको सिफारिसमा समन्यायिक रूपमा बाँडफाँट तथा वितरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यस व्यवस्थाबमोजिम पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत बाहेकका चार शीर्षकमा आयोगले नेपाल सरकारलाई प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट सम्बन्धी सिफारिस गर्दै आएको छ ।

विभिन्न सिफारिस गर्ने क्रममा आयोगबाट भएका अध्ययन अनुसन्धानहरू

आयोगबाट हुने सिफारिसहरू लगायतका काम कारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउन आयोगमा विभिन्न समयमा वित्तीय हस्तान्तरण, राजस्व बाँडफाँट (रोयल्टी समेत), प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र वितरण लगायतका विषयहरूमा अध्ययन अनुसन्धानहरू भएका छन् । आयोगको स्थापनादेखि हालसम्म भएका प्रमुख अध्ययनहरू देहाय बमोजिम रहेका छन् । (स्रोत: आयोगका विभिन्न वर्षमा प्रकाशित वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

१. प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता पहिचानसम्बन्धी अध्ययन
२. प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय र प्राविधिक क्षमता मापन सम्बन्धी अध्ययन
३. प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक तथा सामाजिक विभेदको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन
४. प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक, सामाजिक र अन्य असमानतासम्बन्धी अध्ययन
५. प्राकृतिक स्रोतमा गरिने लगानी र सोको प्रतिफलको हिस्सा निर्धारण एवम् प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट गर्ने आधारहरू पहिचान सम्बन्धी अध्ययन
६. प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र विकास गर्दा वातावरणमा पर्न सक्ने प्रभाव सम्बन्धी अध्ययन
७. संघ प्रदेश र स्थानीय तहले परिचालन गर्ने आन्तरिक ऋणसम्बन्धी अध्ययन

८. प्रदेश तहको कार्य सम्पादन सम्बन्धी अध्ययन
९. स्थानीय तहको कार्यसम्पादन सम्बन्धी अध्ययन
१०. सशर्त अनुदानको आधार सिफारिसको लागि नेपाल सरकारबाट सञ्चालन भएका क्षेत्रगत कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी अध्ययन
११. समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण तथा आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस सम्बन्धी अध्ययन
१२. जलविद्युत् रोयल्टी बाँडफाँट सम्बन्धमा उत्पन्न विवादका विषय समाधान गरी रोयल्टी बाँडफाँटको हिस्सा निर्धारणका लागि तय भएका सूचकलाई थप परिभाषित गर्ने सम्बन्धी अध्ययन

आयोगबाट भएका प्रशासनिक कार्यहरू

आयोगको संवैधानिक एवम् कानुनी जिम्मेवारी बमोजिमका कार्यहरू सम्पादन गर्ने क्रममा आयोगबाट भएका प्रशासनिक कार्यहरू यसप्रकार रहेका छन् :

- वि.सं. २०७४ साल पुसमा आयोगको कार्यालय स्थापना लगत्तै कार्य सञ्चालनका लागि कर्मचारी व्यवस्थापन, विभिन्न शाखा सञ्चालन, आयोगको बैंक खाता सञ्चालन तथा जिन्सी व्यवस्थापनको प्रबन्ध गरी कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापनको कार्य निरन्तर अगाडि बढाइएको छ ।
- आयोगलाई सूचना प्रविधिमैत्री संस्थाका रूपमा विकास गर्दै जाने उद्देश्य अनुरूप आयोगको वेब साईट (www.nnrfc.gov.np) निर्माण गरी सञ्चालनमा ल्याउनुका साथै नियमित अद्यावधिक गरिदै आएको छ ।
- आयोगबाट हुने सम्पूर्ण काम कारवाही कम्प्युटरमा आधारित बनाउन स्वचालित कार्यालय प्रणाली (Office Automation System) प्रयोग, आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूको सरकारी इमेल ठेगाना निर्माण र सञ्चालन, ई हाजिरीको व्यवस्था समेत गरिएको छ ।
- आयोग स्थापनाका प्रारम्भिक तीन वर्षसम्म आयोगको काम कारवाहीसँग सम्बन्धित संवैधानिक एवम् कानुनी प्रावधानहरू, आयोगबाट सम्पादित कामको विवरण, आयोगले गरेका सिफारिस एवम् सुझावहरू लगायतका सम्पूर्ण विवरण समावेश गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका, प्रकाशन गरी प्रदेश तथा स्थानीय तह एवम् अन्य सरोकारवालाहरू समक्ष आयोगको बारेमा जानकारी पुऱ्याउने प्रयास गरियो ।
- वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आयोगमा कार्यरत कर्मचारीका साथै प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीको समेत क्षमता विकास गर्नु जरुरी हुने भएकाले विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय गोष्ठी, कार्यशाला तथा अन्तरक्रिया जस्ता गरिदै आएको छ । (उदाहरणको लागि सातै प्रदेशका आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयका कर्मचारी समेतको सहभागिता र भारत, दक्षिण अफ्रिका, तथा अस्ट्रेलियाका वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी विज्ञहरूको समेतको उपस्थितिमा Intergovernmental Fiscal Relations: The Role of the Independent Finance Commission विषयक दुई दिने कार्यशाला सञ्चालन गरिएको)
- आर्थिक वर्ष २०७६ देखि आयोगले आफूले वर्षभरि सम्पादन गरेका काम कारवाहीहरू समेटेर आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन तयारी एवम् प्रकाशन गरी सम्माननीय राष्ट्रपति समक्ष निरन्तर पेस गर्दै

आएको छ भने यस वर्ष आयोगको चौथो वार्षिक प्रतिवेदन प्रकाशन भएको छ ।

- कार्य सम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणाली विकास गर्नका लागि प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी मापदण्ड, २०७८ स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ ।
- आगामी पाँच वर्षका लागि आयोगलाई दिशाबोध गर्न आयोगको प्रथम रणनीतिक योजना (२०७९/८०-२०८३/८४) तर्जुमा गरी कार्यान्वयनको चरणमा छ ।
- यसका साथै आयोगको आफ्ना सरोकारवालाहरूसँगको सञ्चार प्रभावकारी बनाई कार्य सम्पादनमा सुधार ल्याउन आयोगको सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति, २०७९ समेत तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा आएको छ ।

आयोगको कार्यसम्पादनका सिलसिलामा देखिएका समस्या र चुनौतीहरू

नेपालमा सङ्घीय व्यवस्था प्रारम्भ भएपछि स्थापना भएको नयाँ संवैधानिक आयोग भएकाले यस आयोगको संस्थागत क्षमता, भौतिक पूर्वाधार, कर्मचारी उपलब्धता, प्राविधिक क्षमता लगायतका विषयहरूमा केही समस्या तथा चुनौतीहरू रहेका छन् । आयोग स्थापनाको पाँच वर्ष वितिसक्दा पनि आयोगका लागि अलग्गै परिसरसहितको भवन उपलब्ध हुन सकेको छैन । आयोगको लागि उपलब्ध भवनहरू छरिएका, पुरानो र जीर्ण भएको र कार्यक्षमहरू समेत अपर्याप्त भएकाले कार्यालय व्यवस्थापनमा कठिनाई रहेको छ । आयोगमा स्वीकृत दरबन्दी अनुसार कर्मचारी पदपूर्ति नहुँदा आवश्यकता अनुसार प्रशासनिक एवम् प्राविधिक जनशक्तिको अभाव रहेको छ । स्वीकृत दरबन्दी अनुसारका वरिष्ठ अर्थशास्त्री, समाजशास्त्री, भूगर्भशास्त्री जस्ता कतिपय प्राविधिक पदहरूमा हालसम्म पदपूर्ति नै भएको छैन भने पदपूर्ति भएका पदहरूमा समेत कर्मचारीहरूको Turnover अत्यधिक रहेको छ । आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूको प्रोत्साहन, उत्प्रेरणा र टिकाउका लागि आवश्यक सेवा, सुविधा र क्षमता विकास तथा सिकाईका लागि पर्याप्त अवसरहरू नभएकाले आयोगमा कर्मचारीहरूको आकर्षण कम भएको छ । यसले आयोगको समग्र कार्य सम्पादनका साथै आयोगबाट हुने अध्ययन अनुसन्धान, तथ्याङ्क तथा विवरण सङ्कलन, प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूसँग गर्नुपर्ने नियमित सम्पर्क, समन्वय, अन्तर्क्रिया तथा अनुगमन लगायतका कार्यहरू समेत प्रभावित भएका छन् । यसका अतिरिक्त उल्लेखित समस्याहरूका कारण आयोगले आफ्नो कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित सरोकारवालाहरूसँग आवश्यक सहकार्य तथा समन्वय गर्न नसक्दा आयोगको कार्य प्रभावकारितामा समेत असर पुगेको छ ।

निष्कर्ष तथा भावी कार्यदिशा

सङ्घीय शासन प्रणालीको एक महत्त्वपूर्ण आधारस्तम्भको रूपमा वित्तीय सङ्घीयता रहेको छ । नेपालको संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षकको जिम्मेवारी प्रदान गरेकाले सङ्घीय शासन व्यवस्थामा आयोगको भूमिका उल्लेखनीय हुन्छ । आयोगको संवैधानिक र कानुनी जिम्मेवारी पूरा गर्न आयोगबाट हुने कार्यहरूलाई योजनाबद्ध तवरबाट, निष्पक्ष, पारदर्शी, सन्तुलित, व्यवसायिक एवम् न्यायोचित ढङ्गले गर्दै जानु आवश्यक छ । यसका लागि आयोगले आगामी पाँच वर्षसम्म आयोगलाई रणनीतिक दिशाबोध गर्न आयोगको प्रथम रणनीतिक योजना (२०७९/८०- २०८३/८४) तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । यस रणनीतिक योजनामा आगामी दिनमा आयोगबाट हुने सबै प्रकारका सिफारिसहरू वैज्ञानिक एवम् तथ्यमा आधारित बनाउँदै अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण प्रणालीलाई समन्वयायिक,

वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउँदै जानु पर्ने विषयमा जोड दिएको छ। साथै आयोगको कार्यसम्पादन स्तरमा सुधार गर्न आयोगको संस्थागत क्षमता विकासका गर्ने, वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न अवयवहरूको अध्ययन अनुसन्धान गर्ने, सरोकारवाला निकायहरूसँग प्रभावकारी सम्बन्ध स्थापना गर्ने, सरोकारवाला निकायहरूलाई आवश्यक सुभाब दिने, सहयोग तथा सहजीकरण गर्ने लगायतका कार्यहरूलाई महत्त्व दिएको छ। साथै आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूको उत्प्रेरणा बढाउनका लागि कर्मचारी क्षमता विकासका अवसरहरू वृद्धि गर्नेतर्फ ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ। यसप्रकार, आगामी दिनमा आयोगको सुधारका लागि स्रोत साधनको उपलब्धता बढाउनुका साथै आयोगमा कार्यरत कर्मचारीहरूको क्षमता विकासमा विशेष ध्यान पुऱ्याई आयोगको कार्य प्रभावकारिता बढाउनुको साथै संविधानको मर्म अनुसार तहगत सरकारहरूबिच स्रोत साधनको समन्यायिक बाँडफाँट गरी सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्व कायम गरी सङ्घीयतालाई सफल बनाउने दिशामा आयोगको भूमिका सुदृढ गर्दै जानु पर्ने हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन, २०७४

नेपालको संविधान

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका प्रथम, दोस्रो तथा तेस्रो वार्षिक प्रतिवेदनहरू

आ.व. (२०७६, २०७७, २०७८)

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको जानकारी पुस्तिका, २०७७

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम रणनीतिक योजना, २०७९

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण, अनुदान
तथा आन्तरिक ऋण सिफारिस

सङ्घीयतामा स्थानीय तहको राजस्व प्रशासन

डा. दामोदर रेग्मी ^{१०}

लोकतान्त्रिक नेपालको सङ्घीय स्वरूप

नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयनपश्चात् नेपाल एकात्मक राज्यप्रणालीको परम्परागत स्वरूपबाट परिमार्जित हुँदै सङ्घीय लोकतान्त्रिक राज्यमा रूपान्तरण हुन पुगेको छ। संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने र राज्य शक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

सङ्घीय संरचनाको आदर्श पक्षको रूपमा तीन “स” मा आधारित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह विचको सम्बन्ध सेतु संविधानको धारा २३२ ले व्यवस्था गरेको छ। सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको यी तीन “स” मा आधारित सिद्धान्तले संविधानको प्रस्तावनाले परिलक्षित गरेको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनव्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको प्राप्तिको दिगोपनाको सबल आधार स्तम्भको रूपमा रहेका छन्। यसले शासन सञ्चालन प्रक्रियालाई सुसंस्कृत, सहिष्णु र परिणाममुखी बनाउनमा सहयोग गर्ने अपेक्षा गरिएको छ।

राजस्व प्रशासन महत्त्वपूर्ण संयन्त्र

राजस्व प्रशासन हरेक देशको अर्थतन्त्रको लागि अति नै महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हो। राष्ट्रिय विकासका लागि विकास खर्च र प्रशासनिक खर्चको समेत आवश्यकता पूरा गर्न, सार्वजनिक खर्चको बढ्दो आवश्यकतालाई पूरा गर्न र वैदेशिक सहायता माथिको निर्भरता कम गर्न आन्तरिक स्रोत परिचालन महत्त्वपूर्ण हुने गर्छ। सङ्घीय संरचनामा अन्तरसम्बन्धपूर्ण सङ्घीय वित्तीय प्रणालीलाई सबलीकरण गर्न समेत राजस्वको भूमिका प्रभावकारी हुने गर्दछ। आन्तरिक स्रोतमा राजस्वको भूमिका सर्वोपरी हुने गर्छ। सबल, भरपर्दो र दिगो राजस्व प्रणालीले समग्र वित्त संरचनालाई सुदृढ बनाउन सहयोग गर्छ। राजस्वका प्रकारहरूमा कर राजस्व र गैर कर राजस्व पर्दछन्। कर राजस्वमा प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष कर पर्दछन्। प्रत्यक्ष करमा संस्थागत आयकर, पारिश्रमिक आयकर, लगानीमा आयकर, पुँजीगत लाभकर, आकस्मिक लाभकर, सामाजिक सुरक्षा कर, घरजग्गा तथा सवारी साधन कर, घर बहाल कर पर्दछन्। यसैगरी अप्रत्यक्ष करमा भन्सार महसुल, भन्सार सेवा दस्तुर, मूल्य, अभिवृद्धि कर, अन्त शुल्क, स्वास्थ्य जोखिम कर, कृषि सुधार शुल्क, शिक्षा सेवा शुल्क, पूर्वाधार कर, सडक निर्माण दस्तुर, सडक मर्मत तथा सुधार दस्तुरहरू पर्दछन्।

राजस्व प्रशासनको अर्को आयाम गैर कर राजस्वमा विभिन्न दस्तुर तथा सेवा शुल्क, दण्ड, जरिवाना र जफत, सरकारी सम्पत्ति, सेवा, वस्तुको बिक्री तथा भाडा, लाभांश, ब्याज र रोयल्टी, दान, दातव्य, उपहार र विविध आय। चलाचित्र विकास शुल्क, प्रदूषण नियन्त्रण शुल्क, टेलिफोन स्वामित्व शुल्क, दूरसञ्चार सेवा दस्तुर, क्यासिनो रोयल्टी, वन पैदावार शुल्क पर्दछन्।

नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्व सङ्कलन र परिचालनको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हुने व्यवस्था गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कानूनबमोजिम

१० सचिव, नेपाल सरकार

कर लगाउँन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व सङ्कलन सक्ने व्यवस्था गरेको छ तथा साभ्ना सूचीभिन्नको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा भने कर लगाउने र राजस्व उठाउँने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ । नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शीरूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको राम्रो पक्षको रूपमा रहेको छ । यी प्रावधानहरूले सङ्घीय संरचनाका हरेक तहमा स्रोतको सुनिश्चितता हुन पुगेको छ । सङ्घीय वित्त अन्तरसम्बन्धमा राजस्व बाँडफाँटको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको छ ।

वित्तीय सङ्घीयता

वित्तीय सङ्घीयतामा सरकारका सबै तहहरूबिच वित्त सम्बन्ध रहेको हुन्छ । माथिल्लो तहको सरकारसँग रहेको वित्तीय स्रोतलाई तलका तहहरूलाई वित्त हस्तान्तरण, विभिन्न अनुदानहरूको उपलब्धता, राजस्वको बाँडफाँट र आन्तरिक राजस्व सङ्कलनको अधिकारको सुनिश्चितता गरेको हुन्छ । यस प्रकारको स्रोतको हस्तान्तरणले मूलतः वित्तीय समानताको अवधारणा लिएको हुन्छ । यस अवधारणा अनुसार सबै तहहरूमा वित्त हस्तान्तरणमा न्यूनतम सीमा निर्धारण गरिएको हुन्छ । सङ्घीयताले समानता भन्दा पनि समतामा जोड दिने हुदा वित्तीय सङ्घीयताले वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धन गर्न स्थान विशेषको आवश्यकताको आधारमा न्यूनतम सीमा भन्दा बढी थप स्रोतको उपलब्ध हुनु पर्ने कुरामा जोड दिने गर्दछ । वित्तीय समानता वा समताको अवधारणाले स्रोतको प्रवाहको पारदर्शी सुनिश्चितताको साथसाथै स्रोतको विवेकपूर्ण उपयोग र उत्पादकत्व अभिवृद्धिको माग गर्दछ । यसको साथसाथै आउने अर्को आयाम सार्वजनिक वित्तको कुशल प्रयोगका लागि समष्टिगत स्थायित्व कायम गर्न वित्तका नयां सम्भावनाहरूको खोजी, सहवित्तीयकरणको प्रभावकारिता, वित्तीय उत्पादकत्व र सुशासन अपरिहार्य विषयहरू हुन् ।

वित्त हस्तान्तरणले समतामूलक वितरणको सिद्धान्त, आवश्यकताको सिद्धान्त, समान अवसरको सिद्धान्त, निष्पक्षताको सिद्धान्त, स्वच्छताको सिद्धान्त, सामर्थ्यताको सिद्धान्त र पूर्वानुमानको सिद्धान्त अनुरूप वित्त हस्तान्तरण हुनुपर्ने मान्यता राख्दछ । वित्तीय समतालाई प्रवर्द्धनको लागि सरकारी वित्तहरूको हस्तान्तरण एउटा राम्रो संयन्त्र हो जसमा अनुदानहरूको हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँड पर्ने गर्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ ।

यसैगरी प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र उठेको राजस्वलाई प्रदेशभिन्नका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने गर्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई कुनै योजना कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक शर्त तोकि अनुदान दिने गर्दछ । यसै अनुरूप प्रदेशले पनि प्रदेश कानुन बमोजिम स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिने गर्दछ । नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान दिने गर्दछ । प्रदेशले आफ्नो कानुन बमोजिम स्थानीय तहलाई समपूरक अनुदान दिन सक्दछ । नेपाल सरकारले लागि प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानुन बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्दछ ।

नेपालको संविधानको धारा ६० ले राजस्व सङ्कलन र परिचालनको अधिकार संघ प्रदेश र स्थानीय तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउँन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउँन सक्ने व्यवस्था गरेको छ तथा साभा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा भने कर लगाउने र राजस्व उठाउँने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने व्यवस्था छ । नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बिच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको अर्को राम्रो पक्षको रूपमा रहेको छ । यी प्राबधानहरूले सङ्घीय संरचनाका हरेक तहमा स्रोतको सुनिश्चितता हुन पुगेको छ । आन्तरिक मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क सङ्कलन गर्ने जिम्मा सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्र परेको भए तापनि यी करहरू र प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी तीनै तहका सरकारहरूबिच बाँडफाँट हुने गर्दछ ।

नेपाल सरकारले लगाउँन सक्ने करहरूमा भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर रहेका छन् भने गैरकरहरूमा राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा चिठ्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिवाना रहेका छन् । प्रदेशले लगाउँन सक्ने करहरूमा घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषि आयमा कर रहेका छन् र गैर करहरूमा सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना रहेका छन् । स्थानीय तहले सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर लगाउँन सक्दछन् भने सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना जस्ता गैर करहरू उठाउँन सक्दछन् ।

कर प्रशासन सञ्चालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रचलित कानून बमोजिम आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको कर र दण्ड जरिवाना उठाउँन सक्दछन् । यसैगरी प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पुँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी लगाउँनु पर्दछ । नेपाल सरकारले सङ्घीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी लगाउँन र उठाउँन सक्दछ ।

मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्कको रकम तीनै तहमा बाँडफाँट हुने गर्दछ । यी दुवै प्रकारका कर तथा शुल्कको बाँडफाँट गर्न सङ्घीय विभाजन कोषमा जम्मा भई सङ्कलित रकमको ७० प्रतिशत नेपाल सरकारलाई र १५ प्रतिशत प्रदेशहरूमा र बाँकी १५ प्रतिशत स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने गर्दछ । प्राकृतिक स्रोतहरूबाट प्राप्त रोयल्टी सुरुमा सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुने र तत्पश्चात नेपाल सरकारलाई ५० प्रतिशत, सम्बन्धित प्रदेशलाई २५ प्रतिशत र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई २५ प्रतिशत बाँडफाँट हुने गर्दछ । प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी अन्तर्गत पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत पर्छन् । नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहलाई गरिने प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा हुने गर्दछ ।

प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान प्राप्त हुने गर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व सङ्कलन क्षमता अनुदान प्राप्तिको लागि एउटा आधार बन्ने गरेको छ ।

राजस्व बाँडफाँटको यो सम्बन्धले हरेक तहको राजस्व सङ्कलन प्रभावकारी हुनु पर्ने मान्यता राख्दछ। संघले धेरै क्षेत्रबाट राजस्व सङ्कलन गर्ने र मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्कको रकम तीनै तहमा बाँडफाँट हुने प्रणालीले सङ्घीय राजस्व प्रशासनको प्रभावकारितामा प्रदेश र स्थानीय तहको आयस्रोत प्रभावित हुने गर्दछ। यसर्थ तीनै तहको राजस्व प्रशासनको प्रभावकारिता अहिलेको सामयिक आवश्यकता हो।

राजस्व चुहावट

राजस्व एउटा भारपरक संयन्त्र हो, जुन तिनै व्यक्ति वा संस्था सकभर यसको भारबाट मुक्त हुन चाहन्छ। यसै कारणले राजस्व नतिर्ने, आय वा कारोबार लुकाउने वा गलत विवरण देखाउने प्रवृत्तिले बढावा पाउने गर्छ, यसलाई नै राजस्व चुहावट भन्ने गरिन्छ। राजस्व चुहावटका कारण राज्यको स्रोतको आपूर्तिमा सङ्कुचन आउने र स्रोतको अनपेक्षित सङ्कुचनले राज्यका आर्थिक, सामाजिक एवम् विकासमूलक कार्य सञ्चालनमा अवरोध उत्पन्न हुन्छ। राजस्वका नीतिगत, कानुनी, संस्थागत र प्रक्रियागत व्यवस्थाहरू जति प्रभावकारी हुन्छन् त्यति नै राजस्व सङ्कलनको प्रक्रिया प्रभावकारी हुन्छ र जति यी पक्षहरू कमजोर हुन्छन् त्यति नै राजस्वको सङ्कलनमा सङ्कुचन आउने गर्छ। राज्यको स्रोत अपचलनको प्रमुख कारकको रूपमा स्वीकार गरिने राजस्व चुहावटले आर्थिक गतिविधिमा ह्रास एवम् लगानीमैत्री वातावरणमा समेत प्रतिकूल अवस्था सृजना हुन्छ। यसको लागि करदाता मैत्रीय र प्रभावकारी राजस्व प्रशासन अपरिहार्य आवश्यकता हो। एकद्वार प्रणाली र विद्युतीय सञ्जालमा आवद्ध प्रणाली विकासको पनि आवश्यकता रहन्छ। सदाचारयुक्त राजस्व प्रशासनले कर परिपालनामा सकारात्मक योगदान दिन सक्दछ यसर्थ कर प्रशासनमा सदाचारिताको प्रवर्द्धन आवश्यक हुन्छ।

करदाता मैत्रीय कर प्रशासनको प्रसङ्गसँगै आउने सन्दर्भ करदाताको मनोवृत्ति पनि हो। सामान्यतया करदाताहरू चार प्रकारका हुने गर्दछन्: स्वेच्छिक परिपालना गर्ने, अनविज्ञ, ध्यान नदिने र अटेरी गर्ने। यस सन्दर्भमा कर नीति, कर सुधारका प्रयासहरू, सुधारमा आउन सक्ने अवरोध, सुधार र परिपालनाको तहलाई यसै परिवेशसंग सामन्जस्यता गरिनु आवश्यक हुन्छ। स्वेच्छिक परिपालना गर्ने करदातालाई सहजीकरण गर्ने सम्मान गर्ने, अनविज्ञ करदाताको क्षेत्रमा करशिक्षा लैजाने, ध्यान नदिने करदाताहरूको क्षेत्रको पहिचान र सुधार गर्ने र अटेरी करदाताहरूलाई परिपालनाको तह वढाउने तथा सजायको दायरामा ल्याउने सुधारको रणनीति बन्नु आवश्यक छ।

नेपालको सन्दर्भलाई हेर्ने हो भने खुला र अव्यवस्थित सीमाना, अशिक्षा, चेतनाको कमी, सामाजिक उत्तरदायित्वसँगै व्यावसायिक नबनिसकेको निजी क्षेत्र, राजस्व प्रशासनमा विद्यमान विकृति र मनोवृत्तिगत पक्षका कारण राजस्व चुहावट प्रमुख चुनौतीका रूपमा छ। त्यस्तै दृश्य वस्तुको आवागमन र विक्री वितरणको परम्परागत व्यापारिक शैलीको साथसाथै अहिले आएर अदृश्य वस्तु वा सेवा (विद्युत्जन्य कारोवार) को कारोवारलाई समेत कर चुहावटमुक्त बनाउने कार्य व्यावहारिक रूपले बढी चुनौतीपूर्ण छँदैछ। राजस्व चुहावट एउटा आर्थिक अपराध भएको कारण यसले बहुआयामिक प्रभाव पनि पार्ने हुँदा नियन्त्रणका लागि संस्थागत, संरचनागत र कानुनी पक्षलाई सबल तुल्याउनु आवश्यक हुन्छ। यस परिवेशमा सबै तहका सरकारहरूको

भूमिका अभै बढी प्रभावकारी समन्वयकारी र सार्थक बन्नु अपरिहार्य हुन्छ। यसर्थ कर प्रशासन सुधारको विषय अब तीनै तहको एकल र साझा प्रयास बन्नु पर्ने देखिन्छ। यसको लागि प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व प्रशासनको संस्थागत र जनशक्तिगत क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ।

राजस्व प्रशासन र स्थानीय तह

नेपालको संविधानको भाग-५ ले राज्यको संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्ने सन्दर्भमा स्थानीय तहको व्यवस्था गरेको छ। जस अनुसार सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र स्थानीय तह अन्तर्गत गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा रहने व्यवस्था गरेको छ। हाल नेपालमा ७५३ ओटा स्थानीय तहहरू रहेका छन्।

स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

- कानुन बमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउँन, उठाउँन र ऋण लिन पाइने छैन।
- स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पुँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी कानुन बनाई कर लगाउँन सक्नेछ।
- स्थानीय सञ्चित कोष स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहनेछ। त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुनेछ।
- स्थानीय सञ्चित कोषबाट गर्न सकिने खर्च सम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानुन बमोजिम हुनेछ।
- गाउँपालिका र नगरपालिकाको राजस्व र व्ययको अनुमान
- संविधानको अधीनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुन बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी पारित गराउनु पर्नेछ।
- गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नुपर्ने भएमा सङ्घीय कानुन र प्रदेश कानुन बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नुपर्नेछ।

स्थानीय तहको वार्षिक बजेट सम्बन्धी प्रावधान

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानको धारा ५९ ले गरेको छ। स्थानीय तह अन्तर्गतका प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा एक स्थानीय सञ्चित कोष रहने र त्यस्तो कोषमा गाउँपालिका वा नगरपालिकालाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको राजस्व, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लिएको ऋण रकम र अन्य स्रोतबाट प्राप्त हुने रकम जम्मा हुने गर्दछ। गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान स्थानीय कानुन बमोजिम गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरी पारित गराउनु पर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाले राजस्व र व्ययको अनुमान पेस गर्दा घाटा बजेट निर्माण गर्नुपर्ने भएमा सङ्घीय कानुन र प्रदेश कानुन बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोत समेतको प्रस्ताव गर्नु पर्दछ।

स्थानीय तहको बजेट तर्जुमाका कानुनी धरातलहरू :

- नेपालको संविधानको धारा ५९ को आर्थिक अधिकार, भाग १९ को आर्थिक कार्य प्रणाली,
- नेपालको संविधानको अनुसूची-८ बमोजिमका कर लगाउँन पाउने क्षेत्र,
- कर: सम्पत्ति कर, घर वहाल कर, घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, भूमिकर (मालपोत), मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर
- गैर कर: सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क दण्ड जरिवाना
- राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन,
- स्रोत तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिको स्रोत र बजेट अनुमान,
- बजेटको सिद्धान्त, उद्देश्य र प्राथमिकता
- स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका राजस्वसँग सम्बन्धित चरणहरू
- संघ तथा प्रदेशबाट वित्तीय हस्तान्तरणको खाका र मार्गदर्शन प्राप्त गर्ने
- सङ्घीय बजेट प्रत्येक वर्षको जेठ १५ मा प्रस्तुत भई संघबाट हस्तान्तरण भई आउने रकम एकीन हुने र मार्गदर्शन प्राप्त हुने ।
- प्रादेशिक बजेट असार १ गते मा प्रस्तुत भई प्रदेशबाट हस्तान्तरण भई आउने रकम यकिन हुने र मार्गदर्शन प्राप्त हुने ।
- स्रोत अनुमान र कुल बजेट सीमा निर्धारण
- राजस्व परामर्श समितिबाट आन्तरिक आयको अनुमान गर्ने
- राजस्व परामर्श समितिको संरचना
 - गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख - संयोजक
 - गाउँ/नगर कार्यपालिकाको कार्यकारी अधिकृत - सदस्य
 - गाउँ/नगर कार्यपालिकाले तोकेको एक जना महिला सहित २ जना - सदस्य
 - स्थानीय उद्योग वाणिज्य संघका प्रमुख वा प्रतिनिधि - सदस्य
 - स्थानीय नेपाल चेम्बर अफ कमर्सका प्रमुख वा प्रतिनिधि -सदस्य
 - गाउँ/नगर कार्यपालिकाको राजस्व विभाग र शाखा प्रमुख- सदस्य सचिव

राजस्व परामर्श समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार :

- राजस्व सम्बन्धी नीति तथा कानुन तर्जुमा, संशोधन, परिमार्जन र सोको परिपालनाका सम्बन्धमा आवश्यक परामर्श प्रदान गर्ने ।
- राजस्वका स्रोत, दायरा र दर समेतको विश्लेषण गरी आगामी आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुन सक्ने राजस्वको अनुमान गर्ने ।
- राजस्वका दर र क्षेत्र लगायतका आधारमा आन्तरिक आयको विश्लेषण र अनुमान गर्ने ।
- स्थानीय उद्योग तथा व्यवसाय प्रवर्द्धन र रोजगारी सिर्जनामा योगदान दिने किसिमको कर नीति अवलम्बन गर्न परामर्श दिने ।
- कर राजस्व, गैरकर राजस्व, सेवा शुल्क, दस्तुर आदिको दर निर्धारण गरी सिफारिस गर्ने ।
- राजस्व प्रशासन सुधारका लागि अन्य आवश्यक सुझावहरू पेस गर्ने ।
- स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिबाट कुल स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको अध्यक्ष/प्रमुख - संयोजक

- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख - सदस्य
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाको कार्यकारी अधिकृत - सदस्य
- गाउँ/नगर कार्यपालिकाका सदस्यहरू मध्येबाट तोकेको महिला, दलित वा अल्प संख्यकबाट प्रतिनिधित्व
- हुने गरी बढीमा ३ जना - सदस्य
- गाउँपालिका वा नगरपालिकामा योजना हेर्ने महाशाखा वा शाखा प्रमुख - सदस्य सचिव

स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार :

- आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाडबाट प्राप्त हुने आय, सङ्घीय तथा प्रदेश सरकारबाट प्राप्तहुने वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण तथा अन्य आयको प्रक्षेपण गर्ने ।
- राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी प्रक्षेपित स्रोत र साधनको सन्तुलित वितरणको खाका तय गर्ने ।
- आगामी आर्थिक वर्षको लागि स्रोत अनुमानको आधारमा बजेटको कुल सीमा निर्धारण गर्ने ।
- विषय क्षेत्रगत बजेटको सीमा निर्धारण गर्ने ।
- सङ्घीय र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त मार्गदर्शन, स्थानीय आर्थिक अवस्था, आन्तरिक आयको अवस्था समेतको आधारमा बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिककरणका आधार तय गर्ने ।
- विषय क्षेत्रगत बजेट तर्जुमा सम्बन्धित मार्गदर्शन तय गर्ने ।
- स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण सम्बन्धी स्थानीय तहको आवश्यकता र निर्णय वमोजिमका अन्य कार्यहरू गर्ने ।

आयोजना प्राथमिकीकरणका आधारहरू :

- आर्थिक विकास र गरिबी निवारणमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने
- उत्पादनमूलक र छिटो प्रतिफल दिने (ठुला आयोजनाहरूको हकमा बढिमा ३ वर्ष भित्र सम्पन्न हुने),
- राजस्व परिचालनमा योगदान पुऱ्याउने
- सेवा प्रवाह, संस्थागत विकास र सुशासनमा योगदान पुऱ्याउने,
- स्थानीय स्रोत साधनमा आधारित भई जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने,
- लैङ्गिक समानता, सामाजिक समावेशीकरणको अभिवृद्धि हुने,
- दिगो विकास, वातावरण संरक्षण र विपद व्यवस्थापनमा योगदान पुऱ्याउने,
- समुदायलाई विपद तथा जलवायु परिवर्तन उत्थानशील बनाउने,
- स्थान विशेषको संस्कृति र पहिचान प्रवर्धन गर्ने,
- स्थानीय तहले आवश्यक देखेका अन्य विषयहरू ।
- बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिद्वारा एकीकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा
- आगामी आ.व.को नीति तथा कार्यक्रमको प्रस्ताव तयार गर्ने ।
- स्रोत अनुमान समितिले दिएको बजेट सीमाभित्र रही बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिककरण गर्ने ।
- बजेट तथा कार्यक्रमको प्रस्तावलाई विषयक्षेत्रगत रूपमा छलफल गर्ने व्यवस्था मिलाई अन्तिम प्रस्ताव तयार गरी गाउँ र नगर कार्यपालिकामा पेश गर्ने ।
- योजना तथा कार्यक्रममा दोहोरोपना हुन नदिने व्यवस्था मिलाउने तथा योजना कार्यक्रमबिच आपसी तादम्यता तथा परिपूरकता कायम गर्ने ।

- बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी स्थानीय तहको आवश्यकता र निर्णय वमोजिमका अन्य कार्यहरू गर्ने ।

राजस्व प्रशासनमा स्थानीय तहको भूमिका :

- अन्तरसरकारी वित्त परिषदमा गाउँपालिका वा नगरपालिकाका अध्यक्ष वा प्रमुखहरू मध्येबाट प्रत्येक प्रदेशबाट दुई दुई जनाको प्रतिनिधित्व रहन्छ । यो समितिमा रहेर स्थानीय तहले तीनै तहका सरकारको वित्त सम्बन्ध र राजस्व सम्बन्धी विषयहरूमा आफ्नो धारणा राख्न सक्दछन् ।
- प्रदेशले उठाउने राजस्वको धेरै हिस्सा स्थानीय तहले सङ्कलन गर्ने गर्दछन्
- राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा स्थानीय तहलाई सहभागी गराउन सकेमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह सबैबाट हुने राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा सहयोग पुग्न सक्दछ ।
- स्थानीय तहको राजस्व प्रशासनको क्षमता अभिवृद्धि हुनु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान

रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा सङ्घीयताका अवसर र चुनौतीहरू, काठमाडौँ: ऐश्वर्य प्रकाशन

रेग्मी, दामोदर (२०७५), सङ्घीय शासन प्रणाली, सुशासन र विकास, काठमाडौँ: ऐश्वर्य प्रकाशन

रेग्मी, दामोदर (२०७७), प्रशासनमा व्यावसायिकता र सदाचारिता, काठमाडौँ: ज्ञानज्योति बुक्स एण्ड पब्लिकेसन

रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासकीय प्रबन्ध प्रशासन र व्यवस्थापन, काठमाडौँ: अक्षरांक प्रकाशन

रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासन प्रणाली र सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन, काठमाडौँ: अक्षरांक प्रकाशन

Adedotun O. Phillip, Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037962>

Adedotun O. Phillips, Managing Fiscal Federalism: Revenue Allocation Issues, <https://www.jstor.org/stable/3330314>

Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The Mismatch

between Theory and Reality Dale Krane University of Nebraska at Omaha, dkrane@unomaha.edu

Carol Ebdon University of Nebraska at Omaha, cebdon@unomaha.edu

John R. Bartle University of Nebraska at Omaha, jbartle@unomaha.edu

<https://nnrhc.gov.np/>

Lars Söderström*, Fiscal Federalism, Revenue Sharing and the Size of Government,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780444884077500188>

OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government FISCAL AUTONOMY OF SUB-CENTRAL GOVERNMENTS

RICHARD M. BIRD Fiscal Federalism From *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*

www.mof.gov.np

वित्तीय समानीकरण अनुदानको वितरणमा खर्च आवश्यकताको निर्धारण

डा. गोपी कृष्ण खनाल ^{११}

सारांश

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई नेपालको संविधानले वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षकको भूमिका प्रदान गरेको र यसको वैधता प्राकृतिक स्रोत र वित्तीय स्रोतको बाँडफाँटमा हुने समन्यायिकताले निर्धारण गर्दछ। यो आयोग वास्तवमा प्रदेश तथा स्थानीय वित्तीय सुरक्षाको लागि निर्माण भएको आयोग हो। त्यसैले यसले प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्त स्थान मजबूत बनाउन उल्लेखनीय भूमिका खेल्न सक्नु पर्छ। यसको एउटा महत्त्वपूर्ण आधार भनेको खर्च आवश्यकताको वस्तुगत निर्धारण र राजस्व क्षमताको वैज्ञानिक प्रक्षेपण। खर्च आवश्यकताको निर्धारणमा सङ्घीय सरकारको सहयोग आवश्यक पर्दछ। खासगरी राष्ट्रिय मापदण्ड तथा राष्ट्रिय लक्ष्यको निर्धारणको लागि राष्ट्रिय योजना आयोग र विषयगत मन्त्रालयहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने गर्दछ। स्थानीय तहको हकमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयसँगको सह-कार्य आवश्यक पर्दछ। यस लेखमा खर्च आवश्यकता निर्धारणका प्राविधिक पक्षलाई संक्षिप्तमा चर्चा गरिएको छ।

परिचय

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा वित्तीय समानीकरण अनुदानको वितरण वित्तीय समता (Fiscal Equity) अर्थात् राज्यमा उपलब्ध सार्वजनिक वित्तीय साधन स्रोतको सरकारका विभिन्न तहहरूबिच न्याय तथा विवेकपूर्ण तरिकाले वितरण गर्ने कार्यसँग जोडिएको हुन्छ। सङ्घीयतामा राजनीतिक तथा प्रशासनिक शक्तिको बाँडफाँट समान तहले गर्न सकिँएता पनि आर्थिक केन्द्र तथा वित्तीय स्रोत उठ्ने सम्भावित क्षेत्रहरू सबै स्थानमा उपलब्ध नहुने भएकाले वित्तीय स्रोतको वितरणमा समन्यायिक वितरण एक स्थापित अभ्यास हो। यसको सुनिश्चितताको निमित्त नेपालको संविधानमा नै नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले आफ्नो क्षेत्रमा रहेका स्थानीय तहहरूलाई खर्च आवश्यकताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानको समन्यायिक वितरणको सुनिश्चितताको जिम्मेवारी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरिएको छ।

नेपालको संविधानको धारा ६० मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण वितरण गर्नेछ भनिएको छ। सोही दफामा प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछन् भनिएको छ। यस प्रकार सङ्घबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा र प्रदेशबाट स्थानीय तहमा वितरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वितरण गर्नु पर्ने संवैधानिक अनिवार्यता रहेको छ। संविधानको दफा ६०(३) मा प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ भनिएको र वित्तीय समानीकरण अनुदान वित्तीय हस्तान्तरणकै एक अभिन्न अङ्ग भएकाले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले हरेक प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण निर्धारण गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च

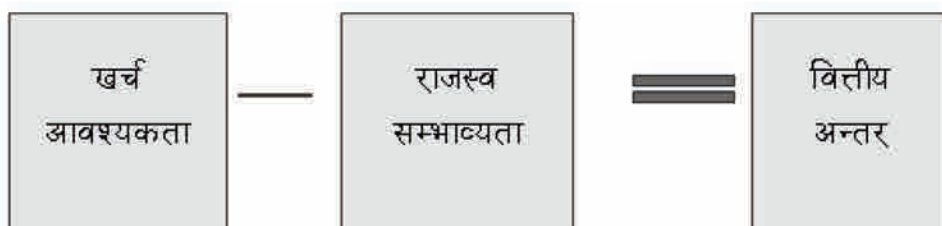
११ सचिव, नेपाल सरकार

आवश्यकता निकाली सो रकममा प्रदेश तथा स्थानीय तहले उठाई उपयोग गर्न पाउने राजस्व रकम, राजस्व बाँडफाँट वापत पाउने रकम र नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी वापत पाउने रकम घटाई हरेक प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त वित्तीय समानीकरण अनुदानको रकम यकिन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधानको धारा ६०(३) मा प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ भनिएको छ । यसको खास उद्देश्य भनेको कुल वितरणयोग्य रकम (Total Divisible Pool) नै आयोगले निर्धारण गर्ने भनिएको हो । तर व्यवहारमा भने संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानको कुल रकम सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयले गत विगतमा केही थपि हुनुवाका भरमा तोकिदिन्छ र त्यही रकमलाई सूत्रमा राखी आयोगले हरेक वर्ष प्रदेश तथा स्थानीय तहको हिस्सा (Horizontal Share) निर्धारण गर्ने गर्दछ । प्रदेशले मातहतका स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानको सम्बन्धमा भने संविधानको धारा ६०(५) मा नै प्रदेश कानुन बमोजिम भनिएकोले कुल वितरणयोग्य रकमको निर्धारणमा प्रदेश सभालाई नै छाडिएको छ ।

खर्च आवश्यकताको विषय सिद्धान्ततः संविधान र यो अन्तर्गत बनेका सङ्घीय कानुनले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सिर्जना गरेको खर्चको दायित्व र ती निकायहरूलाई प्रदान गरिएको राजस्व अधिकारबाट उठ्ने राजस्व बिचको अन्तरले उत्पन्न हुने उर्ध्वगामी वित्तीय अन्तर (Vertical Fiscal Gaps) को सम्बोधनसँग जोडिएको छ । खर्च दायित्वको तुलनामा राजस्व अधिकारको निक्षेपण व्यवहारिक, प्राविधिक र प्रशासनिक हिसाबले सम्भव हुने गर्दछन् । यसैले अधिकांश सङ्घीय मुलुकमा खर्चको विकेन्द्रीकरण भन्दा राजस्वको विकेन्द्रीकरण कमजोर नै हुने गर्दछ । प्राविधिकरूपमा राजस्वका स्रोतहरू सबै स्थानमा समान परिमाणमा उठ्न सक्दैन । प्रशासनिक रूपमा फराकिलो आधार भएका करहरूको केन्द्रीय निकायबाट उठाउँदा मितव्ययी पनि हुने गर्दछ । त्यसैले यस्तो वित्तीय अन्तर स्वाभाविक नै मानिन्छ । वित्तीय हस्तान्तरणमा राजस्व क्षमताको विषय हरेक प्रदेश वा स्थानीय तहको फरक राजस्व सम्भाव्यताका कारण उनीहरूबिच हुने फरक फरक राजस्व क्षमताको अन्तरले सिर्जना गर्ने क्षितिजीय वित्तीय अन्तर (Horizontal Fiscal Gaps) सँग जोडिएको हुन्छ । यसमा राजस्व क्षमता कम हुनेलाई बढी अनुदान प्रदान गरेर समन्यायिकता ल्याउने गरिन्छ । राजस्व क्षमता (Revenue Capacity) र राजस्व प्रयास (Tax Efforts) भनेको फरक फरक विषय हो । आफ्नो सम्भाव्य स्रोतमा मिहेनेत र कार्यकुशलताबाट आउने राजस्व रकम राजस्व प्रयासमा समावेश हुन्छ । राजस्व प्रयासमा बढी मिहेनेत गरी राजस्व परिचालन गर्नेलाई बढी अनुदान दिएर प्रोत्साहन गर्नुपर्ने हुन्छ जुन विषय कार्य सम्पादनमा आधारित वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीसँग जोडिएको हुन्छ ।

वित्तीय अन्तर



कानुनी व्यवस्था

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहबिच र प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच राजस्व बाँडफाँटको विस्तृत आधार र ढाँचा तय गर्दा जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक विवरण, क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकाङ्क, खर्चको आवश्यकता, राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास, पूर्वाधारको विकास र विशेष अवस्थालाई आधार मान्नु पर्ने व्यवस्था उल्लेख गरेको छ। सोही ऐनको दफा १६ मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउँदा लिनु पर्ने विभिन्न आधारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च आवश्यकतालाई समेत एक आधार बनाएको छ। अन्य आधारहरूमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले जनतलाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा; प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क; अन्य प्रदेश तथा स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था; प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै पनि प्रकारको विभेदको अवस्था; र प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमतालाई समावेश गरिएको छ। तर राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ र १६ को प्रावधान प्राविधिकरूपमा त्रुटिपूर्ण छ र यो नेपालको संविधानको धारा ६०(४) को प्रावधानसँग मेल खाँदैन। वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरणको उक्त ऐनको दफा १६ का लेखिएका अन्य आधार खर्च आवश्यकताका आधार हुन, पृथक अस्तित्वका आधार होइनन्। प्रदेशबाट स्थानीय तहमा राजस्व बाँडफाँट गर्दा नेपालको संविधानको धारा ६०(५) ले मातहतका स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता र राजस्वको क्षमतालाई आधार लिनु पर्ने भनिएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ को प्रावधान समेत प्राविधिक रूपमा त्रुटिपूर्ण नै रहेको छ र यो प्रावधान संविधानको धारा ६०(छ) को प्रावधानसँग मेल खाँदैन। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनको दफा १६ को प्राविधिक त्रुटिलाई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ८ ले सच्याएको छ। यस दफामा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ। यसै दफामा नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठेको राजस्वलाई प्रदेशले प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने पर्ने प्रावधान राखेको छ।

खर्च आवश्यकता निर्धारणका चरणहरू

चरण-१: कार्यविस्तृतीकरण: प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता निर्धारण गर्दा पहिलो चरणमा सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रको विस्तृत व्याख्या सहित कार्यविस्तृतीकरण (Unbundling) गर्नुपर्ने हुन्छ। खासगरी साभा अधिकारको सम्बन्धमा थप स्पष्ट गर्नुपर्ने हुन्छ। कुन काम कुन तहको सरकारले गर्ने भन्ने विषय निक्यौल नभएसम्म कुन तहको खर्च आवश्यकता के कति हो भन्ने अनुमान गर्न कठिन छ। उदाहरणका लागि नेपालको संविधान अनुसार स्थानीय तहका कार्यजम्मेवारीका विषय एकल अधिकारतर्फ २२ बुँदा र साभा अधिकारमा १५ बुँदा गरी जम्मा ३७ बुँदामा समेटिएको छ। यी एकल तथा साभा अधिकारका अतिरिक्त मौलिक हक, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीति एवम् अन्य विषयगत

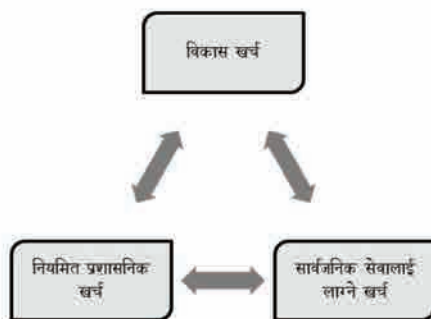
कानुनले पनि स्थानीय तहलाई कार्य जिम्मेवारीहरू थपिदिएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा स्थानीय तहले गर्ने कार्यको विस्तृत सूची उल्लेख गरिएको छ। यी सबै जिम्मेवारीहरूको विस्तृत व्याख्या नगरी यसको मापदण्ड र राष्ट्रिय लक्ष्य समेत निर्धारण गर्न कठिन छ। नेपाल सरकारले मिति २०७३ माघ १८ गते कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदन स्वीकृत गरी तीन तहका साभा अधिकारको जिम्मेवारी बाँडफाँट गरेको थियो। राष्ट्रिय योजना आयोगले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड, २०७६ कार्यान्वयनमा ल्याएको थियो। उदाहरणका लागि यसले ११ के.भि देखि ३३ के.भि भन्दा साना प्रसारण लाईनको जिम्मेवारी प्रदेशलाई दिएको छ। ३ मेगावट भन्दा माथि २० मेगावट सम्मका सौर्य ऊर्जा प्रणालीको कार्यक्षेत्र प्रदेशमा राखेको छ।

चरण-२: खर्च क्षेत्रको राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण : सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारीको विस्तृत व्याख्या र विस्तृतीकरण पश्चात हरेक कार्यको गुणस्तर सहितको राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण गर्नु पर्दछ। जस्तै स्थानीय सडकको न्यूनतम मापदण्ड निर्माण गर्दा यसको न्यूनतम चौडाई तथा यसको न्यूनतम गुणस्तर आदि किटान गर्नु पर्छ। स्थानीय सडकको हकमा यसको मापदण्ड Nepal Rural Road Standards मा व्याख्या गरिएको छ। दमकल सेवा हो भने कुन गुणस्तरको दमकल, कति जना जनशक्ति रहने आदि मापदण्ड निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ। सहरी विकासको लागि सहरी विकास मन्त्रालयले Urban Planing Norms भनेर यसको व्याख्या गरेको छ। स्वास्थ्य क्षेत्रका स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले Minimum Service Standards निर्धारण गरेको छ। सहरी सडकको हकमा नेपाल सरकारले मिति २०७६ माघ २० गते सहरी सडक मापदण्ड, २०७६ स्वीकृत गरेको थियो। २०७२ चैत्र २६ गते देखि निर्माण भएका गाउँ/नगर स्तरीय सडकको क्षेत्राधिकार सडकको केन्द्र रेखाबाट न्यूनतम दायौं ३ मिटर र बायाँ ३ मिटर गरी कम्तीमा ६ मीटर कायम गर्नु पर्दछ। जटिल भौगोलिक क्षेत्रमा स्थानीय तहले गठन गरेको प्राविधिक समितिको सिफारिसमा गाउँ/नगर सभाको निर्णयबाट नयाँ बन्ने सडकको क्षेत्राधिकार सडकको केन्द्र रेखाबाट न्यूनतम दायौं २ मीटर र बायाँ २ मीटर गरी ४ मीटर कायम गर्न सकिनेछ। तर २०७२ चैत्र २६ गते निर्माण भएका ४ मिटर भन्दा बढी फराकिला सडकलाई सो सडकको क्षेत्राधिकार घटाउन सकिने छैन। यी स्थानीय सडकका मापदण्ड हुन र यस्ता मापदण्डहरू हरेक क्षेत्रमा आवश्यक पर्दछ। सडकको मापदण्डमा पनि के कस्तो गुणस्तरको मापदण्ड समेत समावेश हुनु पर्दछ।

चरण-३: खर्च क्षेत्रको राष्ट्रिय लक्ष्य निर्धारण: खर्च आवश्यकता निर्धारणको लागि प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने हरेक कामको न्यूनतम राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण पश्चात यसको राष्ट्रिय लक्ष्य निर्धारण गर्नु पर्दछ। राष्ट्रिय लक्ष्य निर्धारण गर्ने जिम्मेवारी राष्ट्रिय योजना आयोगको हुने गर्दछ। विषयगत मन्त्रालयसँगको सहकार्यमा राष्ट्रिय योजना आयोगले यस्तो लक्ष्य निर्धारण गर्नु पर्दछ। विषयगत मन्त्रालयहरूले यसमा राष्ट्रिय योजना आयोगसँग प्राविधिक सहकार्य गर्न आवश्यक छ। यस्ता लक्ष्यहरू दिगो विकासको लक्ष्य, आवधिक योजना, सहरी विकास सम्बन्धी मापदण्ड, विषयगत गुरु योजना, स्थानीय तहको संस्थागत स्वमूल्याङ्कन आदिबाट लिन सकिन्छ वा विशेषज्ञ टोली निर्माण गरी यस्तो कार्य सम्पादन गर्न सकिन्छ। राष्ट्रिय लक्ष्यको एक आधार दिगो विकास लक्ष्य पनि हुने गर्दछ। राष्ट्रिय योजना आयोगको आवधिक योजनामा पनि यस्ता लक्ष्य राखिएका हुन्छन्। १५ औं योजनाको लक्ष्यको केही उदाहरण:

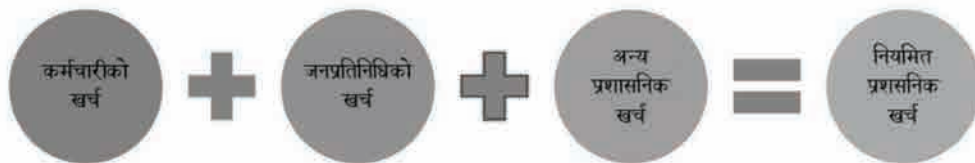
राष्ट्रिय लक्ष्य	सूचक आव २०८०/८१ को लक्ष्य
१.	सामाजिक क्षेत्र
२.	पूर्वाधार क्षेत्र
३.	हरियाली
४.	गरिबी
५.	सडक घनत्व कि.मि प्रति वर्ग कि.मि
६.	विद्युत्मा पहुँच पुगेको जनसङ्ख्या
७.	नवीकरणीय ऊर्जाको जडित क्षमता
८.	३० मिनेटको दूरीमा स्वास्थ्य संस्थामा पहुँच भएको घरपरिवार (प्रतिशत)
९.	माध्यमिक तहमा (९-१२) खूद भर्नादर

चरण-४: खर्च क्षेत्रको स्थानगत मूल्य सूचाङ्क निर्धारण: खर्च आवश्यकता क्षेत्रको लक्ष्य र मापदण्ड निर्धारण गरेपछि बस्तु, सेवा, तथा जनशक्तिको सम्बन्धमा मूल्य सूचाङ्क सर्वेक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। यसमा केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग वा नेपाल राष्ट्र बैंकबाट निकालिने मूल्य सूचाङ्कलाई पनि आधार मान्न सकिन्छ। भौगोलिक क्षेत्रको आधारमा Cost Factor निर्धारण गर्न सकिन्छ। विगतमा स्थानीय निकाय वित्त आयोगले मूल्य सूचाङ्क निर्धारण गर्दा Cost Factor लाई आधार मानेको थियो। खर्च आवश्यकतालाई विश्लेषण गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको प्रशासनिक खर्च, सेवा प्रवाहको लागि लाग्ने खर्च र विकास निर्माणको लागि लाग्ने खर्चको लागत आवश्यक पर्छ। यसरी लागत निकाल्दा नेपाल जस्तो कठिन भूगोल भएको देशमा स्थानगत रूपमा ढुवानी, यातायात र दुर्गमताका कारण लाग्ने अतिरिक्त लागत (Additional Cost Factor) समेत हिसाब गर्नुपर्ने हुन्छ। हुम्लाको सिमिकोटमा १ बोरा सिमेन्टको मूल्य र रौतहटको चन्द्रनिगाहपुरमा पर्ने मूल्य फरक पर्न सक्छ।



चरण-५: प्रशासनिक खर्चको निर्धारण: खर्च आवश्यकताको मापन गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको नियमित प्रशासनिक खर्चको प्रक्षेपण गर्ने गरिन्छ। यसमा कर्मचारीको दायित्व, जन प्रतिनिधिहरूको दायित्व, अन्य प्रशासनको खर्चको प्रक्षेपण गर्नु पर्दछ। प्रदेश तथा स्थानीय तहको जनप्रतिनिधिको सङ्ख्या निश्चित हुने र उनीहरूको सेवा सुविधा पनि कानूनद्वारा निश्चित गरिएकाले सोही आधारमा प्रक्षेपण गर्न सकिन्छ। स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिको सेवा सुविधा प्रदेश कानून बमोजिम हुने गर्दछ। कर्मचारीको प्रशासनिक खर्च निर्धारण

गर्दा जनसङ्ख्या र भूगोलका आधारमा राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण गरी अत्यावश्यक जनशक्तिको सङ्ख्या र लागतको प्रक्षेपण गर्न सकिन्छ। स्थानीय तहमा रहन सक्ने मोटामोटी दरबन्दी विवरणहरू सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट उपलब्ध गराईएको थियो। अन्य प्रशासनिक खर्चलाई राष्ट्रिय मापदण्ड र स्थानगत मूल्य अभिवृद्धिका आधारमा प्रक्षेपण गर्न सकिन्छ।



चरण-६: सार्वजनिक सेवाको लागत निर्धारण: खर्च आवश्यकता अर्को चरणमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले प्रदान गर्ने सार्वजनिक सेवाको न्यूनतम लागत प्रक्षेपण गर्नुपर्ने हुन्छ। नेपालको संविधानको अनुसूची ६-९ सम्म प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूको एकल तथा साभा अधिकारको सूची उल्लेख गरिएको छ। उदाहरणका लागि स्थानीय तहलाई नगर प्रहरी, अग्नी नियन्त्रण सेवा, फोहोरमैला व्यवस्थापन, सिफारिसहरू दिने काम, खानेपानी, कृषि प्रसार, पशु विकास, आधारभूत स्वास्थ्य आदि सेवाको जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। यी सेवाको लागत जनसङ्ख्या तथा भूगोलको आधारमा प्रक्षेपण गर्नुपर्ने हुन्छ।

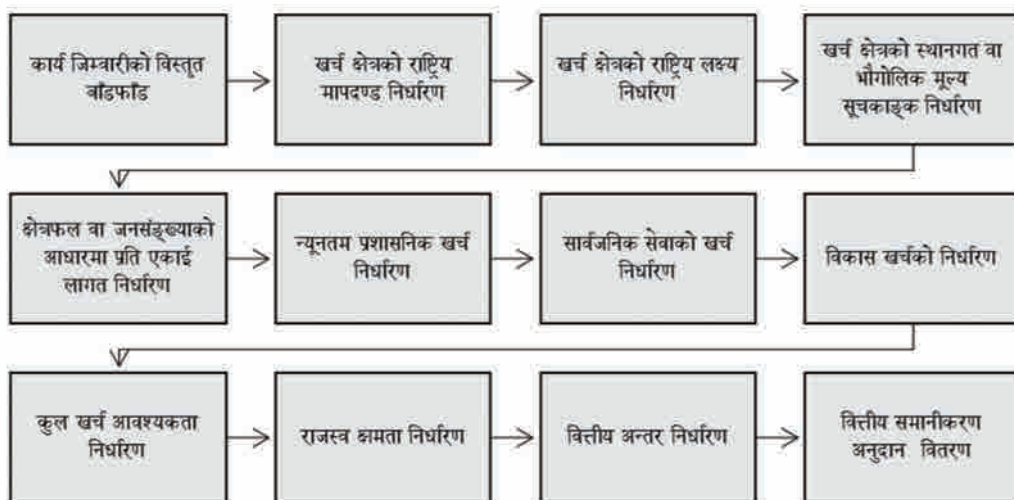
चरण-७: विकास खर्चको लागत निर्धारण: सार्वजनिक सेवाको लागत प्रक्षेपण गरेपछि प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने पुँजीगत प्रकृतिका विकास निर्माण सम्बन्धी कार्यको लागत प्रक्षेपण गर्नुपर्ने हुन्छ। स्थानीय तहलाई सडक निर्माण, ढल निर्माण, उद्यान तथा पार्कको निर्माण, विद्युतीकरण, आवास, बस पार्क, औद्योगिक ग्राम आदि जस्ता पुँजीगत प्रकृतिको विकास निर्माण र स्थानीय आर्थिक विकासको जिम्मेवारी प्रदान गरिएको छ। यसको लागत अनुमान गर्दा पनि राष्ट्रिय मापदण्ड र राष्ट्रिय लक्ष्यलाई आधार मानी न्यूनतम विकास खर्चको प्रक्षेपण गर्नु पर्छ। विकास तथा सेवा खर्चको लागत निकाल्दा विभिन्न एकाईमा मापन गर्न सकिन्छ।

विषय क्षेत्र	एकाई
सडक	प्रति कि.मी वार्षिक खर्च
ढल	प्रति कि.मि वार्षिक खर्च
खानेपानी	प्रति व्यक्ति वार्षिक खर्च
आधारभूत शिक्षा	प्रति विद्यार्थी वार्षिक खर्च
आधारभूत स्वास्थ्य	प्रति व्यक्ति वार्षिक खर्च
दमकल सेवा	प्रति व्यक्ति वार्षिक खर्च
खानेपानी सेवा	प्रति घर परिवार वार्षिक खर्च
सिंचाई	प्रति हेक्टर वार्षिक खर्च
विद्युत् सेवा	प्रति घर परिवार वार्षिक खर्च

चरण-८: कुल खर्च आवश्यकता निर्धारण: यस चरणमा हरेक प्रदेश तथा स्थानीय तहको प्रशासनिक खर्च, विकास खर्च तथा सार्वजनिक सेवा खर्चको योग निकाली कुल खर्च आवश्यकता निर्धारण गरिन्छ।

चरण-९: राजस्व क्षमताको प्रक्षेपण: यस चरणमा हरेक प्रदेश तथा स्थानीय तहले उठाउन सक्ने राजस्व क्षमताको निर्धारण गर्नु पर्दछ। यसमा आर्थिक रूपमा सक्रिय जनसंख्याको आधारमा राष्ट्रिय औसतमा निर्धारण गर्नु पर्नु पर्दछ। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय तहको स्थानीय आर्थिक विश्लेषण प्रतिवेदन प्रकाशन गर्न लागेकाले यस प्रतिवेदनलाई समेत आधार मान्न सकिन्छ। यसमा उठेको राजस्व भन्दा पनि उठ्न सक्ने राजस्वलाई आधार बनाउनु उपयुक्त हुन्छ।

खर्च आवश्यकताका प्रक्रियाहरू



सन्दर्भ सामग्रीहरू

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०७८) नेपालमा सङ्घीयता. ललितपुर : नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।

नेपाल सरकार. (२०५५). स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५. काठमाडौं : नेपाल सरकार।

नेपाल सरकार. (२०७२). नेपालको संविधान. काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार. (२०७४). स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४. काठमाडौं : नेपाल सरकार।

नेपाल सरकार. (२०७७). अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (प्रदेश र स्थानीय तह) : आर्थिक वर्ष २०७७/७८. काठमाडौं : अर्थ मन्त्रालय।

नेपाल सरकार. (२०७७). आर्थिक सर्वेक्षण २०७६/२०७७. काठमाडौं : अर्थ मन्त्रालय।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग. (२०७७). राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग : जानकारी पुस्तिका. काठमाडौं : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।

Boadway, R., & Shah, A. (2009). Fiscal federalism: Principles and practices of multiorder governance. New York: Cambridge Univeristy Press.

Gagnon, A . (2006). Contemporary canadian federalism. Toronto: University of Toronto.

Jain, L .C. (2005). Decentralization & local governance. Hyderabad-India: Orient Longman.

Khanal, G . K . (2016) . Fiscal decentralization and municipal performance in Nepal. Journal of Management and Development, 59-87.

Khanal, G. K. (2017, January). Fiduciary risks in fiscal decentralization: A case of municipalities in Nepal. Kathmandu.

Khanal, G. K. (2018). Fiscal decentralization and human poverty in Nepal: A casual analysis . Journal of Management and Development, 1-13.

Kitchen, H. (2019). Local public finance and economics: An international perspective. Edmonton-Canada: Palgrave.

OECD. (2019). Fiscal decentralization and inclusive growth in Asia. OECD.

Subedi, S. L. (2017). Federalism in Nepal. Kathmandu: Springer.

The World Bank . (2014). Municipal finance: A handbook for local governments. Kathmandu: The World Bank.

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण: हाम्रो अभ्यास र अनुभव

डा. शान्तराज सुवेदी ^{१२}

सारांश

सङ्घीय शासन प्रणाली अबलम्बन गरेका प्राय सबै मुलुकमा तहगत सरकारहरूबिच कार्य जिम्मेवारी र स्रोत परिचालन अधिकारको बाँडफाँट संविधानमै गरिएको हुन्छ। तर संवैधानिक अधिकार र दायित्व निक्षेपणको तुलनामा स्रोतसाधन परिचालनको अधिकार प्रदेश तथा स्थानीय तहमा निकै कम हुने हुनाले सङ्घले आफ्नो पोल्टामा रहेको साधन स्रोत वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट वितरण गर्ने गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधानले नै सङ्घले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा राजस्व बाँडफाँट र अनुदान वितरण गर्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था गरेको छ। यसै व्यवस्थाअनुरूप राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकता समेतलाई ध्यानमा राखी समानुपातिक रूपमा सङ्घीय बजेटको भन्डै ३२ प्रतिशत रकम वित्त हस्तान्तरण गरिदै आएको छ। प्रदेशको खर्चको आवश्यकता र राजस्व सङ्कलन क्षमताबिच अन्य सङ्घीय मुलुकको तुलनामा नेपालमा निकै ठूलो खाडल देखिन्छ। तीनै तहका सरकारको कुल बजेट खर्चमा ६७.३ प्रतिशत खर्च गर्ने सङ्घले कुल राजस्व सङ्कलन भने ९२.२ प्रतिशत गर्छ। अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहको कुल बजेट खर्चमा सङ्घीय अनुदान तथा राजस्व बाँडफाँटको योगदान क्रमशः ९३.९८ र ९६.६ प्रतिशत छ। यसबाट प्रदेश र स्थानीय तह स्रोत परिचालनमा अत्यन्तै कमजोर छन् र ठाडो वित्तीय अन्तराल (Vertical Fiscal Gap) निकै ठूला छ भन्ने स्पष्ट हुन्छ। त्यसैले वित्त आयोगलाई राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरणका आधार र मापदण्ड सिफारिस गर्ने कार्यमा मात्र सीमित नराखी अन्य मुलुकमा जस्तै प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकताअनुरूप अनुदानको परिमाण सिफारिस गर्ने अधिकार पनि दिनुपर्ने देखिन्छ।

शब्द कुञ्जी: संविधान, सङ्घीयता, वित्तीय अन्तराल, वित्त हस्तान्तरण, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान आदि।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेको राज्यको संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँटअनुसार मुलुकले सङ्घीय शासन प्रणाली अबलम्बन गरेको छ। यसै अनुरूप साबिकका एकात्मक प्रणाली अनुसार प्रयोग भएको राज्यशक्ति सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमाफँट भएको छ। यसरी राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा तीनै तहको अधिकार, कार्य जिम्मेवारी र दायित्व संविधानले नै स्पष्ट पारेको छ। जसअनुसार प्रदेश र स्थानीय तह आफूलाई प्राप्त अधिकार प्रयोग गर्न स्वायत्त छन्। तर उनीहरूलाई, तोकेको कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक साधन स्रोत भने उनीहरूको अधिकार क्षेत्रभित्र निकै सीमित र सङ्घको तुलनामा न्यून छ। त्यसैले उनीहरूको राजस्व सङ्कलन क्षमता र खर्चको आवश्यकता समेतलाई ध्यानमा राखी प्रदेश र स्थानीय तहलाई सङ्घले राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरण गर्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था संविधानले गरेको छ। यही राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरण गर्नुपर्ने व्यवस्था र प्रक्रिया नै अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण (Inter-Governmental Fiscal Transfer) हो।

^{१२} पूर्व अर्थ सचिव तथा सार्वजनिक वित्त विज्ञ

नेपालको संविधान निर्माण गर्ने क्रममा पहिलो र दोस्रो दुवै संविधान सभामा कति तहको सङ्घीय संरचना रहने भन्ने विषयमा घनीभूत बहस/छलफलपश्चात् अन्तमा तीन तहको सङ्घीय संरचना राख्न सहमत भएअनुरूप संविधानको धारा ५६ मा राज्यको संरचना तीन तहको हुने व्यवस्था गरियो। उक्त धाराको उपधारा (१) मा स्पष्ट रूपमा “सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घे प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ” (नेपालको संविधान २०७२) भनियो। यसै धाराको उपधारा (२) मा नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्नेछन् भन्ने व्यवस्था गरी धारा ५७ ले तीनै तहका सरकारको अधिकार सूचीसमेत स्पष्ट गरेको छ। जसलाई संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म अधिकार सूचीको रूपमा लिपिबद्ध गरिएको छ।

नेपालको सङ्घीयताका आधारभूत मान्यता

सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूको अभ्यास हेर्दा यस प्रणालीको संरचना निर्माण मुख्यतया दुई किसिमका दर्शन (Philosophy) बाट निर्देशित भएको पाइन्छ। यी दुई मुख्य संरचनाहरूमा पहिलो केन्द्र/संघ र राज्य/प्रदेश सहितको दुई तहको संरचना हो भने दोस्रो संघ/केन्द्र र राज्य/प्रदेश सहित अर्को तेश्रो तहको रूपमा स्थानीय तहको समेत संविधानमै काम, कर्तव्य र अधिकार स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेर तेस्रो तहलाई पनि माथिल्ला दुई तह जत्तिकै स्वायत्त अधिकार सम्पन्न र जनताप्रति जिम्मेवार बनाइएको हुन्छ (Blumber, 2015)। सङ्घीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेका अधिकांश मुलुकहरूमा संघ र प्रदेश/राज्यस्तर गरी दुई तहको सरकार रहने अभ्यास भएको भए तापनि दक्षिण अफ्रिका, नेपाल लगायत अन्य केही मुलुकहरूले तीन तहको सङ्घीय संरचना सहितको सङ्घीयताको अभ्यास गर्दै आएका छन्।

नेपालको संविधानको धारा २३२(१) ले सङ्घीयताको आधारभूत मान्यतालाई स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेको छ। जसअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता (Co-operative), सहअस्तित्व (Co-Existence) र समन्वय (Co-Ordination) को सिद्धान्तमा आधारित हुने भनिएको छ। यसैगरी संविधानको धारा २३६ ले कुनै एक राज्य वा स्थानीय तहले अर्को राज्य वा स्थानीय तहमा हुने सबै किसिमका वस्तु तथा सेवाको ढुवानी तथा विस्तारमा अवरोध गर्न नपाउने गरी समन्वय र अन्तरनिर्भरताको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ। जसमा स्पष्ट रूपमा “एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तार वा कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महसूल लगाउँन वा त्यस्तो सेवा वा वस्तुको ढुवानीको वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न पाइने छैन (नेपालको संविधान, २०७२) भनिएको छ।

यसैगरी नेपालको संविधानको धारा ५९ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आ-आफ्नो आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, आर्थिक विषयमा निर्णय गर्ने र नीति तथा योजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। यी अधिकारको विस्तृतीकरण गर्ने सन्दर्भमा संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका एकल तथा साभ्ना अधिकारका बारेमा व्यवस्था गरिएको छ। तीन तहका सरकारका साभ्ना राजस्व अधिकार सम्बन्धमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले समेत थप स्पष्ट गरेको छ। यसरी हेर्दा नेपालको सङ्घीयता सहकारिता र वित्तीय सङ्घीयताको मान्यतामा आधारित रहेको भन्न सकिन्छ (सुबेदी, २०७७)।

वित्त हस्तान्तरणको आवश्यकता औचित्य

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सङ्घीयताको मुटु (Center Point) हो। यो बिना सङ्घीयता चल्ने कल्पना पनि गर्न सकिँदैन किनकी सङ्घीयताको उद्देश्य नै अधिकार र जिम्मेवारीको तहगत बाँडफाँट (Sharing) हो। यसैअनुरूप प्रत्येक तहका सरकारको काम, कर्तव्य, अधिकार र जिम्मेवारी तोकिएको हुन्छ। यसै उद्देश्यलाई सफलीभूत पार्न स्रोत साधनको पर्याप्त आवश्यकता पर्छ जुन प्राय सबै मुलुकमा केन्द्रको मुट्टीभित्र नै कसेर राखिएको हुन्छ। यसलाई कसिएको मुट्टी भित्रबाट निकाली सबैतहमा समानुपातिक रूपमा पुऱ्याउने बलियो हतियार पनि अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण (Inter-Governmental Fiscal Transfer) नै हो (Lual, 2018)। मुलुकमा आयको न्यायोचित पुनर्वितरण (Redistribution) गर्ने र यसको चौतर्फी विकास गरी समृद्धिको मार्गमा अगाडि बढाउने महान जिम्मेवारीको नेतृत्व सङ्घीय कै काँधमा रहेको हुन्छ र यो जिम्मेवारी तहगत सरकार मार्फत निर्वाह गर्न/गराउन आफूमा निहित स्रोत साधन सङ्घले तहगत वितरण गर्नुपर्छ। त्यसैगरी सन्तुलित प्रादेशिक विकासको लागि पुँजीको न्यायोचित वितरण, राष्ट्रिय उद्देश्य, लक्ष्य र प्राथमिकताका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न, भौगोलिक रूपमा विषम र पिछाडिएका, राज्यको मूलप्रवाह भन्दा टाढा रहेको बर्ग, क्षेत्र र प्रदेश एवम् स्थानीय तहको उत्थानको लागि संघले प्रदान गर्ने विशेष अनुदान रकम पनि वित्त हस्तान्तरणको माध्यमबाट उपलब्ध गराइन्छ। वित्त हस्तान्तरण प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधान प्रदत्त दायित्व र जिम्मेवारी पूरा गर्न मात्र गरिन्छ, यो स्थानीय स्तरमै जनतालाई सरकारको अनुभूति दिलाउन र हामीले सरकारलाई बुझाउने पाई पाई करबाट सङ्कलन भएको स्रोत साधन हाम्रै हातले हाम्रै कल्याणको लागि उपयोग गर्न पाउने अधिकार पनि हामीलाई नै छ भन्ने विश्वास दिलाउन पनि वित्त हस्तान्तरण आवश्यक छ (Subedi, 2076)। सङ्घले सङ्कलन गरेको स्रोत साधन जनताको हातमा पुग्दा उनीहरूको सङ्घीयता प्रति अपनत्व बढ्ने मात्र होइन थप जिम्मेवार बनाएर राज्यशक्ति प्रति सकारात्मक भावमा वृद्धि हुन्छ। सङ्घीय अधिकार, कर्तव्य, दायित्व र जिम्मेवारी सँगसँगै स्रोत साधन पनि स्थानीय स्तरमा पुग्ने हुनाले नै नेपालको सन्दर्भमा गाउँ गाउँमा सिंहदरबार भनिएको हो। यही नै अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको सुन्दर पक्ष (Federal Beauty) हो। सङ्घीय सरकारले मुलुकभरि न्यूनतम मानक (Standard) कायम गर्न राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमअनुरूप कार्यसम्पादन गर्न तल्ला तहका सरकारलाई बाध्य पार्ने हतियार पनि वित्त हस्तान्तरण (Fiscal Transfer) नै हो। यस्तो बाध्यात्मक हतियार शर्त (Conditional) अनुदानको रूपमा उपलब्ध गराइन्छ (Anthoni, 2019) जसको उपयोग तोकिएको शर्तअनुसार तोकिएकै कार्यमा गर्नु पर्दछ।

वित्त हस्तान्तरणमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

वित्त हस्तान्तरण सङ्घीयता कार्यान्वयनको महत्त्वपूर्ण हतियार भएकोले सङ्घीय सरकारले सङ्कलन गरेको स्रोत तल्ला तहका सरकारले प्राप्त गर्ने अधिकार पनि मूल कानून मै लिपिवद्ध गरिएको हुन्छ। यसैअनुरूप नेपालको संविधानको धारा ५९ ले तीनै तहका सरकारले प्रयोग गर्न पाउने आर्थिक अधिकार सुनिश्चित गरेको छ। जसमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार संविधानको धारा ५९(१) लर दिएको छ। यसलाई अभ् सुदृढ बनाउन संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक कार्य प्रणाली कस्तो हुने र कसरी सञ्चालन गर्ने भन्ने विषयमा संविधानका विभिन्न भागमा अलग अलग

व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै के कति अधिकार कुन तहले प्रयोग गर्न पाउने भन्ने पनि संविधानको अनुसूचीमा स्पष्ट रूपमा लिपिबद्ध गरिएको छ। यसका अतिरिक्त संविधानको धारा ६० ले राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरणको व्यवस्था गरेका छ। विश्वका सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका अन्य मुलुकहरूले जस्तै नेपालको संविधानले पनि तल्लो तहका सरकारले संघ (स्थानीय तहले प्रदेशबाट समेत) बाट समानीकरण, सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदान पाउने अधिकार सुनिश्चित गरेको छ।

त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक अन्तःशुल्कबाट सङ्कलन भएको रकम विभाज्य कोषमा जम्मा गरी ७० प्रतिशत संघ, १५ प्रतिशत प्रदेश र १५ प्रतिशत स्थानीय तहलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले तोकेको मापदण्ड र आधार अनुसार सोही आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस व्यवस्थाका अलावा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी रकम पनि संघलाई ५० प्रतिशत, सम्बन्धित प्रदेशलाई २५ प्रतिशत र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई २५ प्रतिशत आयोगको सिफारिसमा प्रभावितको अनुपातमा समन्यायिक रूपमा बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था पनि यसै कानुनले गरेको छ। अनुदान वितरणको हकमा खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिसमा अनुदान वितरण गर्ने कानुनी व्यवस्था पनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ। यसका अतिरिक्त सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान वितरण गर्ने प्रक्रिया र आधार पनि यस ऐनले निर्धारण गरेको छ।

त्यस्तै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले राजस्व बाँडफाँट, वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण र प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा निर्धारण गर्दा आयोगले लिने आधार तोकेको छ। राजस्व बाँडफाँट गर्दा लिइने आधार बमोजिम आयोगले बाँडफाँट सिफारिस गर्दा पाँच वर्षको लागि विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्नुपर्ने र यी आधार र ढाँचा पाँच वर्षमा पुनरावलोकन गर्ने व्यवस्था पनि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनको दफा १५ मा गरिएको छ।

वित्त हस्तान्तरणमा वित्त आयोगको भूमिका

सङ्घले “प्रदेश र स्थानीय तह बिच हुने राजस्व र बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरणमा नेपालको संविधानले वित्त आयोगलाई महत्त्वपूर्ण भूमिका दिएको छ। संविधानमा सशर्त अनुदान” समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानुन बमोजिम हुने भनिएकोले अहिले अभ्यासमा समपूरक र विशेष अनुदान सरकारले वित्त आयोगको कार्यक्षेत्रभन्दा बाहिर राखेर निश्चित मापदण्डको आधारमा राष्ट्रिय योजना आयोग मार्फत आयोजना/कार्यक्रम छनौट तथा स्वीकृत गरी उपलब्ध गराउँदै आएको छ। सशर्त अनुदान भने वित्त आयोगले दिएको सुझावअनुसार नेपाल सरकारले वितरण गर्दै आएको छ। उल्लेखित अनुदानभन्दा महत्त्वपूर्ण र प्रदेश तथा स्थानीय तहको बजेटको मुख्य स्रोतको रूपमा लिइएको र प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो नीति कार्यक्रम र प्राथमिकताअनुसार बजेटमा समावेश गरी विनियोजन तथा खर्च गर्ने समानीकरण अनुदान वितरण भने वित्त आयोगले सिफारिस गरेको मापदण्ड (सूत्र) को आधारमा सरकारले बजेटमा छुट्ट्याइएको एकमुष्ट रकमबाट वितरण गरिदै आएको छ। संविधानको धारा ६०(३) ले प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने छ भनेर वित्त हस्तान्तरण हुने रकमको परिमाण यकिन गरी सिफारिस गर्ने अधिकार

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई सुम्पेको छ । तर प्रदेश र स्थानीय तहलाई कुन कुन अनुदान कति उपलब्ध गराउने भन्ने रकमको परिमाण यकिन गर्ने अधिकारबाट सरकारले वित्त आयोगलाई टाढा राखी सरकार स्वयंले स्वविवेकमा निर्णय गर्दै आफैँले रकमको परिमाण यकिन गरेर वित्त आयोगलाई आधार र ढाँचा निर्धारण (सुत्र) सिफारिस गर्ने कार्यमै सीमित गरेको छ ।

अर्कोतर्फ सङ्घीय सरकारले संविधानको धारा ६०(४) को व्यवस्था जसमा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ भन्ने व्यवस्थालाई पनि पालना गरेको देखिँदैन । हामीले २०७२ पछि सङ्घीयताको अभ्यास गर्न थाले पनि स्थानीय तहको निर्वाचन भएपछि आ.व.२०७४/७५ देखि मात्र सङ्घीयताअनुरूपको बजेट बनाउन थालेका हौं । यो पाँच वर्षको अवधिमा प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको विषयमा विश्व बैंकको सहयोगमा वित्त आयोगको लागि खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमता पहिचानसम्बन्धी एक अध्ययन सन् २०२० मा भएदेखि बाहेक यस विषयमा थप अध्ययन हुन सकेको छैन । विश्व बैंकको अध्ययनले पनि वास्तविक समस्या (Issues) लाई सम्बोधन गर्न नसकेको भनिँदछ । तर अध्ययन प्रतिवेदन भने हालसम्म सार्वजनिक भएको छैन ।

प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधानले दिएको अधिकार तथा जिम्मेवारीअनुसार कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक स्रोतको आवश्यकता पहिचान, उनीहरूको राजस्व परिचालन क्षमता र खर्चको आवश्यकता बिचको अन्तर (Gap) तथा उल्लेखित अन्तर (Gap) लाई कम गराउन आवश्यक स्रोतको पूर्तिका सम्बन्धमा अध्ययन नगरेसम्म प्रदेश र स्थानीय तहको वास्तविक खर्चको आवश्यकता पहिचान हुनै सक्दैन । हालकै तदर्थ व्यवस्थाले निरन्तरता पाउँदासम्म प्रदेश र स्थानीय तहले सङ्घलाई स्रोत साधनमा एकलौटी हालीमुहाली गर्यो भनी लगाउने आरोप र गनगनले निरन्तरता पाइरहने छ ।

वित्त हस्तान्तरण: अनुभव र अभ्यास

२०७४ सालमा स्थानीय तह गठन भए पछि बनेको आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को बजेट नै नेपालको पहिलो सङ्घीय बजेट हो । उक्त आर्थिक वर्षमा स्थानीय तह गठन भई सकेको तर प्रदेश सभाको निर्वाचन सोही वर्षको मध्यतिर मात्र हुने र प्रदेश सरकार गठन भई कार्यभार सम्हाल्दा आर्थिक वर्षको दुई तिहाइ अवधि समाप्त भई सक्ने हुनाले प्रदेशको लागि सामान्य सञ्चालन खर्चको रूपमा मात्र बजेट विनियोजन गरिएको थियो । तर स्थानीय तहको लागि भने आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा समानीकरण अनुदान १ खर्ब ४८ अरब ६४ करोड र सशर्त अनुदान ७६ अरब ४१ करोड गरी जम्मा २ खर्ब २५ अरब ५ करोड अनुदान हस्तान्तरणको व्यवस्था बजेटमा गरिएको थियो । यो रकम नेपाल सरकारको कुल बजेटमा १७.६ प्रतिशत र त्यस आर्थिक वर्षको कुल ग्राहस्थ उत्पादनको ६.५ प्रतिशत थियो । पहिलो सङ्घीय बजेट भएको र वित्त आयोग गठन नभइसकेको अवस्थामा राष्ट्रिय योजना आयोग समेतको सिफारिसमा जनसङ्ख्या, विकासको अवस्था र स्थानीय तहको क्षेत्रफललाई आधार मानेर त्यस वर्ष अनुदान सिफारिस गरिएको थियो । वित्त आयोग गठन नभएको, प्रदेश सरकारसमेत गठन नभइसकेको र राजस्व बाँडफाँटका आधार तयार हुन बाँकी नै रहेकोले उक्त आर्थिक वर्षमा राजस्वको बाँडफाँट (हस्तान्तरण) का आधार तयार हुन बाँकी नै रहेकोले उक्त आर्थिक वर्षमा राजस्व बाँडफाँट (हस्तान्तरण) भने गरिएको थिएन । तर स्थानीय तहहरू समेत सङ्घीयताको अभ्यासमा पहिलो पटक

सम्मिलित भएका र जनशक्तिको कमि, कार्य सम्पादन क्षमताको विकास हुन बाँकी र आवश्यक कानूनको अभाव एवम् जनप्रतिनिधिहरू नै अलमल्ल र अन्योलपूर्ण अवस्थामा रहेकोले उक्त अनुदान रकम समेत स्थानीय तहले लक्ष्य अनुसार खर्च गर्न सकेनन् ।

क) पहिलो सङ्घीय बजेट बनाउँदाको अनुभव

सङ्घीय बजेट तयार गर्ने क्रममा संवैधानिक अधिकार र दायित्व अनुसार सञ्चालन र आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न संघबाट सञ्चालन/कार्यान्वयन भएका आयोजना तथा कार्यक्रम स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्ने क्रममा खासगरी विकास आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको सम्बन्धमा विषयगत मन्त्रालयहरूले अर्थ मन्त्रालयसँग स्थानीय तह सक्षम नभई सकेको वैदेशिक सहायतामा सञ्चालन भएका आयोजना तथा कार्यक्रमहरू आफूहरूले दाताहरूसँग निकै अनुनय विनय गरेर प्राप्त गरेको, स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुँदा अधुरा र लथालिङ्ग हुनसक्ने जस्ता अस्वभाविक र केन्द्रकृत मानसिकताले जेलिएका नकारात्मक तर्क गरेर कार्यान्वयनको अन्तिम चरणमा पुगेका र भुक्तानी हुने अन्तिम अवस्थामा रहेका आयोजनाहरू हस्तान्तरण गर्ने नहुने अडान राखेका थिए । विषयगत मन्त्रालयहरूले आयोजना/कार्यक्रम हस्तान्तरण गर्न निकै आनाकानी गरेपछि अर्थ मन्त्रालयले सशर्त अनुदानमा नपरेका स्थानीय तहको अधिकार सूचीभित्र पर्ने तर विषयगत मन्त्रालयहरूबाट कार्यान्वयन भइरहेका आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमध्ये गाउँपालिका भित्रको रु. ५० (पचास) लाखसम्म, नगरपालिकाको रु एक करोडसम्म र उपमहानगरपालिका तथा महानगरपालिकाभित्रको रु. दुई करोडसम्म बजेट भएका आयोजनाहरू सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयहरूले साउन मसान्तभित्र तत् तत् स्थानीय तहमा रकमसहित अनिवार्य हस्तान्तरण गर्नुपर्ने र आवश्यक प्राविधिक सहयोग समेत उपलब्ध गराउनुपर्ने (अर्थ मन्त्रालय, २०७४) बाध्यकारी व्यवस्था विनियोजन ऐनमै गरिएको थियो । यसरी पहिलो सङ्घीय बजेटमा स्थानीय तहलाई पर्याप्त वित्त हस्तान्तरण गरी त्यसपछिका वर्षमा सरकारले चाहे पनि वित्त हस्तान्तरणमा कञ्जुस्याई गर्न कठिन हुने आधार तयार भएको थियो ।

तत्पश्चात आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को बजेट तर्जुमा गर्दासमेत वित्त आयोग गठन भई यसले राजस्व बाँडफाँट तथा समानीकरण र सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने मापदण्ड र आधारसमेत सिफारिस गरेकोले सोही मापदण्डको अधिनमा रहेर प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदान हस्तान्तरण गरिएको थियो । प्रदेश तथा स्थानीय तहका जनताप्रतिको दायित्व एवम् संवैधानिक अधिकारसमेतलाई ध्यानमा राखी आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा सशर्त अनुदानको तुलनामा निशर्तस्वरूपको समानीकरण अनुदान निकै बढी हस्तान्तरण गरिएको थियो । तर आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि त्यसको ठिक विपरीत सानातिना खुद्रे खालका आयोजनासमेत संघबाटै बजेटमा समावेश गरी सशर्त अनुदानमा समेटेर प्रदेश र स्थानीय तहमा पठाई समानीकरण अनुदान घटाउदै प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदानको बोझ बढाईयो । यो क्रम अहिले पनि निरन्तर चलिरहेको छ । त्यतिमात्र होइन, आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि प्रदेश र स्थानीय तहले खर्च गर्न नसकेको सशर्त अनुदानको रकम आर्थिक वर्ष समाप्त भएपछि फिर्ता गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था गरेर अनुदान फिर्तालाई संस्थागत तथा सङ्घको आयको स्रोतसमेत बनाइयो । यो अनुदान फिर्ता आर्थिक वर्ष २०७७/७८ र २०७८/७९ मा नेपाल सरकारको अन्य आयको रूपमा क्रमशः ४० अरब ४२ करोड र ४८ अरब ४६ करोड फिर्ता प्राप्त भएको देखिन्छ (FCGO, 2022) । यो सुदखोर प्रवृत्तिलाई अन्ततः प्रदेशहरूले पनि पछ्याई छाडे, जुन क्रमशः उनीहरूको बजेट आयको प्रमुख स्रोतकोरूपमा स्थापित हुँदै गएको छ ।

ख) वित्त हस्तान्तरणको अवस्था

विगत चार आर्थिक वर्ष र चालु आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा सङ्घीय बजेटमा व्यवस्था गरिएको अनुदान हस्तान्तरणको विस्तृत अवस्था तलको तालिकामा देखाइएको छ। यसअनुसार प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सङ्घीय बजेटको औषत २३.८ प्रतिशत अनुदान र राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदानसमेत गर्दा सङ्घीय बजेटको अनुपातमा औषत ३२.३ प्रतिशत वित्त हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा यो रकम औषत १२.२५ प्रतिशत हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च गर्ने क्षमता हेर्दा जनशक्ति व्यवस्थापन, सङ्गठन संरचना र आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयनमा देखिएका अन्य समस्याको कारण यो रकम पानि लक्ष्यअनुसार खर्च गर्नसमेत सकेका छैनन्। यसरी खर्च गर्न नसकी बाँकी रहने रकम अधिकाँश प्रदेश र स्थानीय तहको आगामी वर्षको बजेटको प्रमुख स्रोत बन्दै आएको छ। अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहले नत आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व सङ्कलनलाई प्रभावकारी बनाउन सकेका छन्, न उपलब्ध साधन स्रोतको महत्तम उपयोग गर्न नै। यस पाटोबाट अध्ययन गरेर प्रदेश र स्थानीय तहलाई सक्षम र जनता प्रति उत्तरदायी बनाउन भने ढिला भईसकेको छ।

तालिका १ - आ. व. २०७४/७६ देखि २०७९/८० सम्म सङ्घीय बजेटमा प्रस्तावित वित्त हस्तान्तरण (रकम रु. अरबमा)

सि.नं.	अनुदान शीर्षक	आ. व. २०७५/७६			आ. व. २०७७/७८			आ. व. २०७८/७९			आ. व. २०७९/८०		
		प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा	प्रदेश	स्थानीय	जम्मा
१	समानिकरण	५०.३	८५.२	१३५.५	५५.३	८९.९	१४५.२	५७.९	९४.६	२५२.५	६१.४	१००.२	१६१.६
२	सशर्त	६३.१	१०९.८	१७२.९	४४.५	१२३.९	१६८.४	३६.४	१६१.१	२०९.९	५७.२	१८३.७	२४०.९
३	सम्पूरक	५.०	५.०	१०.०	५.०	५.०	१०.०	५.७	६.७	१२.४	६.३	७.३	१३.६
४	विशेष	५.०	५.०	१०.०	५.०	५.०	१०.०	३.१	६.८	९.९	४.६	९.१	१३.७
५	जम्मा अनुदान	१२३.४	२०५.०	३२८.४	१०९.८	२२३.८	३३३.६	९९.९	२६२.७	३८७.३	१२९.५	३००.३	४२९.८
६	कुल बजेटमा हिस्सा (%)	९.४	१५.६	२५.०	७.२	१४.६	२१.७६	६.८	१७.८	२४.०	७.२	१६.७	२३.९
७	राजस्व बौद्धफाँट	५७.१	५७.१	११४.२	६५.४५	६५.४५	१३०.९	६१.०७	६१.०७	१२२.१४	८१.५	८१.५	१६३.०
८	जम्मा हस्तान्तरण	१८०.५५	२६२.१७	४४२.७२	१७५.३०	२८९.२७	४६४.५७	१६०.९३	३२३.८२	४८४.७५	२१०.९७	३६१.८८	५९२.८५
९	कुल बजेटमा हस्तान्तरण (%)	१३.७	१९.९	३३.६	११.४	१८.९	३०.३	१०.९	२१.९	३१.७	११.८	२१.३	३२.१
१०	कुलगाह्य अनुदानमा (%)	४.५	७.५०	१२.०	४.१	८.३	१२.४	३.९	८.१	१२.०	-	-	-

स्रोत: सम्बन्धित वर्षका बजेट बकव्य तथा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण पुस्तिका, अर्थ मन्त्रालय

क) प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र खर्चबिचको अन्तर

कराधिकारको बाँडफाँट गर्दा साबिकमा संघले सङ्कलन गरिरहेका र राजस्व सङ्कलनमा महत्त्वपूर्ण स्थान राख्ने मध्ये केही करहरू लगाउने संवैधानिक अधिकार पाएका कतिपय मुलुकमा प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू तुलनात्मक रूपमा सबल र सक्षम रहेका हुन्छन्। सरकारको महत्त्वपूर्ण आयको स्रोत मानिने व्यक्तिगत तथा संस्थागत आयकर, भन्सार, मूल्य अभिवृद्धि कर एवम् अन्तःशुल्क जस्ता मुख्य करहरू संघ मातहत नै रहने हुनाले संघको हातमा स्रोत साधनको डाडुपन्यू रहेको हुन्छ नै (Minassian, 1997)। त्यसैले संविधान निर्माण गर्दा ठाडो वित्तीय अन्तराल (Vertical Fiscal Gap) लाई न्यून गर्न र तल्लो तहका सरकार (Sub-national Government) लाई आवश्यक पर्ने आवश्यक स्रोत साधन उपलब्ध गराउन संविधान मै अनिवार्य रूपमा संघले राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यही व्यवस्था अनुरूप नै नेपालको संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको प्रावधान राखिएको हो। हामीकहाँ मुलुकको प्रमुख राजस्वको स्रोतको रूपमा रहेका आयकर, भन्सार एवम् मूल्य अभिवृद्धि कर र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्राप्त हुने रोयल्टीका प्रमुख स्रोतहरू संघकै अधिकार क्षेत्रमा राखिएको छ। साबिकमा संघले सङ्कलन गरिरहेका राजस्व स्रोतहरूमध्ये सवारी साधन कर र रजिस्ट्रेसन दस्तुर मात्र प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारमा गएका छन्। सेवा शुल्क, दण्ड, जरिवाना, दस्तुर जस्ता अन्य गैरकर प्रकृतिका स्रोत सेवा प्रवाहको आधारमा तीनै तहले सङ्कलन गर्न पाउने अधिकार रहेको छ। प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी भने बाँडफाँट गर्ने कानुनी व्यवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार तथा कार्य जिम्मेवारीको तुलनामा उनीहरू स्वयंले सङ्कलन गर्ने (आन्तरिक) राजस्व निकै कम भएको वास्तविक तथ्य आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को वास्तविक आन्तरिक आम्दानी र वास्तविक खर्चको निम्न तालिकाले पुष्टि गर्दछ।

तालिका २ - आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा प्रदेश र स्थानीय तहको आन्तरिक आय तथा बजेट खर्च (रु.करोडमा)

सि.नं.	विवरण	सातै प्रदेश सरकार	७५३ स्थानीय तह	जम्मा
१	कुल खर्च	१८८.९०	३९१.४४	५८०.३४
२	खुद आन्तरिक आय	१८.४१	५०.९४	६९.३५
३	कुल खर्चमा आयको अनुपात (%)	९.७४	१३.०१	११.९४
४	बजेट घाटा (न्यून) (%)	९०.२६	८६.९९	८८.०६

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, सन् २०२२

उपयुक्त तालिकाबाट प्रदेश र स्थानीय तहको स्रोत परिचालनको अवस्था अत्यन्तै न्यून देखिन्छ। जसले सङ्घीय अनुदान बिना प्रदेश र स्थानीय तह एक पाइला पनि अगाडि बढ्न नसक्ने तितो र आधारयुक्त वास्तविकतालाई स्वीकार्ने पर्ने देखाउछ।

क) कुल खर्चमा वित्त हस्तान्तरणको योगदान

सिद्धान्ततः वित्त हस्तान्तरण (राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरण) को प्रमुख उद्देश्य ठाडो वित्तीय अन्तराल (Vertical Fiscal Gap) कम गर्न र तुलनात्मक रूपमा सक्षम रहेको प्रदेश र स्थानीय तहको तुलनामा कमजोर सामर्थ्य भएका प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्याय हुने गरी समानुपातिक रूपमा तेर्सो/समतलीय अन्तराल

(Horizontal Fiscal Gap) कम गर्ने एवम् तल्लो तहको सरकारलाई दिइएको संवैधानिक कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न सघाउ पुग्ने गरी पर्याप्त रकम हस्तान्तरण गर्नु नै हो (RAO, 2005) । यही व्यवस्थाअनुरूप नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०७४/७५ देखि अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको माध्यमबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण (Fiscal Transfer) गर्दै आएको छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को बजेट खर्चमा राजस्व बाँडफाँट र अनुदान हस्तान्तरणको स्थान निम्न तालिकामा देखाइएको छ ।

तालिका ३ - आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदानको स्थान

(रु. अरबमा)

सि. नं.	विवरण	प्रदेश सरकार		स्थानीय तह		जम्मा हस्तान्तरण	
		रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
१	सङ्घीय अनुदान	११०.३५	६२.१६	२८४.२०	७४.२०	३९४.५५	७०.३८
२	राजस्व बाँडफाँट	६७.१८	३७.८४	७३.४०	१९.१६	१४०.५८	२५.०८
३	जम्मा सङ्घीय वित्त हस्तान्तरण	१७७.५३	१००	३५७.६०	९३.३६	५३५.१३	९५.४६
४	प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण	-	-	२५.४३	६.६४	२५.४३	४.५४
५	कुल वित्त हस्तान्तरण	१७७.९०	१००	३८३.०३	१००	५६०.५६	१००
६	कुल बजेट खर्च	१८८.९०	-	३९१.४४	-	५८०.३४	-
७	कुल बजेट खर्चमा वित्त हस्तान्तरण (%)	९३.९८	-	९७.८५	-	९६.५९	-

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, सन् २०२२ को तथ्याङ्कमा आधारित गणना

उक्त तालिकाअनुसार आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा सबै स्थानीय तहको कुल बजेट खर्च ३ खर्ब ९१ अरब ४४ करोड भएको छ, जसको ९७.८५ प्रतिशत स्रोत अनुदान तथा राजस्व बाँडफाँट (वित्त हस्तान्तरण) नै हो । त्यस्तै सातै प्रदेश सरकारको उक्त आर्थिक वर्षको खर्च १ खर्ब ८८ अरब ९० करोडमध्ये १ खर्ब ७७ अरब ५३ करोड वित्त हस्तान्तरणबाट प्राप्त भएको छ, जुन सबै प्रदेशको कुल बजेट खर्चको ९३.९८ प्रतिशत हो । प्रदेश र स्थानीय तह (Sub-National Government) को आम्दानी र खर्चको यस तस्बिरले हाम्रा प्रदेश र स्थानीय तहहरू राजस्व/स्रोत सङ्कलनमा कति कमजोर रहेछन् भन्ने स्पष्ट पारेको छ । त्यस्तै अर्को कटुसत्य के पनि हो भन्दा साबिकमा (सङ्घीय शासन प्रणाली कार्यान्वयन हुनु अगाडि) नेपाल सरकारले सङ्कलन गर्ने राजस्वका स्रोतमा सङ्घीय प्रणालीअनुरूप कार्य जिम्मेवारी र अधिकारको बाँडफाँटपश्चात पनि सङ्घकै एकाधिकार रहेको माथि तालिकामा उल्लेखित तथ्याङ्कले ऐनामा अनुहार देखिए जसरी छर्लङ्ग पारेका छन् ।

वित्त हस्तान्तरण (Fiscal Transfer), हामी कहाँ छौं ?

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले प्रकाशित गरेको पछिल्लो एकीकृत वित्तीय विवरण (Consolidated Financial Statement) का अनुसार आर्थिक वर्ष २०७७/०७८ मा तीनऔं सरकारको कुल खर्च (General Government Expenditure) १७ खर्ब ७७ अरब भएको देखिन्छ भने आम्दानी २० खर्ब ५६ अरब हुन पुगेको छ । जसमध्ये प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च ४ खर्ब ८० अरब छ । जुन कुल खर्चको २७.४ प्रतिशत हुन आउँछ । त्यस्तै आम्दानी तर्फको २० खर्ब ७७ अरब मध्ये प्रदेश र स्थानीय तहको आम्दानी ७ खर्ब ५५ अरब हो जुन तीनै तहका सरकारको कुल आयको ३६.७२ प्रतिशत हो । सङ्घीयताको अभ्यास

गरेका अस्ट्रेलिया, इन्डोनेशिया र भारतको समग्र सरकारी खर्चमा तल्ला तहका सरकारको खर्च हेर्दा क्रमशः ४३, ४५.२ र ५५.४ प्रतिशत रहेको देखिन्छ (Abiad, 2020)। हाम्रो प्रदेश र स्थानीय तहको आयको तुलनामा खर्च कम भएको कारण पनि ती देशहरूकोभन्दा कम देखिएको हो। आर्थिक वर्ष २०७७/०७८ मा प्रदेशहरूको समग्र आय २ खर्ब ६२ अरब भएता पनि उक्त आर्थिक वर्षमा बजेट खर्च भने १ खर्ब ८९ अरब (७२ प्रतिशत) मात्र भएको छ। त्यसैगरी स्थानीय तहको उक्त आर्थिक वर्षको कुल आय ४ खर्ब ९३ अरब रहेकोमा खर्च भने जम्मा ३ खर्ब ९१ अरब (७९ प्रतिशत) मा खुम्चिन पुगेको छ (FCGO, 2022)। जुन कमजोर बजेट खर्चको गतिलो उदाहरण हो।

सङ्घको कुल राजस्व सङ्कलन (Gross Revenue Collection) को आधारमा हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७७/०७८ मा सङ्कलन भएको कुल राजस्व ९ खर्ब ३५ अरब ९० करोडको ५०.७६ प्रतिशत वित्त हस्तान्तरण मार्फत प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएको छ। भारतमा सन् २०१९-२० मा यो तथ्याङ्क ४९.७ प्रतिशत (XV FC, 2020) देखिन्छ। त्यस्तै भारतमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरण ६.१० प्रतिशत (XV FC, 2020) रहेको छ भने हाम्रो स्थिति त्यसको तुलनामा निकै मजबुत (१२.२५) देखिन्छ। हुन त भारतीय अर्थतन्त्रको आकार निकै ठूला र त्यसको अनुपातमा अपेक्षाकृत राजस्व सङ्कलन हुन नसक्नुको कारण पनि यसो भएको हुनसक्छ। स्वायत्तताको उच्चतम अभ्यास गरिरहेको सङ्घीय मुलुक अमेरिकाको समग्र सङ्घ, राज्य र स्थानीय तहको खर्च सन् २०१८ मा संघको खर्च ६२ प्रतिशत देखिन्छ भने राज्य र स्थानीय तहको समग्र खर्च ३८ प्रतिशत मात्र छ। त्यस्तै राजस्व आम्दानीको स्रोततर्फ पनि राज्य र स्थानीय तहले सम्पत्ति कर, विक्री कर, व्यक्तिगत तथा संस्थागत आयकर र अन्य विभिन्न करहरू उठाउने पाउने अधिकार र उठाई रहेका छन्। तर पनि यिनीहरूको कुल राजस्व आयमा संघबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा औषत १८.१ प्रतिशत रहेको छ (CRS, २०२०)। यहाँ प्रस्तुत गरिएका विभिन्न मुलुकहरूको तथ्याङ्कसँग तुलना गर्दा हाम्रो प्रदेश र स्थानीय तहलाई जाने अनुदान र राजस्व बाँडफाँट (वित्त हस्तान्तरण) को रकमलाई कम आकलन गर्नुपर्ने देखिँदैन।

अबको बाटो

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको विगत पाँच वर्षको हाम्रो अभ्यास र अनुभवले यस क्षेत्रमा धेरै पाठ सिकाएको छ। यसले एकातिर प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकताको बारेमा विस्तृत अध्ययन गरी ठाडो वित्तीय अन्तराल (Vertical Fiscal Gap) कम गर्दै लैजानु पर्ने देखाएको छ भने अर्कोतर्फ प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने सशर्त अनुदान क्रमशः घटाउँदै समानीकरण अनुदान बढाउन आवश्यक देखिन्छ। किनकी अब सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने भिना मसिना आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा हात हाल्ने होइन। सङ्घले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सघाउ पुग्ने एवम् विशेष क्षेत्र “वर्ग र जातिको उत्थानमा लगानी गर्नुपर्ने” तल्लो तहबाट कार्यान्वयन गराउनु पर्ने विशेष प्राथमिकताका आयोजना तथा कार्यक्रमहरू र शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता जनताका आधारभूत आवश्यकतासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने सीमित आयोजना तथा कार्यक्रमहरू मात्र सशर्त अनुदानमा समेट्नु पर्छ। बजेटको ठूला हिस्सा सशर्त अनुदान मार्फत प्राप्त हुने तर निशर्त प्रकारको समानीकरण अनुदान क्रमशः घट्टै जानुले प्रदेश र स्थानीय तहले जनअपेक्षाअनुसार कार्यसम्पादन गर्न कठिन हुन्छ नै। त्यसैले विद्यमान अनुदान फिर्ता व्यवस्थालाई निरूत्साहन गर्न र सशर्त अनुदान घटाउँदै समानीकरण अनुदान बढाउन वित्त आयोगको भूमिका अत्यावश्यक देखिन्छ।

प्रदेश र स्थानीय तहले वित्त आयोग गठन हुनुभन्दा अगाडि देखिनै यस आयोगसँग अभिभावकीय भूमिकाको अपेक्षा राख्दै शीघ्र आयोग गठनको माग राखेका थिए । तर आयोगले उनीहरूको अपेक्षाअनुरूप भूमिका खेलेली संवैधानिक अधिकार र दायित्वअनुरूप खर्चको आवश्यकता र अनुदानको परिमाण सिफारिस गर्नबाट वञ्चित रही आधार र मापदण्ड सिफारिस गर्ने भूमिकामै सीमित रहन पुगेको छ । अनुदान हस्तान्तरणको परिमाण निर्धारणमा वित्त आयोगको भूमिका सुनिश्चित हुन सक्यो भने बल्ल आयोग प्रदेश र स्थानीय तहको साँच्चिकै अभिभावक बन्न सक्नेछ । यसतर्फ वित्त आयोग स्वयम् आफैँ अग्रसर हुनुपर्दछ ।

त्यस्तै, प्रदेश र स्थानीय तहले बारम्बार सङ्घले स्रोतमा एकाधिकार कायम गरेको गुनासो गरे पनि उनीहरू उपलब्ध स्रोतको उच्चतम उपयोगमा भने नराम्रोसँग चुकेका छन् । पूँजीगत खर्च अत्यन्त न्यून छ । आर्थिक अनुशासन उल्लङ्घनका घटनाहरू बग्नेलाइ बाहिर आएका छन् । महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा मात्र प्रदेश तहमा ७ अरब ४८ करोड बेरुजु देखिएको छ भने स्थानीय तहमा यो अङ्क ४३ अरब ९१ करोड (मलेपको कार्यालय, २०७९) छ । सङ्घमा बेरुजुको चाङ्ग बढ्दै गएर सम्हाल्नै नसकिने अवस्थामा पुगेर निको नहुने क्यान्सरको रूप धारण गरिरहेको बेलामा यो रोगले प्रदेश र स्थानीय तहलाई पनि गएको चार वर्षमै नराम्रोसँग गाँजिसकेको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका प्रतिवेदनहरूले प्रदेश र स्थानीय तहमा स्रोतको अत्यधिक दुरुपयोग भएको र भ्रष्टाचार मौलाउदै गएका घटना छरपष्ट पारेका छन् ।

त्यसैले स्रोत साधनको बेपर्वाह खर्च गर्ने, आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व सङ्कलनमा प्रभावकारिता ल्याउन उदासीन रहने, सङ्गठन संरचना र जनशक्ति ठिक्क आकारमा राखी मितव्ययी हुने भन्दा अनावश्यक संरचना र दरबन्दी बढाउदै सङ्गठनलाई भद्दा र बोझिलो बनाउदै जाने, सेवा सुविधामा अचाक्ली मरिहत्ते गर्ने, भविष्यमा थपे नसक्ने आर्थिक दायित्व बढ्ने गरी बजेटमा लोकप्रिय, वितरणमुखी र सबैलाई रिभाउने किसिमका योजना तथा कार्यक्रम ल्याउन तछाड मछाड गर्ने प्रवृत्ति प्रदेश र स्थानीय तहले त्याग्नु पर्छ । यस्ता विषयमा जनप्रतिनिधिहरू गम्भीर भएर सुधारको मार्गमा अगाडि बढ्नुको विकल्प छैन ।

त्यसैले अब सङ्घीयता कार्यान्वयनको विगत पाँच वर्षको अवधिमा भोगिएका तितामिठा अनुभवलाई मध्येनजर राख्दै वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या र चुनौतीलाई केन्द्र विन्दुमा राखेर सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले जनपक्षीय काम गर्नुपर्छ । जनताको आशा र भरोसालाई मर्न नदिन र साँच्चिकै गाउँगाउँमा सिंहदरबारको अनुभूति दिलाउन सुशासनका आधार स्तम्भ पारदर्शिता, जिम्मेवारी बहन, जनताप्रति उत्तरदायी, जनसहभागितामूलक विकास, कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन, राज्यका सबै क्षेत्र, तह र निकायमा समावेशी सहभागिता, मितव्ययीता र आर्थिक अनुशासनको पालनामा कुनै कसर बाँकी नराखी मनैदेखि आत्मसात गर्दै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले सुधारका प्रयासहरू थालेमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन सफल भई स्रोतको परिचालन र व्यवस्थापन जनअपेक्षाअनुरूप हुनेछ । त्यसैगरी सङ्घले पनि केन्द्रीकृत मानसिकता त्यागी संविधान प्रदत्त अधिकारको प्रयोगमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई काम गर्न दिनु पर्छ । यसको लागि आवश्यक स्रोत साधनको हस्तान्तरणमा कन्जुस्याई गर्नु हुँदैन । सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्ने एकमात्र उपाय यही हो ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७८) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतिरसौं वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७७/२०७८, काठमाडौं: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग अर्थ मन्त्रालय (२०७४) आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को बजेट वक्तव्य, काठमाडौं: अर्थ मन्त्रालय ।
कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्थासमिति ।

कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको संविधान (२०७२) कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।

मलेको कार्यालय (२०७९) महालेखा परीक्षकको उनान्साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन २०७९, काठमाडौं: महालेखा परीक्षकको (मलेको कार्यालय) कार्यालय ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (२०७५) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका, काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (वित्त आयोग) ।

सुवेदी, शान्तराज (२०७७) वित्तीय सङ्घीयता: नेपालको अभ्यास र चुनौती, नवौ राष्ट्रिय कर दिवस, स्मारिका, २०७७, काठमाडौं: आन्तरिक राजस्व विभाग ।

----- (2022). Government of Nepal, Consolidated Financial Statement, Fiscal year 2002/21, Kathmandu: Financial Comptroller General Office.

Abiad Abdul D and et al (2020). Strengthening India's Intergovernmental Fiscal Transfer, Learning from the Asian Experience, Manila: Asian Development Bank.

Anthoni, Obi Emeka (2019). Intergovernmental Fiscal Relations and Revenue Allocation in Nigeria: The Politics of Sharing the National Cake, Journal of Advertising and Public Relations, 2(1), pp 53-63.

Blumber, E. (2015). Federalism, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition, 2017, Stockholm: International IDEA, Retrieved from <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf>.

CRS (2020). Fiscal Federalism: Theory and practice, Prepared for members and Committees of Congress, Congressional Research Service (CRS), Retrieved from <http://crsreports.congress.org>, On Monday, 12 September 2022.

FCGO (2022). Daily Budgetary Comparative Analysis, Kathmandu: Financial Comptroller General Office, Retrieved from <https://www.fcgo.gov.np/daily-budgetary-analysis>, On Tuesday, 13 September 2022.

Kim, J. (2021), "Finding the right balance in the use of conditional grants", in Kim,

J. and S. Dougherty (eds.), Local Public Finance and Capacity Building in Asia: Issues and Challenges, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/17791e8c-en>.

Laul, T. N. (2018). Intergovernmental Fiscal Transfer in Germany, Nigeria and Ethiopia, Munich, Grin Verlag, <http://www.grin.com/document/464935>.

Minassian, Teresa, R. (1997). Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, In Teresa Ter-Minassian, eds. Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington: International Monetary Fund.

Rao, Govind. (2005) Changing Contours in Fiscal Federalism in India, New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy .

Subedi, S. R. (2076 BS). Fiscal Federalism: Contemporary Issues, A Paper Presented to the newly appointed Joint Secretaries of the Government of Nepal, at NASC, on 7 Magh, 2076.

XV FC (2020). Finance Commission in Covid Times, Report for 2021-26, Volume-I Main Report October 2020, XV Finance Commission, India (XV FC). Retrieved from <https://fincomindia.nic.in/ShowContent.aspx?uid1=3&uid2=0&uid3=0&uid4=0>

प्रदेश राजस्व परिचालनका उपायहरू

- निर्मलहरि अधिकारी

विषय प्रवेश

नेपालको संविधान, २०७२ ले सङ्घीयतालाई राज्य सञ्चालनको मूल आधार मानेको छ। सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण पक्ष वित्तीय सङ्घीयता रहेको हुँदा यसको कार्यान्वयनको सन्दर्भमा छाता ऐन (Umbrella Act) को रूपमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ लगायतका कानूनहरू तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा छन्। यी कानूनहरूले मूलतः खर्च जिम्मेवारी, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्त (राजस्व बाँडफाँट/अनुदान) हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण, वैदेशिक सहायता परिचालन, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन जस्ता विषयहरूमा मार्गनिर्देश गरेका छन्। यसका अतिरिक्त, प्रदेश तथा स्थानीय तहले जारी गरेका कतिपय कानूनहरूले पनि वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनलाई व्यवस्थित गरेका छन्। यति हुँदाहुँदै पनि सङ्घीय वित्त व्यवस्थापन कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा तर्जुमा भएका यी कानूनहरू हालको सन्दर्भमा कतिपय विषयमा अपर्याप्त पनि देखिएका छन्। कानून कार्यान्वयनको विगत पाँच वर्षको अनुभवको आधारमा कतिपय कानूनका प्रावधानहरू अमिल्दा पनि देखिएका छन्। तर यो छोटो लेखमा यी सबै विषयहरूमा चर्चा र विश्लेषण गर्न सम्भव नहुने हुँदा विशेषतः प्रदेशको राजस्व परिचालन र यससँग जोडिएका मुलभूत विषयहरूलाई मुद्दा (Issues) को रूपमा विश्लेषण गर्दै केही सुधारका विषयहरू अँल्याउने प्रयास गरिएको छ।

राजस्वको दायरा

नेपालको संविधानको अनुसूची ५ ले सङ्घको, अनुसूची ६ ले प्रदेशको र अनुसूची ८ ले स्थानीय तहको अधिकारको सूचीको व्यवस्था गरेको छ, जसमा राजस्वको अधिकार पनि उल्लेख छ। यिनै अधिकाभित्र रही अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले तीन तहको राजस्व अधिकारलाई व्यवस्थित गर्न खोजेको छ। संविधानका अनुसूचीहरूमा नै कतिपय कर तथा शुल्कहरू दोहोरो पर्न गएको सन्दर्भमा प्रस्तुत ऐनले एकल कर प्रशासनको प्रावधान राखी दोहोरो नपर्ने व्यवस्था मिलाउन खोजेको छ। उदाहरणका लागि, संविधानतः प्रदेश र स्थानीय तहको दुवैको अधिकार क्षेत्रमा रहेको सवारी साधन कर, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करलाई एकल प्रशासनबाट सञ्चालन गरी प्राप्त राजस्व बाँडफाँट गर्नेगरी तोकिएको छ भने सङ्घ र प्रदेशको साभ्ना अधिकारमा रहेको क्यासिनोलाई सङ्घको राजस्व अधिकारमा राखिएको देखिन्छ। यसरी प्रदेशलाई प्राप्त राजस्व अधिकार हेर्दा ५ ओटा करहरूमध्ये घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन कर एवम् स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनबमोजिमको दहतर बहतर शुल्कको ४० प्रतिशत हिस्सा र सवारी साधन करको ६० प्रतिशत हिस्सा मात्र प्रदेशले प्राप्त गर्दछ। प्रदेशको एकल अधिकारको रूपमा उल्लेखित एउटै कर “कृषिमा आयकर” पनि आयकर ऐन, २०५८ बमोजिम सङ्घको आयकरभित्र पर्दछ। नेपालमा कृषि पेसा मूलतः निर्वाहमुखी रहेको, विगतमा सङ्घले पनि कर छुट दिइरहेको अवस्थामा यो कर बागमती, लुम्बिनी र गण्डकी प्रदेशले सुरु गरे तापनि यसको असुली नगण्य रहेको छ। अन्य प्रदेशले त यो कर लगाउन उपयुक्त ठानिरहेका पनि छैनन्। यस अवस्थामा एकल अधिकार भनिएको यो कर पनि निष्प्रभावी जस्तै छ।

सङ्घको राजस्व अधिकार

कर: भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर ।
गैरकर: राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, जुवा चिठ्ठा, क्यासिनो, दण्ड जरिबाना ।

प्रदेशको राजस्व अधिकार

कर: घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, कृषिमा आयकर ।
गैरकर: सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिबाना ।

स्थानीय तहको राजस्व अधिकार

मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, सम्पत्ति कर, घरबहाल कर, भूमिकर (मालपोत), व्यवसाय कर ।
गैरकर: सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, दण्ड जरिबाना ।

स्थानीय तहको तुलनामा प्रदेशले सेवा प्रवाहको काम ज्यादै नगण्य रूपमा गर्ने अवस्था रहेको र कतिपय साभा अधिकारका क्षेत्रहरूको कानुन बनिनसकेको अवस्थामा, सेवाशुल्क दस्तुरबापतको गैरकर राजस्व पनि परिचालन गर्न सकेको अवस्था छैन । प्रदेशको गैरकर राजस्वको स्रोतको रूपमा रहेको पर्यटन शुल्क पनि साभा अधिकारको सूचीमा पनि परेकाले अन्योलता देखिएको छ । यसरी प्रदेशको आन्तरिक राजस्व परिचालनको दायरा असाध्यै साँघुरो छ । तसर्थ धेरैजसो प्रदेशको हकमा सङ्घबाट मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनको अन्तःशुल्क राजस्वबाट प्राप्त हुने १५ प्रतिशत राजस्व बाँडफाँट बापतको राजस्व रकम सार्वजनिक खर्चको मूलभूत स्रोतको रूपमा रहेको छ ।

देशको तीन तहका सरकारले परिचालन गरेको आर्थिक वर्ष २०७६/७७ र २०७७/७८ को औषत तथ्याङ्क हेर्दा, सङ्घले ८१ प्रतिशत, प्रदेशले ७.५ प्रतिशत र स्थानीय तहले ११.२ प्रतिशत राजस्व प्राप्त गरेको अवस्था देखिन्छ । सङ्घीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेको भारतमा सन् २०१८ मा परिचालन भएको छ । ४ ट्रिलियन डलरको राजस्वमा सङ्घको अंश ६४ प्रतिशत, प्रदेशको अंश २१ प्रतिशत र स्थानीय तहको अंश १५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । यद्यपि राजस्वको अधिकार कुन तहलाई कति प्रदान गर्ने भन्ने विषय ती तहका सरकारहरूले गर्ने कार्य जिम्मेवारी (Functionalities) र तिनले सङ्घबाट वित्तीय हस्तान्तरण (Fiscal Transfer) को रूपमा प्राप्त गर्ने अनुदान रकममा पनि निर्भर गर्दछ ।

तालिका १ - तीन तहको राजस्व सङ्कलन (रु. लाखमा)

सि.नं.	तह	आ.व. २०७६/७७		आ.व. २०७७/७८		२ वर्षको औषत प्रतिशत
		रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	
१.	संघ	८,४१,३१,२४	८२.९	८,६५,३७,१४	७९.७	८१.३
२.	प्रदेश	७०,४५,१५	६.९	८७,९४,३९	८.१	७.५
३.	स्थानीय	१,०३,८३,९५	१०.२	१,३२,५३,७७	१२.२	११.२
	जम्मा	१०,१५,६०,३४	१००	१०,८५,८५,३०	१००	१००

उल्लेखित पृष्ठभूमिमा प्रदेश राजस्वको हालको राजस्वको सङ्कुचित क्षेत्रलाई विस्तार र व्यवस्थित गर्नका लागि देहायबमोजिमको सुधार आवश्यक देखिन्छ :

(क) नेपालको संविधानमा हुने संशोधनका बखत हालको दोहोरो राजस्व अधिकारलाई मिलाई प्रत्येक तहको एकल राजस्व अधिकार स्थापित हुनेगरी पुनर्संरचना गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यसका साथै, सबै सङ्घीय शासन

व्यवस्था भएका मुलुकमा आयकर सङ्घको अधिकारभित्र पर्ने दृष्टान्त समेतको आधारमा कृषिमा आयकर सङ्घको अधिकारमा राख्न र नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि कर लागू गर्दाकै समयमा हटाइएको मनोरञ्जन करलाई विस्थापित गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

(ख) प्रदेशको हालको सङ्कुचित राजस्व अधिकारलाई क्रमशः विस्तार गर्नका लागि सङ्घले साभ्का अधिकारको सूचीमा रहेका सहकारी, शिक्षा, स्वास्थ्य, वनजङ्गल, खानी तथा खनिज, सम्पत्ति प्राप्त, साभ्भेदारी र एजेन्सी, प्रदेश सीमा नदी, पर्यटन, बीमा व्यवसाय सञ्चालन र व्यवस्थापन, भूमि नीति र सोसम्बन्धी विषयका कानुनहरू अविलम्ब अद्यावधिक गर्न आवश्यक छ । यी कानुनहरूबाट प्रदेशलाई थप अधिकारहरू प्रदान भएमा सेवा शुल्क, दण्ड जरिबाना जस्ता क्षेत्रबाट प्रदेशमा थप राजस्व परिचालन हुन सक्ने देखिन्छ । यसका लागि नेपाल सरकारको सक्रियता आवश्यक पर्दछ ।

(ग) प्रदेशको एकल अधिकारभित्रका वित्तीय संस्थाहरूको सञ्चालन, सहकारी संस्था, प्रदेशस्तरको विद्युत्, सिंचाइ र खानेपानी सेवा, यातायात परिवहन, उच्च शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, अभिलेख, खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन, प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, गुठी व्यवस्थापन जस्ता विषयका कानुनहरू बनाई ती क्षेत्रहरूबाट पनि राजस्व परिचालन गर्न सकिने अवस्था छ । यसर्थ यी विषयहरूका कानुन नबनाएका प्रदेशहरूले यथाशीघ्र कानुन तर्जुमा गरी आन्तरिक राजस्व परिचालन गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

प्रदेशहरूबिचको आन्तरिक राजस्व परिचालनको दायरा

नेपालको संविधान र सो अनुरूप तर्जुमा भएका सङ्घीय कानुनहरूले आन्तरिक राजस्व परिचालनका लागि समान क्षेत्रहरू तोके तापनि तिनले परिचालन गर्ने राजस्वमा ठूलो अन्तर (Gap) देखिएको छ । प्रदेशका करारोपणका क्षेत्रहरू समान भए तापनि सबैभन्दा बढी कर करीव १३ अरब ८ करोड सवारी साधन करबाट असुल भएको देखिन्छ जसको करिब ४७ प्रतिशत बागमती प्रदेशले मात्र असुल गरेको छ भने सबैभन्दा कम १३ कोड ४२ लाख, करिब १ प्रतिशत कर्णाली प्रदेशले असुली गरेको छ । त्यस्तै घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्कको सबै प्रदेशको असुली ११ अरब ११ करोडमध्ये करिब ७१ प्रतिशत बागमती प्रदेशले असुल गरेको छ भने कर्णाली प्रदेशले ०.१७ प्रतिशत असुल गरेको देखिन्छ । यसो हुनुको मूल कारण, सवारी तथा ढुवानी साधनहरूको पैठारीमा ऋण लगानीका लागि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको सुविधा बागमती प्रदेशमा सहज रहेको र त्यस्ता वित्तीय संस्थाहरूको नाममा सुरु दर्ता बागमती प्रदेशमा गर्न सहज हुने र दर्ता भएको प्रदेशमा नवीकरण गर्न सहज हुने हुँदा सवारी साधन दर्ता तथा नवीकरण शुल्कको रकम बागमती प्रदेशमा अधिक उठेको र सुदूरपश्चिम तथा कर्णालीजस्ता प्रदेशमा अत्यधिक न्यून असुल भएको अवस्था छ । त्यस्तै अवस्था घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्कमा पनि देखिएको छ । मूलतः बागमती प्रदेशमा भएको अधिकतम सहरी विकासले ती क्षेत्रहरूको घरजग्गाको कारोबार मूल्य बढी हुने र अन्य आर्थिक क्रियाकलापका कारण घरजग्गा रजिस्ट्रेशनको कारोबार सङ्ख्या बढी हुने तर गण्डकी, सुदूर पश्चिम, कर्णाली जस्ता प्रदेशमा सहरीकरण कम रहेको र ती प्रदेशमा आर्थिक कारोबार पनि न्यून रहेको हुँदा घरजग्गाको रजिस्ट्रेशन शुल्कको राजस्व परिचालनमा पनि ठूलो अन्तर देखिएको छ ।

तालिका २ - सात ओटा प्रदेशको आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को राजस्व सङ्कलनको अवस्था

(रु. हजारमा)

करका शीर्षक	प्रदेश १	मधेश	बागमती	गण्डकी	लुम्बिनी	कर्णाली	सुदूर पश्चिम
घर जग्गा रजि. दस्तुर	१,३८,९७,३२	७९,७४,७७	६,७९,७६,२६	६९,५९,११	१,०६,६२,१०	१,९१,८९	३३,९४,९१
सवारी साधन कर	१,५१,६५,२४	१,०३,२२,११	६,१३,३६,२१	१,१२,०६,९२	१,४४,५५,३१	१३,४१,९१	४६,६५,०१
मनोज्ञन कर	१८	-	९,६३	-	१,६०	-	-
कृषिमा आयकर	-	-	२,१२,३३	४,९८	१,४९,२२	-	-
विज्ञापन कर	१७,९६	५	५,१३,२८	१५	१८,१२	-	७,६२
अन्य शुल्क जरिवाना	८१,२२,६१	१,७३,५५,६०	३,२०,४६,३३	१,१५,१२,३५	२,३६,९६,२६	१७,५०,०४	१५,९३,१५
कुल आन्तरिक राजस्व	३,७२,०३,३१	३,५६,५२,५३	१६,२०,९४,०४	२,९६,८३,५१	४,८९,८२,६१	३२,८३,८४	९६,६०,६९
राजस्व बाँडफाँट	८,६५,९९,९२	८,७९,४४,६५	८,९३,१४,२८	६,४९,११,२६	८,३५,०४,९३	६,२७,१३,००	६,७२,८७,५७
कुल जम्मा	१२,३८,०३,२३	१२,३५,९७,१८	२५,१४,०८,३२	९,४५,९४,७७	१३,२४,८७,५४	६,५९,९६,८४	७,६९,४८,२६

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त अप्रकाशित कच्चावारी विवरण अनुसार तयार गरिएको

नोट : आन्तरिक राजस्वमा निकासी फिर्ता वेरुजू असुली र अनुदान फिर्ता समावेश छैन । यातायात क्षेत्रको अन्य आमदानी अन्य शुल्कमा समावेश छ ।

यसरी सबै प्रदेशहरूको आन्तरिक राजस्व परिचालनको क्षेत्राधिकार समान भए तापनि त्यसबाट परिचालन हुने राजस्वको सम्भाव्यताहरू (Potentialities) मा फरक हुँदा प्रदेशहरूले परिचालन गर्ने आन्तरिक राजस्वमा ठूलो अन्तर देखिएको छ, जसले गर्दा बढी विकसित प्रदेशले बढी राजस्व परिचालनको अवसर पाएको र अपेक्षाकृत कम विकसित प्रदेशहरू राजस्व परिचालनको अवसरबाट वञ्चित रहेको अवस्था देखिएको छ । यसर्थ, यस सम्बन्धमा देहायबमोजिम सुधार गरी यस प्रकारको अन्तरलाई न्यून गर्दै जान उपयुक्त हुन्छ ।

(क) नेपालको संविधानका धारा २३६ ले प्रत्याभूत गरेको वस्तुको ढुवानी र सेवाको विस्तारलाई निर्बाध रूपमा राख्न र सवारी तथा यातायातको व्यवस्थापनको क्षेत्रमा देखिएको द्वैध प्रशासन (सङ्घ तथा प्रदेश) को अन्त्य गर्न, सेवाग्राहीलाई एकल द्वारबाट सबै सेवा प्रदान गर्न र प्रदेश तथा स्थानीय तहको सवारी साधन करबापतको राजस्व परिचालनलाई न्यायोचित बनाउन सवारी साधन तथा यातायात व्यवस्थापनसम्बन्धी हालको कानून, संरचना र प्रशासनलाई सङ्घबाट सञ्चालन गर्ने गरी पुनरावलोकन गर्न र असुल हुने सबै सवारी साधन कर निश्चित सूत्रको आधारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूलाई वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउन सके हालको असन्तुलन न्यून गर्न सकिन्छ ।

(ख) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनबमोजिम घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्कको प्रशासन सङ्घबाट गरी प्राप्त राजस्व प्रदेश तथा स्थानीय तहमा बाँडफाँट गर्ने हालको व्यवस्था कायमै राख्ने हो भने प्रदेशगत रूपमा भएको असुलीको बाँडफाँटभन्दा देशभित्रको कुल असुलीलाई सबै प्रदेशहरू र स्थानीय तहमा निश्चित सूत्रको आधारमा बाँडफाँट गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्दा यो असन्तुलन घटाउन सकिन्छ । यस सम्बन्धमा सङ्गठनात्मक सुधारको बुँदामा थप स्पष्ट गरिएको छ ।

(ग) उल्लेखित बुँदा (क) र (ख) बमोजिम कानुनी व्यवस्था गर्न नसकेको अवस्थामा आन्तरिक राजस्व परिचालनमा देखिएको सम्भाव्यताको असन्तुलन कायम नै रहन्छ। यसलाई थप न्यायोचित बनाउनका लागि आन्तरिक राजस्व बढी परिचालन गर्नेलाई कम र आन्तरिक राजस्व कम परिचालन गर्नेलाई बढी वित्तीय हस्तान्तरण (Fiscal Transfer) हुने गरी सन्तुलन मिलाउन उपयुक्त हुन्छ। यसका अतिरिक्त, सङ्घले केन्द्रीय आयोजनामार्फत प्रदेशहरूमा गर्ने लगानीबाट पनि यसमा सन्तुलन मिलाउन मनासिब देखिन्छ।

राजस्व बाँडफाँट

संविधानबमोजिम तीन ओटा तहको लागि तोकिएका अधिकारसूची अनुसारको क्षेत्रबाट परिचालन हुने आन्तरिक राजस्वको अतिरिक्त माथिल्ला तहका सरकारबाट आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रही उठाएको राजस्व तल्लो तहमा बाँडफाँट हुने (Vertical Sharing) प्रणाली अनुरूप अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ बमोजिम नेपाल सरकारले उठाएको मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनको अन्तःशुल्क रकममध्येको १५ प्रतिशत राजस्व पनि प्रदेशको राजस्वको स्रोतभित्र पर्दछ। यसरी सङ्घबाट सङ्कलन भई प्रदेशका लागि छुट्याइएको उल्लेखित १५ प्रतिशत राजस्व प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा हुने र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ मा उल्लेखित आधार (सूचकहरू) को अधीनमा रही बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था छ। ऐनमा उल्लेखित यी आधारहरूलाई देहायबमोजिमको भाराङ्क (Weightage) दिई आयोगले नेपाल सरकारलाई बाँडफाँट सम्बन्धमा सिफारिस गर्दछ।

(अ) जनसङ्ख्या तथा जनसंख्यिक विवरण	६० प्रतिशत
(आ) क्षेत्रफल (भूगोल)	१५ प्रतिशत
(इ) पूर्वाधार विकास	१० प्रतिशत
(ई) मानव विकास सूचकाङ्क	५ प्रतिशत
(उ) खर्चको आवश्यकता	५ प्रतिशत
(ऊ) राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास	३ प्रतिशत
(ए) विशेष अवस्था	२ प्रतिशत

जम्मा

१०० प्रतिशत

माथि उल्लेखित भाराङ्कको आधारमा प्रदेशगत रूपमा हेर्दा देहाय बमोजिमको हिस्सा रहेको देखिन्छ।

सि नं	प्रदेशको नाम	आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा	आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा
१	प्रदेश नं १	०.१५९६९७१०	०.१५६१३९०
२	मधेस प्रदेश	०.१६२१७९९०	०.१५५९१७०
३	बागमती प्रदेश	०.१६४७०२५८	०.१५८८६७७
४	गण्डकी प्रदेश	०.११९७०१४१	०.१२४०१५९
५	लुम्बिनी प्रदेश	०.१५३९८९७४	०.१५५०३२३
६	कर्णाली प्रदेश	०.११५६४८६४	०.१२११००१
७	सुदूरपश्चिम प्रदेश	०.१२४०८३६३	०.१२८९२८०

सि नं	प्रदेशको नाम	आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा	आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा
	जम्मा	१.००	१.००

उल्लेखित हिस्साका आधारमा नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई देहाय बमोजिमको राजस्व बाँडफाँटबाट हस्तान्तरण भएको छ ।

सि नं	प्रदेशको नाम	आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा राजस्व बाँडफाँटको रकम रु हजारमा	आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा राजस्व बाँडफाँटको रकम रु हजारमा
१	प्रदेश नं १	६,४२,६५,७८	८,६५,९९,९२
२	मधेश प्रदेश	६,५२,६३,७१	८,७९,४४,६५
३	बागमती प्रदेश	६,६२,८०,११	८,९३,१४,२८
४	गण्डकी प्रदेश	४,८१,७०,६३	६,४९,११,२६
५	लुम्बिनी प्रदेश	६,१९,६८,९९	८,३५,०४,९३
६	कर्णाली प्रदेश	५,०७,२७,००	६,२७,१३,००
७	सुदूरपश्चिम प्रदेश	४,९९,३४,०९	६,७२,८७,५७

राजस्व बाँडफाँटको अड्कहरू हेर्दा सबैभन्दा बढी प्राप्त गर्ने प्रदेशले रु. ८ अरब ९३ करोड १४ लाख प्राप्त गरेको देखिन्छ र सबैभन्दा कम प्राप्त गर्नेले रु. ६ अरब २७ करोड १३ लाख प्राप्त गरेको छ । यसरी यी दुईको बिचमा रु. २ अरब ६६ करोडको अन्तर देखिएको छ जुन करिब ४३ प्रतिशत हुन आउँछ । यसरी हेर्दा आन्तरिक राजस्व परिचालनमा सबैभन्दा बढी सम्भाव्यता (Potentialities) र असुली भएको प्रदेशले नै राजस्व बाँडफाँट वापतको रकम पनि बढी प्राप्त गरेको र आन्तरिक राजस्व सम्भाव्यता र असुली, कम भएको प्रदेशले राजस्व बाँडफाँट वापतको रकम कम प्राप्त गरेको अवस्था पनि देखिएको छ । यसका अतिरिक्त, पूर्वाधार विकास, मानव विकास सूचकाङ्क र विशेष अवस्थाका सूचकहरू कमजोर भएको आधारमा ती सूचकहरूको भाराङ्कले पूर्णाङ्क प्राप्त गर्ने अवस्था छ । यसले गर्दा प्रदेशहरूले पूर्वाधार विकास, मानव विकास र विशेष अवस्था अन्तर्गतको आर्थिक सामाजिक असमानता सूचकमा सुधार गर्दै जाँदा, तिनले प्राप्त गर्ने सूचकको भाराङ्क (Weightage) घट्ने जसको परिणामस्वरूप बाँडफाँट हुने राजस्व पनि घट्ने अवस्था सृजना हुने देखिन्छ । अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा देहाय बमोजिमको सुधार आवश्यक छः

(क) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १५ को उपदफा ३ र ४ को अधिनमा रही राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व बाँडफाँटका स्वीकृत आधार र ढाँचामा पुनरावलोकन गर्दाका बखत जनसङ्ख्या तथा जनसांख्यिक विवरणमा दिइएको भारमा आंशिक पुनरावलोकन आवश्यक देखिन्छ जसले राजस्व बाँडफाँटमा प्रदेशहरूबिच हाल देखिएको अन्तर (Gap) लाई कम गरोस् ।

(ख) पूर्वाधारको विकासको अवस्था, मानव विकास सूचकाङ्क र विशेष अवस्थाका सूचकहरू अन्तर्गतको आर्थिक सामाजिक अवस्थामा विनियोजन बढाई थप सुधार गरेको अवस्थामा कार्यसम्पादनको आधारमा भाराङ्क (Weightage) प्रदान गर्ने व्यवस्था आवश्यक देखिन्छ । यो व्यवस्था पनि भाराङ्कमा संशोधन गर्दाका बखत आयोगले थप स्पष्ट गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

मालपोत कार्यालय हस्तान्तरण

नेपालको संविधानको अनुसूची-५ बमोजिम संघले भू-उपभोग नीति बनाउने, अनुसूची-६ बमोजिम प्रदेशले भूमि व्यवस्थापन र जग्गाको अभिलेख राख्नको साथै घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क असुल गर्ने, अनुसूची-७ बमोजिम संघ तथा प्रदेशले भूमि नीति र सो सम्बन्धी कानुन बनाउने र अनुसूची-८ बमोजिम स्थानीय तहले घरजग्गा रजिस्ट्रेसनको साथै घरजग्गा धनीपुर्जा वितरण गर्ने व्यवस्था छ। उल्लेखित संवैधानिक व्यवस्था कार्यान्वयनको सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय तह दुवैको क्षेत्राधिकारमा रहेको घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कलाई एकल कर प्रशासनको अवधारणा अनुरूप अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ५ बमोजिम घरजग्गा रजिस्ट्रेसन दर प्रदेशले लगाउने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले उठाउने व्यवस्था छ। तर उक्त ऐनको उल्लेखित व्यवस्थालाई कार्यान्वयन नगरी सङ्घीय आर्थिक ऐनको दफा ३२ ले अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिमको घरजग्गा शुल्क उठाउन प्रदेश तथा गाउँपालिका वा नगरपालिकामा साधन, स्रोत, प्रविधि, जनशक्ति तथा कार्यालय व्यवस्थापन नभएसम्म नेपाल सरकारको सम्बन्धित कार्यालयले प्रदेशले निर्धारण गरे बमोजिम दर अनुसारको शुल्क उठाई सोही ऐनले व्यवस्था गरे बमोजिमको सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय सञ्चित कोषमा दाखिला गर्ने व्यवस्था अनुरूप साबिक बमोजिम सङ्घीय मालपोत कार्यालयहरूले घर जग्गा अभिलेख राख्ने, घरजग्गा रजिस्ट्रेसन पारित गर्ने र घरजग्गाको धनीपुर्जा वितरण गर्ने लगायतका कार्यहरू गर्दै आएको छ।

हाम्रो जस्तो देशमा भूमि नीति, भूमि व्यवस्थापन, घरजग्गाको अभिलेख, रजिस्ट्रेसन पारित, धनीपुर्जा वितरण जस्ता विषयहरू संवेदनशील छन्। तर आर्थिक ऐनले उल्लेख गरेभै गाउँपालिका, नगरपालिका यो कार्यको लागि साधन, स्रोत, प्रविधि, जनशक्ति र कार्यालय व्यवस्थापनको समस्या ज्यूँ का त्युँ रहेको अवस्थामा एकैपटक सङ्घीय मालपोत कार्यालयहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने कार्यक्रम आएको देखिन्छ। यी कार्यालयहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्दा, यिनीहरू अधिकांश साबिकको जिल्ला सदरमुकाममा रहेको हुँदा यिनीहरूको अभिलेख विवरण टुक्र्याएर हरेक स्थानीय तहमा बाँडफाँट गर्ने कार्य एकातिर जटिल छ भने यी कार्यालयले हाल गरिरहेको जग्गाको अभिलेख र भूमि व्यवस्थापनको काम स्थानीय तहमा लैजाँदा संविधानले प्रदान गरेको प्रदेशको अधिकार सङ्कुचित हुन जान्छ। घरजग्गा रजिस्ट्रेसनको दर तोक्ने अधिकार ऐनले प्रदेशलाई दिएको पृष्ठभूमिमा प्रदेशको भूमिसम्बन्धी कानुन तर्जुमा, घरजग्गाको अभिलेख र जग्गा प्रशासनको कार्य प्रदेशमा रहनु संवैधानिक र कानुनी दुवै दृष्टिले आवश्यक छ। यसो हुँदा साबिकका सङ्घीय मालपोत कार्यालयहरू टुक्र्याएर सोभै स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्दा पर्ने जटिलता र विद्यमान संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाको सन्दर्भमा पुनर्विचार गर्न उपयुक्त देखिन्छ। अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा संवैधानिक प्रावधानको प्रतिकूल नहुनेगरी देहाय बमोजिम गर्न मनासिव हुन्छ।

(क) नेपालको संविधान बमोजिम संघले भू-उपयोग नीति बनाउने, भूमि नीति बनाउने र सो सम्बन्धी कानुन बनाउन सक्ने हुँदा, मुलुकको समग्र भूमि व्यवस्थापनलाई सम्बोधन गर्ने गरी हालको मालपोत ऐन लगायत जग्गा प्रशासन सम्बन्धी अन्य ऐनहरूलाई मिलाई छाता ऐन (Umbrella Act) को रूपमा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी सङ्घीय ऐन तर्जुमा गर्न आवश्यक छ, जसले संविधानको प्रावधान अनुरूप प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारी अझ स्पष्ट गरोस्।

(ख) संघ मातहत जिल्ला स्थित मालपोत कार्यालयले गर्दै आएको जग्गाको अभिलेख र भूमि व्यवस्थापन र घरजग्गा रजिस्ट्रेसन सम्बन्धी कार्य संविधानतः प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा पर्ने हुँदा यी कार्यालयहरू प्रदेश मातहत रहने गरी जस्ताकै तस्तै हस्तान्तरण गर्न उपयुक्त हुन्छ। यसका लागि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ५ मा संशोधन गरी प्रदेशलाई घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कको दर लगाउने र उठाउने समेत अधिकार दिन र उठाएका राजस्वको ४० प्रतिशत प्रदेश विभाज्य कोष मार्फत सम्बन्धित स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था मिलाउन मानसिव हुन्छ।

(ग) प्रदेशमा सङ्घीय मालपोत कार्यालयहरू हस्तान्तरण भएपछि घरजग्गा रजिस्ट्रेसन पारित गर्दा हाल स्थानीय तहको सिफारिस लिने प्रणालीलाई यथावत राख्ने र सिफारिस गर्ने स्थानीय तहमा प्रदेश मालपोत कार्यालयले घरजग्गाको धनीपुर्जा पठाइदिने र सोही अनुरूप स्थानीय तहबाट धनीपुर्जा वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउँदा संविधान अनुरूप हुन जान्छ।

(घ) हाल प्रदेशको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने कृषिमा आयकर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन शुल्क, दहत्तर बहत्तर शुल्क, सेवा शुल्कको प्रशासन र अनुगमन गर्ने काममा प्रदेशको जिल्लागत संरचना छैनन्। फलतः यी राजस्वको स्रोतहरू ओभरलमा परेका छन् र प्रभावकारी भएका छैनन्। यसर्थ मालपोत कार्यालयहरू प्रदेशमा हस्तान्तरण भएपछि मालपोत कार्यालय रहेको प्रदेशले जिल्लाभित्रका अन्य राजस्वको स्रोतहरूको समेत प्रशासन र अनुगमन गर्ने कार्य यी कार्यालयहरूलाई सुम्पदा लागत प्रभावी (Cost Effective) पनि हुने देखिन्छ।

यातायात र सवारी साधन कर

नेपालको संविधानको धारा २३६ ले एक प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश तथा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी तथा सेवाको विस्तारमा अवरोध गर्न वा कुनै कर शुल्क, दस्तुर वा महसुल लगाउन वा भेदभाव गर्न निषेध गरेको छ। संविधानको अनुसूची-६ बमोजिम संघले राष्ट्रिय यातायात नीति बनाउने अनुसूची-६ र ८ बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहले सवारी साधन कर उठाउने व्यवस्था गरेको छ भने अनुसूची-९ बमोजिम सवारी साधन अनुमति पत्रको विषय संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा-सूचीमा रहेको छ। उल्लेखित संवैधानिक व्यवस्था अनुरूप अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ५ ले सवारी साधन करको दर प्रदेशले लगाउने र उठाउने र दफा ६ बमोजिम यस्तो रकम प्रदेश विभाज्य कोषमा राखी साठी प्रतिशत प्रदेश सरकारलाई र चालीस प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरेको छ। सवारी साधन अनुमतिपत्रको सम्बन्धमा ऐनले स्पष्ट गरेको छैन। तथापि, यो दस्तुर प्रदेशले उठाई प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गरेको अवस्था छ। उल्लेखित संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको अतिरिक्त सङ्घीय यातायात ऐन तथा नियमवालीको प्रावधान समेतलाई दृष्टिगत गरी संघमा यातायात व्यवस्था विभागको संरचना छ भने सङ्घीय यातायात कार्यालयहरू प्रदेशमा हस्तान्तरण भएका छन्। प्रदेश यातायात कार्यालयहरूले सवारी साधन करको अतिरिक्त सवारी साधनको सङ्घीय आयकर, सडक निर्माण दस्तुर जस्ता राजस्वको पनि प्रशासन गर्दछन्।

मुलुकको यातायात तथा सवारी साधन प्रशासनको कानुनी व्यवस्था, संरचना र कार्यप्रणाली हेर्दा यसमा हालसम्म संघ तथा प्रदेशको द्वैध प्रशासन रहेको देखिन्छ। सवारी साधन अनुमतिपत्र (License) को लागि संघले तोकेको सफ्टवेयरमा प्रदेश यातायात कार्यालयहरूले दरखास्त लिने, लिखित परीक्षा सञ्चालन गर्ने,

ट्रायल परीक्षा लिने, परीक्षाको नतिजा प्रकाशन गरी सङ्घीय यातायात व्यवस्था कार्यालयमा पठाउने र विभागले अनुमति पत्र छपाई सम्बन्धित यातायात व्यवस्था कार्यालयहरूमा पठाएपछि वितरण गर्ने प्रचलन छ। यस्तो अनुमति पत्रको सफ्टवेयर वर्षौंदेखि हालसम्म पनि विक्रेता (Vendor) कै अधिनमा रहेको र नेपाल सरकारलाई हस्तान्तरण नभएकाले अनुमति पत्रको विवरणमा सामान्य त्रुटि भएमा प्रदेश यातायात व्यवस्था कार्यालय हुँदै सङ्घीय यातायात व्यवस्था विभाग र सम्बन्धित विक्रेता (Vendor) कहाँ पुग्नुपर्ने र विक्रेता (Vendor) ले सच्याएपछि मात्र पुनः विभाग हुँदै यातायात व्यवस्था कार्यालयमा विवरण सच्चिने अवस्था छ।

प्रदेश यातायात तथा सवारी साधन करको सम्बन्धमा प्रदेश आर्थिक ऐनको अतिरिक्त कतिपय प्रदेशले प्रदेश सवारी तथा व्यवस्थापन ऐन नबनाएका कारण हालसम्म पनि सवारी साधन तथा यातायात व्यवस्था ऐन, २०५४ आकर्षित भएको देखिन्छ। प्रदेश यातायात व्यवस्था कार्यालयले कतिपय दण्ड जरिवानाका प्रावधानहरूको कार्यान्वयन सङ्घीय ऐन बमोजिम असुल गरी कार्यान्वयन गरेको अवस्था पनि छ। प्रदेश ऐन नबनिसकेका प्रदेशका हकमा, सडक उपयोग अनुमति (Road Permit) दिने विषयमा पनि पुरानै सवारी साधन तथा यातायात व्यवस्था ऐन बमोजिम प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अध्यक्षताको समिति एकातिर छ भने अर्कोतिर अन्तर प्रदेश सडक उपयोग अनुमति र रात्रिकालीन भाडाका सवारी साधनको अनुमति यातायात व्यवस्था विभागले दिने गरेको छ।

प्रदेशहरूको आर्थिक ऐनले सवारी साधन करको सम्बन्धमा पनि छुट्टाछुट्टै दर कायम गरेका छन्। फलतः एक प्रदेशमा दर्ता भई अर्को प्रदेशमा वार्षिक कर बुझाउँदा नामसारीका बखत दर्ता भएको प्रदेशले उक्त प्रदेशको आर्थिक ऐन बमोजिम फरक परेको रकममा जरिवाना सहित असुल गर्ने व्यवस्थाले सेवाग्राही हैरानीमा रहेको अवस्था छ। प्रदेश आर्थिक ऐनबमोजिम ट्राफिक प्रहरीले गर्ने जरिवाना र सवारी साधन करबाहेकका अन्य शुल्क पनि प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा हुनुपर्नेमा सङ्घीय सञ्चित कोषमा दाखिला भएको अवस्था छ। सबै प्रदेशहरूको कार्यप्रणालीमा एकरूपता ल्याउन र सूचनाहरूमा सहज पहुँच पुऱ्याउन एउटै सफ्टवेयर सञ्चालनले सहज भएको अवस्थामा बागमती प्रदेशले यस आर्थिक वर्षदेखि आफ्नो छुट्टै सफ्टवेयर सञ्चालनमा ल्याएबाट उक्त प्रदेशमा दर्ता भएका सवारी साधन धनीले अन्य प्रदेशमा कर शुल्क बुझाउँदा कठिनाई भएको छ। विगतमा कुन कुन सवारी तथा दुवानी साधनले के कति कर बुझाउन बाँकी छ भनी यकिन गर्ने प्रणाली नभएको अवस्थामा बागमती प्रदेशमा मात्र एमबुस नम्बर प्रदान गर्ने व्यवस्थाले सवारी तथा दुवानी साधनको अभिलेख अद्यावधिक गर्न र पुरानो बक्यौता असुल गर्न उक्त प्रदेशलाई सहज भए पनि अन्य प्रदेशले यो लाभ प्राप्त गर्न सकेको अवस्था छैन।

नेपालको संविधानको धारा २३६ को व्यवस्था र यातायात क्षेत्रको संवेदनशीलताको पृष्ठभूमिमा यस क्षेत्रलाई एकांगी रूपमा (Isolation) प्रदेशगत रूपमा राखेर हेर्नुभन्दा यसको कानून, संरचना र यो कार्य प्रणालीमा प्रदेशगत विविधताको सट्टा एकरूपताको आवश्यकता टड्कारो रूपमा देखिएको छ। मुलुकको यातायात र सवारी तथा दुवानी साधनको व्यवस्थापनलाई छुट्ट्याएर हेर्न पनि अव्यवहारिक देखिन्छ। अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा देहाय बमोजिमका सुधार गर्न उपयुक्त हुन्छ।

(क) नेपालको संविधानको धारा २३६ बमोजिम एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको दुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर,

शुल्क, दस्तुर वा महसुल लगाउँन वा त्यस्तो सेवा वा वस्तुको ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न नपाइने व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न र यातायात र सवारी साधनलाई प्रदेशगत रुपमा व्यवस्थित तरीकाले सञ्चालन गर्नका लागि नेपाल सरकारले २०५४ सालको ऐनलाई व्यवस्थित गरी नयाँ यातायात तथा सवारी साधन सम्बन्धी छाता ऐन (Umbrella Act) ल्याउन आवश्यक छ जसले सबै प्रदेशको यातायात तथा सवारी साधनको व्यवस्थापनमा एकरूपता ल्याउन सहज हुन जान्छ ।

(ख) प्रदेश सवारी तथा यातायात व्यवस्था ऐन नबनाएका प्रदेशहरूले पनि यस सम्बन्धी प्रदेश ऐन बनाई कार्यान्वयनमा ल्याउन आवश्यक छ । यस्तो ऐनको प्रावधानहरू र प्रक्रियाहरूमा अन्य प्रदेशसँग एकरूपता कायम गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

(ग) सवारी साधन अनुमतिपत्र (License) मुलुक भरिका लागि एउटै हुने हुँदा हालकै प्रणाली अनुसार नेपाल सरकारको यातायात व्यवस्था विभागबाट जारी (Issue) गर्ने तर त्यसको सफ्टवेयर सम्बन्धित विक्रेताबाट नेपाल सरकारको नियन्त्रणमा अविलम्ब लिने र यसको जारी गर्ने सेवामा शिघ्रता ल्याउने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुन्छ, तर यो प्रणालीले सेवा प्रवाहमा ढिलाई हुने भएमा, सबै प्रदेशमा एकरूपता कायम गरी प्रदेशहरूबाटै जारी गर्न पनि सकिन्छ ।

(घ) सडक उपयोग अनुमति (Road Permit) का लागि अन्तर प्रदेश अनुमति नेपाल सरकारको यातायात व्यवस्था विभागले र प्रदेशभित्रको अनुमति प्रदेश यातायात व्यवस्था कार्यालयले जारी गर्ने गरी कानून निर्माण गर्दा बढी व्यवहारिक हुन्छ ।

(ङ) सवारी साधन दर्ता, नवीकरण लगायतका काममा सबै प्रदेशको कार्य प्रकृत्यामा एकरूपता र सूचनामा पहुँच पुनु अनिवार्य छ । अतः सबै प्रदेशको लागि एउटै प्रकारको सफ्टवेयर कार्यान्वयनमा ल्याउन अत्यावश्यक छ । यसका लागि नेपाल सरकारबाट समन्वय आवश्यक छ ।

(च) सबै प्रदेशहरूको सवारी तथा ढुवानी साधन दर्ता सवारीधनीको नागरिकताको आधारमा र नवीकरण बसोबास तथा नागरिकता दुबैका आधारमा गर्न सकिने व्यवस्था छ । प्रदेशगत रुपमा सवारी साधन करको दरमा फरक रहदा एक प्रदेशमा तिरिसकेको करमा नपुग कर अर्को प्रदेशमा जरिवाना सहित तिर्नु पर्ने प्रावधानले सेवाग्राहीहरूलाई अनावश्यक झन्झट र कठिनाई पर्न गएको छ । यसका लागि सबै प्रदेशहरूको सवारी साधन दर्ता, नवीकरण लगायतका दरमा प्रदेशगत एकरूपता आवश्यक देखिन्छ । यसका लागि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा ३३ बमोजिम नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठित अन्तरसरकारी वित्त परिषदको बजेट तर्जुमा पूर्व हुने बैठक नै उपयुक्त मञ्च (Forum) बन्न सक्छ ।

(छ) प्रदेश यातायात कार्यालयमा रहेको हालको अभिलेखबाट कुन कुन सवारी साधनले वर्षको के कति सवारी साधन कर तिर्न बाँकी छ र कुन सवारी साधनको बक्यौता कति छ भनी यकिन गर्न सकिएन । यसरी कुल बक्यौता यकिन गर्न नसकिएको अवस्थामा बागमती प्रदेशले हाल सञ्चालनमा ल्याएको एम्बुसड नम्बर उपयुक्त औँजार हुनसक्छ । अन्य प्रदेशमा पनि एम्बुसड नम्बर प्रचलन अनिवार्य भएमा सबै सवारी साधनले नयाँ नम्बर धारण गर्नका लागि हालको वर्षसम्मको सवारी साधन कर तिरी सक्नु पर्ने व्यवस्था भएमा एकातिर विगतको बक्यौता असुल भई राजस्वमा बढोत्तरी हुन्छ भने अर्कोतिर प्रत्येक सवारी साधनको राजस्व तिरेको विवरण पनि यकिन हुनेगरी अभिलेख (Record) पनि तयार हुने र यसपछि अद्यावधिक हुने अभिलेखको आधारमा प्रत्येक

वर्ष राजस्व तिर्न र बाँकी बक्यौता असुल गर्न पनि सहज हुने अवस्था बन्न सक्छ। यसका अतिरिक्त, विगतदेखि कार्यान्वयनमा रहेका अचलगत नम्बर र प्रदेशगत नम्बर निष्प्रभावी भई मुलुकभरिका सवारी/दुवानी साधनको एउटै नम्बर प्रणाली स्थापित हुन जान्छ।

(ज) प्रदेशका यातायात व्यवस्था कार्यालयहरूमध्ये भाडामा रहेका कार्यालयहरूका लागि यथाशिघ्र आधुनिक कार्यालय भवन बनाई सञ्चालनमा ल्याउन आवश्यक छ। पर्याप्त स्थान र काउण्टर सहितको ग्राहक मैत्री (Customer Friendly) कार्यालय भवन, स्टाफ क्वार्टर, परीक्षा हल, ट्रायल सेन्टर, प्रदूषण जाँचस्थल एउटै परिसरभित्र निर्माण भएमा एकातिर सेवा प्रवाहमा सहजता आउनेछ भने अर्कोतिर अभिलेख प्रणाली व्यवस्थित गर्न सकिनेछ। यसका लागि सम्बन्धित स्थानीय तहले जग्गा उपलब्ध गराउने र प्रदेश भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालयले निर्माणका लागि आवश्यक बजेट व्यवस्था गर्ने गरी प्रदेश र स्थानीय तहबिच सहकार्य हुन उपयुक्त हुन्छ।

(झ) हाल प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा भएको ट्राफिक प्रहरीले गरेको जरिवाना रकम सङ्घीय सञ्चित कोषमा जम्मा भएको अवस्था भएकोले सबै प्रकारका यस्ता आम्दानीहरू प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गर्न उपयुक्त हुन्छ।

(ञ) हाल प्रदेश यातायात कार्यालयले प्रयोग गरिरहेको Vehicle Registration System (VRS) र Revenue Management Information System (RMIS) का विचमा एकीकरण (Integration) भएमा राजस्व परिचालनमा सघाउ पुग्ने देखिन्छ।

प्रदेश र स्थानीय तहबिचको राजस्व बाँडफाँट

नेपालको संविधान र प्रचलित सङ्घीय कानून बमोजिम घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, दहत्तर बहत्तर शुल्क प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच तोकिएको दरमा बाँडफाँट गर्नुपर्ने अवस्था छ। यी राजस्वमध्ये घरजग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क हाल सङ्घीय मालपोत कार्यालयबाट असुल गरी विभाज्य कोषमार्फत प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पठाएको र सवारी साधन कर प्रदेश विभाज्य कोषमार्फत प्रदेश तथा स्थानीय तहमा विभाजन हुँदा हालसम्म यसमा समस्या देखिएको छैन। तर स्थानीय मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, दहत्तर बहत्तर शुल्क स्थानीय तहले असुल गरी ४० प्रतिशत राजस्व प्रदेशमा पठाउनुपर्नेमा यी स्रोतहरूबाट प्राप्त शत प्रतिशत राजस्व स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा भइरहेको र यी स्रोतहरूबाट स्थानीय तहहरूले कति राजस्व उठाए, त्यसमध्ये कति राजस्व प्रदेशले प्राप्त गर्न बाँकी छ भन्ने सम्बन्धमा प्रदेश सरकारले प्रतिवेदनसम्म पनि प्राप्त गरेको अवस्था छैन। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ६ को उपदफा (२) मा प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच बाँडफाँट हुने स्थानीय तहले उठाउने राजस्व स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्थालाई सङ्घीय आर्थिक ऐन, २०७७ ले संशोधन गरी सिधै स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने व्यवस्था गरेबाट यो समस्या उत्पन्न भएको देखिएको छ।

तालिका ३ - प्रदेश राजस्वको क्षेत्र

सि नं	राजस्वका क्षेत्रहरू	दर निर्धारण गर्ने निकाय	सङ्कलन गर्ने निकाय	प्रदेशको हिस्सा प्रतिशत	स्थानीयको हिस्सा प्रतिशत
१	कर राजस्व				
१.१	घर जग्गा रजिस्ट्रेसन	प्रदेश सरकार	स्थानीय तह	४०	६०
१.२	सवारी सधन	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार	६०	४०
१.३	मनोरञ्जन	प्रदेश सरकार	स्थानीय तह	४०	६०
१.४	विज्ञापन	स्थानीय तह	स्थानीय तह	४०	६०
१.५	कृषि आयमा कर	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार	१००	०
२	गैर कर राजस्व				
२.१	पर्यटन शुल्क	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार	१००	०
२.२	दण्ड जरिवाना	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार	१००	०
२.३	दस्तुर तथा शुल्क	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार	१००	०

अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा देहायबमोजिम सुधार गरी यसलाई व्यवस्थित गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

(क) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा (५) को उपदफा २ मा सङ्घीय आर्थिक ऐन, २०७५ को दफा ३३ ले गरेको संशोधन हटाई पूर्ववत अवस्थाको स्थानीय विभाज्य कोषको प्रावधान ब्युँताउनुपर्छ । यसो भएमा प्रदेश र स्थानीय तहबिच बाँडफाँट हुने राजस्व सुरुमा स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुने र सो कोषबाट ४० प्रतिशत प्रदेश सञ्चित कोषमा र ६० प्रतिशत स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गर्दा बाँडफाँट हुने राजस्वको लेखाङ्कन पारदर्शी हुने, अनुगमन गर्न सहज हुने र लेखा परीक्षण गर्न पनि सजिलो हुने देखिन्छ । यस सम्बन्धमा तत्काललाई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ५ को उपदफा (२) मा हुने संशोधन नेपाल सरकारको आर्थिक ऐनबाट पनि गर्न सकिन्छ ।

(ख) बाँडफाँट हुने राजस्वको स्रोत, दर, दायरा र यसको कार्य प्रणाली सम्बन्धमा प्रदेश अर्थ मन्त्रालय र स्थानीय तह बिच आर्थिक वर्षको सुरुवातमा र मध्यमा अन्तरक्रिया छलफल गरी समन्वय गर्न आवश्यक छ ।

(क) आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि यस आर्थिक वर्षसम्म स्थानीय तहहरू विशेषत महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका र नगरपालिकाहरूले सङ्कलन गरी स्थानीय सञ्चित कोषमा दाखिला गरेको मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर र दहतर/बहतर शुल्क लगायतको बाँडफाँट हुनुपर्ने राजस्व यकिन गर्ने संयन्त्र बनाई सो अनुरूप सम्बन्धित स्थानीय तहले बजेट व्यवस्था गरी स्थानीय सञ्चित कोषबाट ४० प्रतिशत राजस्व प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्ने प्रबन्ध गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।

(ख) विगतमा एकात्मक शासन व्यवस्थामा मूल्य अभिवृद्धि करको सुरुवातमा मनोरञ्जन कर खारेज गरिएको तर पुनः यो कर जीवित भएको सन्दर्भमा निजी क्षेत्रको चिन्ता र चासो रहेको हुँदा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जाने मूल्य अभिवृद्धि करको रकममा वृद्धि गरी यो स्रोत खारेज गर्नेतर्फ पनि नेपाल सरकारले सोच्नुपर्ने देखिन्छ ।

कृषिमा आयकर

कृषिमा आयकर नेपालको संविधानबमोजिम प्रदेशको एकल अधिकारमा रहेको छ र सङ्घीय आयकर ऐन, २०५८ ले यो करमा छुट दिएको अवस्था पनि छ । नेपालका सातओटा प्रदेशहरूमध्ये बागमती, गण्डकी र लुम्बिनी प्रदेशहरूले कृषि आयमा कर लगाई असुल गरेको अवस्था छ । यस्तो कर कृषि ज्ञान केन्द्रले

सङ्कलन गरी प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने प्रावधान छ। कृषि आयकरको सीमा हेर्दा, बागमती प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेशमा रु. ५ लाखसम्म र गण्डकी प्रदेशमा रु. १० लाख सम्मको वार्षिक आयमा कर छुट दिइ त्यसपछिको रु. ५० लाख सम्मको आयमा १.५ प्रतिशत र ५० लाख देखि १ करोड सम्म १.७५ प्रतिशत र सोभन्दा माथि २ प्रतिशत कर लगाइएको छ। अन्य सङ्घीय मुलुकहरूको विद्यमान अभ्यास (Practice) हेर्दा, सबै किसिमको आयकर सङ्घीय सरकारको क्षेत्राधिकारमा रहेको देखिएता पनि नेपाल र भारतमा संविधानले नै कृषिको आयकर प्रदेशलाई प्रदान गरेको देखिन्छ। अधिकांश कृषि उपज निर्वाहमुखी रहेको अवस्थामा यो करको दायरा त्यति विस्तृत देखिँदैन र कृषि पेसा माथिको आकर्षण घट्टै गएको अवस्थामा यस्तो आयमा करारोपण प्रत्युत्पादक हुनसक्ने विचारलाई पनि नजर अन्दाज गर्न सकिन्छ। तथापि, कृषिलाई व्यावसायिक पेसाका रूपमा विकास गर्ने उद्देश्यले तीन तहका सरकारले यस क्षेत्रमा गरेको लगानी (Investment), प्रदान गरेको नगद अनुदान, कृषि प्रणालीको निवेश (Inputs) मा दिएको अनुदान र कृषि ऋणमा दिएको ब्याज अनुदानको प्रभावकारिता अनुगमन समेत गर्नुपर्ने अवस्था छ। अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा देहाय बमोजिम गर्न उपयुक्त देखिन्छ।

(क) कृषिको आयलाई छुट्ट्याएर हेर्ने वा कृषिजन्य वस्तुको कुन तहसम्मको व्यवसायको आयलाई कृषि आयमा गणना गर्ने विषय नै जटिल रहेको र सबै प्रकारको आयकर संघको क्षेत्राधिकारमा रहेको पृष्ठभूमिमा सिद्धान्ततः यो करको प्रशासन संघमा राख्न उपयुक्त हुन्छ।

(ख) संविधानत यो कर प्रदेशमा रहेको पृष्ठभूमिमा अर्को व्यवस्था नभएसम्म यसलाई प्रदेशहरूले प्रशासन गर्नुपर्ने हुँदा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा र आयकर ऐन, २०५८ मा संशोधन गरी सङ्घीय आयकरमा “कृषि क्षेत्रको आयकर बाहेकको कर मात्र” सङ्कलन गरिने व्यवस्था मिलाउने र कृषि क्षेत्रको आयको सम्बन्धमा थप स्पष्टता ल्याउन आवश्यक छ।

(ग) व्यावसायिक कृषि, मत्स्य तथा पशुपालनका लागि विशेषतः संघ तथा प्रदेशबाट अनुदान प्राप्त गरिरहेका र बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट लिने ऋणमा ब्याज अनुदान प्राप्त गरिरहेका कृषकहरू, फर्म तथा कम्पनीहरूको कृषि तथा पशुजन्य उत्पादनबाट प्राप्त खुद आयमध्ये निश्चित रकमसम्म छुट दिई त्यसपछिको खुद आयमा निश्चित दरमा सबै प्रदेशले एकरूपता हुनेगरी आयकर लगाउनु मनासिव हुन्छ।

घरजग्गाको रजिस्ट्रेसन दर र मूल्याङ्कन

घरजग्गा रजिस्ट्रेसनको दर प्रदेश आर्थिक ऐनबाट तोकिएको कानुनी व्यवस्था छ। तदनुसार प्रदेशको आर्थिक ऐनहरूलाई प्रदेशगत रूपमा हेर्दा घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क घोषित थैली अङ्कमा ४ देखि ४.५ प्रतिशतसम्म र छोडपत्रमा १ देखि २.५ प्रतिशतसम्म दर तोकिएको छ। मुलुकको घरजग्गा प्रशासनमा प्रदेशगत रूपमा फरक फरक दर भई अनेकता हुँदा जग्गा प्रशासन लगायत मुलुकको आर्थिक प्रशासन जटिल बन्दै गएको छ। साथै, यस क्षेत्रमा हाल प्रदान गरिएका छुटहरू पनि वस्तुनिष्ठ छैनन्। उदाहरणका लागि, महिला सशक्तिकरणका दृष्टिले विगतमा महिलाको नाममा पारित हुने लिखितमा दिइएको आंशिक छुट, हाल कतिपय प्रदेशमा पति पत्नीको संयुक्त नाममा पारित हुने लिखितमा पनि प्रदान गरिएको छ।

घरजग्गा रजिस्ट्रेसन प्रयोजनार्थ घरजग्गाको तोकिएको न्यूनतम मूल्याङ्कन वा घोषित कारोवार मूल्यमध्ये जुन बढी हुन्छ सोही मूल्यमा प्रदेश आर्थिक ऐनबाट तोकिएको दरमा मालपोत कार्यालयले घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क असुल गर्ने व्यवस्था छ। मालपोत कार्यालयहरूबाट पारित हुने अधिकांश लिखितहरूमा तोकिएको मूल्य नै विक्रेताले घोषणा गर्ने प्रवृत्ति (Trend) रहेको हुँदा सोही मूल्यमा घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क असुली भएको

अवस्था छ । यसरी वास्तविक कारोवार मूल्य (Real Transaction Value) बढी हुने तर न्यूनतम मूल्याङ्कनमा पारित हुने प्रचलनले एकातिर घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कबाट असुली हुनुपर्ने राजस्व अपेक्षित रूपमा उठ्न सकेको छैन भने अर्कोतिर मुलुकभित्र अनौपचारिक अर्थतन्त्र (Informal Economy) ले नराम्ररी जरा गाड्दै गएको छ ।

तालिका ४ - सबै प्रदेशको आर्थिक वर्ष २०७६/७७ र २०७७/७८ को घरजग्गा रजिस्ट्रेसन दस्तुरको

विवरण

सि नं	प्रदेश	आर्थिक वर्ष २०७६/७७ (रु.)	कुल पारित संख्या	आर्थिक वर्ष २०७७/७८ (रु.)	कुल पारित संख्या
१	प्रदेश १	१,९७,२४,६०,३२७	१,२२,२१६	३,३८,०६,३३,८३६	१,६९,७२५
२	मधेश	१,८७,५०,९२,८१६	१,०३,६७९	२,८६,१०,०७,५०२	१,४२,४६९
३	बागमती	१०,२०,०१,७८,८२०	१,४८,६३२	१५,२७,५०,११,४७३	२,३३,५२८
४	गण्डकी	१,३७,६२,३२,०४५	४५,००२	२,२१,१२,८६,९६०	५०,८६६
५	लुम्बिनी	१,८१,४४,८४,८२२	१,०९,०२३	२,९६,३१,३७,५१०	१,५३,३७५
६	कर्णाली	२६,०६,३९,७८०	२५,४५२	३३,७५,२४,८२१	२८,६४५
७	सुदूरपश्चिम	६५,६१,१२,६७५	१५,७३३	१,०१,८०,०३,३०७	२१,८३४
	जम्मा	१८,१५,५२,०१,२८६	५,६९,७३७	२८,०४,६६,०५,४०९	८,००,४४२

स्रोत: भूमि व्यवस्थापन तथा अभिलेख विभागको आर्थिक वर्ष २०७६/७७ र २०७७/७८ को वार्षिक प्रगति प्रतिवेदनहरू

घरजग्गाको न्यूनतम मूल्याक्तन कायम गर्ने प्रयोजनार्थ मालपोत नियमावलीमा देहाय बमोजिम समितिको व्यवस्था छ:

- प्रमुख जिल्ला अधिकारी - अध्यक्ष
- जिल्ला समन्वय समितिको सभापति वा निजले तोकेको पदाधिकारी - सदस्य
- प्रमुख, जिल्ला नापी कार्यालय - सदस्य
- प्रमुख, आन्तरिक राजस्व कार्यालय - सदस्य
- प्रमुख, मालपोत कार्यालय - सदस्य

उल्लेखित समितिमा संविधानतः जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित निकाय वा राजस्व प्राप्त गर्ने निकाय प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व नै रहेको छैन । यसका अतिरिक्त घरजग्गाको न्यूनतम मूल्य कायम गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट नयाँ निर्माण भएका बाटाहरू/सडकहरूलाई नक्साङ्कन नगरिएबाट सडकले छोएका जग्गाहरू पनि सडक नभएको भनि कम मूल्यमा पारित भइरहेको अवस्था छ । यसरी न्यून मूल्याङ्कनको कारण शत प्रतिशत भन्दा बढी राजस्व चुहावट भइरहेको अनुमान छ । यसर्थ, यस क्षेत्रबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहले यथार्थ राजस्व प्राप्त गर्न र मुलुकको अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई निरुत्साहित गर्न देहाय बमोजिमका सुधारहरू अपेक्षित छन् :

(क) प्रदेशगत रूपमा घरजग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कको दरमा एकरूपता कायम गर्न उपयुक्त हुन्छ । यसो भएमा लगानीमा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा पनि हुँदैन । यसका लागि बजेट तर्जुमा पूर्व सङ्घीय अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा बस्ने अन्तरसरकारी वित्त परिषदको बैठकलाई उपयोग गरी सहमति कायम गर्न सकिन्छ ।

(ख) प्रदेश आर्थिक ऐनबाट प्रदान गरिएको छुटहरू, औचित्यहरू पुनरावलोकन गर्न र एकरूपता कायम गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

(ग) घरजग्गा मूल्याङ्कन प्रयोजनार्थ गठित न्यूनतम मूल्याङ्कन समितिमा सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व हुने गरी नेपाल सरकारले मालपोत नियमावलीको प्रावधानमा संशोधन गर्न आवश्यक छ ।

(घ) घरजग्गाको हाल न्यूनतम मूल्याङ्कन प्रत्येक वर्ष वृद्धि गर्दै कम्तीमा ३ वर्षभित्र वास्तविक कारोवार मूल्यको नजिक हुनेगरी पुनरावलोकन गर्न उपयुक्त हुन्छ । यसका लागि प्रत्येक पालिकाबाट नयाँ बनेका वा अपग्रेड भएका वा कालोपत्रे भएका बाटोघाटो समेतको नक्साङ्कन गर्दै लैजान आवश्यक छ । यसबाट अनौपचारिक कारोबार घट्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहको समेत राजस्व परिचालनमा उल्लेखनीय योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

(ङ) हालको मालपोत कार्यालयहरूको भौतिक पूर्वाधार तथा अभिलेख व्यवस्थापनका लागि वित्तीय स्रोत बढाउँदै जान आवश्यक छ ।

दोहोरो राजस्व प्रणाली

नेपालको संविधानका अनुसूचीहरूले नै तीन तहको बिचमा राजस्वका क्षेत्रहरूमा दोहोरोपना राखेको अवस्था छ । यसलाई केही हदसम्म अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले व्यवस्थित गरेको पनि छ । तथापि, कार्यान्वयनको चरणमा कतिपय राजस्वका क्षेत्रहरूमा दोहोरोपना पनि देखिएको छ । संविधानले प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनलाई प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा राखे तापनि सङ्घीय ऐन तथा नियमावलीले यसलाई सङ्कुचन गरेको छ । एउटै व्यवसायमा प्रत्येक तहको सरकारले फरक फरक करारोपण गर्दा व्यावसायिक वातावरण खज्मजिएको अवस्था पनि छ, जसका कारण निजी क्षेत्रबाट पटक पटक एकल कर प्रशासनको माग उठ्न थालेको छ ।

नेपालको संविधानको अनुसूची ५ ले पर्यटन दस्तुरलाई संघको अधिकारको सूचीमा, अनुसूची ६ ले प्रदेशको अधिकारको सूचीमा, अनुसूची ७ ले संघ र प्रदेशको साभ्भा अधिकारको सूचीमा र अनुसूची ८ ले स्थानीय तहको अधिकारको सूचीमा र अनुसूची ९ ले संघ प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभ्भा सूचीमा राखेको छ । यसरी एउटै विषय तीनै तहको अधिकारको सूचीमा पर्दा र त्यसको स्पष्टताको लागि सङ्घीय कानुन नबन्दा करारोपणमा अन्यौलता सृजना भएको छ । यो अवस्था अन्य आर्थिक क्षेत्रहरू वन जंगल, विद्युत्, सिंचाई, सहकारी, साभ्भेदारी, एजेन्सी, प्रदेशको सीमा नदी, उद्योग तथा खनिज, क्यासिनो, चिठ्ठा, बीमा व्यवसाय सञ्चालन आदिमा पनि आकर्षित भइरहेको अवस्था छ । यस्ता विषयहरूमा संघले स्पष्ट कानुन बनाउँन ढिला गर्दा, प्रदेशहरूले आ-आफ्नै तवरले कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्न थाल्दा तीन तहको बिचमा सृजना हुने आर्थिक द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न गाह्रो हुने देखिन्छ । यसका अतिरिक्त घर बहाल कर, व्यवसाय करमा पनि कानुनी रूपमा स्पष्टता नहुँदा दोहोरो पर्न गएको छ । सङ्घीय ऐनले दिएका कतिपय छुटहरूलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहले सो अनुरूप नगर्दा जटिलता उत्पन्न भएको छ । यसका अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहका समान प्रकृतिका स्रोतमा लाग्ने कर तथा गैरकरका दरहरूमा फरक हुँदा सेवाम्राही हैरान भएको अवस्था पनि छ । अतः प्रस्तुत सन्दर्भमा, देहाय बमोजिम हुन उपयुक्त देखिन्छ ।

(क) माथि उल्लेख गरेभै संघले साभ्भा अधिकारभित्रका आर्थिक विषयका कानुन यथाशीघ्र तर्जुमा गरी संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार (दायरा) स्पष्ट गर्न आवश्यक छ ।

(ख) तीन तहको संरचनामा दोहोरो पर्न गएका र एकै तहमा पनि फरक फरक दरमा रहेका राजस्व सम्बन्धी विषयहरूलाई नीतिगत सम्बोधन गर्नका लागि छुट्टै अन्तरसरकारी राजस्व प्रणाली सम्बन्धी छाता ऐन (Umbrella Act) बनाई कार्यान्वयनमा ल्याउन उपयुक्त हुन्छ ।

(ग) दर्ता नवीकरण, सिफारिस, नक्सापास, दण्ड जरिवाना जस्ता स्थानीय तहका करका साभा क्षेत्रहरू (Common Area) पहिचान गरी महानगर, उप-महानगरपालिका, नगरपालिका र गाउँपालिकाहरूबिच समान सेवामा समान दरमा राजस्व असुली गर्न मानसिव हुन्छ ।

उपसंहार

सङ्घीय शासन व्यवस्थाको सफलता वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा निर्भर गर्दछ । यसर्थ वित्तीय सङ्घीयताका महत्त्वपूर्ण पक्षहरूको विषयहरूमा सङ्घीय सरकार संवेदनशील हुनुपर्दछ । यसक्रममा सर्वप्रथम, वित्तीय सङ्घीयता अन्तर्गत मुलतः आर्थिक क्षेत्रहरू र राजस्वका अधिकारहरूमा देखिएका दोहोरोपना हटाउनलाई आवश्यक छ । यसका लागि आवश्यकतानुसार संविधान संशोधन र नयाँ कानुनहरूको तर्जुमा गर्न समेत सङ्घीय सरकार अग्रसर हुनुपर्दछ ।

सङ्घीयताको पूर्वशर्त भनेकै न्यायोचित वितरण प्रणाली हो । अतः प्रदेशहरूबिच राजस्व क्षेत्राधिकार एउटै भए तापनि त्यसको दायराका कारण आन्तरिक राजस्व परिचालनमा देखिएको असन्तुलनलाई सम्बोधन गर्न आवश्यक छ । यसका लागि राजस्व असुलीको एकद्वार प्रणाली (one door system) र सूचकहरूको आधारमा त्यसको बाँडफाँट एउटा विकल्प हुन सक्छ तर यसको लागि संविधान र विद्यमान कानुनहरूमा संशोधन आवश्यक पर्दछ । दोस्रो विकल्प भनेको संघले प्रदेशहरूलाई प्रदान गर्ने राजस्व र मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्क राजस्व बापतको राजस्व बाँडफाँटका हालका आधार तथा सूचकहरूमा पुनरावलोकन गरी आन्तरिक राजस्वको दायरा सांघुरो भई कम राजस्व परिचालन गरिरहेका प्रदेशलाई बढी राजस्व हस्तान्तरण हुने (Revenue Transfer) व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ । साथै आन्तरिक राजस्व परिचालनको असन्तुलनलाई संघले प्रदान गर्ने समानीकरण अनुदान (Equalization Grant) का सुत्र (Formula) मा पुनरावलोकन गरेर पनि स्रोत बाँडफाँटको यो असन्तुलनलाई कम गर्न सकिन्छ । यसका अतिरिक्त संघले प्रदेशलाई प्रदान गर्ने सशर्त, समुपरक र विशेष अनुदानका साथै सङ्घीय आयोजना तथा कार्यक्रममा गर्ने लगानीले पनि यो अन्तर (Gap) लाई कम गर्न सक्दछ । समग्रमा भन्नुपर्दा मुलतः संघले प्रदेशलाई गर्ने वित्तीय हस्तान्तरण (Fiscal Transfer) अन्तर्गतका राजस्व बाँडफाँट/अनुदानको वितरणका औजारहरूको बुद्धिमतापूर्वक उपयोगबाट आन्तरिक राजस्व परिचालनमा देखिएको असन्तुलनलाई सम्बोधन गर्न मनासिव देखिन्छ ।

सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन र नेपालको अभ्यास

पृष्ठभूमि

- मुक्ति प्रसाद पाण्डे

सामान्यतया सार्वजनिक ऋण भन्नाले सरकारले लिने ऋणलाई जनाउँछ। घाटा बजेटको स्रोत पूर्ति गर्न, राजस्व सङ्कलनमा कमी हुदा वैकल्पिक स्रोतको रूपमा उपयोग गर्न, विकास निर्माणमा आवश्यक पर्ने थप रकम जुटाउन, माहामारी प्राकृतिक प्रकोपमा खर्च परिचालन गर्न, विदेशी मुद्राको स्रोत जुटाउन समेत ऋण परिचालन गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक ऋणको असर अन्तर पुस्ता पर्न सक्ने हुदा यसको उपयोग गर्दा पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ। प्रस्तुत लेखमा नेपालमा सार्वजनिक ऋणको अवस्था विश्लेषण गर्दै सङ्घीय संरचनामा यसको उपयोगको बारेमा विश्लेषण गर्ने कोशिस गरिएको छ।

आन्तरिक र बाह्य ऋण

सरकारले आन्तरिक तथा बाह्य दुवै स्रोतबाट लिन ऋण लिन सक्छ। प्राय सबैजसो सङ्घीय शासन भएका मुलुकमा विदेशी ऋण लिने अधिकार सङ्घीय सरकारमा राखिएको पाइन्छ। ऋण दायित्वको अवस्था विश्लेषण गर्न कुल गार्हस्थ उत्पादनसग ऋण अनुपात हेर्ने प्रचलन छ।

आन्तरिक ऋण व्यक्तिगत वा संस्थागत रूपमा परिचालन गर्न सकिन्छ। व्यक्तिगत तवरमा सर्वसाधारण नागरिक/व्यक्तिहरूबाट परिचालन गर्न सकिन्छ भने संस्थागत रूपमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट। यसैगरी आवश्यकता र अवस्था हेरी आन्तरिक ऋण अल्पकालीन वा लामो अवधिको लागि परिचालन गर्न सकिन्छ। अल्पकालीन रूपमा ट्रेजरी बिल्लि जस्ता उपकरणको माध्यम अपनाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा २८ दिन, ९१ दिन, १८२ दिन, ३६४ दिन अवधिका ट्रेजरी बिल्लि जारी गर्ने गरिएको छ। लामो अवधिको लागि खासगरी विकास ऋणपत्र नागरिक बचत पत्र र वैदेशिक रोजगार बचतपत्र जस्ता उपकरणको प्रयोग गरिन्छ। साधारणतया विकास ऋण पत्र लामो अवधि २ वर्ष, ५ वर्ष, १० वर्ष अवधिको जारी गरिने प्रचलन रहेको छ। त्यसैगरी नागरिक बचतपत्र, तथा वैदेशिक रोजगार बचत पत्र पनि लामो अवधिका हुन्छन्। नागरिक बचतपत्र सर्वसाधारण नेपाली नागरिकले मात्र खरिद गर्न पाउछन् भने वैदेशिक रोजगार बचत पत्र विदेशमा काम गर्ने नेपाली नागरिकले खरिद गर्न सक्दछन्। सरकारले आन्तरिक ऋण परिचालन गर्दा बोलकबोलको माध्यमबाट खुला बजार कारोवारको माध्यमबाट रकम सङ्कलन गर्दछ र यसमा तरलता व्यवस्थापनका विषय समेतमा ध्यान दिइन्छ। विकास ऋणपत्र जस्ता उपकरणहरू नेप्सेमा लिस्टिङ् भई दोस्रो बजारमा समेत खरिद विक्री गर्न सकिन्छ।

सरकारले वैदेशिक ऋण लिदा द्विपक्षीय स्रोत जस्तै भारत, चीन, जापान जस्ता मित्रराष्ट्रबाट लिइने ऋण सहायता र बहुपक्षीय स्रोत जस्तै विश्व बैंक एशियाली विकास बैंक जस्ता दातृ निकायसग लिइने ऋण सहायता परिचालन गर्न सक्दछ। द्विपक्षीय स्रोतबाट ऋण लिदा दातृ मुलुकको सदासयतामा ऋणका ब्याजदर तथा शर्तहरू तय गरिन्छ। बहुपक्षीय स्रोतबाट ऋण परिचालन गर्दा नेपालजस्तै अन्य विकासोन्मुख मुलुकको पाउने सुविधा ब्याजदर तथा ऋणका अन्य शर्तहरू लागु हुने गर्दछन्। आयोजना वा कार्यक्रम अनुसारको वार्ता तथा सम्झौता हुने भए पनि सामान्यतया बहुपक्षीय दातृ निकायको लगानी नीति अनुरूप मुलुकको आवश्यकता मेल खाएमा मात्र ऋण परिचालन गर्न सहज हुन्छ र यस्ता विकासोन्मुख मुलुकका लागि प्रदान गरिने ऋणमा सहूलियतपूर्ण ब्याजदर वा सेवा शुल्क, लामो भुक्तानी अवधिको सुविधा तथा थप ग्रेस पिरियडको सुविधा प्राप्त गर्न सकिन्छ। तथापि वैदेशिक ऋणको भुक्तानी विदेशी मुद्रामा गर्नुपर्ने हुँदा विनिमय दर जोखिम भने बढी हुन्छ।

नीतिगत, कानुनी र संस्थागत प्रबन्ध

नेपालको संविधान २०७२ को धारा ५९ को उपधारा (६) ले वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने स्पष्ट व्यवस्था गरेकोले वैदेशिक ऋण उठाउने अधिकार स्वतः सङ्घीय सरकारलाई प्रदान गरेको छ। यसैगरी संविधानको धारा २५१ उप धारा (१) को (च) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संघ प्रदेश र स्थानीय तहले लिनसक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने समेत व्यवस्था गरेको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १४ उपदफा (१) मा नेपाल सरकार प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्ने तर प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सोही ऐनको दफा १५ मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६ को दफा ७ को उदफा (२) मा मुलुकमा उलब्ध हुने स्रोत तथा गर्न सकिने खर्चको सीमा निर्धारण गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगको उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समिति रहने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालमा यी नीतिगत तथा कानुनी प्रबन्धमा रही ऋण परिचालन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय, सम्बन्धित मन्त्रालय, नेपाल राष्ट्र बैंक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय लगायतका विभिन्न निकाय संलग्न रहन्छन्। साथै संसदमा विचाराधीन ऋण व्यवस्थापन विधेयकमा सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनको लागि छुट्टै कार्यालय रहने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालमा सार्वजनिक ऋणको विद्यमान अवस्था

नेपाल सरकारकै स्वामित्वमा रहेका नगर विकास कोष जस्ता निकाय मार्फत परिचालन गरिएको ऋण लगानी बाहेक प्रस्तुत आलेख तयार पार्दासम्म प्रदेश र स्थानीय तहले स्वतन्त्र रूपमा आन्तरिक ऋण परिचालन गरेका छैनन्। जे जति सार्वजनिक ऋण छ सबै सङ्घीय सरकारको ऋण मात्र छ।

क) कुल तिर्न बाँकी ऋण दायित्व

तालिका ४.१ मा विगत दश आर्थिक वर्षमा तिर्न बाँकी ऋण दायित्व प्रस्तुत गरिएको छ। जस अनुसार अर्थिक वर्ष २०६९/७० मा नेपाल सरकारले तिर्न बाँकी ऋण रु. ५५३ अरब ७८ करोड रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा आइपुग्दा करिब ३७७ प्रतिशतले बढ्न गई २०१३ अरब ६२ करोड पुगेको छ। कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपातको अनुपातको हिसाबले विश्लेषण गर्दा समीक्षा अवधिमा तिर्न बाँकी ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपात २८.४१ प्रतिशतबाट वृद्धि भई ४१.५१ प्रतिशत पुगेको छ। समीक्षा अवधिमा तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण रकम रु. २२० अरबबाट करिब ९८७ अरब पुगी तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादन ११.३० प्रतिशतबाट वृद्धि भई २०.३४ पुगेको छ। यसै गरी तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण रकम रु. करिब ३३३ अरबबाट वृद्धि भई करिब १०२७ अरब पुगी तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपात १७.११ प्रतिशतबाट वृद्धि भई २१.१६ प्रतिशत पुगेको छ।

तालिका १ - तिर्न बाँकी ऋण कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपात

आर्थिक वर्ष	कुल गार्हस्थ्य उत्पादन (₹. अरबमा)	कुल तिर्न बाँकी ऋण (₹. अरबमा)	कुल तिर्न बाँकी ऋण कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपात	तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण (₹. अरबमा)	तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपात	तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण (₹. अरबमा)	तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपात
२०६९/७०	१९४९.२९	५५३.७८	२८.४१	२२०.३४	११.३०	३३३.४४	१७.११
२०७०/७१	२२३२.५२	५५३.५०	२४.७९	२०६.६८	९.२६	३४६.८१	१५.५३
२०७१/७२	२४२३.६३	५४४.९१	२२.४८	२०१.६५	८.३२	३४३.२७	१४.१६
२०७२/७३	२६०८.१८	६२७.७९	२४.०७	२३९.०२	९.२२	३८८.७६	१४.९१
२०७३/७४	३०७७.१४	६९७.६९	२२.६७	२८३.७१	११.३२	४१३.९७	१३.४५
२०७४/७५	३४५५.९४	९१७.३१	२६.५४	३९१.१६	११.३२	५२६.१५	१५.२२
२०७५/७६	३८५८.९३	१०४८.१५	२७.१६	४५३.२३	११.७४	५९४.९२	१५.४२
२०७६/७७	३९१४.७०	१४१९.८७	३६.२७	६१३.७३	१५.६८	८०६.१४	२०.५९
२०७७/७८	४२६६.३२	१७२८.२४	४०.५१	८००.३२	१८.७६	९२७.९२	२१.७५
२०७८/७९	४८५१.६२	२०१३.७३	४१.५१	९८६.८९	२०.३४	१०२६.८३	२१.१६

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/०७९

यसप्रकार विगत १० वर्षमा रकमको हिसाबमा आन्तरिक तथा बाह्य ऋणमा वृद्धि भएको देखिन्छ । कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपातको हिसाबमा बाह्य ऋण भन्दा आन्तरिक ऋणको वृद्धि बढी देखिन्छ । खासगरी भुकम्पपछिको पुनःनिमाणमा वैदेशिक ऋण सहायता वृद्धि भएको देखिन्छ । भुकम्पको प्रभावको लगत्तै कोभिड १९ महामारी सुरु भई अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर परी लक्ष्यअनुरूप राजस्व परिचालन हुन नसक्दा बाध्यात्मक रूपमा आन्तरिक ऋण परिचालन गर्नु परेको देखिन्छ ।

क) स्रोतगत रूपमा ऋणको बनावट

नेपाल सरकारको ऋण व्यवस्थापन प्रणाली (Debt Operation and Management Software-DOMS) मा रहेको आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा प्राप्त ऋण अभिलेखअनुसार वैदेशिक ऋणतर्फ करिब १३ प्रतिशत द्विपक्षीय मित्रराष्ट्र र करिब ८७ प्रतिशत बहुपक्षीय संस्थाहरुबाट ऋण परिचालन भएको देखिन्छ । यसैगरी आन्तरिक ऋणतर्फ ट्रेजरि विल्सबाट करिब ४४ प्रतिशत, विकास ऋणपत्रबाट करिब ५४ प्रतिशत, नागरिक बचतपत्रबाट करिब ४ प्रतिशत र वैदेशिक रोजगार बचतपत्रबाट १ प्रतिशत भन्दापनि कम ऋण परिचालन भएको पाइन्छ ।

ऋण व्यवस्थापनका विविध पक्षहरु

ऋण परिचालन सरकारको रहर नभै बाध्यता हो । सामाजिक सुरक्षा लगायतका अनिवार्य दायित्वमा वृद्धि हुने क्रम जारी छ । संघ प्रदेश तथा स्थानीय तह समेतबाट प्रदान गरिने सार्वजनिक सेवा वितरणमा पहुच विस्तार गर्दै गुणस्तरीयता कायम गर्नसमेत थप स्रोत आवश्यक पर्दछ । खर्चको आवश्यकताअनुरूप राजस्व परिचालन हुन कठीन हुने वित्तिकै स्वभाविक रूपमा ऋण परिचालन नै उपयुक्त विकल्पको रूपमा रहन्छ । नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनका सन्दर्भमा देहायका पक्षहरुमा ध्यान पुऱ्याउनु जरुरी देखिन्छ ।

क) सार्वजनिक ऋणको सीमा निर्धारण गर्ने विषय

प्रायजसो मुलुकमा सार्वजनिक ऋण परिचालनको सीमा निर्धारण गर्ने प्रचलन छ । नेपालको सन्दर्भमा वैदेशिक ऋणतर्फ ऋण तथा जमानत ऐन, २०२५ मा साल बसालि रूपमा संशोधन गरी अड्क तोकिने गरिएको छ । जसमा नेपाल सरकारले स्वीकृत विकास योजनाको लागि कुनै विदेशी सरकार वा एजेन्सिबाट आवश्यकताअनुसार जम्मा ऋणको कुल तोकिएको अड्कमा नबढ्ने (हाल १२ खरब छ) ऋण लिन सक्ने र यस्तो अड्क गणना गर्दा विदेशी सरकार वा एजेन्सिसँग भएको ऋण सम्भौता बमोजिमको रकममध्ये नेपाल सरकारले तिर्न बाँकी रहेको रकमलाई मात्र ऋण मानिने व्यवस्था गरिएको छ । हरेक वर्ष अड्क तोकन व्यवहारिक नहुने भनि संसदमा विचाराधीन सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन विधेयक २०७६ ले नेपाल सरकारले लिन सक्ने वैदेशिक ऋणको सीमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको एक तिहाइमा नबढ्ने गरी तोकने प्रस्ताव गरेको छ । हाल तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब २१ प्रतिशत मात्र रहेकाले अभै केही वर्षका लागि यो सीमाभित्रै रहने अनुमान गर्न सकिन्छ ।

आन्तरिक ऋण तर्फ नेपालको संविधानको धारा २५१ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिनसक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने व्यवस्था गरेअनुरूप अन्तरसरकारी

वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । हालसम्म नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहले आयोगले तोकेको सीमाभित्रै रही आन्तरिक ऋण प्रस्ताव गर्ने गरेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहले बजेटमा आन्तरिक ऋण प्रस्ताव गर्ने गरेता पनि व्यवहारिक रूपमा परिचालन गरी सकेका छैनन् । यसरी हालसम्मका अनुभवमा नेपालको सन्दर्भमा सीमाभित्र रही सार्वजनिक ऋणको परिचालन गर्ने विषयमा खासै समस्या रहेको देखिँदैन ।

ख) सार्वजनिक ऋणको उपयोगको प्रश्न

विदेशी मित्रराष्ट्र वा दातृ निकायबाट आयोजना विशेषको हकमा प्राप्त हुने ऋण सम्भौताअनुसार सोहि आयोजनामै खर्च हुन्छ । सरकारको बजेट घाटा बढ्दै गइरहेको दातृ निकाय समेतले बजेटरी सपोर्ट भनी आयोजना नतोकि ऋण परिचालन गर्न सुरुवात गरेको अवस्थामा कुन आयोजना वा कार्यक्रममा कुन स्रोतको प्रयोग हुन्छ भन्ने विषयलाई या त गौण मान्नुपर्ने हुन्छ या मिहिन गरी पश्च मूल्याङ्कन (Post Evaluation) गर्नुपर्ने हुन्छ । जुनसुकै स्रोतको रकम भए पनि उपयोगमा ध्यान दिने पर्दछ अझ ऋणको उपयोगमा त सरकार अझै चनाखो हुने पर्दछ ।

विदेशी ऋणको हकमा न्यून व्याजदर र लामो अवधि भए पनि विनिमय दरका कारणले जोखिमयुक्त हुनसक्छ । उदाहरणको लागि सन् २००८ मा एशियाली विकाश बैंकबाट मेलम्ची खानेपानीको एउटा कम्पोजिटमा परिचालन भएको ऋण करिब १ प्रतिशत व्याजदर भए पनि तत्कालीन अवस्थामा १ अमेरिकी डलर बराबर करिब रु ८० को हाल १ अमेरिकी डलरको करिब रु १२८ का दरले भुक्तानी गर्नुपर्ने हुन्छ । अझै उक्त ऋणको सन् २०३८ सम्म अन्तिम किस्ता भुक्तानी गर्दा विनिमयदर कहाँसम्म पुग्ला । उक्त आयोजना समयमै सम्पन्न गरी काठमाडौँका जनताले समयमै खानेपानी सुविधा पाएको भए उक्त सहूलियतपूर्ण ऋणको प्रभावकारी उपयोग मानिन्थ्यो । सहूलियतपूर्ण ऋणको नेट प्रिजेन्ट भ्यालुको हिसाबले हेर्दा सन् २००८ को रु १०० को मूल्य सन् २०२२ मा कति कम भयो होला र २०३८ मा अझै कति पुग्ला । यसरी विश्लेषण गर्दा सहूलियतपूर्ण ऋणको सही सदुपयोग गर्न सक्दा विनिमयदर जोखिम भन्दा नेट प्रिजेन्ट भ्यालुको हिसाबले मुलुकलाई धेरै फाइदा पुग्न सक्छ ।

आन्तरिक ऋणको हकमा फलानो कामका लागि यति रकम ऋण परिचालन गरेको भन्न सकिने अवस्था नरहे पनि सरकारले ऋणको रकम विकास आयोजनामै खर्च गरोस् भन्ने आम चाहना हुनु स्वभाविकै हो । सैद्धान्तिक रूपमा ठिकै भए पनि प्राकृतिक प्रकोप माहामारी नचिताएका बाधा व्यवधानहरू जस्ता कारणले समय सन्दर्भअनुसार आन्तरिक ऋणको प्रयोग चालु खर्चमा उपयोग गर्न तथा पुरानो ऋण तिर्नसमेत उपयोग हुन सक्दछ । नेपालको सन्दर्भमा ऋण भार भन्दा पनि उपयोगको पक्षमा ध्यान दिनु जरुरी छ ।

केही समाचार माध्यममा कुल तिर्न बाँकी ऋण रकमलाई जनसङ्ख्याले भाग गरी प्रत्येक नेपालीको टाउकोमा यति ऋण पुग्यो भनि विश्लेषण गरेको पाइन्छ तर यो ऋण मापन गर्ने एउटा सजिलो तरिका भए पनि उपयुक्त नहुन सक्छ । नेपालको सन्दर्भमा वैदेशिक ऋणको लागि व्याजदर ऋणका शर्त ग्रेस अवधि समेतको भुक्तानी अवधि नेट प्रिजेन्ट भ्यालु र विनिमयदर जोखिम समेतका आधारमा विश्लेषण गर्न उपयुक्त हुन्छ । आन्तरिक ऋणको हकमा निजी क्षेत्रमा जाने कर्जामा पर्ने असर तरलता व्यवस्थापन समेत विषयमा ध्यान दिनु पर्दछ । समग्रमा ऋण उपयोगको यक्ष प्रश्न त छदैन ।

ग) ऋण तिर्न सक्ने क्षमताको प्रश्न

सरकारले आन्तरिक ऋणको व्यवस्थापन सहजै गर्न सक्दछ । पुरानो ऋण नवीकरण गरेर होस् वा नयाँ ऋण परिचालन गरी पुरानो भुक्तानी गरेर । नेपालले हालसम्म वैदेशिक ऋण तिर्ने क्षमता गुमाएको छैन । भुक्तानीकोभिड लगायतका व्यवधानहरूमा पनि वैदेशिक ऋणको साँवा ब्याज तोकिएको समयमै भुक्तानी गरेको छ । यो क्रम तबसम्म सहज छ जवसम्म वैदेशिक मुद्राको स्रोतमा समस्या आउदैन । विगत केही महिना यता बाह्य पक्षमा आएको असन्तुलन खासगरी पेट्रोलियम पदार्थको मूल्य वृद्धि पर्यटन क्षेत्रको आय र रेमिट्यान्स प्राप्तमा कमी जस्ता कारणले विदेशी मुद्राको संचित घट्टन गएकोले नेपालमा पनि कतै श्रीलङ्काजस्तै सङ्कट आउने हो कि भन्ने आशङ्का गरिएको पाइन्छ । तर हालकै अवस्थामा त्यति नकारात्मक अवस्थामा पुगिहाल्ने स्थिति आइसकेको छैन । अर्थतन्त्रमा बाह्य पक्षको प्रभाव बढी रहेकोले विदेशी मुद्राको संचित घट्टन नदिने उचित प्रबन्ध भने मिलाइराख्नु पर्दछ ।

घ) प्रदेश र स्थानीय सरकारको आन्तरिक ऋण परिचालनको प्रश्न

सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन गरेको करिब पाँच वर्षमा धेरै जसो प्रदेश र स्थानीय तहले बजेटमा आन्तरिक ऋण प्रस्ताव गरे पनि ऋण परिचालन भने गरेका छैनन् । आफ्नै आम्दानी सङ्घीय सरकारको अनुदान तथा राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम यथेष्ट भएर हो वा ऋण परिचालनको संयन्त्र नभएर हो यसै भन्न नसकिएला । केहीले बजेटमा सङ्घीय सरकारसँग ऋण लिने प्रस्ताव सहित बजेट पेस गर्ने गरेका छन् । नगर विकास कोष मार्फत ऋण परिचालन भएका केही आयोजना र केही खानेपानी आयोजनामा भएको ऋण लगानी बाहेक २०७९ असार मसान्तसम्म कुनैपनि प्रदेश र स्थानीय तहको बजेटमा प्रस्ताव भएअनुसार नेपाल सरकारले ऋण लगानी गरेको देखिँदैन । न त कुनै प्रदेश र स्थानीय तहले बजार प्रणालीबाट आन्तरिक ऋण परिचालन गरेका छन् ।

आगामी दिनमा समेत प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहले परिचालन गर्ने ऋण व्यवस्थापनको कानुनी र संस्थागत प्रबन्ध तयार गर्न केही समय लाग्ने अवस्था छ । त्यसैले अल्पकालीन प्रबन्ध स्वरूप आवश्यकताअनुसार हाल नेपाल सरकारले सार्वजनिक सस्थाहरूमा गर्ने ऋण लगानी कै मोडेलमा जानुपर्ने स्थिति छ । आफ्नो क्षमता विकास गरी बजार प्रणालीबाटै बन्ड जारी गरी ऋण परिचालन गर्न सक्ने प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानुनी बाटो तय गर्दै संघले ग्यारेन्टी प्रदान गर्नुपर्ने र अन्य रेकर्ड व्यवस्थापन र ऋण भुक्तानी सुनिश्चितताका विषयमा पर्याप्त गृहकार्य गरी कानुनी र संस्थागत प्रबन्ध मिलाउन जरुरी छ ।

ङ) अन्य विविध विषय

आन्तरिक ऋण व्यवस्थापनतर्फ बैंक वित्तीय संस्थाको बाहुल्यता रहेको छ जसले गर्दा निजी क्षेत्रमा जाने कर्जा तथा तरलता व्यवस्थापनका विषयमासमेत नकारात्मक प्रभाव पर्न सक्छ । सर्वसाधारण नागरिकहरूलाई यसमा आकर्षित गर्न सकिएको छैन । साथै वैदेशिक रोजगार बचतपत्रजस्ता विदेशी मुद्रा प्राप्तिको स्रोतमासमेत मदत पुग्ने खालका उपकरणमा पर्याप्त ध्यान दिन सकिएको छैन । यसका लागि आकर्षक ब्याजदर, ऋणपत्रको दोस्रोबजार कारोबार जस्ता विषय सम्बोधन हुन जरुरी छ । नेपाल सरकारले विदेशी दातृ संस्थासँग ऋण लिई सार्वजनिक संस्थानमा समेत ऋण लगानी गरेको छ । त्यसरी ऋण प्राप्त गर्ने संस्थाहरूले समयमै ऋणको सावाँ ब्याज भुक्तानी नगर्ने कतिपय संस्थाहरू बन्द विघट्टन समेत भएका छन् । चालु अवस्थामा

रहेका संस्थाहरुको पनि कार्यकुशलता राम्रो छैन । त्यसैले सरकारले विदेशी ऋण लिइ सार्वजनिक संस्थामा लगानी गर्ने सम्बन्धमा उपयुक्त नीति बनाउन जरुरी देखिन्छ ।

उपसंहार

सरकारले ऋण लिने विषयलाई नकारात्मक रुपमा मात्रै हेरिनु हुँदैन । सार्वजनिक ऋणको उपयोगबाट आर्थिक सामाजिक र पूर्वाधार विकासका धेरै कार्यहरु भएका छन् । बजेटरी सपोर्ट लोन उपयोग गर्ने अवसर पनि छ । धेरै मात्रामा बहुपक्षीय सहूलियतपूर्ण ऋण छ जसमा ग्रेस अवधि सहित लामै अवधिमा तिर्न सकिने सुविधा रहन्छ । नेपालले तिर्न बाँकी ऋण कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपातको हिसाबमा अभै स्पेस छ । नेपालको ऋण तिर्नसक्ने क्षमता अभै खस्किसकेको छैन । वैदेशिक ऋणका केही शर्तहरु सकारात्मक पनि छन् र कतिपय लचिला हुँदैछन् । दातृ निकायका शर्तहरुको नकारात्मक असर कम गर्दै ऋणको प्रभावकारी तरिकाले उपयोग गर्दै अन्तरपुस्ता दायित्व हस्तान्तरणका विषयमा समेत पर्याप्त ध्यान दिनुपर्ने जरुरी छ । गत पाँच वर्षमा तिर्नुपर्ने ऋण दायित्वमा मनग्यै बढोत्तरी भएको छ । वैदेशिक ऋणतर्फ भुक्तानी दायित्व र विप्रेषण लगायतका विदेशी मुद्राको स्रोत सामञ्जस्यता गर्नुपर्ने विषयमा चनाखो भई ऋण परिचालन गर्नु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सूची

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/७९
- ऋण तथा जमानत ऐन, २०२५
- नेपालको संविधान, २०७२
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको चौथो त्रैमासिक प्रतिवेदन, २०७९
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन विधेयक, २०७६

नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा गरिएको वित्तीय हस्तान्तरणको वर्तमान अवस्था

- दिनेश भट्टराई ^{१३}

सारांश

नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, विशेष अनुदान र समपूरक अनुदानमा शीर्षकमा वित्तीय हस्तान्तरण हुँदै आएको छ। नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण र सशर्त अनुदानको आधार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुँदै आएको छ। त्यसैगरी नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने विशेष र समपूरक अनुदान राष्ट्रिय योजना आयोगबाट हुँदै आएको छ भने प्रदेश सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने विशेष र समपूरक अनुदान प्रदेश सरकारबाट हुँदै आएको छ। आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को बजेटमार्फत निश्चित आधारहरूमा रही स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान त्यसैगरी प्रदेश सरकार गठन भई नसकेको हुँदा निर्वाचनपछि प्रदेश सरकारले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्नका लागि निश्चित रकम वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई चारै किसिमका अनुदान हस्तान्तरण गर्दै आएको देखिन्छ। यसरी नेपाल सरकारले कुल विनियोजित बजेटको लगभग २४ प्रतिशत रकम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरण गरेको देखिन्छ जसमा लगभग एक तिहाई अंश प्रदेश सरकारमा रहेको छ भने दुई तिहाई अंश स्थानीय सरकारमा रहेको देखिन्छ।

यस लेखमा नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा भएका वित्तीय हस्तान्तरण मात्र उल्लेख गरिएको छ भने आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को वित्तीय हस्तान्तरण महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त प्रारम्भिक विवरणमा आधारित रहेको छ।

पृष्ठभूमि

नेपालको शासन व्यवस्था सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा रुपान्तरण भएसँगै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट राज्यशक्तिको प्रयोग हुने प्रणाली संविधानतः स्थापित भएको छ। नेपालको संविधानमा तीनै तहका सरकारहरूका अधिकार, दायित्व तथा जिम्मेवारीका विषयहरू बाँडफाँट गरिएका छन्। सङ्घीय मुलुकहरूमा सरकारका विभिन्न तहलाई कार्य जिम्मेवारी र राजस्व अधिकार बाँडफाँट गर्दा मात्रै सबै तहमा उचितकै राजस्व परिचालनको सम्भाव्यता नरहने हुँदा वित्तीय स्रोतको अभाव पूर्ति गर्न अन्य सुनिश्चित स्रोत पनि नहुने भएकाले वित्तीय हस्तान्तरणमार्फत न्यून स्रोत पूर्तिको प्रबन्ध गर्ने गरिन्छ। यसरी माथिल्लो सरकारबाट तल्लो तहका सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने अनुदानहरूलाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण भनिन्छ। जसले गर्दा वित्तीय हस्तान्तरणको रूपमा तल्लो तहका सरकारमा जाने अनुदानहरूले केन्द्रीय आवाधिक योजना, राष्ट्रिय लक्ष्य तथा प्रतिबद्धताहरूलाई स्थानीय सरकार मार्फत कार्यान्वयन गराउने आधार पनि सिर्जना गर्दछ। यसरी तहगत सरकार बिचमा वित्त हस्तान्तरणको अवधारणा

१३ वरिष्ठ तथ्यांक अधिकृत, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

कार्यान्वयन गर्दा केन्द्रीय तह र तल्लो तहका सरकारहरूको बिच वित्तीय सन्तुलन कायम हुने, स्थानीय सरकारहरूका बिचमा प्राथमिकताका आधारमा सन्तुलन कायम गर्ने तथा सेवाको बहिर्गमन प्रभाव (Spillover Effect) नियन्त्रण र सन्तुलन गर्ने कामहरू पनि सँगसँगै सम्पादित हुन्छन् । यसले दीर्घकालमा उन्नतस्तरको दक्षता, समता र समग्र आर्थिक स्वामित्वको काम गर्दै वित्तीय सुशासनको पाटोमासमेत सहयोग पुऱ्याउँदछ ।

कानुनी व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ४ मा “नेपाल.....सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो” भनी नेपाल राज्यको परिभाषा गरेको छ भने धारा ५६ मा राज्यको संरचनाको व्याख्या गर्दा “सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ” भनी नेपालमा तीन तहको सरकार हुने र यिनले नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने प्रष्ट गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ४ मा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्ने क्रममा संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका एकल र साभा अधिकार व्यवस्थित गर्ने गरी अनुसूचीहरू ५, ६, ७, ८ र ९ को व्यवस्था गरेको छ र आआफ्नो एकल अधिकारको प्रयोग संघले संविधान र सङ्घीय कानुनबमोजिम, प्रदेशले संविधान र प्रदेश कानुनबमोजिम तथा स्थानीयले संविधान र स्थानीय कानुनबमोजिम गर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी साभा अधिकारको प्रयोग भने साभा अधिकार भएका दुई वा दुईभन्दा बढी तहले संविधान, सङ्घीय कानुन, प्रदेश कानुन र स्थानीय कानुनबमोजिम गर्ने व्यवस्था छ ।

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्नका लागि स्रोतको व्यवस्थापन सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण हुने भएकाले नेपालको संविधानको धारा ६० मा तीनै तहका सरकारले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउँन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने हुँदा सबै तहलाई कुनै न कुनै स्रोतको व्यवस्था गरिएको छ । तल्लो तहका सरकारको खर्च जिम्मेवारी उनीहरूको राजस्व अधिकारबाट मात्र पूरा नहुने हुँदा अपुग हुने खर्चको व्यवस्थापन माथिल्ला तहका सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय हस्तान्तरणबाट पूरा गर्नका लागि उल्लेखित धारामा नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारमा न्यायोचित तवरले वितरण गरिने, संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा तथा प्रदेशबाट स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण हुने, प्रदेश र स्थानीय तहले माथिल्ला तहबाट वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान प्राप्त गर्नसक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

सरकारहरूबिच भएको राज्यशक्तिको बाँडफाँटमध्ये स्रोत र आर्थिक अधिकारको बाँडफाँट प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नका लागि नेपालको संविधानको धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरी धारा २५१ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारसमेत तोकिएको छ । नेपालको संविधानको धारा ६०(३) मा प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण यसै आयोगले सिफारिस गरेबमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छ, जसले गर्दा प्रदेश र स्थानीय सरकार आवश्यक स्रोतबाट विमुख हुनु नपर्ने गरी स्रोतको बाँडफाँट हुने सुनिश्चित गरिएको छ । आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारका सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्नका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ कार्यान्वयनमा रहेको छ । यस ऐनमा आयोगका संवैधानिक जिम्मेवारीहरूलाई थप प्रष्ट्याउनुका साथै सरकारहरूबिच हुने स्रोतको बाँडफाँट गर्दा आयोगले लिनुपर्ने विभिन्न आधारहरू सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ ।

क) समानीकरण अनुदान

नेपालमा संघले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई र प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्ने संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था रहेको छ। नेपालको संविधानको धारा ६०(५) मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ भने धारा ५९(६) मा “प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय सरकारको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानूनबमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछन्” भन्ने व्यवस्था रहेको छ। यसरी वितरण गरिने वित्तीय समानीकरण अनुदानको सिफारिस राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गर्ने व्यवस्था धारा २५१(१) मा गरिएको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ८ मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई र प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने उल्लेख गरिएको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ मा वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिसका आधारहरू उल्लेख गरिएका छन्। जसमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा रहेको शिक्षा, स्वस्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क, विकासको अवस्था, आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य विभेदको अवस्था, जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा लगायतका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसै ऐनको दफा १६(३) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने न्यूनतम अनुदानसमेत सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ भने ऐनको दफा ३(२) ले “राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संविधान तथा यस ऐनबमोजिम सुभाब वा सिफारिसको ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार लिनेछ” भन्ने उल्लेख गरिएको छ।

ख) सशर्त अनुदान

नेपालको संविधानको धारा २५१(१) को खण्ड (ग) मा राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्थाअनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ। त्यसैगरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६(२) मा सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा नेपालको संविधानको धारा २५१(१) को खण्ड (ग) र वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रदान गर्दाका आधारहरू लिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा नेपाल सरकारले आवश्यक शर्तहरू तोक्न सक्ने र प्रदेश र स्थानीय तहले त्यस्तो शर्तको पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९(२) मा गरेको छ। प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने संविधानमा प्रष्ट उल्लेख नगरिएतापनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९(३) मा प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा प्रदेश कानूनबमोजिम हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

ग) समपूरक अनुदान

नेपालको संविधानको धारा ६० को उपधारा (६) मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सङ्घीय कानूनबमोजिम समपूरक अनुदान दिने र अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने उल्लेख गरेको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १० मा नेपाल सरकारले प्रदेश र

स्थानीय सरकारलाई पूर्वाधार विकाससम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने र समपूरक अनुदान प्रदान गर्ने कार्यविधि तथा अन्य व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ भनी उल्लेख गरेको छ । त्यसैगरी प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदान उपलब्ध गराउने संविधानमा प्रष्ट उल्लेख नगरिएतापनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ दफा १० को उपदफा (३) मा प्रदेशले प्रदेश कानुन बमोजिम स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदान उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

घ) विशेष अनुदान

नेपालको संविधानको धारा ६० मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सङ्घीय कानुन बमोजिम विशेष अनुदान दिने र अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानुन बमोजिम हुने उल्लेख गरेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ११ मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट सञ्चालन गरिने शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने, अन्तर प्रदेश वा अन्तरस्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने, आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास जस्ता योजनाका लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । विशेष अनुदान प्रदान गर्ने कार्यविधि तथा अन्य व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेछ भनी सोही ऐनको दफा ११ को उपदफा (३) मा उल्लेख गरेको छ । त्यसैगरी प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने संविधानमा प्रष्ट उल्लेख नगरिएतापनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ दफा ११ को उपदफा (२) मा प्रदेशले प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय सरकारलाई विशेष अनुदान उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

वर्तमान अवस्था

नेपालको संविधानमा तीन तहको सरकार रहने उल्लेख भए अनुरूप आर्थिक वर्ष २०७४/७५ को बजेटमार्फत निश्चित आधारहरूमा रही स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराइयो भने प्रदेश सरकार गठन भै नसकेको हुँदा निर्वाचन पछि प्रदेश सरकारले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्नका लागि निश्चित रकम वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराएको पाइन्छ । नेपालको संविधानमा तथा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुरूप आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गरिने वित्तीय समानीकरण अनुदान तथा सशर्त अनुदानका आधार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट गरिएको सिफारिस बमोजिम हस्तान्तरण हुँदै आएको भने विशेष र समपूरक अनुदान राष्ट्रिय योजना आयोग मार्फत हुँदै आएको छ ।

क) नेपाल सरकारको बजेट विनियोजन

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा आर्थिक वर्ष २०७४/७५ देखि बजेट विनियोजन गरी वित्तीय हस्तान्तरण गर्दै आएको छ । आर्थिक वर्ष अनुसार नेपाल सरकारको बजेट विनियोजन तालिका १ मा दिइएको छ ।

तालिका १ - नेपाल सरकारको बजेट विनियोजन

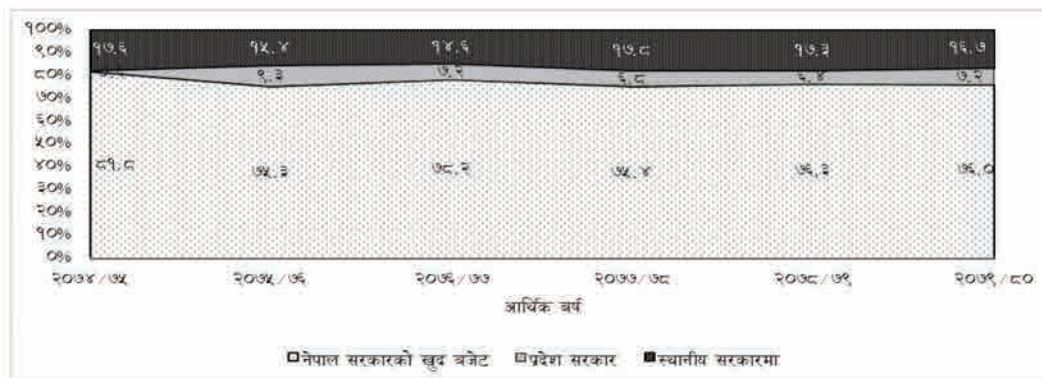
(रकम रु . अरबमा)

आर्थिक वर्ष	नेपाल सरकारको कुल विनियोजन बजेट	प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन			नेपाल सरकारको खुद बजेट
		जम्मा	प्रदेश	स्थानीय	
२०७४/७५	१२,७९	२,३२	७	२,२५	१०,४७
२०७५/७६	१३,३२	३,२९	१,२३	२,०५	१०,०४
२०७६/७७	१५,३३	३,३४	१,१०	२,२४	११,९९
२०७७/७८	१४,७५	३,६३	१,००	२,६३	११,१२
२०७८/७९	१६,३३	३,८७	१,०४	२,८३	१२,४६
२०७९/८०	१७,९४	४,३०	१,२९	३,००	१३,६४

स्रोत: बजेट, अर्थ मन्त्रालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकम रु.१३ खर्व ३२ अरब मध्ये रु.३ खर्व २८ अरब (२४.७ प्रतिशत) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरेको देखिन्छ। प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरणको लागि आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकमको २१.८ प्रतिशत रहेको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा यसको अंश बढेर २४.६ प्रतिशत देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकम रु.१६ खर्व ३३ अरब मध्ये रु.३ खर्व ४२ अरब (२३.७ प्रतिशत) र आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकम रु.१७ खर्व ९४ अरब मध्ये रु.४ खर्व ३० अरब (२४ प्रतिशत) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरेको देखिन्छ। नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकमको प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरण भएको रकमको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७९/८० सम्म क्रमशः ९.३, ७.२, ६.८, ६.४ र ७.२ रहेको देखिन्छ भने स्थानीय सरकारमा क्रमशः १५.४, १४.४, १७.८, १७.३ र १६.७ प्रतिशत रहेको देखिन्छ।

चित्र १- नेपाल सरकारको कुल विनियोजन रकमको नेपाल सरकार प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको हिस्सा प्रतिशत



स्रोत: बजेट, अर्थ मन्त्रालय

प्रदेश सरकारलाई अनुदान हस्तान्तरण गर्ने क्रममा आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा सम्पूर्ण अनुदान वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट हस्तान्तरण गर्ने गरी बजेटमा व्यवस्था गरिएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७८/७९ सम्ममा वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा ४४ प्रतिशतबाट बढेर ५५.९ प्रतिशत पुगेको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा घटेर ४७.५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। आर्कोतर्फ प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा ५५.२ प्रतिशत रहेको आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा ४४.२ प्रतिशत हुन आएको देखिन्छ। त्यसैगरी विशेष र समपूरक अनुदानको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा एक प्रतिशत भन्दा कम रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा विशेष अनुदानको हिस्सा ३.५ प्रतिशत र समपूरक अनुदानको हिस्सा ४.९ प्रतिशत हुन आएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष अनुसार नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई अनुदान हस्तान्तरण गर्न गरेको विनियोजन रकम तथा सोको प्रतिशत तालिका २ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका २ - नेपाल सरकारको बजेट विनियोजन

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	वित्तीय समानीकरण अनुदान		सशर्त अनुदान		विशेष अनुदान		समपूरक अनुदान	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
२०७४/७५	७,१४,३५	१००.०	०	०.०	०	०.०	०	०.०
२०७५/७६	५०,२९,८६	४४.०	६३,१३,५५	५५.२	५०,००	०.४	५०,००	०.४
२०७६/७७	५५,२९,८६	५४.८	४४,५४,५८	४४.२	५०,००	०.५	५०,००	०.५
२०७७/७८	५५,१९,५०	५५.३	३६,३५,७५	३६.४	३,१३,५०	३.१	५,१८,६२	५.२
२०७८/७९	५७,९५,४८	५५.९	३५,८७,३१	३४.६	४,१५,००	४.०	५,७२,४६	५.५
२०७९/८०	६१,४३,२१	४७.५	५७,१६,८२	४४.२	४,५६,४३	३.५	६,२९,६०	४.९

स्रोत: बजेट, अर्थ मन्त्रालय

स्थानीय सरकारलाई अनुदान हस्तान्तरण गर्ने क्रममा आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा वित्तीय समानीकरण तथा सशर्त अनुदानबाट हस्तान्तरण गर्ने गरी बजेट विनियोजन गरेको देखिन्छ जसमा वित्तीय समानीकरणको हिस्सा ६६ प्रतिशत र सशर्त अनुदानको हिस्सा ३४ प्रतिशत रहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७९/८० सम्म आउँदा वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा ४३.५ प्रतिशतबाट घटेर ३३.४ प्रतिशत आएको छ भने सशर्त अनुदानको हिस्सा ५६ प्रतिशतबाट बढेर ६१.२ प्रतिशत हुन आएको देखिन्छ। त्यसैगरी विशेष र समपूरक अनुदानको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा एक प्रतिशत भन्दा कम रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा विशेष अनुदानको हिस्सा ३ प्रतिशत र समपूरक अनुदानको हिस्सा २.४ प्रतिशत हुन आएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष अनुसार नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई अनुदान हस्तान्तरण गर्न गरेको विनियोजन रकम तथा सोको प्रतिशत तालिका नं ३ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका ३ - आर्थिक वर्ष अनुसार नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई अनुदान हस्तान्तरण गर्न गरेको विनियोजन

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	वित्तीय समानीकरण अनुदान		सशर्त अनुदान		विशेष अनुदान		समपूरक अनुदान	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
२०७४/७५	१,४८,६३,९८	६६.०	७६,४१,४८	३४.०		०.०		०.०
२०७५/७६	८५,२०,७५	४३.५	१,०९,८४,५६	५६.०	५०,००	०.३	५०,००	०.३
२०७६/७७	८९,९४,७०	४१.९	१,२३,८७,४१	५७.७	५०,००	०.२	५०,००	०.२
२०७७/७८	९०,०५,५०	३४.३	१,६१,०८,९९	६१.३	६,८३,२२	२.६	४,७८,०५	१.८
२०७८/७९	९४,५५,७८	३३.४	१,७३,४९,८५	६१.३	८,३१,०१	२.९	६,६४,८३	२.३
२०७९/८०	१,००,२३,१३	३३.४	१,८३,७२,६३	६१.२	९,१४,१०	३.०	७,२७,३०	२.४

स्रोत: बजेट, अर्थ मन्त्रालय

क) नेपाल सरकारबाट भएको वित्तीय हस्तान्तरण वित्तीय समानीकरण अनुदान नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरेको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको सिफारिस बमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गर्दै आएको छ । नेपालको संविधान तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा भएको व्यवस्थाअनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा निम्न आधारमा आधारित भई गर्दै आएको छ ।

- न्यूनतम
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ दफा १६(१) मा उल्लेखित आधार (सुत्र)
- प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्य सम्पादन ।
- प्रदेश सरकार

विभिन्न आर्थिक वर्षमा आयोगले नेपाल सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदानका लागि गरेको सिफारिस तथा नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण गरेको रकम तालिका ४ मा उल्लेख गरिएको छ । नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा सबै प्रदेश सरकारलाई रु. १ अरब २ करोड ५ लाख रकम विनियोजन गरी वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरेको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ पछि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम बजेट विनियोजन गरी वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरेको देखिन्छ ।

तालिका ४ - नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण गरेको वित्तीय समानीकरण अनुदान

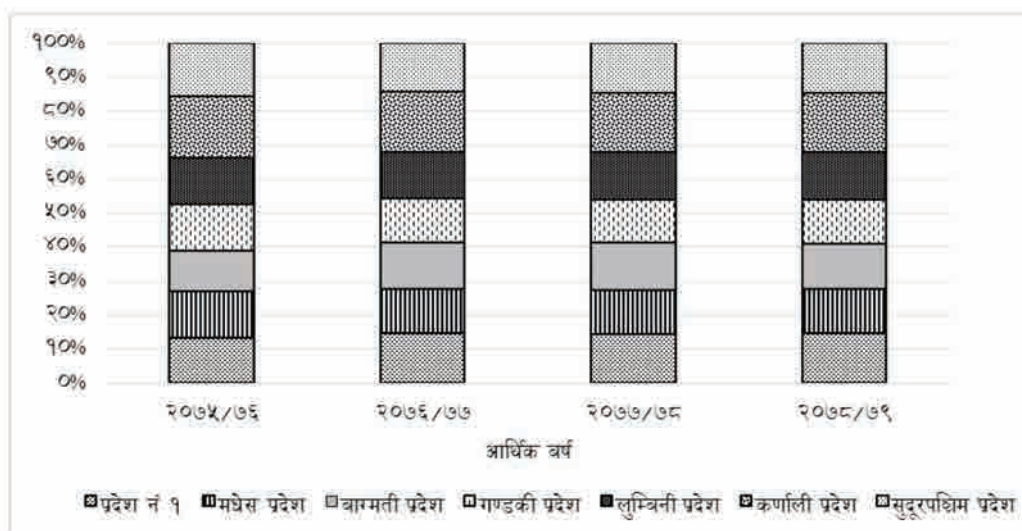
(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	विवरण	प्रदेश									सुदूरपश्चिम प्रदेश	जम्मा
		प्रदेश नं १	मधेस प्रदेश	बागमती प्रदेश	गण्डकी प्रदेश	लुम्बिनी प्रदेश	कर्णाली प्रदेश	सुदूरपश्चिम प्रदेश	जम्मा			
२०७४ / ७५	बजेट विनियोजन	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	७,१४,३५
	यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	१,०२,०५	७,१४,३५
	आयोगको सिफारिस	६,६१,०३	७,०१,६१	५,९६,९७	६,७७,६७	६,८६,९७	९,१३,१४	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	५०,२९,८६
२०७५ / ७६	बजेट विनियोजन	६,६१,०३	७,०१,६१	५,९६,९७	६,७७,६७	६,८६,९७	९,१३,१४	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	५०,२९,८६
	यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम	६,६१,०३	७,०१,६१	५,९६,९७	६,७७,६७	६,८६,९७	९,१३,१४	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	७,९२,४७	५०,२९,८६
	आयोगको सिफारिस	८,१६,३३	७,०८,५९	७,५९,६४	७,११,२२	७,५४,०१	९,८४,८३	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	५५,२९,८६
२०७६ / ७७	बजेट विनियोजन	८,१६,३३	७,०८,५९	७,५९,६४	७,११,२२	७,५४,०१	९,८४,८३	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	५५,२९,८६
	यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम	८,१६,३३	७,०८,५९	७,५९,६४	७,११,२२	७,५४,०१	९,८४,८३	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	७,९५,२४	५५,२९,८६
	आयोगको सिफारिस	८,३४,२६	७,३२,२२	८,०४,९२	७,४१,८७	७,९६,५७	१०,०४,७३	८,४२,४३	८,४२,४३	८,४२,४३	८,४२,४३	५७,५७,००
२०७७ / ७८	बजेट विनियोजन	७,९९,८४	७,०२,०१	७,७१,७१	७,११,२६	७,६३,७१	९,६३,२९	८,०७,६८	८,०७,६८	८,०७,६८	८,०७,६८	५५,१९,५०
	यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम	७,९९,८४	७,०२,०१	७,७१,७१	७,११,२६	७,६३,७१	९,६३,२९	८,०७,६८	८,०७,६८	८,०७,६८	८,०७,६८	५५,१९,५०
	आयोगको सिफारिस	८,५६,७८	७,३९,३४	७,८५,९०	७,४२,२८	८,०२,५७	१०,१४,२१	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	५७,९५,४८
२०७८ / ७९	बजेट विनियोजन	८,५६,७८	७,३९,३४	७,८५,९०	७,४२,२८	८,०२,५७	१०,१४,२१	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	५७,९५,४८
	यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम	८,५६,७८	७,३९,३४	७,८५,९०	७,४२,२८	८,०२,५७	१०,१४,२१	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	५७,९५,४८
	आयोगको सिफारिस	८,५६,७८	७,३९,३४	७,८५,९०	७,४२,२८	८,०२,५७	१०,१४,२१	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	८,५४,४०	५७,९५,४८

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा रु. ५५ अरब २९ करोड ८६ लाख, आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. ५७ अरब ५७ करोड र आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा रु. ५७ अरब ९५ करोड ४८ लाख सिफारिस गरेकोमा आर्थिक वर्ष २०७७/७८ बाहेक अन्य आर्थिक वर्षमा सिफारिसबमोजिम नै बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गरेको छ भने आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा सिफारिसभन्दा कम रु. ५५ अरब १९ करोड ५० लाख विनियोजन गरी सिफारिस गरेको पाईन्छ। जसअनुसार जम्मा हस्तान्तरण गरिएको वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा प्रदेशअनुसार सबैभन्दा बढी कर्णाली प्रदेशको लगभग १८ प्रतिशत छ भने सबैभन्दा कम मधेस प्रदेश र गण्डकी प्रदेशको लगभग १३ प्रतिशत रहेको छ। त्यसैगरी प्रदेश नं १ र सुदूरपश्चिम प्रदेशको लगभग १५ प्रतिशत, बागमती प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेशको लगभग १४ प्रतिशत रहेको छ। प्रदेश र आर्थिक वर्ष अनुसार वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा चित्र नं २ देखाईएको छ।

चित्र २ - प्रदेश र आर्थिक वर्ष अनुसार वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा



स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

स्थानीय सरकार

नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा स्थानीय सरकारलाई निश्चित आधारहरूमा रही वित्तीय समानीकरण अनुदान रकम रु. १ खर्व ४८ अरब ६३ करोड ९८ लाख हस्तान्तरण गरेको थियो भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ पछि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा हस्तान्तरण गर्दै आएको छ (तालिका नं ५)।

तालिका ५ - नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गरेको वित्तीय समानीकरण अनुदान
(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	आयोगबाट गरिएको सिफारिस			बजेट अनुसार			यथार्थ हस्तान्तरण भएको रकम		
	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम
२०७५ / ७६	८५,२०,६४	६,००	६७,७२	८५,२०,६४	६,००	६७,७२	८५,२८,१९	६,००	६७,७२
२०७६ / ७७	८९,९४,७०	६,६१	७५,२१	८९,९४,७०	६,६१	७५,२१	८९,९१,३०	४,४९	७५,२१
२०७७ / ७८	९३,७४,००	६,८७	७५,२४	९०,०५,५०	६,६०	७२,२८	८९,९७,३३	५,०७	७२,२१
२०७८ / ७९	९४,५५,७८	६,८४	७५,२८	९४,५५,७८	६,८४	७५,२८	९४,५६,९७	६,८४	७५,२८

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को लागि न्यूनतम रु.६ करोड देखि अधिकतम रु.६७ करोड ७२ लाख स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने गरी जम्मा रु.८५ अरब २० करोड ६४ लाख वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउन नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरेकोमा सोअनुरूप नै नेपाल सरकारले उक्त आर्थिक वर्षमा बजेट विनियोजन गरेको भए तापनि यथार्थ हस्तान्तरण भएको देखिँदैन। उक्त आर्थिक वर्षमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट भएको सिफारिस भन्दा एक स्थानीय सरकारमा न्यून तथा एक स्थानीय सरकारमा अधिक गरी जम्मा रकम रु.८५ अरब २८ करोड १९ लाख जुन आयोगको सिफारिस तथा बजेट विनियोजन भन्दा सात करोड ५५ लाख बढी स्थानीय सरकारलाई यथार्थ हस्तान्तरण भएको देखिन्छ।

त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७६/७७ का लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट रु.८९ अरब ९४ करोड ७० लाख स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने गरी वित्तीय समानीकरण अनुदान नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरे बमोजिम उक्त आर्थिक वर्षमा हस्तान्तरणका लागि बजेट विनियोजन गरेको भए तापनि यथार्थ हस्तान्तरण जम्मा रु.८९ अरब ९१ करोड ३० लाख भएको पाईन्छ। जसले गर्दा चार ओटा स्थानीय सरकारमा आयोगको सिफारिस तथा हस्तान्तरणका लागि विनियोजित बजेट भन्दा बढी र तीन ओटा स्थानीय सरकारमा कम यथार्थ हस्तान्तरण भएको देखिन्छ।

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरणका लागि नेपाल सरकारलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट रु.९४ अरब ५५ करोड ७८ लाख सिफारिस गरेकोमा जम्मा रकम रु.९० अरब ५ करोड ५० लाख मात्र हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरेको देखिन्छ जुन आयोगले गरेको सिफारिस भन्दा रु.४ अरब ५० करोड २८ लाख कम रहेको छ। तर यथार्थ हस्तान्तरण जम्मा रु.८९ अरब ९७ करोड ३३ लाख मात्र गरेको हुँदा ४७ स्थानीय सरकारले हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरेको भन्दा कम रकम प्राप्त गरेका छन्।

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान हस्तान्तरणका लागि नेपाल सरकारलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट न्यूनतम रु.६ करोड ८४ लाख देखि अधिकतम रु.७८ करोड ३८ लाख प्राप्त गर्ने गरी जम्मा रु.९४ अरब ५५ करोड ७८ लाख सिफारिस गरेबमोजिम नेपाल सरकारले उक्त आर्थिक वर्षमा हस्तान्तरणको लागि बजेट विनियोजन भए तापनि यथार्थ हस्तान्तरण भएको

देखिँदैन् । उक्त आर्थिक वर्षमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट भएको सिफारिस भन्दा एक स्थानीय सरकारमा अधिक तथा तीन स्थानीय सरकारका कम गरी जम्मा रकम रु.९४ अरब ५६ करोड ९७ लाख जुन आयोगको सिफारिस तथा बजेट विनियोजन भन्दा एक करोड १९ लाख बढी स्थानीय सरकारलाई यथार्थ हस्तान्तरण भएको देखिन्छ ।

क) सशर्त अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारलाई राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्थाअनुसार कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न सशर्त अनुदान प्रदान गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्थाको अध्ययन अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारबाट हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानको आधार नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नुपर्ने हुन्छ । सशर्त अनुदानमा शर्त रहने र प्राप्त हुने सशर्त अनुदान तोकिएको कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापमा मात्र खर्च गर्नुपर्ने र कार्य सम्पन्न गर्न नसकेमा सो अनुदान आर्थिक वर्षको अन्त्यमा फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ भने यस अन्तर्गत गर्नुपर्ने कार्यहरूको छनौट एवम् कार्यान्वयनको विधिमा अनुदान उपलब्ध गराउने सरकारको प्रमुख भूमिका रहेको छ ।

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने आधारहरू सिफारिस गर्दै आएको छ । सुरुवाती वर्षमा, प्रदेश तहको संरचना सबल नभइसकेको र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबाट राष्ट्रिय नीति एवम् मानक कार्यान्वयन गर्न सक्षम नभइसकेकाले साबिकमा नेपाल सरकारबाट सञ्चालन भैरहेका, आगामी आर्थिक वर्षमा निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रम र आयोजनाहरू तिनको आकार, स्रोतको उपलब्धता र प्रकृतिअनुसार तत् तत् तहमा हस्तान्तरण गरी तिनको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस गरेको पाइन्छ । पछिल्लो समयमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा तपसिलबमोजिमका आधार तयार गरी सम्बन्धित सरकारलाई सिफारिस गरेको छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा देहायका आधारहरू तयार गरी नेपाल सरकार समक्ष सिफारिस गरिएको छः

- नेपाल सरकारको अधिकारको सूचीभित्रका कुनै विषय वा कार्यक्रम र आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्थाः
- राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमलाई प्रदेश तथा स्थानीय तह मार्फत कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्थाः
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय मानक स्थापना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्थाः
- पूर्वाधार सम्बन्धी क्रमागत वा अधुरा आयोजनालाई पूर्णता दिन आवश्यक अवस्थाः
- अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता परिचालन भएका कार्यक्रम वा आयोजना प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्थाः
- नेपाल सरकारको अनिवार्य दायित्व रहने खर्च भुक्तानी गर्नुपर्ने अवस्थाः
- सन्तुलित विकासका निमित्त आवश्यक रणनीतिक महत्त्वका परियोजनाहरूः

प्रदेश सरकार

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई सशर्त अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको छ (तालिका नं ६) ।

तालिका ६ - नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदान

(रकम रु. लाखमा)

प्रदेश	आर्थिक वर्ष २०७५/७६		आर्थिक वर्ष २०७६/७७		आर्थिक वर्ष २०७७/७८		आर्थिक वर्ष २०७८/७९	
	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण भएको रकम	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण भएको रकम	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण भएको रकम	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण भएको रकम
प्रदेश नं १	१३,२७,६७	१०,५४,७४	७,०४,४१	८,५२,७८	५,७३,७७	८,२३,४२	५,९६,७७	८,१३,९६
मधेस प्रदेश	९,१८,११	७,१९,६७	७,०९,१५	६,९५,७०	५,९४,३१	६,९७,००	५,५७,५२	६,७५,९८
बागमती प्रदेश	१०,६१,५६	८,५५,६९	७,४६,४९	७,९७,८५	५,८४,४५	७,८८,९३	५,७३,४६	६,६८,३३
गण्डकी प्रदेश	६,५०,१९	६,०४,५६	५,३५,१६	४,५२,४०	४,२०,८४	४,८८,७०	४,१८,४३	४,२२,९१
लुम्बिनी प्रदेश	९,६७,०३	९,६९,३५	७,७७,०४	८,२६,५८	५,७३,९२	९,०४,६२	६,२३,०३	६,९७,८७
कर्णाली प्रदेश	७,५६,२१	५,६५,४८	५,२७,२७	३,२६,६२	४,४९,११	४,३१,८५	३,९८,७७	४,९२,३४
सुदूर पश्चिम प्रदेश	६,३२,७८	५,६७,९२	४,५५,०६	४,४१,२५	४,३९,३५	५,५७,९२	४,१९,३३	५,२४,७८
जम्मा	६३,१३,५५	५३,३७,४१	४४,५४,५८	४३,९३,१८	३६,३५,७५	४६,८५,४४	३५,८७,३१	४२,९६,१७

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

सबै आर्थिक वर्षमा प्रदेशलाई हस्तान्तरण गर्नका लागि विनियोजन गरेको रकम भन्दा हस्तान्तरण भएको रकम फरक देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ र २०७६/७७ मा सशर्त अनुदानको लागि कुल विनियोजन गरेको रकम भन्दा हस्तान्तरण रकम क्रमशः ८५ प्रतिशत र ९९ प्रतिशत मात्र भएको देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७७/७८ र २०७८/७९ मा सशर्त अनुदानको लागि कुल विनियोजन गरेको रकम तुलनामा हस्तान्तरण रकम क्रमशः १२९ प्रतिशत र १२० प्रतिशत भएको देखिन्छ। तर प्रदेश सरकारअनुसार विनियोजन र हस्तान्तरण रकमको थप घटलाई हेर्दा भने एकरूपता देखिँदैन।

आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७८/७९ सम्म हेर्दा कुल सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्नका लागि विनियोजन गरेको रकम सबैभन्दा बढी प्रदेश नं १, त्यसपछि क्रमशः बागमती प्रदेश, लुम्बिनी प्रदेश, मधेस प्रदेश, कर्णाली प्रदेश, गण्डकी प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा रहेको देखिन्छ भने यथार्थ हस्तान्तरण सबैभन्दा बढी प्रदेशमा र क्रमशः प्रदेश नं १, लुम्बिनी प्रदेश, बागमती प्रदेश, मधेस प्रदेश, सुदूरपश्चिम प्रदेश, गण्डकी प्रदेश र कर्णाली प्रदेशमा रहेको देखिन्छ।

स्थानीय सरकार

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको छ (तालिका नं ७) ।

तालिका ७ - नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदान

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	विनियोजित बजेट			हस्तान्तरण			बजेट विनियोजनको तुलनामा हस्तान्तरण प्रतिशत		
	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम	जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम
२०७५ / ७६	१,०९,८४,५६	२,३८	१,३०,६९	१,२०,७१,७५	१,९७	१,३०,६८	११०	५६	१००
२०७६ / ७७	१,२३,८७,४१	१,००	१,४७,००	१,४५,१५,३२	१,००	१,३०,७६	११७	४७	१००
२०७७ / ७८	१,६१,०८,९९	४,६७	१,९९,७६	१,८३,२९,५१	३,६७	१,७४,४२	११४	६०	१००
२०७८ / ७९	१,७३,४९,८५	३,८८	१,८९,६४	१,९१,७१,१७	१,४३	१,६९,०८	११०	१०	२०४

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७८/७९ सम्म हेर्दा सबै आर्थिक वर्षमा सशर्त अनुदान बढ्दै गएको देखिन्छ। सबै आर्थिक वर्षमा नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्न गरेको बजेट विनियोजन भन्दा हस्तान्तरण गरेको सशर्त अनुदानको रकम बढी रहेको छ। तर स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सशर्त अनुदानलाई हेर्दा ती स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्न गरेको बजेट विनियोजन रकमको १० प्रतिशत देखि २०० प्रतिशत भन्दा बढी रकम हस्तान्तरण गरेको देखिन्छ।

क) समपूरक अनुदान

प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान नेपाल सरकारबाट प्रदान गर्ने व्यवस्था भएअनुसार आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि हस्तान्तरण गर्दै आएको छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदान प्रदान गर्न अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १० को उपदफा (५) ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७५ जारी गरेको छ। उक्त कार्यविधि तेस्रो पटक संशोधन गरी समपूरक अनुदान सम्बन्धी (तेस्रो संशोधन) कार्यविधि, २०७५ जारी गरिएको छ। कार्यविधिमा समपूरक अनुदान प्रदान गरिने क्षेत्र तोकनुका साथै कुल लागतको सीमा तथा सम्पन्न गर्नुपर्ने समय सीमा (बढीमा तीन वर्ष) समेत तोकिएको छ।

प्रदेश र स्थानीय सरकारले आगामी आर्थिक वर्षमा समपूरक अनुदानबाट आफूले कार्यान्वयन गर्ने आयोजन तथा कार्यक्रम सम्बन्धी प्रस्ताव पौष मसान्तभित्र राष्ट्रिय योजना आयोगमा कार्यविधिमा तोकिएको विषयहरु खुलाई पेस गर्नुपर्नेछ। यसरी प्राप्त आयोजना तथा कार्यक्रमहरु राष्ट्रिय योजना आयोगमा रहेको योजना आयोगको उपाध्यक्षले तोकेको आयोगको सदस्य संयोजक रहेको छनौट समितिले कार्यविधिले तोकेको आधारमा छनौट गर्नेछ। छनौट भएका आयोजन तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारबाट आगामी आर्थिक वर्षमा अधिकतम ५० प्रतिशत समपूरक अनुदान प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गरिने छ। यसरी छनौटमा परेका आयोजना तथा कार्यक्रम हेरफेर गर्न नहुने र तोकिएको अवधिभित्र सम्पन्न गर्नुपर्ने अन्यथा उक्त आयोजना तथा कार्यक्रम प्रदेश वा स्थानीय तहले आफ्नै स्रोतबाट सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था उक्त कार्यविधिमा उल्लेख गरिएको छ। त्यसैगरी समपूरक अनुदानका लागि तोकिएको कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापमा मात्र खर्च गर्नुपर्ने र कार्य सम्पन्न गर्न नसकेमा सो अनुदान आर्थिक वर्षको अन्त्यमा फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

प्रदेश सरकार

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई समपूरक अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको रकम तालिका नं. ८ मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका ८ - नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण भएको समपूरक अनुदान
(रकम रु. लाखमा)

प्रदेश	आर्थिक वर्ष २०७५/७६		आर्थिक वर्ष २०७६/७७		आर्थिक वर्ष २०७७/७८		आर्थिक वर्ष २०७८/७९	
	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण
प्रदेश नं १	समपूरक अनुदान एकमुष्ठ रू ५अरब विनियोजन गरिएको	६८,००	समपूरक अनुदान एकमुष्ठ रू ५अरब विनियोजन गरिएको	७५,३८	८४,२७	८४,२७	१,१६,४८	१,१६,४८
मधेश प्रदेश		२९,३३		२३,३७	२,७७	२,७७	३४,६९	३४,६९
बागमती प्रदेश		६०,००		६४,६६	८१,८२	८१,८२	५७,४८	५७,४८
गण्डकी प्रदेश		०		८६,१६	१,४९,८९	१,४९,८९	८७,३६	४९,३६
लुम्बिनी प्रदेश		६९,००		६९,७७	४८,३३	४८,३३	७२,१६	४०,६५
कर्णाली प्रदेश		९२,००		४६,८९	२५,२५	२५,००	८१,३५	८१,३५
सुदूर पश्चिम प्रदेश		८०,००		५६,६१	१,२६,२९	१,२६,२९	१,२२,९४	६२,९४
जम्मा		५,००,००		३,९८,३३	५,००,००	४,२२,८४	५,१८,६२	५,१८,३७

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७ मा प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्न समपूरक अनुदान एकमुष्ठ रुपमा ५ अरब विनियोजन गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो भने त्यसपछिका आर्थिक वर्षहरूमा प्रदेशगत रुपमा नै बजेट विनियोजन गरी समपूरक अनुदान हस्तान्तरण गरिएको छ । सबै आर्थिक वर्षमा नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण गर्नका लागि गरेको समपूरक अनुदानको विनियोजन रकम भन्दा कम रकम हस्तान्तरण भएको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा गण्डकी प्रदेश सरकारलाई समपूरक अनुदान हस्तान्तरण गरिएको देखिँदैन भने कर्णाली प्रदेश सरकारलाई सबैभन्दा बढी रू.९२ करोड हस्तान्तरण गरिएको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि आर्थिक वर्ष २०७८/७९ सम्म हेर्दा सबैभन्दा बढी समपूरक अनुदान प्रदेश नं. १ मा हस्तान्तरण भएको देखिन्छ भने त्यसपछि क्रमशः सुदूरपश्चिम प्रदेश, गण्डकी प्रदेश, बागमती प्रदेश, कर्णाली प्रदेश, लुम्बिनी प्रदेश र मधेश प्रदेशमा भएको देखिन्छ ।

स्थानीय सरकार

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको छ (तालिका नं ९) ।

तालिका ९ - नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण भएको समपूरक अनुदान

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण		बजेट विनियोजनको तुलनामा हस्तान्तरण प्रतिशत
		जम्मा	प्राप्त स्थानीय सरकारको संख्या	
२०७५/७६	५,००,००	२,९०,७२	१४८	५८
२०७६/७७	५,००,००	४,०४,४२	३२४	८१
२०७७/७८	४,७८,०५	५,०८,८७	४१७	१०६
२०७८/७९	६,६४,८३	४,९१,९१	४३१	७४

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७ मा प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्न समपूरक अनुदान एकमुष्ठ रुपमा ५ अरब विनियोजन गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो भने त्यसपछिका आर्थिक वर्षहरूमा स्थानीय सरकारअनुसार नै बजेट विनियोजन गरी समपूरक अनुदान हस्तान्तरण गरिएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा १४८ स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदान हस्तान्तरण भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा ३२४, आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा ४१७ र आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा ४३१ स्थानीय सरकारलाई समपूरक अनुदान हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गर्न गरेको समपूरक अनुदानको बजेट विनियोजन भन्दा बढी समपूरक अनुदान हस्तान्तरण गरेको देखिन्छ भने अन्य आर्थिक वर्षमा विनियोजन बजेटभित्र रहेर गरेको देखिन्छ।

क) विशेष अनुदान

प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सामाजिक पूर्वाधार विकास सम्बन्धी आयोजना तथा कार्यक्रम र विशिष्ट प्रकृतिका कार्य कार्यान्वयन गर्न विशेष अनुदान नेपाल सरकारबाट प्रदान गर्ने व्यवस्था भएअनुसार आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि विशेष अनुदान हस्तान्तरण गर्दै आएको छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई विशेष अनुदान प्रदान गर्न अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ११ को उपदफा (३) ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७५ जारी गरेको छ। उक्त कार्यविधि तेस्रो पटक संशोधन गरी विशेष अनुदान सम्बन्धी (तेस्रो संशोधन) कार्यविधि, २०७५ जारी गरी लागु गरिएको छ। कार्यविधिमा विशेष अनुदान प्रदान गरिने क्षेत्र साथै मूल्याङ्कनका आधारसमेत तोकिएको छ।

प्रदेश र स्थानीय सरकारले आगामी आर्थिक वर्षमा विशेष अनुदानबाट आफूले कार्यान्वयन गर्ने आयोजना तथा कार्यक्रम सम्बन्धी प्रस्ताव पौष मसान्तभित्र राष्ट्रिय योजना आयोगमा कार्यविधिमा तोकिएको विषयहरू खुलाई पेस गर्नुपर्ने छ। यसरी प्राप्त आयोजना तथा कार्यक्रमहरू राष्ट्रिय योजना आयोगमा रहेको योजना आयोगको उपाध्यक्षले तोकेको आयोगको सदस्य संयोजक रहेको छनौट समितिले कार्यविधिले तोकेको आधारमा छनौट गर्ने छ। यसरी छनौटमा परेका आयोजना तथा कार्यक्रम हेरफेर गर्न नहुने र तोकिएको अवधिभित्र सम्पन्न गर्नुपर्ने अन्यथा उक्त आयोजना तथा कार्यक्रम प्रदेश वा स्थानीय तहले आफ्नै स्रोतबाट सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था उक्त कार्यविधिमा उल्लेख गरिएको छ। त्यसैगरी विशेष अनुदानका लागि तोकिएको

कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापमा मात्र खर्च गर्नुपर्ने र कार्य सम्पन्न गर्न नसकेमा सो अनुदान आर्थिक वर्षको अन्त्यमा फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

प्रदेश सरकार

आर्थिक वर्ष आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई विशेष अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको रकम तालिका नं १० मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका १० - नेपाल सरकारबाट प्रदेश सरकारलाई हस्तान्तरण भएको विशेष अनुदान

(रकम रु. लाखमा)

प्रदेश	आर्थिक वर्ष २०७५/७६		आर्थिक वर्ष २०७६/७७		आर्थिक वर्ष २०७७/७८		आर्थिक वर्ष २०७८/७९	
	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण
प्रदेश नं १	विशेष अनुदान	६५,७१	विशेष अनुदान	५४,५०	५३,५०	५३,५०	५९,३३	५९,३३
मधेश प्रदेश	एकमुष्ट	४५,८४	एकमुष्ट	६५,००	४१,५०	४१,५०	५८,७९	५८,७९
बागमती प्रदेश	रु ५अरब विनियोजन गरिएको	०	रु ५अरब विनियोजन गरिएको	४१,००	४९,००	४९,००	५५,८४	५५,८४
गण्डकी प्रदेश		०		६१,००	५४,००	५४,००	५४,९०	४६,९०
लुम्बिनी प्रदेश		०		५७,५३	२१,००	२१,००	६३,४९	३३,४६
कर्णाली प्रदेश		९०,७७		८१,००	४६,००	४४,००	६१,३०	६१,३०
सुदूर पश्चिम प्रदेश		७८,७८		३५,००	४८,५०	४८,५०	६१,३५	२१,३५

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७ मा प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्न विशेष अनुदान एकमुष्ट रुपमा पाँच अरब विनियोजन गरिएको थियो भने त्यस पछिका आर्थिक वर्षहरूमा प्रदेशगत रुपमा नै बजेट विनियोजन गरी विशेष अनुदान हस्तान्तरण गरिएको छ । आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा बागमती, गण्डकी र लुम्बिनी प्रदेश सरकारलाई विशेष अनुदान हस्तान्तरण गरिएको देखिँदैन भने कर्णाली प्रदेश सरकारलाई सबैभन्दा बढी रु.९० करोड ७७ लाख हस्तान्तरण गरिएको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा सबैभन्दा बढी कर्णाली प्रदेश सरकारलाई रु.८१ करोड र सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकारलाई रु.३५ करोड हस्तान्तरण गरिएको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा सबै प्रदेश सरकारलाई बजेटमा विनियोजन भएअनुरूप नै हस्तान्तरण भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकारलाई विनियोजन बजेटको ३५ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेश सरकारलाई विनियोजन बजेटको ५३ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेश सरकारलाई विनियोजन बजेटको ८५ प्रतिशत र अन्य सबै प्रदेश सरकारलाई बजेटअनुरूप नै हस्तान्तरण भएको देखिन्छ ।

स्थानीय सरकार

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि नेपाल सरकारले स्थानीय सरकारलाई विशेष अनुदानको लागि बजेट विनियोजन गरी हस्तान्तरण गर्दै आएको रकम तालिका नं ११ मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका ११ - नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण गरेको विशेष अनुदान

(रकम रु. लाखमा)

आर्थिक वर्ष	बजेट विनियोजन	हस्तान्तरण			
		जम्मा	न्यूनतम	अधिकतम	प्राप्त स्थानीय सरकारको संख्या
२०७५/७६	विशेष अनुदान एकमुष्ठ रु.५अरब विनियोजन गरिएको	१,८०,८८	१५	५,१६	८२
२०७६/७७	विशेष अनुदान एकमुष्ठ रु.५अरब विनियोजन गरिएको	३,९१,२६	१	५,७५	३११
२०७७/७८	६,८३,२२	५,८३,४५	२	१७,८०	४१८
२०७८/७९	८,३१,०१	६,३८,७६	५	११,६२	४९५

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७ मा प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्न विशेष अनुदान एकमुष्ठ रुपमा पाँच अरब विनियोजन गरिएको थियो भने त्यस पछिका आर्थिक वर्षहरूमा स्थानीय सरकारअनुसार नै बजेट विनियोजन गरी विशेष अनुदान हस्तान्तरण गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा ८२ स्थानीय सरकारमा जम्मा विशेष अनुदान रु. १ अरब ८० करोड ८८ लाख हस्तान्तरण भएको थियो भने बाँकी ६७१ स्थानीय सरकारले विशेष अनुदान प्राप्त नगरेको देखिन्छ। यसरी उक्त आर्थिक वर्षमा विशेष अनुदान स्थानीय सरकारमा न्यूनतम रु.१५ लाख देखि अधिकतम रु.५ करोड १६ लाखसम्म हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा ३११ स्थानीय सरकारमा रु.३ अरब ९१ करोड २६ लाख विशेष अनुदान हस्तान्तरण हुँदा स्थानीय सरकारले न्यूनतम रु.१ लाख देखि अधिकतम रु.५ करोड ७५ लाखसम्म प्राप्त गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा विशेष हस्तान्तरणको लागि रु.६ अरब ८३ करोड २२ लाख विनियोजन भएकोमा रु.५ अरब ८३ करोड ४५ लाख (८५ प्रतिशत) ४१८ स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा रु.८ अरब ३१ करोड १ लाख विनियोजन भएकोमा रु.६ अरब ३८ करोड ७६ लाख (७७ प्रतिशत) ४९५ स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण भएको देखिन्छ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधान कार्यान्वयनमा आइसकेपछि संविधानतः तीन तहका सरकारको स्थापना भई राजस्वका अधिकार र कार्य जिम्मेवारीअनुरूप आआफ्नो कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न तीनै तहका सरकारहरूले सरकारको अभ्यास गर्दै आएका छन्। सङ्घीय सरकारको भूमिका नीति निर्माण, टूला पूर्वाधार र राष्ट्रिय लक्ष्य प्राप्तमा, प्रदेश सरकार विकास निर्माणका अधिकतर कार्यमा र स्थानीय सरकार जनताको नजिक रहेकोले सेवा प्रवाहमा रहने हुँदा आम जनताले भरपर्दो, सरल, सहज र सुलभ सेवा प्राप्त गर्ने अपेक्षा रहेको छ। यसै आधारलाई मध्यनजर राखेर नेपाल सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण गर्दै आएको छ। नेपाल सरकारबाट अनुदानहरू विनियोजित बजेट भन्दा थपघट हुने गरी आर्थिक वर्षको विचमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुँदा एकातर्फ हस्तान्तरण कम हुँदा ती सरकारका बजेट न्यून हुन गई

कार्यक्रमहरू प्रभावित हुने, भुक्तानी गर्न नसक्ने हुँदा सरकारको साख माथि नै प्रश्नचिन्ह खडा हुन जान्छ भने अर्को तर्फ हस्तान्तरण बढी हुँदा कानुनी जटिलता उत्पन्न हुने गर्दछ। त्यसैगरी नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबाट कार्य गर्ने गरी राखिएका सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानका कार्यक्रम वा आयोजना वा क्रियाकलापहरूको विनियोजन यथार्थपरक हुन नसकेको देखिन्छ। तसर्थ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा प्रदान गरिने अनुदानका सबै कार्यक्रम वा आयोजनाहरू स्पष्ट उल्लेख गरी त्यस्तो अनुदान बजेटमा समावेश गरी सुरुमै बजेट विनियोजन गर्नुपर्ने र मन्त्रालयहरूले आफ्नो कार्यक्रममा राखी आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण गर्ने परिपाटीलाई निरुत्साहित गर्नुपर्ने देखिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ६०(३) मा प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने व्यवस्था रहे तापनि वित्तीय समानीकरण अनुदानको परिमाण र सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस आयोगबाट हुँदै आएको र विशेष तथा समपूरक अनुदानमा आयोगको भूमिका नरहँदा अनुदान हस्तान्तरणले प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको अन्तरलाई कम गर्न मद्दत गर्छ भनी यकिन गर्न नसकिने देखिन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको जिम्मेवारीमासमेत सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदान हस्तान्तरण हुँदै जानु तथा ती अनुदानको हिस्सा वर्षेनी बढ्दै गई वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा घट्दै जाँदा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वयतता हराउँदै गएको आंकलन गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

नेपाल सरकारको वार्षिक बजेटहरू

नेपालको संविधान, २०७२

विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि

महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरू

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि

मामिला अध्ययन: प्रदेश नं १ को आन्तरिक राजस्वको अवस्था विश्लेषण

- चुडाराज सापकोटा १४

सारांश

सङ्घीयताको मुटु वित्तीय सङ्घीयता हो। सङ्घीयताको सफलताको लागि वित्तीय सङ्घीयताको मुख्य भूमिका हुन्छ। नेपालमा प्रदेश सरकारको राजस्वको अधिकार साँघुरो रहेको छ। प्रदेश सञ्चित कोषममा जम्मा हुने रकममध्ये करिब ९० प्रतिशत रकम संघबाट प्राप्त हुने राजस्व तथा अनुदानको रकम रहेको छ। चालु खर्चको करिब २५ प्रतिशत खर्च मात्र आफ्नो राजस्वले पुग्ने अवस्था विद्यमान छ भने बाँकी ७५ प्रतिशत चालु खर्च संघबाट प्राप्त हुने रकममा निर्भर रहेको छ। अर्कोतर्फ, प्रदेश सरकारको चालु खर्चको आकार क्रमशः बढ्दै गएको छ। यस अवस्थाले प्रदेश सरकारको वित्तीय स्वास्थ्य (Fiscal Health) कमजोर रहेको चित्रित गर्दछ। प्रदेश सरकारको वित्तीय अस्वस्थताले सङ्घीय व्यवस्थामा नै धमिरा लाग्न सक्छ। त्यसैले राजस्व क्षमता वृद्धि गर्ने र चालु खर्च नियन्त्रण गर्ने कार्य अबको चुनावपछि गठन हुने प्रदेश सरकारको पहिलो विषय (Agenda) बन्नु पर्छ।

वित्तीय सङ्घीयता

वित्तीय सङ्घीयता तहगत सरकारका बिचमा स्रोत र साधनमा रहेको अन्तरसम्बन्ध हो। वित्तीय सङ्घीयताले तहगत सरकारले आम्दानी र खर्चको उपयोग कसरी गर्न भन्ने विषय समेटेको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारिता भएन भने सङ्घीय इकाइहरू बिच असमानता सृजना हुन्छ। त्यसले सङ्घीयतालाई कमजोर बनाउँछ। त्यसैले सङ्घीयताको सफलताको लागि वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न आयामहरू प्रभावकारी रूपमा परिचालन हुनु पर्दछ।

नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ समेतका कानून प्रावधानहरूको विश्लेषण गर्दा नेपालको वित्तीय सङ्घीयताको आयामलाई चित्रमा यस प्रकार देखाउन सकिन्छ।

चित्र ३ - नेपालको वित्तीय सङ्घीयताका आयामहरू



१४ उपसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

नेपालको वित्तीय सङ्घीयताले तीन तहका सरकारका खर्चको अधिकार, राजस्वको अधिकार अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोतको परिचालन र उपयोगको अधिकारलाई समेटेको छ। यस लेखमा वित्तीय सङ्घीयताका यी आयामहरू नेपालका प्रदेश सरकारको राजस्वको अधिकारको विवेचना गरिएको छ।

प्रदेश सरकारको राजस्वको अधिकार

संविधानको अनुसूची-६ मा उल्लेखित प्रदेश सरकारका एकल अधिकार र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अध्ययन गर्दा प्रदेशले बाँडफाँट गर्न नपर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच बाँडफाँट गर्नुपर्ने गरी दुई प्रकारका राजस्वका अधिकार प्रदेश सरकारमा रहेको पाइन्छ।

तालिका १ - प्रदेश सरकारको राजस्वको अधिकार

बाँडफाँट गर्नु नपर्ने	प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच बाँडफाँट गर्नुपर्ने
<ul style="list-style-type: none"> • कृषि आय कर • सेवा शुल्क दस्तुर • पर्यटन शुल्क • दण्डजरिवाना 	<ul style="list-style-type: none"> • सवारी साधन कर • घर जग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क • मनोरञ्जन कर • विज्ञापन कर

प्रदेश र स्थानीय दुबै सरकारको अधिकार सूचीमा रहेका घर जग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करहरूको प्रशासन सञ्चालन गर्न सहज र प्रभावकारी बनाउन एकल कर प्रशासन सञ्चालन गरी त्यस्ता करहरू विभाज्य कोषमा जम्मा गरी प्रदेश र स्थानीय तहबिच बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ भने कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क तथा दण्ड जरिवाना प्रदेश सरकारको सञ्चित कोषमा जम्मा हुने गर्दछ। स्थानीय तहसँगको बाँडफाँटबाट प्राप्त र बाँडफाँट गर्नु नपर्ने राजस्वको जम्मा जोडले प्रदेश सरकारको राजस्वको वर्तमान अवस्था देखाउछ।

प्रदेश सरकारको राजस्वको वर्तमान अवस्थाको विश्लेषण

प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारको हालको राजस्वको अवस्थाको मामिला विश्लेषणबाट प्रदेश सरकारको राजस्वको वर्तमान अवस्था र सुधारको क्षेत्र पहिचान गरिएको छ

क) सञ्चित कोषको अवस्था

गुठी रकम बाहेक प्रदेश सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारको रकम जम्मा गर्ने प्रयोजनको लागि एक सरकारी कोषको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। त्यस्तो कोषलाई प्रदेश सञ्चित कोष भनिन्छ। अनुदान तथा राजस्व लगायत प्रदेश सरकारले प्राप्त गर्ने सबै प्रकारको रकम यस्तो कोषमा जम्मा हुने गर्दछ।

सङ्घीयता कार्यान्वयन पछिका चार वर्षको प्रदेश सरकार प्रदेश नं १ को प्रदेश सञ्चित कोषको अवस्था विश्लेषण गरिएको छ।

तालिका २ - प्रदेश नं १ को प्रदेश सञ्चित कोषको अवस्था

(बजेट रु. हजारमा)

आयको विवरण	आ. व. २०७५/७६		आ. व. २०७६/७७		आ. व. २०७७/७८		आ. व. २०७८/७९	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
अनुदान (संघ)	१८,४९,४७,६२	६६.३७	१७,९८,९९,३८	६०.२९	१७,६१,०३,२०	५७.२४	१८,५५,४३,३५	५६.१०
VAT/ECS र रोयल्टी वापत	६,८६,७६,८२	२४.६५	६,६५,१३,५३	२२.२९	९,२५,०६,६०	३०.०७	९,४१,००,००	२८.४५
स्थानीय तहसँगको बाँडफाँटबाट	१,६२,७८,९९	५.८४	१,७३,५४,११	५.८२	२,५१,६८,७८	८.१८	२,३१,२५,००	६.९९
बाँडफाँड नहुने अन्य राजस्व	८५,१४,६७	३.०६	५५,५४,६१	१.८६	६४,३५,३५	२.०९	८३,८९,१२	२.५४
विविध प्राप्ति	२,३४,७८	०.०८	२,९०,७७,०८	९.७४	७४,३८,०२	२.४२	१,९५,७३,०८	५.९२
कुल बजेट	२७,८६,५२,८८	१००	२९,८३,९८,७९	१००	३०,७६,५१,९५	१००	३३,०७,३०,५५	१००

स्रोत: प्रदेश नं १ को आ.व.०७७/७८,०७८/७९ र ०७९/८० बजेट वक्तव्यको अनुसूची २ र ३

स्थानीय तहसँगको बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम र बाँडफाँट नभएका अन्य आन्तरिक राजस्व शीर्षकमा जम्मा भएको रकम प्रदेश सरकारको आन्तरिक राजस्वको रकम हो। प्रदेश नं. १ मा कुल आयमा आन्तरिक राजस्वको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा ८.९ प्रतिशत २०७६/७७ मा ७.५८ प्रतिशत २०७७/७८ मा १०.२७ प्रतिशत र २०७८/७९ मा ९.५३ प्रतिशत रहेको छ।

यस तथ्यले प्रदेश सरकारको सञ्चित कोषमा आन्तरिक राजस्वको हिस्सा १० प्रतिशतभन्दा कम रहेको देखाउँछ। प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा हुने ९० प्रतिशत भन्दा बढी रकम संघबाट प्राप्त हुने राजस्व तथा अनुदान रहेको छ।

ख) राजस्व र खर्चको तुलना

तालिका ३ - प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारको चालु खर्च र राजस्वको तुलना

(बजेट रु. हजारमा)

आर्थिक वर्ष	चालु खर्च	आन्तरिक राजस्व	आन्तरिक राजस्व / चालुखर्च प्रतिशत
२०७५/७६	९,७५,४२,४५	२,४७,९३,६६	२५.४
२०७६/७७	११,९६,६२,९८	२,२९,०८,७२	१९.१
२०७७/७८	१२,०७,७०,०१	३,१६,०४,१६	२६.१
२०७८/७९	१३,६२,५९,४५	३,१५,१४,१२	२३.१

स्रोत: प्रदेश नं १ को आ.व.०७७/७८,०७८/७९ र ०७९/८० बजेट वक्तव्य

प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारको चालु खर्चमा राजस्वको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा २५.४ प्रतिशत २०७६/७७ मा १९.१ प्रतिशत आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा २६.१ प्रतिशत र आर्थिक वर्ष २३.१ रहेको छ। प्रदेश सरकारको चालु खर्चमा आन्तरिक राजस्वले करिब २५ प्रतिशतमात्र थामेको छ भने अर्को तर्फ चालु खर्च आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को तुलनामा २०७८/७९ मा करिब ५० प्रतिशत वृद्धि भएको छ। यसले प्रदेशको Fiscal Health कमजोर रहेको देखाउँछ।

क) आन्तरिक राजस्वमा स्थानीय सरकारसँग बाँडफाँटबाट प्राप्त राजस्वको अनुपात

प्रदेश र स्थानीय तह बिचमा बाँडफाँट हुने करहरुमध्ये सवारी साधन कर प्रदेशले सङ्कलन गर्ने हुनाले प्रदेश सरकारले ६० प्रतिशत हिस्सा प्राप्त गर्दछ भने घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, विज्ञापन तथा मनोरञ्जन कर स्थानीय तहले सङ्कलन गरेर प्रदेशले त्यस्तो करको ४०% हिस्सा प्राप्त गर्दछ।

तालिका ४ - आन्तरिक राजस्वमा स्थानीय सरकारसँग बाँडफाँटबाट प्राप्त राजस्वको अनुपात

आयको विवरण	२०७५।६७		२०७६।७७		२०७७।७८		२०७८।७९	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
स्थानीय तहसँग बाँडफाँट भई प्राप्त हुने	१६२७८९९	६६	१७३५४११	७६	२५१६८७८	८०	२३१२५००	७३
प्रदेशले बाँडफाँट नगर्ने राजस्व	८५१४६७	३४	५५५४६१	२४	६४३५३५	२०	८३८९१२	२७
जम्मा	२४७९३६६	१००	२२९०८७२	१००	३१६०४१३	१००	३१५१४१२	१००

स्रोत: प्रदेश नं १ को आ.व.०७७।७८,०७८।७९ र ०७९।८० बजेट वक्तव्य

प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारको आन्तरिक राजस्वमा स्थानीय सरकारसँगको बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकमको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा ६६ प्रतिशत २०७६।७७ मा ७६ प्रतिशत २०७७।७८ मा ८० प्रतिशत र २०७८।७९ मा ७३ प्रतिशत रहेको छ।

प्रदेशको आन्तरिक राजस्वको करिब दुई तिहाईभन्दा बढी हिस्सा स्थानीय सरकारसँगको बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम रहेको छ।

क) प्रदेश सरकारले बाँडफाँट गर्नु नपर्ने राजस्वको अवस्था

स्थानीय तहसँग बाँडफाँट हुने अधिकार बाहेक प्रदेश सरकारको आन्तरिक राजस्वको स्रोत कृषि आय कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क तथा दण्ड जरिवाना रहेको छ। यस्तो राजस्व प्रदेश सरकारले अन्य सरकारसँग बाँडफाँट गर्न नपर्ने राजस्वको रूपमा रहेको छ।

तालिका ५ - प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारले बाँडफाँट गर्नु नपर्ने कर तथा शुल्कको विवरण

आयको विवरण	२०७५।७६		२०७६।७७		२०७७।७८		२०७८।७९	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
व्यवसायले भुक्तानी गर्ने कर	९११६६	१०.७१	६०६७	१.०९	५	०.००	५०	०.०१
सरकारी सम्पत्तिको बहालबाट प्राप्त	५३७	०.०६	४७२	०.०८	११९५	०.१९	२००	०.०२
कृषि उत्पादन बिक्री	१३७८	०.१६	२८८१	०.५२	४२३२	०.६६	५५००	०.६६
सरकारी सम्पत्ति बिक्री	६५१	०.०८	२१३	०.०४	४३२	०.०७	१८००	०.२१
अन्य बिक्रीबाट प्राप्त रकम	३६१	०.०४	२०८	०.०४	२५	०.००	७०	०.०१
नहर तथा कुला उपभाग	१९७	०.०२	४५	०.०१	३८	०.०१	१५	०.००
अन्य सेवा शुल्क बिक्री	२४६२८२	२८.९२	५३०१	०.९५	९२	०.०१	३५०००	४.१७

आयको विवरण	२०७५ ७६		२०७६ ७७		२०७७ ७८		२०७८ ७९	
	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत	रकम	प्रतिशत
शिक्षा क्षेत्रको आमदानी	९७४	०.११	८३८	०.१५	७३१	०.११	१०००	०.१२
परीक्षा शुल्क	७८	०.०१	१०४८	०.१९	५०७७	०.७९	५५०००	६.५६
यातायात क्षेत्रको आमदानी	८०२३२	९.४२	७३९६२	१३.३२	९००१४	१३.९९	९००००	१०.७३
अन्य प्रशासनिक	३३६१५	३.९५	५४५५१	९.८२	२४८७५	३.८७	२६०२५	३.१०
व्यवसाय रजिस्ट्रेशन		०.००	८०८३४	१४.५५	१४२३१३	२२.११	१०००००	११.९२
चालक अनुमति पत्र	३९१६१४	४५.९९	३१९१८४	५७.४६	३६९१००	५७.३६	५२००००	६१.९९
प्रशासनिक दण्ड जरिवाना जफत	४२६५	०.५०	९७१३	१.७५	५३२०	०.८३	३९००	०.४६
विविध राजस्व	११७	०.०१	१४४	०.०३	८६	०.०१	३५२	०.०४
जम्मा	८५१४६७	१००	५५५४६९	१००	६४३५३५	१००	८३८९१२	१००

स्रोत: प्रदेश नं १ को आ.व.०७७/७८,०७८/७९ र ०७९/८० बजेट वक्तव्य

प्रदेश नं १ प्रदेश सरकारको बाँडफाँट नहुने आन्तरिक राजस्वमा सबै भन्दा बढी सवारी चालक अनुमति पत्र तथा सवारी दर्ता किताबको हिस्सा आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा ४५.९% वर्ष २०७६/७७ मा ५७.४६% वर्ष २०७७/७८ मा ५७.३६% वर्ष २०७८/७९ मा ६१.९९ रहेको छ ।

सवारी साधन गरेको अधिकार नेपालको संविधानको अनुसूचीअनुसार प्रदेश र स्थानीय तह दुबैको एकल अधिकारको सूचीमा रहेको छ । प्रदेश सरकारले सवारी साधन गरेको सङ्कुचित परिभाषा गरी इजाजत दस्तुर, नवीकरण दस्तुर, जरिवाना जस्ता रकमलाई सवारी साधन कर भन्दा भिन्न व्याख्या गरी प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच बाँडफाँट नगरेको देखिन्छ ।

प्रदेश सरकारले आफ्नो एकल अधिकार रहेको कृषि आय कर सङ्कलन गरेको देखिँदैन ।

अबको बाटो

प्रदेश सरकारको राजस्वको अवस्था विश्लेषण गर्दा प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा हुने रकमको ९० प्रतिशतभन्दा बढी हिस्सा संघबाट प्राप्त हुने राजस्व तथा अनुदान रहेको छ । प्रदेश सरकारको चालु खर्चमा आन्तरिक राजस्वले करिब २५ प्रतिशतमात्र व्यहोरेको छ । आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को तुलनामा २०७८/७९ मा प्रदेश सरकारको चालु खर्च करिब ५० प्रतिशत वृद्धि भएको पाइन्छ । प्रदेश सरकारको वर्तमान अवस्था हेर्दा प्रदेश सरकार वित्तीय रूपमा अस्वस्थ रहेको देखिन्छ । यसको सुधारका लागि निम्न पक्षहरूमा सुधार गर्नु पर्दछ ।

क) साभा अधिकारका सूचीमा रहेको राजस्व तथा रोयल्टीको अधिकार खोज्नु पर्ने

साभा अधिकार सूचीमा क्यासिनो रोयल्टी जस्ता विषयहरू समावेश छन् । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले साभा अधिकार भएका विषयमा राजस्व उठाउने सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरेको देखिँदैन त्यसैले कर सम्बन्धी एकीकृत कानूनको तर्जुमा गरी ती साभा अधिकार रहेका आर्थिक विषयमा प्रदेश सरकारले अधिकार स्थापित गर्न प्रदेश सरकारले प्रयत्न गर्नुपर्ने देखियो ।

ख) सङ्घीय सरकारको नियमहरूले प्रदेश सरकारको गैर कर सङ्कलन समस्या गरेको छन् । त्यस्ता कानूनमा संघ सरकारले सुधार गर्नु पर्दछ ।

प्रदेश नं १ को आर्थिक वर्ष २०७९।८० को आर्थिक ऐनको अनुसूची-६ मा वन क्षेत्र प्रवेश शुल्कको ५ प्रतिशत पर्यटन शुल्क लगाउने व्यवस्था गरेको छ तर सङ्घीय सरकारको वन नियमावलीले वन क्षेत्र प्रयोग गरेको शुल्कलाई रोयल्टीको रूपमा व्यवस्था गरेको छ । वन क्षेत्रको पर्यटन शुल्क रोयल्टी हो भने त्यो रकम अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-४ बमोजिम बाँडफाँटको लागि विभाज्य कोषमा जम्मा हुनु पर्दछ । यसरी विभाज्य कोषमा जम्मा गर्दा प्रदेश सरकारले पर्यटन शुल्क पाउने अवस्था आउँदैन । त्यसैले संघ सरकारका कानूनले प्रदेशको अधिकार क्षेत्रमा सङ्कुचित गरेको अवस्था परिमार्जन गर्नु पर्दछ ।

ग) एकल अधिकारको रूपमा रहेको कृषि आयमा कर लगाउने

नेपालको संविधानको अनुसूची-६ मा कृषि आय कर प्रदेश सरकारको एकल अधिकारको सूचीमा रहेको छ । एकातर्फमा नेपालमा अधिकांश कृषि कार्य परम्परागत कृषि पेसा रहेका छन् त्यस्तो परम्परागत कृषिमा कर लगाउन हुँदैन भने अर्को तर्फ आय कर ऐन, २०५८ को दफा ११ ले फर्म, कम्पनी तथा सङ्गठित संस्थाको रूपमा दर्ता गरी कृषि व्यवसाय गरी प्राप्त आयमा कर लाग्ने व्यवस्था गरेको छ । हाल प्रदेशको अधिकारमा रहेको कृषि आयमा संघले आय कर सङ्कलन गरी रहेको हुँदा यसमा संविधान अनुकूल अधिकार स्थापित गरी प्रदेशले व्यावसायिक कृषि कार्यमा कर लगाउन पहल गर्नु पर्दछ ।

घ) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा संशोधन गर्नुपर्ने

गिटी, ढुङ्गा तथा बालुवा प्राकृतिक स्रोत भएको हुँदा यसबाट प्राप्त रोयल्टी तहगत सरकारबिच बाँडफाँट हुनु पर्नेमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन को दफा ६२ (क) ले स्थानीय सरकारले ढुङ्गा, गिटी, बालुवा विक्रीबाट प्राप्त रकम आफ्नो सञ्चित कोषमा राख्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ यसले गर्दा प्रदेशले प्राप्त गर्ने रोयल्टीमा कम हुन गएको छ । यो ऐन संशोधन हुनु पर्दछ ।

ङ) घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्कलाई प्रभावकारी बनाउने

प्रदेश सरकारले आर्थिक ऐन मार्फत घर जग्गा राजिष्ट्रेसन शुल्कको दर तोक्ने गरेको छ । घर जग्गाको थैलि अङ्कलाई प्रचलितभन्दा न्यून राखी रजिस्ट्रेसन गराउने प्रचलनले प्रदेश सरकारको राजस्व चुहावट (Fiscal Bleeding) भईरहेको छ । घर जग्गाको न्यूनतम मूल्य (थैलि अङ्क) लाई प्रचलित बजार मूल्यसँग तादम्यता बनाउनेतर्फ प्रदेश सरकारले प्रयास गर्नु पर्दछ ।

च) चालु खर्चलाई घटाउने

आफ्नो राजस्व क्षमताले प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने अवस्थामा भएमा मात्र प्रदेश सरकारको वित्तीय स्वस्थता कायम रहन्छ । प्रदेश सरकारले चालु खर्चलाई नियन्त्रण गरी वाञ्छित सीमाभित्र राख्नु पर्दछ ।

छ) प्रदेशले आन्तरिक ऋणको लागि कार्यविधि तथा संयन्त्रको विकास गर्नुपर्ने

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १४ ले प्रदेश सरकारले आन्तरिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था रहेको छ । आन्तरिक ऋणको परिचालनको कानुनी व्यवस्था र आवश्यक संयन्त्रको व्यवस्था प्रदेश सरकारले गर्न सकेको छैन । पूर्वाधारको विकासको लागि आवश्यक पूँजीको अपर्याप्ततालाई आन्तरिक ऋण परिचालन गरी पूरा गर्न सकिन्छ । यसतर्फ प्रदेश सरकारले पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

ज) राजस्व प्रशासनको काममा विशिष्टिकरण गर्नु पर्दछ

प्रदेश निजामती सेवा ऐनमा राजस्व प्रशासनको लागि छुट्टै सेवा/समूहको व्यवस्था गरी राजस्व प्रशासनको काममा विशिष्टिकरण गर्नु पर्दछ ।

अन्त्यमा

प्रदेश सरकारले आफ्नो प्रदेशमा उठ्नु पर्ने कर (Tax Potentiality) र कर उठ्न सक्ने क्षमता (Tax Capacity) को विश्लेषणात्मक अध्ययन गरी सोअनुसार राजस्व सङ्कलनको प्रयास गर्न सकेको खण्डमा प्रदेश सरकारको आन्तरिक राजस्वको बढ्न जान्छ । हाल प्रदेश सरकारको आन्तरिक राजस्वको हिस्सा न्यून रहने र चालु खर्च बढ्दै जाने प्रवृत्तिमा सुधारी वित्तीय अनुशासन कायम राख्न सकेको अवस्थामा मात्र सङ्घीयता सफल हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

जानकारी पुस्तिका (२०७७), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, काठमाडौं

नेपालको संविधान

प्रदेश नं १ को बजेट वक्तव्य आ.व.०७७ |७८,०७८ |७९ र ०७९ |८०

स्थानीय सरकारमा हुने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण: अन्तराष्ट्रिय अभ्यास र नेपाल

- अर्जुन शर्मा^१

पृष्ठभूमि

बहुतहगत शासकीय संरचनामा कुनै एक तहको सरकारको खर्च आवश्यकता पूरा गर्न अर्को तहको सरकारले प्रदान गर्ने वित्तीय स्रोतलाई अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण भनिन्छ। खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताबिच तालमेल नमिल्दा सिर्जना हुने वित्तीय अन्तरलाई पूरा गर्न अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण आवश्यक हुन्छ। यसको माध्यमबाट स्रोत साधनको समन्यायिक वितरण गरी समावेशी तथा सन्तुलित विकास प्रयासलाई प्रोत्साहित गर्न सकिन्छ। सामान्यतया: कार्य जिम्मेवारीको अनुपयुक्त बाँडफाँट, राजस्व अधिकारको अधिक केन्द्रीकरण, माथिल्ला सरकारको अधिक कर भारका कारण स्थानीय सरकारलाई कर सङ्कलनमा प्राप्त हुने न्यून अवसर जस्ता कारणले उर्ध्व वित्तीय अन्तर देखापर्दछ। उर्ध्व वित्तीय अन्तरले स्थानीय सरकारको परिनिर्भरताको अवस्थालाई इङ्गित गर्दछ। विश्व बैंकले उल्लेख गरेअनुसार विश्वमा स्थानीय सरकारको औसत उर्ध्व वित्तीय अन्तर ५२ प्रतिशत रहेको छ। अफ्रिकी र ल्याटिन अमेरिकी देशहरूमा यो अङ्क तुलनात्मक रूपमा बढी रहेको छ। अर्कोतर्फ स्थानीय सरकारहरूको फरक फरक राजस्व क्षमताका कारण समतलीय वित्तीय अन्तर देखापर्दछ। यी दुवै प्रकृतिका वित्तीय अन्तर परिपूरण गर्दै सबै तहबाट आफ्ना नागरिकलाई आधारभूत गुणस्तरको सेवा प्रवाह सुनिश्चित गर्नको लागि समानीकरण अनुदान हस्तान्तरण गरिन्छ। अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणका विभिन्न प्रकारहरू छन्। हस्तान्तरणका प्रकारअनुसार उद्देश्य पनि भिन्न भिन्न हुन्छन्।

वित्तीय हस्तान्तरण सरकार एवम् शासकीय ढाँचा निरपेक्ष हुन्छ। एकात्मक वा संघात्मक जुनसुकै स्वरूपको शासकीय अभ्यास भएका मुलुकमा पनि केन्द्र वा संघ सरकारबाट तल्ला तहका सरकारहरूमा वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाइएको पाइन्छ। स्थानीय सरकारले सङ्कलन गर्ने आन्तरिक राजस्व र स्थानीय सरकारमार्फत् हुने खर्चले वित्तीय विकेन्द्रीकरणको अवस्था बुझ्न सकिन्छ। चीन, जापान जस्ता एकात्मक मुलुकहरूमा स्थानीय सरकारमा उच्चस्तरको वित्तीय विकेन्द्रीकरणको अभ्यास छ। चीनमा कुल सरकारी खर्चको करिब दुई तिहाई खर्च स्थानीय सरकारबाट हुने गर्दछ। सङ्घीयता अपनाउनु पूर्व स्थानीय निकायहरूलाई केन्द्रबाट अनुदान प्रदान गरी स्थानीय शासनको अभ्यास गरेको हाम्रो इतिहास पनि ताजै छ।

संसारमा स्थानीय सरकार गठनको कानुनी आधार फरक फरक रहेको पाइन्छ। मुलुकले अवलम्बन गरेको विकेन्द्रीकरणको ढाँचा अनुरूप स्थानीय सरकारको स्वरूप देख्न सकिन्छ। सामान्यतया: एकात्मक व्यवस्थामा सेवा प्रवाह गर्ने इकाइको रूपमा अनि सङ्घीय व्यवस्थामा शासन सञ्चालन गर्ने सङ्घीय इकाइको रूपमा स्थानीय सरकारहरू रहन्छन्। सङ्घीय मुलुकमा पनि भारत, अमेरिका, अस्ट्रेलिया जस्ता मुलुकमा राज्य वा प्रान्त सरकारको सिर्जनाको रूपमा फरक हैसियतमा रहेका छन् भने ब्राजिल, दक्षिण अफ्रिका, नेपाल लगायतका मुलुकमा अन्य सङ्घीय इकाइ सरहको हैसियतमा स्थापित भई सह-अस्तित्वको आदर्शले काम गरेका

^१ शाखा अधिकृत, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

देखिन्छन् । विकेन्द्रीकरणको सफलताको लागि स्थानीय सरकारको कार्यजिम्मेवारी अनुरूपको वित्तीय स्रोतको सङ्कलन तथा परिचालनमा स्थानीय सरकारलाई स्वायत्तता दिनु पर्ने मान्यता रहेको छ । (Khanal, 2016) का अनुसार नेपालका नगरपालिकाको कार्यसम्पादनस्तर तिनीहरूले सङ्कलन गर्ने आफ्नो राजस्व स्रोतमा निर्भर गर्दछ । सङ्घीयता आत्मसात गरेपश्चात स्थानीय सरकारको आफ्नो राजस्व र वित्तीय हस्तान्तरणमा विगतको तुलनामा धेरै नै परिवर्तन भएको छ । तथापि सङ्घीयता अवलम्बन पश्चात् भएको वित्तीय हस्तान्तरणले स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनस्तरमा के कस्तो प्रभाव पारेको छ भनी तथ्यांकशास्त्रीय ढङ्गले प्रायोगिक अध्ययन भएको देखिँदैन ।

कतिपय सङ्घीय मुलुकमा संविधानले नै स्थानीय सरकारको वित्तीय प्रबन्ध सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको पाइन्छ । ब्राजिलको संविधानले संसदको सामान्य बहुमतले परिवर्तन गर्न नसक्ने गरी स्थानीय सरकारका आर्थिक अधिकार संविधानमा नै उल्लेख गरेको छ । त्यस्तैगरी माथिल्ला सरकारले गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक, पारदर्शी, अनुमानयोग्य र निष्पक्ष बनाउनको लागि विभिन्न स्वरूपका संस्थागत संरचनाको व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ । विश्वकै कान्छो सङ्घीय मुलुक नेपालको संविधानले स्थानीय सरकारलाई वित्तीय इकाइको रूपमा पहिचान गरी आर्थिक अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, रोयल्टी र ऋणसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय सरकारको वित्तीय प्रबन्धलाई संरक्षण र संवर्द्धन गर्न स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ ।

यस लेख मार्फत् सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकमा स्थानीय सरकारलाई हुने वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यास र नेपालको सन्दर्भलाई जानकारी दिने प्रयास गरिएको छ ।

वित्तीय हस्तान्तरणको सैद्धान्तिक मान्यता/अवधारणा

वित्तीय हस्तान्तरणको मूल उद्देश्य सङ्घीय इकाइहरूको कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक पर्ने स्रोतको प्रबन्ध गर्नु हो । आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रका जनतालाई न्यूनतम राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूपको सेवा प्राप्त गर्ने अवसरबाट वञ्चित हुन नदिने कार्यमा तल्ला तहका सरकारलाई सहयोग गर्नु हो । अन्ततः आर्थिक, सामाजिक, भौतिक एवम् भौगोलिक विषमताहरू हटाउँदै सबै नागरिकको राष्ट्रिय स्तरमा परिभाषित आधारभूत तहको जीवनस्तर सुनिश्चित गर्नु हो । वित्तीय विकेन्द्रीकरण एवम् वित्तीय सङ्घीयताका अनुसन्धानकर्ता एवम् अभ्यासकर्ताले वित्तीय हस्तान्तरणलाई उद्देश्यमूलक र प्रभावकारी बनाउन केही सैद्धान्तिक मान्यताहरू स्थापित गरेका छन् । यिनै मान्यताहरूको सेरोफेरोमा रही मुलुकहरूले आफ्नो परिवेश र आवश्यकताका आधारमा वित्तीय हस्तान्तरणका कानुनी एवम् संस्थागत संरचनाहरू तयार गर्दछन् । वित्तीय हस्तान्तरणका सैद्धान्तिक मान्यताहरू यस प्रकार रहेका छन् ।

- अनुदानको स्पष्ट र एकल उद्देश्य तथा उद्देश्य अनुकुलको हस्तान्तरण ढाँचा,
- वित्तीय हस्तान्तरणका सरल, पारदर्शी र वस्तुनिष्ठ आधारहरू,
- स्वविवेकीय र वार्तापरक हस्तान्तरणलाई निरुत्साहित गर्दै सूत्रमा आधारित समानीकरण प्रणालीको विकास,
- नतिजा, प्रतिस्पर्धा र विवेकशील वित्त परिचालनलाई प्रोत्साहन,
- नकारात्मक प्रोत्साहनको न्यूनीकरण,

- अनुमानयोग्य हस्तान्तरणको सुनिश्चितता,
- स्रोत वितरणमा समन्यायिकता अर्थात् राजस्व क्षमतासँग व्युत्क्रमानुपातिक र खर्च आवश्यकतासँग समानुपातिक हुने गरी हस्तान्तरण ढाँचा निर्धारण,
- वित्तीय स्वायत्तताको सम्मान र संरक्षण,
- आवधिक लेखाजोखा र पुनरावलोकन ।

स्थानीय सरकारमा हुने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय अभ्यास

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणसम्बन्धी विभिन्न मुलुकको अभ्यासको अध्ययन गर्दा मूलतः सामान्य उद्देश्यको अनुदान (General Purpose Grant) र विशेष उद्देश्यको अनुदान (Special Purpose Grant) प्रचलनमा रहेको देखिन्छ । सामान्य उद्देश्यको अनुदानमा स्थानीय सरकारको विनियोजन स्वायत्तता सुरक्षित रहन्छ भने विशेष उद्देश्यको अनुदान मूलतः शर्त सहित हुने, समपूरक रकम जोहो गर्नुपर्ने तथा निश्चित नतिजा हासिल गर्नुपर्ने शर्त बन्देजहरु संलग्न हुन्छन् । केही सङ्घीय मुलुकहरुमा स्थानीय सरकारमा हुने वित्तीय हस्तान्तरणको प्रकारलाई यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

क) ब्राजिल

ब्राजिलको सङ्घीयतामा तीन तहका सरकारबिच अधिकारको बाँडफाँट गरिएको छ । संविधानले तीनै तहका सरकारको राजस्व अधिकार र वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्था गरेको छ । संविधानले स्थानीय सरकारलाई अन्य सङ्घीय इकाइ सरह हैसियत प्रदान गरेको छ । स्थानीय सरकारमा अधिकारहरुको विकेन्द्रीकरण गरिएको छ । तर आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्व एकदमै न्यून रहेको छ । यस्तो रकम कुल राजस्वको करिब ५% मात्र रहेको पाइन्छ । तसर्थ यहाँका स्थानीय सरकारहरुले सेवा प्रवाहको लागि माथिल्ला सरकारको वित्तीय हस्तान्तरणमा भर पर्नु पर्ने देखिन्छ । यस्तो हस्तान्तरण निम्नानुसार हुने गरेको छ ।

- नगरपालिका सहभागिता कोष (Municipal Participation Fund) मा संघले आय कर र औद्योगिक उत्पादनमा लाग्ने कर बाँडफाँट गरी जम्मा गर्दछ । यस कोषबाट स्थानीय सरकारलाई सुत्रको आधारमा हस्तान्तरण गरिन्छ । यसले वित्तीय अन्तरलाई समानीकरण गर्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ ।
- राज्य सरकारबाट सङ्कलन हुने दुई प्रकारका कर राजस्वको बाँडफाँट हुन्छ । पहिलो, सवारी दर्ताका आधारमा सवारी साधन कर (IPVA) बाँडफाँट हुन्छ । दोस्रो, राज्य (State) ले सङ्कलन गर्ने विक्री कर (ICMS) मूल्य अभिवृद्धि कर जस्तै) बाट २५% स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण हुन्छ । यस्तो हस्तान्तरणको तीन चौथाई स्थानीय सरकारको क्षेत्रबाट भएको मूल्य अभिवृद्धिको आधारमा र एक चौथाई राज्यको आफ्नो कानुनले निर्धारित मापदण्डको आधारमा हस्तान्तरण हुन्छ । कतिपय राज्यहरुले कार्यसम्पादनका सूचकहरु निर्धारण गरी स्थानीय सरकारको शासकीय सुधारमा प्रोत्साहन साधनको रूपमा यस्तो हस्तान्तरणलाई उपयोग गर्ने गर्दछन् ।
- त्यसैगरी संघ र राज्यबाट शिक्षा र स्वास्थ्य सेवाको प्रवर्द्धनको लागि विशेष स्किम हस्तान्तरण हुन्छ । यसमा स्थानीय सरकारले आफ्नो राजस्व र हस्तान्तरणको निश्चित प्रतिशत रकम साभेदारीको सुनिश्चितता (Earmarking) गर्नुपर्दछ । तीनै तहका सरकारको वित्तीय प्रबन्धबाट शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता सर्वव्यापी सामाजिक सेवा प्रदायकको रूपमा स्थानीय तहहरु स्थापित भएका छन् ।

- संविधानले अनिवार्य गरेका बाहेक स्वेच्छिक रुपमा राजनीतिक इच्छाशक्तिको आधारमा सङ्घीय बजेटबाट स्थानीय सरकारहरूले स-साना कार्यक्रमका लागि वित्तीय हस्तान्तरण प्राप्त गर्न सक्दछन् ।
- स्थानीय सरकारहरूले सहभागितामूलक योजना पद्धति अबलम्वन गर्दछन् । बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यन्वयनमा नागरिक संलग्नताको लागि ब्राजिलका स्थानीय सरकारहरू विश्वव्यापी रुपमा परिचित छन् ।

ब्राजिलमा अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको लागि संविधानतः कुनै संरचनाको व्यवस्था गरेको देखिँदैन । सन् २०१६ मा सिनेटको प्रस्तावमा स्वतन्त्र वित्तीय संस्था (Independent Fiscal Institution) स्थापना गरिएको छ । यसले अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी काम गर्दछ । तर स्थानीय सरकारको ऋण लगायतको वित्त प्रबन्धको स्वीकृतीमा सिनेटले भूमिका खेलेको हुन्छ ।

ख) भारत

भारतको संविधानको ७३औँ र ७४औँ संशोधनले स्थानीय सरकारको पहिचान र संरक्षण गरेको छ । स्थानीय सरकारको कार्य जिम्मेवारीलाई संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख गरिएको छ । स्थानीय सरकारहरू शहरी इलाकामा नगरपालिका (नगर निगम, नगरपालिका, नगर पञ्चायत) को रुपमा र ग्रामीण इलाकामा पञ्चायत (ग्राम पञ्चायत, मण्डल वा ब्लक पञ्चायत र जिल्ला पञ्चायत) को रुपमा रहेका छन् । भारतमा स्थानीय सरकारको हैसियत संघ र राज्य सरह छैन । यिनीहरूले राज्य कानूनअनुसार वित्तीय अधिकार र जिम्मेवारी प्राप्त गर्दछन् । तसर्थ राज्यअनुसार स्थानीय सरकारहरूको शक्ति र सामर्थ्य फरक फरक रहेको छ ।

सन् १९९२ पश्चात् स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरण सिफारिस गर्न राज्य कानूनअनुसार राज्यस्तरको वित्त आयोगको (State Finance Commission) गठन हुने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । यस आयोगको सिफारिसमा स्थानीय सरकारले निम्नानुसारका स्रोत प्राप्त गर्दछन् ।

- राज्यले सङ्कलन गर्ने कर तथा गैरकर राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम,
- राज्य सञ्चित कोषबाट राज्य वित्त आयोगको सिफारिसमा प्राप्त गर्ने अनुदान

भारतमा संघ र राज्यबिचको वित्तीय सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न निश्चित अर्वाधिको लागि वित्त आयोग गठन गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यस आयोगको सिफारिसमा स्थानीय सरकारहरूले समेत वित्तीय हस्तान्तरण प्राप्त गर्दछन् । यो सशर्त र निशर्त दुवै प्रकृतिको हुन्छ । १५ औँ वित्त आयोगले स्थानीय सरकारको लागि ४.३६ लाख करोड भारतीय रुपैया अनुदान प्राप्त गर्ने गरी सिफारिस गरेको छ । यस्तो रकममा स्वास्थ्य क्षेत्रको लागि शर्त सहितको अनुदान समेत रहेको छ ।

ग) अस्ट्रेलिया

अस्ट्रेलियाको संविधानले संघ र राज्य/क्षेत्र बिच अधिकारको बाँडफाँट गरेको छ । संविधानले स्थानीय सरकारको पहिचान गरेको छैन । राज्य कानूनबाट स्थानीय सरकारको गठन हुन्छ र अधिकार प्रदान गरिन्छ । त्यसैले राज्यअनुसार स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने अधिकारहरू पनि फरक फरक रहन्छन् । अस्ट्रेलियामा स्थानीय सरकारलाई कर सङ्कलनको अधिकार छ । सम्पत्ति कर, दण्ड जरिवाना लगायतको आफ्नो राजस्व स्रोतबाट स्थानीय सरकारको ऋण्डै ८५% खर्च आवश्यकता पूरा हुन्छ । स्थानीय सरकारले गर्ने सेवा प्रवाहको

लागि आवश्यक थप रकम संघ सरकार र राज्य सरकारबाट अनुदानको रूपमा प्राप्त हुन्छ । सामान्यतया: निम्न तीन तरिकाले स्थानीय सरकारले वित्तीय हस्तान्तरण प्राप्त गर्दछन् ।

- संघले स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने अनुदान: यस अनुदानको अधिकांश रकम सामान्य उद्देश्यको लागि प्रदान हुन्छ । त्यस बाहेक बाल हेरचाह तथा अपाङ्गता सेवा, सडक सम्भार एवम् खडेरी प्रभावित क्षेत्रमा विशेष उद्देश्यको अनुदान समेत उपलब्ध हुन्छ । सामान्य उद्देश्यको अनुदान सम्बन्धमा संघलाई सिफारिस गर्न प्रत्येक प्रदेशमा स्थानीय सरकार अनुदान आयोग रहन्छ ।
- संघबाट उपलब्ध गराइने वित्तीय सहायता अनुदान: यो अनुदान राज्यहुँदै स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिन्छ । अनुदान प्राप्त गर्नको लागि प्रत्येक राज्यले राज्य अनुदान आयोगको (State grant commission) गठन गर्नुपर्दछ । उक्त आयोगले वित्तीय समानीकरण समेतको लागि स्थानीय सरकारलाई अनुदान उपलब्ध गराउँछ ।
- राज्य सरकारबाट जाने अनुदान: प्रत्येक राज्यले स्थानीय सरकारको लागि अनुदान उपलब्ध गराउन सक्दछन् ।
- राज्य/क्षेत्रहरू बिच समतलीय वित्तीय समानीकरण कायम गर्न सङ्घीय कानूनद्वारा कमनवेल्थ अनुदान आयोगको स्थापना भएको छ । स्थानीय सरकारहरूले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणमा यस आयोगको भूमिका देखिँदैन ।

घ) क्यानडा

क्यानडाको सङ्घीयताको अभ्यासमा संघ र प्रदेशबिच शक्तिको बाँडफाँट गरिएको छ । संघ र प्रदेशको समान हैसियत छ भने स्थानीय सरकारलाई प्रदेशको एकल क्षेत्राधिकारभित्र समावेश गरिएको छ । त्यसैले प्रदेशअनुसार भिन्न भिन्न स्वरूपका स्थानीय सरकारहरू रहेका छन् । यिनीहरूले प्रदेश कानूनबाट स्थापना भई शक्ति आर्जन र प्रयोग गर्दछन् । विशेषतः स्थानीय मामिलाहरूमा संलग्न हुने र प्रदेशका समाज कल्याण र शिक्षा सम्बद्ध सेवा प्रवाह गर्ने एजेन्सीको रूपमासमेत काम गर्दछन् । संघ सरकार र स्थानीय सरकारको सिधा सम्बन्ध एकदमै सीमित छ । मूलतः संघले प्रदेश मार्फत यिनीहरूसँग सम्बन्ध स्थापित गर्दछ । संघबाट उपलब्ध हुने अधिकांश रकम प्रदेशहरू मार्फत जाने गर्दछ । स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण देहायबमोजिम रहेको छ ।

- स्थानीय सरकारको कुल आम्दानीमा करिब पचास प्रतिशत रकम वित्तीय हस्तान्तरण रहेको हुन्छ ।
- स्थानीय सरकारको पूर्वाधार विकासमा सहयोग गर्न संघको Gas Tax Fund बाट प्रदेश मार्फत वित्तीय स्रोत उपलब्ध हुने गर्दछ ।
- वित्तीय हस्तान्तरणको महत्त्वपूर्ण हिस्सा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने गर्दछ । यस्तो रकम मध्ये करिब ८०% रकम प्रदेशले तोकेका विशेष क्रियाकलापको लागि हस्तान्तरण हुने गर्दछ । मूलतः यातायात, स्वास्थ्य र शिक्षामा नै अधिकांश रकम जाने गर्दछ । उदाहरणका लागि स्थानीय सरकारको शिक्षामा हुने कुल खर्चमध्ये ७५% रकम र यातायात एवम् सञ्चार सेवाको लागि हुने खर्चमध्ये २५% रकम प्रदेशको सशर्त अनुदानबाट हुने गर्दछ ।

- प्रदेशहरूले आफ्नो प्रदेश भित्र वित्तीय समानीकरणको ढाँचा तय गरी वित्तीय हस्तान्तरण गर्न सक्दछन् ।

संविधानले सङ्घीय इकाइहरूको वित्तीय प्रबन्धका बारेमा विस्तृतमा उल्लेख गरेको छैन । न त संविधानले वित्तीय हस्तान्तरणको सिफारिस गर्ने स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको नै परिकल्पना गरेको छ । केही राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरणका बारेमा सीमित मात्रामा संविधानले उल्लेख गरेको छ । स्थानीय सरकारहरूले प्राप्त गर्ने रकम त भन्ने प्रदेशको स्वविवेकमा राखिएको छ । संघ र प्रदेशबिचको वित्तीय हस्तान्तरणसम्बन्धी कानुनी दायित्व सङ्घीय वित्त मन्त्रालयमा रहेको छ । यस विषयमा छलफल र परामर्श गर्न सङ्घीय एवम् प्रादेशिक वित्तीय प्रबन्ध समिति रहेको छ ।

ड) दक्षिण अफ्रिका

दक्षिण अफ्रिकामा तीन तहको सङ्घीय संरचना रहेको छ । संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्य जिम्मेवारीहरू बाँडफाँट गरेको छ । राष्ट्रिय रुपमा सङ्कलन हुने राजस्वको संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारमा समन्यायिक बाँडफाँट गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । समन्यायिक बाँडफाँटको सुनिश्चितताको लागि संविधानले एक स्थायी र स्वतन्त्र आयोगको रुपमा Financial and fiscal Commission को व्यवस्था गरेको छ । संविधानले तीन प्रकारका स्थानीय सरकारहरूको पहिचान गरेको छ । संविधानले शहरी र ग्रामीण क्षेत्रका भनी स्थानीय सरकारलाई फरक गरिएको छैन तर वित्तीय हस्तान्तरणको प्रभावकारिता समेतलाई विचार गरी नगरपालिकाहरूलाई ग्रामीण र शहरी इलाकाको आधारमा सात प्रकारले विभाजन गरिएको देखिन्छ । ग्रामीण क्षेत्रमा पर्ने स्थानीय सरकारले अन्यको तुलनामा बढी अंशको राजस्व बाँडफाँट प्राप्त गर्दछन् । स्थानीय सरकारहरूले प्राप्त गर्ने राजस्व बाँडफाँट रकम क्रमशः बढ्दै १० प्रतिशतको हाराहारीमा पुगेको छ ।

स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरण निम्नानुसार रहेको देखिन्छ ।

- संवैधानिक व्यवस्था बमोजिमको राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त भई सिधै स्थानीय सरकारलाई जाने रकम,
- स्थानीय सरकारको गरिबीको अवस्था, पूर्वाधार विकासको आवश्यकता, जनसङ्ख्या, स्थानीय सरकारको आकार आदिका आधारमा Local Government Equitable Share को रुपमा उपलब्ध हुने रकम,
- संघ र प्रदेशबाट सङ्घीय तथा प्रादेशिक प्राथमिकता अनुसार स्थानीय स्तरमा कार्यसम्पादन गराउनको लागि प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा प्रदान हुने सशर्त अनुदान रकम,
- संघबाट पूर्वाधार विकास, विपद् व्यवस्थापन, क्षमता विकास, खानेपानी, स्वास्थ्य आदिको लागि सिधै स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध हुने अनुदान,
- संघबाट अप्रत्यक्ष रुपमा उपलब्ध हुने अनुदान जस्तै ग्रामीण विद्युतीकरण, टूला खानेपानी परियोजना, ग्रामीण आवास विकास, जस्ता कार्यको लागि सरकारी संस्थानबाट उपलब्ध गराउने ।
- प्रदेशबाट सिधै स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध हुने अनुदान: यसमा प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारलाई आफ्नो कुनै सेवाको लागि स्थानीय सरकारसँग सम्झौता गरी अनुदान दिन सकिन्छ ।
- जिल्लाबाट स्थानीय सरकारलाई दिने अनुदान: जिल्ला नगरपालिकाले (District Municipalities) आफ्नो क्षेत्रभित्रका स्थानीय नगरपालिकालाई अनुदान वितरण गर्न सक्दछन् ।

स्थानीय सरकारलाई प्रदेशलाई भन्दा बढी कर सम्बन्धी अधिकार प्रदान गरिएको छ। स्थानीय सरकारले आफ्नो राजस्व स्रोतबाट करिब दुई तिहाई खर्च आवश्यकता पूरा गर्दछन्।

च) जर्मनी

जर्मनी सहकारितामूलक सङ्घीयताको लागि प्रसिद्ध छ। कानून निर्माण, कार्यान्वयन, वित्तीय प्रबन्ध जस्ता विषयमा राज्यहरूबिचसमेत समतलीय समन्वय रहन्छ। समतलीय वित्तीय अन्तरलाई सम्बोधन गर्न एक राज्यले अर्कोलाई वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था छ।

युरोपियन युनियनका सदस्य मुलुकहरूमध्येमा एक उच्च वित्तीय विकेन्द्रीकरण भएको मुलुक पनि जर्मनी हो। संविधानमा स्थानीय सरकारको परिकल्पना गरी स्थानीय स्वायत्ततालाई सम्मान गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। स्थानीय सरकारको कार्यजिम्मेवारीको सूची संविधानमा उल्लेख छैन। तर केही राजस्व अधिकारका बारेमा संविधानमा उल्लेख गरिएको छ। राज्य (ल्यान्डर) को पनि आफ्नै संविधान रहने व्यवस्था छ। प्रत्येक राज्यहरूमा स्थानीय सरकारसम्बन्धी कानून हुन्छ। स्थानीय सरकारका वित्तीय स्रोतहरू मूलतः तीन प्रकारका छन्। आफ्नो स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्वका अलावा वित्तीय हस्तान्तरण निम्नानुसार छन्।

- राजस्व बाँडफाँट: स्थानीय सरकारहरूले आफ्ना नागरिकले तिरेको आयकर र मूल्य अभिवृद्धि करको १५% हिस्सा प्राप्त गर्दछन्।
- राज्यहरूबाट प्राप्त हुने अनुदान: यस्तो अनुदानको केही अंश समपूरक अनुदानको रूपमा रहन्छ। अधिकांश रकम समानीकरण प्रणाली अनुसार वितरण हुन्छ। समानीकरण अनुदान वितरणमा खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमतालाई लिइन्छ। खर्च आवश्यकताभन्दा बढी राजस्व क्षमता हुने स्थानीय सरकारहरूले अनुदान प्राप्त गर्दैनन् बरु यिनीहरू समानीकरण प्रणालीमा योगदानकर्ता हुन्छन्। यसप्रकार कुनै ल्यान्डर भित्रको आर्थिक रूपमा सबल स्थानीय सरकारले अर्को कमजोर स्थानीय सरकारलाई समानीकरणका लागि योगदान गर्ने परिपाटी जर्मनीको सङ्घीय व्यवस्थामा रहेको छ।

जर्मनीको संविधानले वित्तीय हस्तान्तरणलाई व्यवस्थित गर्न कुनै संस्थागत व्यवस्था गरेको देखिँदैन। यद्यपि बजेट निर्माण लगायतका विषयमा छलफल गर्न तहगत प्रतिनिधित्व हुने गरी वित्तीय योजना परिषद्को (Financial planning Council) गठन भएको देखिन्छ।

यसरी विभिन्न मुलुकको अभ्यास हेर्दा स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध हुने वित्तीय हस्तान्तरणले समग्रमा निम्न विषयवस्तुलाई सम्बोधन गर्न खोजेको देखिन्छ।

- खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमता
- आर्थिक सामाजिक असमानता
- पूर्वाधार (सडक) निर्माण र मर्मत,
- शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षासम्बन्धी राज्यको दायित्व निर्वाह,
- मितव्ययिता र कार्यक्षमतालाई प्रोत्साहन,
- राष्ट्रिय मानक स्थापना,
- राष्ट्रिय एवम् प्रादेशिक नीति र कार्यक्रमको एजेन्सी भूमिका निर्वाह
- विपद् र महामारीमा राहत,
- आकस्मिक राजस्व धक्का (Sudden Revenue Shock) को परिपूरण

नेपालमा स्थानीय सरकारमा हुने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण:

नेपालको सङ्घीय अभ्यासमा कार्य जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र राजस्व स्रोतको अत्यधिक केन्द्रीकरण रहेको छ। सङ्घीय राजस्वले कुल राजस्वको करिब ८० प्रतिशत हिस्सा ओगट्दछ। बाँकी हिस्सा प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको रहेको छ। आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वले खर्च धान्न नसक्ने हुनाले स्थानीय सरकारमा उर्ध्व वित्तीय अन्तर अत्यधिक रहेको छ। संघ र प्रदेश सरकारबाट उपलब्ध हुने वित्तीय हस्तान्तरण स्थानीय सरकारहरूको वित्तीय आवश्यकता पूरा गर्न र समानीकरण गर्न सहयोग गर्ने भावले अभिप्रेरित छन्।

नेपालको सन्दर्भमा राजस्व बाँडफाँट र रोयल्टीको रकमलाई वित्तीय हस्तान्तरणको रूपमा लेखाङ्कन गर्ने अभ्यास नभए तापनि विश्वव्यापी अभ्यास हेर्दा यी रकमहरूलाई पनि अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। त्यसैले विश्वव्यापी अभ्यास समेतलाई विचार गर्दा स्थानीय सरकारलाई संघ र प्रदेश सरकारबाट हुने वित्तीय हस्तान्तरण निम्न अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

क) राजस्व बाँडफाँट

- संघले प्रशासन गरी सङ्कलित मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनतर्फको अन्तःशुल्कमध्ये १५% रकम स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिन्छ।
- एकल कर प्रशासनअनुसार प्रदेश सरकारहरूले सङ्कलन गरेको सवारी साधन करको ४०% रकम प्रदेश भित्रका स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँट गरिन्छ।
- बाँडफाँटलाई समन्यायिक बनाउन स्वतन्त्र, व्यावसायिक एवम् विज्ञ संस्थाको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग रहेको छ। आयोगको कार्यप्रणालीले One size fits all को मान्यतालाई स्वीकार गर्दैन। आयोगबाट निर्धारित आधार र ढाँचा एवम् उपलब्ध तथ्य र प्रमाणका आधारमा ७५३ स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने राजस्व बाँडफाँट रकम फरक-फरक हुन सक्दछ।
- मूलतः आफ्नो राजस्वबाट नपुगेमा स्थानीय सरकारको सञ्चालन खर्चमा यो रकम उपयोग गर्न सकिने भनिएको छ। सञ्चालन खर्चलाई मितव्ययी बनाउँदै राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकमलाई पूँजी निर्माणमा उपयोग गर्न प्रोत्साहित गर्ने गरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने गरिएको छ।

ख) अनुदान

स्थानीय सरकारलाई संघ र प्रदेशबाट देहायबमोजिमका अनुदानहरू हस्तान्तरण हुन्छन्।

- संघ र प्रदेशबाट उपलब्ध हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान: संघबाट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा न्यूनतम, सुत्रमा आधारित र कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान तथा प्रदेशबाट आयोगको सिफारिसमा न्यूनतम र सूत्रमा आधारित अनुदानको रूपमा वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रदान गरिन्छ।
- आयोगले निर्धारण गरेका आधार सम्बोधन गर्ने गरी संघबाट प्रदान हुने सशर्त अनुदान: सङ्घीय विषयगत मन्त्रालयहरूले व्यवस्थित गर्ने गरी कार्यक्रम र क्रियाकलापसमेत पहिचान गरी यस्तो अनुदान प्रदान गरिने अभ्यास छ।
- समपूरक र विशेष अनुदान: पूर्वाधार विकासका लागि समपूरक एवम् विशेष आवश्यकता सम्बोधन गर्ने

गरी विशेष अनुदान प्रदान गरिन्छ । समपूरक र विशेष अनुदान राष्ट्रिय योजना आयोगबाट संयोजन भई आयोजनागत रुपमा हस्तान्तरण हुन्छ ।

- प्रदेशबाट प्रदेश कानूबमोजिम प्रदेशाभिन्नका स्थानीय सरकारलाई सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदान प्रदान गरिन्छ । आयोगले निर्धारण गरेका आधारबमोजिम प्रदेश विषयगत मन्त्रालयहरूले आयोजना र कार्यक्रम पहिचान गरी सशर्त अनुदान प्रदान हुन्छ ।

ग) रोयल्टी बाँडफाँट

संविधानले प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त हुने लाभ समुदायस्तरसम्म न्यायोचित रुपले वितरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय सरकारलाई रोयल्टीको बाँडफाँट देहायअनुसार हुने गर्दछ ।

- वन, विद्युत्, खानी र खनिज, पर्वतारोहण, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतबाट सङ्कलन हुने रोयल्टीबाट २५% रकम स्थानीय विभाज्य कोषमा जाने र आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचाअनुसारको हिस्सा स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्दछन् ।
- प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट वातावरणमा पर्ने नकारात्मक असरलाई न्यूनीकरण गर्ने र संरक्षणको व्यवहारलाई प्रोत्साहन गर्ने उद्देश्यका साथ रोयल्टीलाई उपयोग गर्ने सुभाब सहित रोयल्टीको सिफारिस गर्ने गरिएको छ ।

घ) अन्य हस्तान्तरण

- संघ वा प्रदेश सभाका सदस्यहरूले आयोजना तथा कार्यक्रम पहिचान गरेअनुसार कार्यान्वयन हुने गरी तत् तत् तहका वार्षिक बजेटमा व्यवस्था भएअनुसार स्थानीय सरकारहरूले रकम प्राप्त गर्ने अभ्यास पनि रही आएको छ ।
- एक स्थानीय सरकारबाट अर्को स्थानीय सरकारको लागि वित्तीय हस्तान्तरण उपलब्ध हुन सक्दछ । यस्तो अनुदान साभेदारीमा कुनै काम गर्ने समभदारीअनुसार कुनै आयोजना सम्पन्न गर्ने विशिष्ट उद्देश्यले अभिप्रेरित हुन्छ ।
- संविधान, सङ्घीय कानून वा प्रदेश कानूनले बाध्यात्मक व्यवस्था नगरे तापनि आर्थिक रुपमा सबल स्थानीय सरकारले आफूसँग भगिनी सम्बन्ध स्थापित गरेका स्थानीय सरकारको उन्नतिको लागि अनुदान उपलब्ध गराउने प्रचलन यदाकदा देखिन्छ ।

नेपालमा स्थानीय तहमा हुने अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी सवालहरू:

- अन्य सङ्घीय मुलुकको दशकौंको अभ्यासपश्चात् वित्तीय हस्तान्तरणको स्वरुप परिष्कृत र परिमार्जित हुँदै आएको छ । सङ्घीयताको अभ्यास भएको पाँच वर्षको अवधिमा नेपालले वित्तीय सङ्घीयताको क्षेत्रमा हासिल गरेको प्रगति सन्तोषजनक मान्न सकिन्छ । तथापि अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणमा सुधार गर्नुपर्ने थुप्रै विषयहरू छन् । अन्तरराष्ट्रिय अभ्यास अध्ययन गरी हाम्रो पाँच वर्षको अनुभवलाई विचार गर्दा स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध हुने वित्तीय हस्तान्तरणका सम्बन्धमा निम्न विषयहरू सम्बोधन गर्दै अगाडि बढ्नु उचित हुने देखिन्छ ।
- समानीकरण अनुदान इतरका अनुदानतर्फ संघ र प्रदेश सरकारमा देखिएको आकर्षण कम गरी स्थानीय वित्तीय स्वायत्तता र समावेशी एवम् सन्तुलित विकास प्रयासलाई प्रोत्साहन गर्नु,

- वित्तीय अन्तरको वस्तुनिष्ठ आकलन गरी हस्तान्तरणलाई न्यायोचित बनाउनु,
- नकारात्मक प्रोत्साहनलाई न्यूनीकरण गर्ने उपायहरूको खोजी गरी हस्तान्तरण ढाँचामा समावेश गर्नु,
- वित्तीय हस्तान्तरण मार्फत स्थानीय सरकारको नतिजामूलक कार्यसम्पादन र प्रतिस्पर्धालाई प्रोत्साहन गर्नु,
- बाह्य प्रवाहलाई सम्बोधन गर्न उचित हस्तान्तरण विधि र ढाँचा पहिचान गर्नु,
- समन्वय, सहकार्य र आयतनको लाभको सिद्धान्तअनुसार स्थानीय सरकारहरू बिचको साभेदारीलाई प्रोत्साहन गर्ने गरी वित्तीय हस्तान्तरणका ढाँचाकाँचा तय गर्नु,
- कुनै भूगोल विशेषमा हुने महामारी वा विपद्का कारण स्थानीय सरकारमा देखा पर्न सक्ने आकस्मिक राजस्व धक्का (Sudden Revenue Shock) लाई परिपूरण गर्न सक्ने गरी समानीकरण अनुदान प्रणालीलाई विकास गर्नु,
- समतलीय वित्तीय हस्तान्तरणका अवसर र जटिलताको विस्तृत अध्ययन गरी आवश्यकताअनुसार कानुनी वातावरण तयार गर्नु,
- विपद्, विपद् उत्थानशील समुदाय निर्माण, जलवायु परिवर्तन जस्ता ज्वलन्त विषयलाई अनुदान ढाँचामा प्रभावकारी ढङ्गले समावेश गर्नु,

उपसंहार:

नेपालका स्थानीय सरकार संविधानबाट सिर्जित शासकीय इकाइ हुन्। हाम्रो सङ्घीयताको स्वरूप, अधिकारको बाँडफाँट, वित्तीय हस्तान्तरण, हस्तान्तरण सिफारिस संयन्त्र जस्ता पक्षहरू अन्य मुलुक विशेषसँग दुरुस्त मेल खाँदैनन्। स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणका प्रकारहरू अन्य सङ्घीय मुलुकको असल अभ्याससमेतको अध्ययनबाट विधि निर्माताले सुभ्रबुभ्रपूर्ण तरिकाले संविधानमा लिपिबद्ध गरेको देखिन्छ। शर्त, समपूरक र विशेष अनुदानको प्रकृति कुनै विशेष उद्देश्यका लागि शर्तानुबन्धित रहेको देखिन्छ। यी अनुदानहरू वित्तीय समानीकरण अनुदान माथि भारी पर्ने (Special Purpose Grants Outweigh The General Purpose Grant) गरेका छन्। स्थानीय सरकारमा रहेको आन्तरिक स्रोतको न्यूनतासँगै शर्त सहितको हस्तान्तरणको प्रधानताले स्थानीय सरकारको स्वायत्ता, दक्षता, नीतिगत अन्वेषण एवम् परीक्षणबाट प्राप्त हुने लाभ छायामा पर्ने देखिन्छ। अर्को तर्फ राजनीतिक पहुँच र प्रभावमा हुने हस्तान्तरणले स्रोतको समन्यायिक वितरणमा आयोगबाट भएका प्रयासलाईसमेत खलबल्याउने सम्भावना रहन्छ।

स्थानीय सरकारलाई हुने वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक बनाउन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ। वित्तीय अन्तरको वस्तुनिष्ठ गणना हुन नसक्दा वित्तीय हस्तान्तरणबाट के कति हदसम्म वित्तीय अन्तरको परिपूरण हुन सक्थो भन्ने कुरा यकिन गर्न अप्ठ्यारो देखिएको छ। वित्तीय हस्तान्तरण सिफारिसलाई वस्तुनिष्ठ बनाउने, सिफारिस र सुझाव कार्यान्वयनमा संघ र प्रदेशलाई जिम्मेवार बनाउने, राजस्व बाँडफाँटका आधारहरू पुनरावलोकन र परिमार्जन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन अनुसन्धान गर्ने, वित्तीय हस्तान्तरणको उद्देश्यमूलक र नतिजामूलक उपयोगलाई सुनिश्चित गराउन आयोगको सक्रियता र गतिशीलताको अपेक्षा गरिएको छ। कानुनबाट सङ्कुचित क्षेत्राधिकारको पुनरावलोकन, विज्ञ जनशक्तिको व्यवस्था, कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित नियमित, भरपर्दो र खण्डीकृत तथ्याङ्कको उपलब्धता, अध्ययन अनुसन्धानका

लागि पर्याप्त स्रोत साधनको व्यवस्था गरेर आयोगको क्षमता अभिवृद्धि गर्न सकिएमा नेपालको सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणलाई अझ बढी व्यवस्थित र अनुमानयोग्य बनाउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

डा. सोमलाल सुबेदी (२०७८), नेपालमा सङ्घीयता, अनुभव, अवलोकन र अनुभूति, पैरवी प्रकाशन नेपालको संविधान

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

Alok V. N. (2019). Design of Inter-Governmental Fiscal Transfer in India to Rural Local Governments, India Institute of Public Administration

Buettner, T., & Holm-Hadulla, F. (2008). Fiscal Equalization: The Case of German Municipalities retrieved from Fiscal Equalization: The Case of German Municipalities (ifo. de)

Khanal, G. (2016). Fiscal Decentralization and Municipal Performance in Nepal, *Journal of Management and Development Studies* Vol. 27:pp. 59-87

Robin Boadway and Anwar Shah (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practices, The World Bank, Washington DC, 2007

प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन
तथा रोयल्टी बॉण्डफॉण्ट

प्राकृतिक स्रोत संरक्षणमा वित्तीय सङ्घीयताको भूमिका

- जुद्धबहादुर गुरुङ^१

नेपालको संविधान २०७२ ले सङ्घीयतालाई अंगिकार गरेको छ। भौगोलिक विषमताले सिर्जित हावापानी र सामाजिक विविधताले नेपालमा सङ्घीयताको प्रादूर्भाव भएको हो भनी विभिन्न दस्तावेजहरूमा उल्लेख गरेको पाइन्छ। नेपाल केन्द्रकृत शासन प्रणालीबाट सङ्घीयतामा परिणत भएपछि वित्तीय संघीयतालाई सवल बनाउन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जस्ता नयाँ संवैधानिक संरचनाको व्यवस्था गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन जस्तो महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी यस आयोगलाई सुम्पिएको छ। आयोगले राजस्व बाँडफाँट, अनुदान सिफारिस, ऋणको सीमा निर्धारण तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँट जस्तो गहन कार्यको जिम्मेवारी लिएको छ। आयोगले जनसङ्ख्या, भूगोल, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, खर्चको आवश्यकता, मानव विकास सूचाङ्क, कार्य सम्पादन जस्ता मुख्य आधारहरू बनाई सहज ढङ्गले स्रोतको समन्यायिक वितरण गर्दै आएको छ। अझ प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी उत्पत्ति भएको स्थान वा सम्बन्धित स्रोत संरक्षणमा लगानी गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था भएकाले पालिकाहरूमा प्राकृतिक स्रोत संरक्षण सहज बनेको छ। यस लेखमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीको वर्तमान अवस्था र संरक्षणमा गरेको लगानी बारे लेखाजोखा गर्ने जमर्को गरिएको छ।

संयुक्त राष्ट्रसंघ तथा यसका सहकार्य संस्थाहरूले तय गरेको परिभाषाअनुसार प्राकृतिक स्रोत भन्नाले सामान्यतः प्रकृतिमा विद्यमान जीवित तथा निर्जीव स्रोतहरू जसलाई मानिसको न्यूनतम श्रम, समय र सीप वा प्रविधि लगाएपछि वित्तीय पुँजीमा परिणत गराउन सकिने वस्तु तथा पदार्थहरूलाई प्राकृतिक स्रोत भनिन्छ। भौगोलिक विषमता भएको हाम्रो मुलुकमा जैविक तथा अजैविक प्राकृतिक स्रोतहरूले भरिपूर्ण भए पनि वितरण एकनासको छैन। स्रोत उपयोगको प्राथमिक हिस्सेदार स्थानीय समुदाय हुने सिद्धान्तअनुसार नेपालले संविधानको धारा ५९ (४) बमोजिम संघ प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्नेछ। त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुनबमोजिम वितरण गर्नुपर्नेछ भनि उल्लेख गरेको छ। अझ अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा ७ ले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट उपदफा १ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबिच सङ्घीय कानुनबमोजिम वितरण हुने स्पष्ट पारेको छ। यसरी प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सोही कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस ऐनको अनुसूची ४ ले पर्वतारोहण, विद्युत्, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत भनि ५ वर्गमा वर्गीकृत गरेको छ। यी स्रोतहरूबाट प्राप्त रोयल्टीलाई बाँडफाँट गर्ने आधार तयार गरेको छ। यस कानुनी व्यवस्था अनुसार रोयल्टीको वितरण संघ, प्रदेश र पालिकालाई क्रमशः ५०, २५ र २५ प्रतिशत तोकिएको छ। यस अनुसार २०७४ साल पौषमा आयोग गठन भए पश्चात् आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि पर्वतारोहण, विद्युत्, वन, खानी तथा खनिज जस्ता प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई वितरण गर्दै आएको छ।

आ.व. २०७७।७८ का वार्षिक कार्यक्रमअनुसार अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा ७ उपदफा २ अनुसार सम्बन्धित अनुसूची ४ को पाँचौँ बुँदामा हालसम्म पहिचान गरिएका पाँच ओटा

^१ सदस्य, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

प्राकृतिक स्रोतमध्ये पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतहरू अन्तर्गत कुन कुन स्रोत प्राकृतिक स्रोत हो र कति रोयल्टी सङ्कलन गर्ने सम्भावना छ भन्ने बारेमा हालसम्म गरिएका अध्ययन बारे उल्लेख छ । यस अध्ययनले पानीसँग सम्बन्धित प्राकृतिक स्रोतहरू अन्तरबेसीन खानेपानी, अन्तरबेसीन सिंचाई, पानीको बोर्टलिङ प्रयोग, पानीको औद्योगिक उपयोग, भूमिगत जलस्रोत, जल यातायात, जल मनोरञ्जन, हाईड्रोजन ऊर्जा लगायतलाई सिफारिस गरिसकेको छ । यस अध्ययनले पहिचान गरेका अन्य प्राकृतिक स्रोतहरूमा सौर्य ऊर्जा, वायु ऊर्जा, भूतापीय ऊर्जा, तापीय ऊर्जा, जिवाश्म ऊर्जा, आणविक ऊर्जा, पेट्रोल, कोईला, दूरसञ्चार क्षेत्रका रेडियो तरङ्ग आदि रहेका छन् । यी सम्भावित प्राकृतिक स्रोतहरूमध्ये रेडियो तरङ्गबाट प्राप्त रोयल्टीलाई तत्काल वितरण गर्न सकिने भनि निष्कर्ष पुगी सिफारिस गरेको छ ।

प्राकृतिक स्रोतको रूपमा रहेको ढङ्गा, गिटी, बालुवा, माटो आदिबाट उल्लेख्य परिमाणमा रोयल्टी सङ्कलन गर्न सकिन्छ । यस स्रोत व्यवस्थापनको जिम्मेवारी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा ६२ ले स्थानीय सरकारलाई दिएको छ । यस ऐनले प्राकृतिक स्रोत परिचालन एवम् रोयल्टी सङ्कलन सम्बन्धी अधिकार सम्बन्धित स्थानीय सरकारलाई दिएकोले यस सम्बन्धी लेखाजोखा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको जिम्मेवारीभित्र पर्दैनन् ।

विश्वका केही सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका देशहरूले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई विभिन्न हिस्सामा वितरण गरेको पाइन्छ । उदाहरणको लागि इन्डोनेसियामा वन, खानी, भूतापीय ऊर्जाबाट प्राप्त रोयल्टी संघ, प्रदेश र जिल्लामा गरी क्रमशः २०, १६ र ६४ प्रतिशत वितरण गर्दछ । यो ६४ प्रतिशतमध्ये प्राकृतिक स्रोत परिचालन गरिएको जिल्लालाई उत्पादन जिल्ला भनी एउटै जिल्लालाई ३२ प्रतिशत र बाँकी जिल्लाहरूलाई ३२ प्रतिशत हिस्सा वितरण गर्दछ । यसैगरी पेट्रोलियम खनिजबाट संघले ८४.५ प्रतिशत, प्रदेशले ३.१ प्रतिशत र जिल्लाले १२.४ प्रतिशत रोयल्टी प्राप्त गर्दछ । प्राकृतिक ग्याँसबाट सिर्जित रोयल्टीको ६९.५ प्रतिशत संघ, ६.१ प्रतिशत प्रदेश र ६.१ प्रतिशत जिल्लालाई रोयल्टीको हिस्सा वितरण गर्दछ । यसरी सबै प्रकारका खानी तथा खनिज स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी एकै किसिमको भए पनि हिस्सा वितरणमा एक रुपता छैन । माछा बिक्रीबाट प्राप्त रोयल्टी संघलाई २० प्रतिशत र जिल्लालाई ८० प्रतिशत हिस्सा वितरण गर्दछ ।

नेपालको सन्दर्भमा विगतमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ साथै सोही ऐनको नियमावली र निर्देशिका २०५६ अनुसार जिल्ला विकास समितिमा निश्चित हिस्सा सङ्कलन गरिन्थ्यो । तर नेपालको संविधान २०७२ पछि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४ अनुसार गठन भए पश्चात् अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले अर्को व्यवस्था गरेको छ । यस ऐनअनुसार पर्वतारोहण, विद्युत्, वन र खानी क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टीलाई विगत ३ वर्षमा सङ्कलन गरी वितरण गरेको अभिलेख बारे यस लेखमा चर्चा तथा विश्लेषण गरिएको छ । यस ऐन कार्यान्वयनको अवधिमा कोभिड-१९ ले विश्वव्यापी रूपमा प्रभावित पारेकोले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी सङ्कलनमा पनि केही प्रभाव परेको देखिन्छ । यी स्रोतहरू सङ्कलित रोयल्टीको बारे केही चर्चा गरिएको छ ।

१. पर्वतारोहण

नेपालको लगभग ८३ प्रतिशत भूगोल पहाडी क्षेत्रले ओगटेको छ । नेपालको भूगोल समुद्र सतहबाट लगभग ५८ मिटरदेखि विश्वको सर्वोच्च शिखर सगरमाथा ८८४८.८६ मीटर अग्ला छन् । नेपालमा ५ हजार ५ सय मिटरभन्दा अग्ला १९१३ ओटा चुलीमध्ये १३१० चुलीको नामकरण गरेको छ । यीमध्ये ४१४ चुली

पर्वतारोहणको लागि अनुमति खुल्ला गरिएको छ । यी मध्ये २७ चुलीको रोयल्टी सङ्कलन गर्न नेपाल पर्वतारोहण संघलाई अनुमति दिएको छ भने बाँकी चुलीको अनुमति पर्यटन विभागले दिने गर्दछ । आरोहण अनुमति खुल्ला गरिएको सबै चुलीमा आरोहीहरू आउँदैनन् । नेपाल पर्वतारोहणका लागि विश्व प्रख्यात छ ।

सन् १९५० को दशकमा नेपालको ८ हजार भन्दा अग्ला हिमाल आरोहण गरी विश्वमा ख्याति कमाएको थियो । यसपछिका दिनहरूमा विश्व प्रख्यात चुलीहरू सगरमाथा, कञ्चनजङ्घा, ल्होत्से, मकालु, चोयू, मनास्लु, धौलागिरी, अन्नपूर्ण, लगायत अन्य चुली आरोहणका लागि आरोहीहरू आउने गर्दछ । विगत वर्षहरूमा आरोहीको संख्या र आरोहण गर्ने चुलीको संख्या थपघट भईरहन्छ । पर्यटन विभागको अभिलेखअनुसार वार्षिक रूपमा न्यूनतम ८० देखि बढीमा १०२ चुलीबाट रोयल्टी सङ्कलन हुन्छ । यसरी पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी नेपाल सरकारको सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा हुन्छ । पर्वतारोहणलाई प्राकृतिक स्रोतको रूपमा मानिएकोले ऐनमा व्यवस्था भएबमोजिम वितरणको लागि सिफारिस गर्दै आएको छ ।

पर्वतारोहणको रोयल्टी सङ्कलन एकैनाशको छैन । सगरमाथा र यस वरपरको चुलीबाट रोयल्टी सङ्कलन बढी हुन्छ भने सुदूरपश्चिम र कर्णाली प्रदेशका हिमालबाट ज्यादै निकै कम रोयल्टी सङ्कलन हुन्छ । कुनै वर्ष आरोहण हुँदै हुँदैनन् । नेपाल सरकारले आरोहणका लागि अनुमति खुल्ला गरेका ५ हजार ५ सय मिटर भन्दा अग्ला ४१४ मध्ये १५० (३६.४ प्रतिशत) हिम चुचुरो प्रदेश नं. १ मा पर्दछ । विश्वका सर्वोच्च शिखर सगरमाथादेखि ८ हजार मिटर भन्दा अग्ला नेपालमा भएका ८ मध्ये ५ ओटा प्रदेश नं. १ मा पर्दछ । यसैगरी विश्वका ८ हजार मिटर भन्दा अग्ला ८ मध्ये ३ चुचुरा सहित १११ (२७ प्रतिशत) ओटा हिम चुचुरा गण्डकी प्रदेशमा पर्दछन् । बागमती प्रदेशमा हिमालको संख्या ५१ (१२.३ प्रतिशत) ओटा भए पनि ८ हजार मिटरभन्दा अग्ला हिम चुचुरा छैनन् । यसैगरी कर्णाली प्रदेशमा र सूदूरपश्चिम क्रमशः ५६ (१३.५ प्रतिशत) र २० (४.८३ प्रतिशत) चुचुरा र लुम्बिनी प्रदेशमा १ (०.४८ प्रतिशत) ओटा पर्दछ भने मधेस प्रदेशममा हिमाल नै पर्दैनन् । यस बाहेका २६ हिमाल २ वा ३ प्रदेशको साझा सीमानाभिन्न पर्दछ । प्रदेश नं. १ र बागमती प्रदेशका बिच १० हिमाल, बागमती र गण्डकीबिच २ हिमाल, गण्डकी र कर्णाली प्रदेश बिच ९ ओटा हिमाल, कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेश बिच ४ ओटा र गण्डकी, कर्णाली र लुम्बिनी प्रदेश बिच १ हिमाल साझा सीमानामा पर्दछ । यस साझा हिमालबाट प्राप्त पर्वतारोहणको रोयल्टी सुत्र अनुसार २ र ३ ओटा प्रदेशहरूको बिचमा वितरण हुन्छ । चुचुरो आरोहणका लागि अनुमति खुल्ला गरिएको ४१४ मध्ये २५ (६.३ प्रतिशत) ओटा चुलीहरू दुईओटा प्रदेशहरू बिचमा र एक चुलीबाट तीनओटा प्रदेशहरूको सीमानाभिन्न परेकोले यी चुलीहरूलाई साझा चुलीको रूपमा सम्बोधन गरिन्छ ।

विश्वका अधिकांश अल्पाइन क्लवहरू खासगरी युरोपेली क्लवहरूले हिमाल आरोहणबाट प्राप्त रोयल्टी सङ्कलन गरी सोही क्षेत्रको प्रवृद्धन तथा विकासका लागि लगानी गरिन्छ । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ तथा नियामवाली २०५६ अनुसार नेपालमा पनि सरकारले हिमाल आरोहणबाट सङ्कलित कुल रोयल्टीको ७० प्रतिशत केन्द्रमा र ३० प्रतिशत सम्बन्धित जिल्ला विकास समितिमा पठाउने व्यवस्था थियो । हिमालबाट प्राप्त गरेको ३० प्रतिशत रोयल्टी सम्बन्धित जिल्लाको जिल्ला परिषदले वार्षिक योजना तथा बजेट कार्यक्रममा समावेश गरी वितरण गर्दथ्यो ।

तालिका १ - विगत तीन आर्थिक वर्षमा पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी र वितरणको अवस्था

आर्थिक वर्ष	रोयल्टी प्राप्त गरेको स्थानीय तहको संख्या	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबै भन्दा बढी रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबै भन्दा कम रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको जम्मा रोयल्टी रकम (रु.)
२०७७/७८	८६	९,०५,८८,०००	३१	१,३९,९६,६५,८२०
२०७६/७७	१०३	१,३४,४२,८२५	२६	४,२२,०१,८८६
२०७५/७६	९९	८,२८,९६,०२४	१३६	१३,८३,६५,७५९

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७९

नेपालमा सङ्घीयता आए पश्चात् अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन, २०७४ अनुसार पर्वतारोहणबाट सङ्कलित रोयल्टी सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा भई संघ, प्रदेश र स्थानीय पालिकामा सोही ऐनअनुसार क्रमशः ५०, २५ र २५ प्रतिशतको हिसाले वितरण हुन्छ। यस किसिमको रोयल्टी वितरणलाई ऐनले नै विकेन्द्रीत गरिदिएको छ। पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी वितरणको पहिलो वर्ष ७५३ पालिकाहरू मध्ये ९९ पालिकाहरूले प्राप्त गरेका थिए। विगतका तीन आर्थिक वर्षहरूमा सबभन्दा बढी खुम्बु पासाङल्हामु गाउँपालिका, सोलुखुम्बुले प्राप्त गरेको थियो। पर्वतारोहणबाट लगभग १३.१५ प्रतिशत पालिकाहरूले हिमाली चुचुरा जस्ता प्राकृतिक स्रोतबाट रोयल्टी प्राप्त गर्दछन्, जुन केन्द्रकृत व्यवस्था भन्दा आधारभूत रूपमा भिन्न छ। यसका वितरणका लागि हिमालको भौगोलिक अवस्थिति, आधार शिविर रहेको पालिका वा स्थानीय तह, प्रभावित क्षेत्रफल र प्रभावित जनसङ्ख्या आधार वा सूचांकको रूपमा आधार लिएको छ। तथ्याङ्कको अभावले यस स्रोत वितरणमा लस्कर मार्गलाई समावेश गरिएको छैन। नेपालको संविधानले प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण तथा व्यवस्थापन तीनै तहको अधिकारको साझा सूचीमा परेता पनि कार्यान्वयनको पक्षमा स्थानीय सरकार बढी जिम्मेवारी हुनुपर्ने भएकाले सोहीअनुसार स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी रकम स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने विधि स्थापित गरेको छ।

हिमालबाट प्राप्त रोयल्टीले स्थानीय क्षेत्रमा पर्यटन प्रवर्द्धन गर्ने गतिविधिहरूमा लगानी गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ। यस रोयल्टीबाट प्राप्त रोयल्टीलाई प्रभावकारी बनाउन आयोगले केही मार्ग निर्देशनहरू सिफारिस गरेको थियो। खासगरी लस्कर मार्ग वा आधार शिविर पहुँच मार्ग निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, पर्यटन पदमार्ग निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, आधार शिविर स्थलमा पूर्वाधार निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, आरोहीका लागि क्याम्पीङ साइट निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, आरोही र कामदारका लागि विश्राम स्थल निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, हिमालचुलीमा अड्याउने वा एडकर रोप जडान गर्ने (Anchor Rope Fixing) कार्य, फोहोरमैला सङ्कलन तथा व्यवस्थापन सहितका सरसफाई सम्बन्धी कार्य, सूचना तथा सञ्चार केन्द्र निर्माण र सञ्चालन (इन्टरनेट, सूचनामूलक सामग्री, संकेत चिन्ह समेत) सम्बन्धी कार्य, पर्यटक प्रहरीका लागि प्रहरी विट निर्माण र मर्मत सम्भार कार्य, लस्कर मार्ग वा आधार शिविर पहुँच मार्गमा पर्ने स्वास्थ्य संस्थाको सुधार तथा स्तरोन्नति कार्य, पर्वतारोहण सेवा सम्बन्धी जनशक्तिका लागि आधारभूत एवम् उच्चस्तरीय तालिम तथा सीप विकास एवम् चेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन कार्य, आरोहण दल र कामदारको खोज तथा उद्धार सम्बन्धी कार्य, पर्वतीय सङ्ग्रहालय निर्माणरमर्मत सम्भार कार्य, पदमार्गमा नक्सा वा संकेत चिन्ह, अवस्थिति वा लेकेसन नक्सा वा

अचारसंहिता लगायत अन्य आधारभूत सूचना आदि। हिमाल आरोहणबाट प्राप्त रोयल्टी माथि सिफारिस गरिएको कार्यक्रमहरूमा तीनै तहका सरकारहरूले बजेट व्यवस्था भए वा नभएको अनुगमन गर्नु आवश्यक छ।

२. जलविद्युत्

रोयल्टी वितरणको अर्को प्राकृतिक स्रोत हो, जलविद्युत्। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले जलविद्युत्लाई प्राकृतिक स्रोतको रूपमा मानेको छ र यसबाट प्राप्त रोयल्टी ऐनले व्यवस्था गरेअनुसार मुख्य क्षेत्र, प्रभावित क्षेत्र लगायतका आधारमा स्थानीय सरकारहरूलाई वितरण गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था गरेको छ।

जलविद्युत् सम्बन्धी उपलब्ध नेपालको पहिलो विवरण रुसमा अध्ययनरत इनिजीनयर डा. हरिमान श्रेष्ठले प्रकाशित गर्नुभएको थियो। वहाँले सन् १९६३-६६ ताका विद्यावरिधी गर्ने क्रममा तयार गरेको प्रतिवेदनअनुसार नेपालका लगभग ६ हजार खोलानालाबाट ८३ हजार मेगावाट जलविद्युत् उत्पादन हुनसक्ने प्रक्षेपण गरिएको थियो। यही तथ्याङ्कलाई आधार मानी ४३ हजार मेगावाट विद्युत् उत्पादन आर्थिक रूपले सम्भावना रहेको अर्को प्रतिवेदन सन् १९९५ मा आएको थियो। सन् २०१९मा प्रकाशित नेपालको विद्युतीय ऊर्जा उत्पादनको लेखाजोखा प्रतिवेदनमा नेपालमा १०३,३४१ मेगावाट विद्युत् उत्पादन गर्न सक्ने क्षमता रहेको उल्लेख छ। यीमध्ये सबभन्दा बढी कोशी नदीले ३६.६ प्रतिशत, कर्णाली २९.७ प्रतिशत, गण्डकी २४.२ प्रतिशत, दक्षिणी क्षेत्रका नदीहरूले ५.९ र सीमावर्ती नदीहरूले ३.३ प्रतिशत उत्पादन क्षमता रहेको उल्लेख छ। नेपालको कुल विद्युत् उत्पादन क्षमताको दृष्टिकोणले प्रदेशगत विवरण हेर्दा प्रदेश १ मा ३० प्रतिशत, मधेस प्रदेश शून्य, बागमती प्रदेशमा १४ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेशमा १८ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेश ६ प्रतिशत, कर्णाली प्रदेश २० प्रतिशत र सुदूरपश्चिम प्रदेश १२ प्रतिशत पर्दछ।

जलविद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टीको वितरण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास एकै खाले भने छैनन्। छिमेकी भारतको सिक्किममा विद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टीको १ प्रतिशत प्रभावित समुदाय र १२ प्रतिशत सम्बन्धित प्रान्तमा सङ्कलन हुन्छ। यसैगरी छिमेकी चीनमा संघ र स्थानीय पालिकाहरूको कोषमा जम्मा गरिने व्यवस्था छ। ब्राजिलमा बिक्रीको ६.७५ प्रतिशत रोयल्टीको रूपमा लिने गरिन्छ। जलविद्युत्बाट प्राप्त यस्तो रोयल्टी नेपालमा जस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारमा वितरण हुन्छ। कोलम्बियामा जलविद्युत्को बिक्रीबाट ६ प्रतिशत रोयल्टी सङ्कलन गर्ने व्यवस्था छ। यही रोयल्टीको ३ प्रतिशत सम्बन्धित जलविद्युत् क्षेत्रको समुदायमा लगानी हुन्छ। अझ यसमध्ये १.५ प्रतिशत बाँध क्षेत्र वरपरका समुदायको पूर्वाधार विकासमा र बाँकी १.५ प्रतिशत रोयल्टी जलविद्युत् क्षेत्रको माथिल्लो तथा तल्लो क्षेत्रको संरक्षणको विकासमा प्रयोग गर्नु पर्दछ।

नेपालमा पहिलो पटक वि.सं. १९६८ मा काठमाडौँबाट १० किलोमिटर दक्षिण फार्पिङ स्थित सातमुले र शेषनारायण मूलबाट ५०० किलोवाटको जलविद्युत् उत्पादन भएको थियो। जलविद्युत् उत्पादन गरेको लगभग ७० वर्षपछि मात्रै नेपाल विद्युत् प्राधिकरण ऐन तयार भएको थियो। नेपाल विद्युत् प्राधिकरण स्थापना भए पश्चात् जलविद्युत् क्षेत्रको विकासले गति लिएको तथ्यहरू पाइन्छ। यसले नेपालमा जलविद्युत्को विकास धेरै ढिलो गतिमा भएको प्रमाणित गर्दछ। नेपालको विद्युत् ऐन २०४९ ले जडित क्षमता र उत्पादित ऊर्जा बिक्रीको आधारमा गरी दुई किसिमको रोयल्टी लिने व्यवस्था गरेको छ। यसअनुसार जडित क्षमताको प्रति किलोवाट रु १०० र ऊर्जा बिक्री मूल्यको २ प्रतिशत रोयल्टी लाग्ने व्यवस्था गरेको छ। यस ऐनअनुसार

लगभग १५ प्रतिशत रोयल्टी सम्बन्धित जिल्लाको जिल्ला विकास समितिमा जान्थ्यो । देश सङ्घीय शासन प्रणालीमा गएपछि वित्तीय सङ्घीयताअनुसार अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार आयोगले आर्थिक वर्ष २०७५ । ७६ देखि विद्युत् रोयल्टी वितरण गर्दै आएको छ । पहिलो वर्ष १०२ पालिकाले विद्युत् रोयल्टी प्राप्त गरेका थिए । पहिलो पल्ट रोयल्टी पाउने स्थानीय तहले अधिकतम ८ करोड ८८ लाख, ३९ हजार नौ सय ५९ रुपैया प्राप्त गरेको थियो भने न्यूनतम ३३ हजार एक सय ९४ रुपैया प्राप्त गरेको थियो । यसपछिका अवधिमा विद्युत् रोयल्टी प्राप्त गर्ने पालिकाको संख्यामा वृद्धि भएको छ तर पालिकाहरूले प्राप्त गर्ने रोयल्टीको रकम समान छैन । यसतर्फ सम्बन्धित सरोकारवालाहरूको ध्यानार्कण गर्नु आवश्यक पर्दछ । वर्तमान अवस्थामा जलविद्युत्को रोयल्टी स्थानीय सरकारहरूको प्रमुख तथा भरपर्दो राजस्व सङ्कलनको स्रोत बनेको छ ।

तालिका २ - विगत तीन आर्थिक वर्षमा जलविद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टी र वितरणको अवस्था

आर्थिक वर्ष	रोयल्टी प्राप्त गरेका स्थानीय तहको संख्या	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबैभन्दा बढी रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबै भन्दा कम रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको जम्मा रोयल्टी रकम (रु.)
२०७७/७८	१२०	८,९२,७८,५६०	७,७५९	७०,६७,१७,०८८
२०७६/७७	१०८	५,०३,७९,६७०	३,८५८	७१,१०,७६,७७३
२०७५/७६	१०२	८,८८,३९,९६९	३३,१९४	७४,८७,१०,८४५

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७९

विद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टीलाई आयोगले जलाधार क्षेत्रको संरक्षणमा लक्षित गरी लगानी गर्न सिफारिस गरेको छ । सहजताका लागि केही आधारभूत क्षेत्रहरू पहिचान गरेको छ । विद्युत् आयोजनाको बाँधको माथिल्लो पट्टी खोलाको दुबै किनारामा सकेसम्म सडक निर्माण नगर्ने, गर्ने पर्ने भएमा हरित सडक निर्माण (Green Road Approach) विधिमा जाने, नाली व्यवस्थापन गर्ने, छेकावार पर्खाल (Check Wall) लगाउने, नाङ्गो जमीन नछोड्ने, बायो इनिजीनयरीङ्ग प्रविधि अपनाउने कार्य, पुनरभरण वा रिचार्ज पोखरी निर्माण तथा संरक्षण र मर्मत सम्भार, जल स्रोतको दिगो उपयोग, जलाधार व्यवस्थापन र जलविद्युत् संरचना संरक्षण सम्बन्धी स्थानीय जनतालाई सचेतनामूलक कार्यक्रम, सुख्खा क्षेत्रमा सिंचाई तथा खानेपानी संरचना निर्माण तथा मर्मत सम्भार, ग्रामीण विद्युतीकरण, नदी नियन्त्रण र संरक्षण, बाँध र इन्टेक वरिपरिको जलाशयमा माछापालन, विस्थापन भई पुनःस्थापित परिवारको आयआर्जनमूलक कार्यक्रम, प्राकृतिक विपद पूर्वसावधानी तथा उद्धार कार्य, जलाशयमा आधारित पर्यापर्यटन र नदीमा वा पानीमा आश्रित समुदायलाई वैकल्पिक रोजगारी सिर्जना हुने सीप विकास गराउने जस्ता कुरा प्राथमिकतामा राखेको छ । यस व्यवस्थाअनुसार विद्युत् रोयल्टीलाई पालिकाहरूले स्थानीय विकासको पूर्वाधारमा प्रयोग गर्दै आएको पाइन्छ ।

३. वनस्रोत

सामान्यतः प्राकृतिक स्रोत भनेको वन हो भन्ने धेरैको बुझाइ छ । नेपालको कुल क्षेत्रफलको लगभग ४५ प्रतिशतभन्दा बढी क्षेत्र वनले ढाकेको छ । व्यवस्थापनको दृष्टिकोणले वन क्षेत्रलाई राष्ट्रिय वन, सामुदायिक वन, साभेदारी वन, संरक्षित वन, धार्मिक वन र कवुलियत वनमा विभाजन गरेको छ । हाल राष्ट्रिय निकुञ्ज, शिकार

आरक्ष, आरक्ष, संरक्षित क्षेत्र गरी लगभग २३.३४ प्रतिशत वन संरक्षित वनले ओगटेको छ। आरक्ष भने वन क्षेत्रको अन्य वर्गमा पर्दछ। यसैगरी राष्ट्रिय वन तथा सामुदायिक वनले सबभन्दा ठूला हिस्सा ओगटेको छ। राष्ट्रिय वन तथा संरक्षित वन क्षेत्रबाट रोयल्टी सङ्कलन र वितरण पनि सोहीअनुसार लेखा राख्दै आएको छ।

वन स्रोत जैविक विविधताको प्रमुख आधार हो। जैविक विविधताको दृष्टिकोणले नेपाल विश्वको ४९औँ स्थानमा छ। नेपालको वन क्षेत्रभित्र लगभग २२ हजार प्रजातिको अभिलेख भएको छ, जुन विश्वको १.३ प्रतिशत ओगटेको छ। फूल फूलने वनस्पतिले भरिपूर्ण नेपाल विश्वमा २७ औँ र एसियामा १०औँ स्थानमा पर्दछ। यसै सन्दर्भमा नेपालमा ११८ किसिमका पारिस्थितिक प्रणालीभित्र जैविक विविधताले भरिपूर्ण छ। यहाँ विषम किसिमका भौगोलिक अवस्थितिले सिर्जना गरेको हावापानी भित्र लगभग १३ हजार प्रजातिका वनस्पति र ८१९ प्रजातिका जडीवुटी, १२,९५७ किरा वर्गका प्रजाति, ६०० किसिमका पुतली, ३५० प्रजातिका मोथ, २३२ प्रजातिका माछा, ५३ प्रजातिका उभयचर, १३७ प्रजातिका सरिसृप, ८८७ प्रजातिका चरा, २१० प्रजातिका स्तनधारी लगायत अनेकौँ अनौँठा प्रकार सजीवहरू पाइन्छन्। यी जैविक स्रोतहरूलाई न्यायोचित रूपमा अधिकतम उपयोग गरी वित्तीय पुँजीमा परिणत गर्ने योजनालाई प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ।

वन तथा वातावरण मन्त्रालयका अनुसार नेपालको लगभग ५.५७ प्रतिशत क्षेत्र सीमसार तथा तालले ढाकेको छ। रामसार परिभाषाअनुसार विश्वमा ४१ किसिमको सीमसारहरू पाइन्छ तर नेपालमा ६ किसिमका सीमसार पाइन्छ। तीमध्ये ताल एक हो। वन तथा भूसंरक्षण विभागको अध्ययन प्रतिवेदनअनुसार नेपालको ३ हजार मिटरभन्दा मुनिको एक हेक्टरभन्दा ठूला नापका ४८५ ओटा ताल रहेको अभिलेख छ भने १० ओटा तालहरू रामसार सूचीमा सूचीकृत छन्। यस बाहेक कार्वन उत्सर्जन न्यूनिकरण गर्ने प्रमुख प्रविधि पनि वन स्रोत नै हो। यसैले वन स्रोत आफैँ विविधताले भरिपूर्ण छ।

वि.सं. २०७२ को संविधान पश्चात् गठन भएका ७५३ सबै पालिकाहरूमा वन क्षेत्र छैनन्। वन अनुसन्धान तथा सर्भे विभागको प्रतिवेदन २०७६ अनुसार यीमध्ये प्रदेश नं १ मा १३ पालिका, मधेस प्रदेशमा ८४ पालिका, लुम्बिनी प्रदेशमा ९ पालिकामा गरी कुल १०६ पालिका वन क्षेत्र नै छैनन्। प्रदेशिक दृष्टिकोणले प्रदेश नं १ मा १८ प्रतिशत, मधेस प्रदेशमा ३.२ प्रतिशत, बागमती प्रदेशमा १५.८ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेशमा १८.८ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेशमा १३.९ प्रतिशत, कर्णाली प्रदेशमा १८.९ प्रतिशत र सुदूर पश्चिम प्रदेशमा १७.४ प्रतिशत वन क्षेत्रले ढाकेको छ।

सङ्घीयता पूर्व वनस्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीबाट सम्बन्धित वन तथा भू संरक्षण मन्त्रालयलाई वार्षिक बजेट उपलब्ध गराउने बाहेक स्थानीय निकायलाई वितरण गर्ने कुनै व्यवस्था थिएन। तर सङ्घीयता पश्चात् अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को व्यवस्था अनुसार ५०, २५ र २५ प्रतिशत व्यवस्था छ। वन क्षेत्रको रोयल्टी सङ्कलन र वितरणमा जिल्लामा अवस्थित डिभिजन वन कार्यालयको कार्य क्षेत्रलाई आधार मानिएको छ। त्यसकारण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सूचांकको आधारमा वन क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टी सबै पालिकाहरूमा समन्यायिक वितरण गरेको छ। रोयल्टी वितरणको आधार पालिकाभित्रका वन क्षेत्रलाई बनाउन सकेको अवस्था थप न्यायोचित हुनेछ। आगामी दिनमा पालिकाभित्रको वन क्षेत्रलाई प्रमुख आधार बनाएर रोयल्टी वितरण गर्ने प्रणाली स्थापित गर्नु पर्दछ।

तालिका ३ - विगत तीन आर्थिक वर्षमा वन क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टी र वितरणको अवस्था

आर्थिक वर्ष	रोयल्टी प्राप्त गरेका स्थानीय तहको संख्या	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबै भन्दा बढी रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबै भन्दा कम रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको जम्मा रोयल्टी रकम (रु.)
२०७७/७८	७२८	३८,६०,३८४	१७	१७,२९,८३,६५७
२०७६/७७	७५३	८५,९९,०२४	४६५	२९,८८,९४,९७०
२०७५/७६	५१९	३,२१,३५,८९०	५,६३९	३९,४२,५०,९७७

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७९

राष्ट्रिय वन तथा संरक्षित वनबाट सङ्कलित रोयल्टीलाई भिन्न किसिमबाट सङ्कलन र वितरण गरिएको छ। विगत तीन आर्थिक वर्षको अवधिमा वन क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टी सबै पालिकाहरूमा एकनासले वितरण भएको छैन। पालिकाहरूले न्यूनतम १७ रुपैयादेखि बढीमा ३८ लाख ६० हजार रुपैयासम्म प्राप्त गरेको छन्। वन क्षेत्रको रोयल्टी वितरण जिल्लाको आमदानीमा आधारित भएकोले सबै पालिकाहरूले रोयल्टी प्राप्त गर्दछ।

वन क्षेत्रको रोयल्टी उल्लेखनीय नभए पनि वन क्षेत्र शुन्य भएका पालिकाहरूलाईसमेत यो पुगेको छ। वन क्षेत्रबाट सङ्कलन भएका रोयल्टी सबै सरकारहरूले वन क्षेत्र विकास र संरक्षणको क्षेत्रमा लगानी गर्नु पर्दछ। यसका लागि केही मार्ग निर्देशन पनि गरेको छ। जसअनुसार नाजो खाली डाँडा र जमीन तथा आगलागि, पहिरोबाट क्षति पुगेको वनमा वृक्षारोपण एवम् हरियाली प्रवर्द्धन सम्बन्धी कार्य, अग्नि नियन्त्रण रेखा निर्माण र व्यवस्थापन कार्य, प्रकोप वा पहिरो नियन्त्रण तथा जलाधार क्षेत्र संरक्षण कार्य, वन्यजन्तु र मानव बिचको द्वन्द्व व्यवस्थापनका लागि पूर्वाधार निर्माण तथा राहत वितरण कार्य, मनोज्ञन पार्क, उद्यान, पैदलमार्ग निर्माण तथा संरक्षण कार्य, संरक्षित क्षेत्रभित्र आवश्यक पूर्वाधार निर्माण (मचान, खानेपानी पुल) कार्य, ताल तलैया तथा पोखरीहरूको संरक्षण सम्बर्द्धन तथा निर्माण जस्ता कार्यक्रम प्रस्ताव गरिएको छ। त्यसैगरी जैविक विविधता, वन्यजन्तु र तिनको बासस्थान तथा दुर्लभ वन्यजन्तु र वनस्पतिको संरक्षण तथा व्यवस्थापन कार्य, जिडिबुटी खेती तथा हरित उद्यम प्रवर्द्धन कार्य, गैरकाष्ठ वन उद्भम प्रवर्द्धन गर्ने, वन पैदावारको संरक्षण तथा दिगो उपयोग सम्बन्धी सचेतनामूलक कार्यक्रम र पर्यापर्यटन प्रवर्द्धनका कार्यक्रम, संरक्षित क्षेत्रहरूबाट प्रभावित समुदायको लागि उत्पादनशील आयमूलक र रोजगार प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम, राष्ट्रिय सम्पदाको अभिलेख (Information about existing fauna and flora) एवम् वन तथा वातावरण सम्बन्धी आचारसंहिता निर्माण, प्राकृतिक पुनर्जनन कार्यक्रम (Natural Regeneration Program), आदि जस्ता केही कार्यक्रम पालिकाहरूलाई सहजताका लागि प्रस्ताव गरिएको छ।

४. खानी तथा खनिजहरू

परापूर्वकालदेखि नै नेपालीहरूले स्थानीय सीप र श्रमद्वारा विभिन्न खानी उत्खनन् गरी घरेलु आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्दै आएका थिए। आफ्नै ढंगले फलाम, तामा, सूनखानी, ढुङ्गा खानी लगायतका खानी सञ्चालन हुँदै आएको अवस्थामा यसलाई व्यवस्थित गर्न सरकारले वि.सं २०१८ मा नेपाल खानी व्युरो गठन गरेको थियो। वि.सं. २०२४ मा नेपाल भूगर्भिक सर्भे तयार भएपछि दुबैलाई मिलाएर वि.सं.२०३३ सालमा खानी तथा भूगर्भ विभाग स्थापना भयो। त्यसपछि सरकारले पहिलोपटक खानी ऐन २०४२ र नियामवली २०५५ ल्याएको थियो। नेपालमा सङ्घीयता आएपछि पनि यस ऐनमा संशोधन भएको छैन।

नेपालमा पाइने प्राकृतिक स्रोतमध्ये खानी तथा खनिज पनि एक हो । खानी तथा खनिज पदार्थहरूलाई सामान्यतः धातु, गैरधातु, बहुमूल्य खनिज, श्रृङ्गारिक वा सजावट, निर्माणजन्य र इन्धनजन्य वर्गमा वर्गीकरण गरिन्छ । सुन, चादी, फलाम, तामा, कोवाल्ड, निकेल, टिन, यूरेनियम लगायत धातुहरू नेपालमा पाइने अभिलेख छ । यसैगरी गैरधातु खनिजमा चुनदुङ्गा, डोलामाइड, क्वार्जाइट, फोस्फोरस, म्याग्नेसाइट, टाल्क, माइक, सेरामिक, वाक्साइट, रातोमाटो, सिलिकन लगायतका खनिजहरू नेपालमा पाइन्छ ।

कृष्ण प्रसाद काफ्लेद्वारा तयार गरिएको नेपालमा खनिज स्रोतको वर्तमान अवस्था सम्बन्धी प्रतिवेदन अनुसार नेपालभर चुनदुङ्गा लगभग १.३ विलियन टन रहेको अनुमान गरिएको छ । हाल यसमा आधारित २७ ओटा सिमेन्ट कारखानाहरू सञ्चालनमा छन् । नेपालको पूर्वदेखि पश्चिम महाभारत क्षेत्रमा ५ विलियन टन डोलामाइड रहेको अनुमान छ । डोलामाइडलाई प्रशोधन गरी म्याग्नेसियम धातु निकाल्न सकिन्छ । सिलिकन स्याण्ड लगभग ११.९ मिलियन टन रहेको अनुमान छ । यो खनिज ग्लास कारखानाका लागि कच्चा पदार्थ हो । यी बाहेक खानी तथा खनिजजन्य पदार्थहरूमा रूवी, साफिर, इमाराल्ड, गारनेट, कायनाइट, वेरिल, क्वार्ज, एक्वमरिन जस्ता बहुमूल्य रत्न तथा पत्थर पनि पाइन्छ । कोइला, पेट्रोलियम पदार्थ र मिथेन लगायत प्राकृतिक ग्याँस जस्ता इन्धनजन्य खनिज पदार्थहरू पनि हामीकहाँ पाइन्छ । घर सजाउन प्रयोग गरिने मार्बल, स्लेट, ग्रेनाइट, क्वार्ज जस्ता पनि छन् । यसबाहेक निर्माण सामग्रीको रूपमा प्रयोग गरिने दुङ्गा, गिट्टी र वालुवा पनि प्रशस्तै पाइन्छ । गोलाकार दुङ्गा (Boulders), साना दुङ्गा (Cobble) र मसिनो दुङ्गा वा गिट्टी (Pebbles) नेपालका नदीहरूमा प्रशस्तै पाइन्छ । सन् २०२० मा प्रकाशित खानी तथा भूगर्भ विभागको प्रतिवेदन अनुसार नेपालका प्रमुख नदी क्षेत्रमा लगभग ३४ करोड, ७० लाख घनमीटर गोलाकार दुङ्गा, २१ करोड, ४२ लाख ६१ हजार घनमीटर साना दुङ्गा र २२ करोड, ९२ लाख, ६ हजार घनमीटर मसिनो दुङ्गा वा गिट्टी रहेको अकलन गरिएको छ । खानी तथा भूगर्भ विभागले वि.सं. २०७१ मा प्रकाशित प्रतिवेदन अनुसार नेपालमा गरिएको १४ जिल्लाको ९२ स्थानबाट लगभग १९ करोड ६० लाख ३४ हजार ७ सय ५५.८ घनमीटर डोलामाइड र कोर्जाइट दुङ्गा खानी चुरे तथा माहाभारत पर्वत श्रृङ्खलामा भएको विवरण प्रकाशित गरिएको छ ।

नेपालमा खानी तथा खनिज पदार्थको अध्ययन उत्साहजनक छैन । सीमित मानवीय स्रोत तथा साधानका कारण उल्लेखनीय अध्ययन भएको छैन । खानी तथा खनिजको वितरण पनि एकनासको छैन । खानी तथा भूगर्भ विभागबाट प्राप्त विवरण अनुसार आ.व. २०७८।७९ मा देशभर ३०० ओटा सम्भावित खानी अध्ययनसम्बन्धि अनुमतिपत्र जारी भएको छ । १३५ खानीलाई सञ्चालनका लागि दर्ता अनुमति प्रदान गरेको भए पनि ९९ खानी मात्र सञ्चालनमा छन् । ती सञ्चालित खानीहरूमध्ये प्रदेश नं. १ मा ९ ओटा, बागमती प्रदेशमा ३९, गण्डकी प्रदेशमा ८, लुम्बिनीमा ३२, कर्णालीमा ५ र सुदूरपश्चिममा ६ ओटा खानी सञ्चालनमा छन् भने मधेश प्रदेशमा कुनै खानी छैन । यी खानी सञ्चालनबाट प्राप्त रोयल्टी पनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार वितरण हुन्छ ।

खानीबाट प्राप्त रोयल्टी वितरण सन्दर्भमा विश्वतर्फ हेर्दा फिलिपिन्स, कङ्गो, घाना, युगान्डा लगायतका सङ्घीय शासनप्रणाली भएका देशमा खानीहरूबाट सङ्कलित रोयल्टी खानी परिचालित भएको जिल्लाहरूलाई क्रमशः ३२, १५, ४.९ र ६ प्रतिशत वितरणका लागि छुट्ट्याइएको हुन्छ । यसैगरी इन्डोनेसियाको पनि भिन्न प्रकारको छ । तर नेपालमा यी देशहरूभन्दा भिन्न किसिमको वितरण प्रणाली तयार गरिएको छ । नेपालको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को व्यवस्थाअनुसार खानी स्रोतको रोयल्टी स्थानीय सरकारले २५ प्रतिशत प्राप्त गर्दछ । पाल्पा जिल्लाको निस्सी गाउँपालिका नेपालको खानीबाट

सबभन्दा बढी रोयल्टी प्राप्त गर्ने गाउँपालिका हो । यस पालिकाले वार्षिक लगभग ५ करोड रुपैयाभन्दा बढी प्राप्त गर्दछ । यो रकम स्थानीय खानी क्षेत्रको संरक्षण तथा विकासमा लगानी गर्नु पर्दछ ।

रोयल्टी प्राप्त गर्ने स्थानीय तहले संरक्षणका क्षेत्रमा लगानी गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि केही सम्भावित योजनाहरू तल प्रस्तुत गरेको छ । विगतमा खानी क्षेत्रको रोयल्टी जिल्ला विकास समितिले केही अंश प्राप्त गर्दथ्यो । सङ्घीयताको प्रादूर्भाव पछि भने पालिकाहरूको राजस्वको प्रमुख स्रोत बनेको छ, रोयल्टी । विगत तीन वर्षमा खानी तथा खनिज स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी सबै वर्षमा एक नासको छैन । तर खानीसम्बन्धी गतिविधि वृद्धि भई यस स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी पनि बढ्दो क्रममा छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार तयार भएको वितरणको आधार, ढाँचा तथा मापदण्ड अनुसार आ.व. २०७७ । ७८ मा ६३ पालिकाहरूमा पुगेको छ । यस्तो रकम सबैभन्दा कम पाउने पालिकाले ६२५ रुपैया र सबैभन्दा बढी पाउने पालिकाले ४ करोड ५४ लाख ९५ हजार रुपैयासम्म हात पारेको छ । संविधानको अनुसूचीमा पालिकाहरूको अधिकार सूचीभित्र खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण भनिएको छ । यस बाहेका पालिकाहरूले स्थानीय खानीहरू अझ प्रभावकारी संरक्षण गर्न खानीबाट प्राप्त रोयल्टीलाई उपयोग गर्न सहज हुनेछ ।

तालिका ४ - विगत तीन आर्थिक वर्षमा खानी तथा खनिजबाट प्राप्त रोयल्टी र वितरणको अवस्था

आर्थिक वर्ष	रोयल्टी प्राप्त गरेका स्थानीय तहको सङ्ख्या	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबैभन्दा बढी रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको सबैभन्दा कम रोयल्टी रकम (रु.)	स्थानीय तहले प्राप्त गरेको जम्मा रोयल्टी रकम (रु.)
२०७७/७८	६३	४,५४,९५,५०४	६२५	२१,१०,२३,८०८
२०७६/७७	५२	४,९०,१८,९२१	७६१	१६,४३,९९,७१४
२०७५/७६	५९	२,७५,१५,०५३	५२५	१५,४५,३९,०६७

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७९

प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले खानीबाट प्राप्त रोयल्टीलाई सम्भावित निम्न लक्षित योजनाहरूमा लगाउन सक्नेछ ।

खनिज पदार्थको संरक्षण, प्रवर्द्धन, सम्वर्द्धन र विकास कार्य, वायु प्रदुषण न्यूनीकरणसम्बन्धी कार्य, खनिज क्षेत्र पहुँच मार्ग तथा खनिज पदार्थ ढुवानी सडकमा पेटी निर्माण, खनिज क्षेत्र वरिपरि स्थानीयहरूको दैनिकीको लागि छुट्टै पैदलमार्ग निर्माण, खानी सञ्चालनका समयमा विद्यालय एवम् वस्ती क्षेत्रमा जानका लागि सडक पार गर्न ट्रस पुल (Overhead Truss Bridge) निर्माण कार्य, उत्खनन् क्षेत्रमा छेकावार (Barricade) निर्माण तथा व्यवस्थापन जस्ता कार्य प्राथमिकताका क्षेत्र हुन् । त्यसैगरी औद्योगिक विद्युत्तीकरणसम्बन्धी कार्य, खानीबाट निस्केको ढुङ्गा, माटो आदिलाई पुनः प्रयोग गर्ने कार्य, खनिज क्षेत्रको अनुगमन, निरीक्षण तथा सहाजकरण, खनिज उद्योगमा आइपरेका समस्याहरूको निवारण, खनिज क्षेत्रबाट प्रभावित समुदायको लागि सूचना तथा सचेतनामूलक, उत्पादनशील तथा आयमूलक र रोजगार प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम, खनिज पदार्थको अभिलेख व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण तथा खनिज पदार्थ परिचालनसम्बन्धी आचारसंहिता निर्माण, खनिज पदार्थ उत्खनन् पछिको बाँकी जमीन प्रयोग र व्यवस्थापन, खानीपश्चात् उपलब्ध जग्गामा पर्यापर्यटनमा लगानी गर्नको लागि सिफारिस गरिएको छ ।

५. पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतहरू

हालसम्म यी स्रोतहरूको पहिचान गरी नसकिएकोले रोयल्टी उठेको छैन । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले नदीजन्य ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटोजन्य खनिजलाई स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयद्वारा प्रकाशित आ.व.२०७७/७८ को प्रतिवेदनअनुसार विभिन्न प्रदेशका २४३ पालिकाहरूले ४ अरब ६२ करोड २५ लाख रुपैया राजस्व सङ्कलन गरेको छ ।

सारांश

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले व्यवस्था गरेका आधारमा आधारित भएर रोयल्टी वितरणको सूचांकहरू तयार पारिएको छ । यी सूचांकहरूको आधारमा माथि उल्लेखित प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी सबै पालिकाहरूमा समान अङ्कले रकम वितरण हुँदैनन् । स्रोत भएका पालिकाहरूमा बढी र नभएकामा कम रकम वा शून्य पनि हुन सक्छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त विवरणअनुसार आ.व. २०७७/७८ मा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीका शीर्षकहरू पर्वतारोहण, विद्युत्, वन र खानी तथा खनिजबाट रोयल्टी शीर्षकमा कुल रकम ४ अरब ९२ करोड, २७ लाख ६१ हजार सङ्कलन भएको देखिन्छ । जसमा सबैभन्दा बढी विद्युत्बाट ५७.४ प्रतिशत रोयल्टी सङ्कलन भएको पाइन्छ भने खानी तथा खनिज, वन र पर्वतारोहणबाट क्रमशः १७.१, १४.१ र ११.४ प्रतिशत रोयल्टी सङ्कलन भएको छ । यो रकम बढ्दो क्रममा छ ।

प्राकृतिक स्रोतहरू वन, खनिज, पानी र हिमाललाई अधिकतम उपयोग गरी देशलाई समृद्धतर्फ लामु आजको प्रमुख आवश्यकता हो । यसका लागि प्राकृतिक स्रोत सबैलाई समेट्ने गरी एकीकृत कानुनको आवश्यकता पर्दछ ।

तालिका ६ - विगत चार आर्थिक वर्षमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी र वितरणको अवस्था

आर्थिक वर्ष	एक प्राकृतिक स्रोत	दुई प्राकृतिक स्रोत	तीन प्राकृतिक स्रोत	चार प्राकृतिक स्रोत
२०७५/७६	५७६	१६५	१५	०
२०७६/७७	७५३	२१५	१९	१
२०७७/७८	७३७	२११	१७	४
*२०७८/७९	७५३	२५०	२६	७

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७९, *राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले २०७८ चैत्र मसान्तसम्मको प्राप्त तथ्यांकको आधारमा प्रक्षेपण गरिएको ।

यसरी प्राकृतिक स्रोतहरूबाट प्राप्त रोयल्टी ज्यादै वितरणमुखी भएको छ । यसको प्रमुख कारण सङ्घीय शासन प्रणाली हो । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन २०७४ ले तोकेको ५ किसिमका प्राकृतिक स्रोतहरूमध्ये हालसम्म ४ किसिमका स्रोतहरू रोयल्टी वितरण भएको छ । पहिलो वर्ष चारै ओटै स्रोतबाट रोयल्टी प्राप्त गर्ने पालिका एउटा मात्रै थियो भने पछिल्लो तीन वर्षको अवधिमा यो संख्या ७ पुगेको छ । यसैगरी तीनओटा र दुईओटा स्रोतबाट रोयल्टी प्राप्त गर्ने पालिकाको संख्या बढी छ । सबै पालिकाहरूले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी प्राप्त गरेको आंकडा माथिको तालिका स्पष्ट पारेको छ । यसले स्थानीय पालिकाहरूको राजस्व सङ्कलन योजना र विकास निर्माण योजनामा महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

स्थानीय भूगोलको प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी सम्बन्धित भूगोल र स्रोत संरक्षणमा लगानी गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ। यसरी प्राप्त रकम स्थानीय सरकारहरूले स्थानीय आवश्यकताका आधारमा प्राकृतिक स्रोत संरक्षणमा लगाउनु पर्दछ। पालिकाहरूलाई सहजताका लागि संरक्षणका सम्भावित क्षेत्रहरूसमेत सिफारिस गरी पठाउने काम पनि भएको छ। तर ती उल्लेखित क्षेत्रहरूमा सो रोयल्टी उपयोग नभएका उदाहरण पनि छन्। प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी वार्षिक लगभग ६ अरब रुपैयाभन्दा बढी रकम बाँडफाँटका लागि स्थानीय सरकारहरूलाई रकम सिफारिस गरेको छ। स्थानीय सरकारले न्यूनतम १७ रुपैयादेखि बढीमा १० करोडसम्म माथि उल्लेखित प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट रकम प्राप्त गरेपनि प्राकृतिक स्रोत संरक्षण प्राथमिकतामा नपरेको देखिन्छ। यस क्षेत्रमा संलग्न जनशक्तिको अभाव तथा दीर्घकालिन स्रोत संरक्षणमा सोचको कमी, सरोकारवाला निकायहरूलाई रोयल्टी उपयोगको विधि बुझाउन नसकेको कारण पनि यस्तो भएको हुन सक्छ। प्राकृतिक स्रोतको अधिक दोहनका कारण कतिपय स्थानमा प्रकोपहरू देखा परेका छन्। त्यसैले प्राकृतिक स्रोतद्वारा प्राप्त रोयल्टीलाई हरियाली, लचिलो, समावेशी विकास (Green, Resilient, Inclusive Development GRID) को लक्ष्य प्राप्त गर्ने दिशामा सङ्घीय एकाईहरू, खासगरी स्थानीय सरकारहरू सजग हुन जरूरी छ। परिमाणस्वरूप वित्तीय सङ्घीयता प्राथमिकतामा पर्नेछ र यसले प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण तथा सदुपयोगमा योगदान पुगी निकट भविष्यमा थप लाभदायी परिमाणहरू प्राप्त हुनेछन्। नेपालको प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीको वितरणको वर्तमान व्यवस्थाले सङ्घीया एकाईहरूको वित्तीय अन्तरलाई कम गराउन वित्तीय सङ्घीयतामा कति योगदान पुऱ्याएको छ भन्ने अध्ययनको विषय बनेको छ।

सन्दर्भ सूचीहरू

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४

खानी ऐन २०४२

खानी तथा भूगर्भ विभागको वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

नेपालको सविधान २०७२

पर्यटन ऐन २०३५

पर्यटन विभाग वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

महालेखा नियान्त्रक कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनहरू आ. व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४,

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियामवली २०७४,

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरू आ.व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

वन अनुसन्धान तथा सर्भेक्षण विभाग प्रतिवेदन २०७६

वन ऐन २०७६

वन तथा भू संरक्षण विभागको प्रतिवेदन आ. व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

विद्युत् ऐन २०४९

विद्युत् विकास विभागको वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७५।७६, २०७६।७७, २०७७।७८

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५

स्थानीय स्वायत्त शासन नियामवली २०५६

Agustina C. D., Ahmad E., Nugroho D. and Siagian H. (2012). Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia. The World Bank. Asia research Centre working paper 55.

Bauer A., Gankhuyag U., Halling S., Manley D., and Venugopal V. 2016. Natural Resource Revenue Sharing. Natural Resource Governance Institute (NRGI) and the United Nations Development Programme (UNDP).

Brosio G. and Jimenez J. P. 2015. Equalization grants and asymmetric sharing of natural resources: options for Latin America. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España. Urban Public Economics Review, 21: 12-63.

Brosio G. and Singh R. J. 2014. Revenue sharing of natural resources in Africa: reflections from a review of international practices. Background Paper, The World Bank. Pp. 41.

Krishna Prasad Kafle. Minerals resources and their present status in Nepal. published in 2020.

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा समुदायको पहुँचको अधिकार : अवसर, चुनौती र सम्भावना

- दिलराज खनाल^१

सारंश

प्राकृतिक स्रोतको दिगो व्यवस्थापनका लागि स्थानीय समुदायको प्रभावकारी सहभागिताले व्यापक महत्त्व राख्दछ। यसका लागि राज्यले प्रदान गर्ने उत्प्रेरणाको विशेष भूमिका रहन्छ र प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँच प्रदान गर्नका लागि संविधान र कानूनमा विभिन्न सारवान तथा कार्यविधिगत व्यवस्थाहरु गरिएका हुन्छन्। नेपालको संविधानमा पनि प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीमा कानूनबमोजिम सामुदायिक पहुँच प्रदान गर्नका लागि स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ, जसको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि विशेष कानूनको खाँचो छ। नेपालले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँच प्रदानका लागि तर्जुमा र कार्यान्वयन गरेका कानूनले सफलता प्राप्त गरेका पर्याप्त उदाहरणहरु छन् र यसको कार्यान्वयनमा कतिपय चुनौतीहरु पनि छन्। यस लेखमा प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकारका सन्दर्भमा गरिएका संवैधानिक कानूनका सवल पक्ष र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि राज्यले चालनुपर्ने कदमहरुका बारेमा समीक्षा गरिएको छ। यसका साथै प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकार सुनिश्चितताले प्राकृतिक स्रोतको दिगो व्यवस्थापनका उल्लेखनीय योगदान पुछ्छ भन्ने निष्कर्षमा पुगिएको छ। यो लेख यस विषयमा विद्यमान रहेका संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको समीक्षामा आधारित छ।

पृष्ठभूमि

प्राकृतिक स्रोतको राजस्व बाँडफाँट र यसमा प्रभावित क्षेत्रका स्थानीय समुदायको पहुँचको विषय सबै देशका लागि एउटा महत्त्वपूर्ण विषय रहँदै आएको छ। प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा स्थानीय समुदायको पहुँचका लागि स्पष्ट व्यवस्था गर्दा प्राकृतिक स्रोतको उपयोग सम्बन्धी परियोजना तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन तथा दिगोपना, विवाद न्यूनीकरण र जीविकोपार्जनमा सुधार हुने सिकाईहरु प्राप्त भएका छन्। प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीमा स्थानीय समुदायको न्यायोचित पहुँचको सुनिश्चितता नभएको अवस्थामा स्थानीय समुदाय र परियोजना तथा कार्यक्रम दुबै प्रभावित हुन पुग्दछन्। त्यसैले यस विषयमा प्राय सबै देशहरुले आफ्नो राष्ट्रिय परिवेश, प्राकृतिक स्रोतमाथिको स्थानीय समुदायको निर्भरता र प्रभाव जस्ता विषयलाई मध्यनजर गर्दै संविधान र कानूनमा विभिन्न व्यवस्था गर्दै आएका छन्। प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँटसम्बन्धी नीति तथा कानूनहरुले उक्त रोयल्टी राज्यका एकाईहरुका बिचमा बाँडफाँट गर्ने विषयमात्र नभई उक्त बाँडफाँटमा प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई पनि अभिन्न अङ्गको रूपमा लिनुपर्ने आवश्यकतालाई पनि स्वीकार गरिदै आएको छ। यसै सन्दर्भमा नेपालको संविधान र विभिन्न कानूनमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा स्थानीय समुदायको पहुँचका विषयमा गरिएका व्यवस्थाहरुको समीक्षा गरी केही सुझावहरु पेस गर्ने उद्देश्यले यो लेख तयार गरिएको छ।

^१ अधिवक्ता, प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन कानून

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा समुदायको संवैधानिक अधिकार

संविधानमा सङ्घीय वा एकात्मक राज्य संरचना भएका प्रायः सबै देशहरूमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा राज्यका विभिन्न तहका साथै सम्बन्धित क्षेत्रका स्थानीय समुदायको पनि पहुँच हुने व्यवस्थाहरू गरिएको हुन्छ। नेपालको संविधानमा पनि राज्यको नीति र राज्यशक्तिको बाँडफाँटसम्बन्धी व्यवस्था अन्तर्गत यस विषयमा निम्न व्यवस्थाहरू गरिएका छन्।

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायको पहुँचको अधिकारः नेपालको संविधानको धारा ५९(४) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त व्यवस्था कार्यान्वयनको लागि सङ्घीय संसदले बनाएको अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ मा गरिएको व्यवस्थाअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँट गर्दै आएका छन्। यद्यपि, तीन तहका सरकार बिच गरिँदै आएको रोयल्टी बाँडफाँटको प्रतिशत र संयन्त्र समन्यायिक छ कि छैन भन्ने विषयमा भने भिन्न भिन्न मतहरू रहेका छन्। संविधानको धारा ५९(४) मा नै प्राकृतिक स्रोतको विकासबाट प्राप्त लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम वितरण गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त संवैधानिक व्यवस्थाबाट स्पष्ट हुन्छ कि प्राकृतिक स्रोतको विकासबाट प्राप्त रोयल्टी स्थानीय समुदायसम्म पुऱ्याउनका लागि कानून तर्जुमा गर्नु आवश्यक हुन्छ। यस सन्दर्भमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले अलग अलग रूपमा वा तीन तहले नै पालना गर्ने गरी संघले मात्र कानून तर्जुमा गर्ने भन्ने बारेमा भने स्पष्टताको कमी रहेको छ। प्राकृतिक स्रोतको विकासबाट प्राप्त रोयल्टी समुदायमा वितरण गर्ने विषय राष्ट्रिय मापदण्डको रूपमा रही सम्बन्धित समुदायमा एउटै कानून लागु हुन सान्दर्भिक भएकले यस विषयमा सङ्घीय संसदले कानून तर्जुमा गरी तीन तहले नै लागु गर्ने प्रबन्ध गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी वितरणका साथै संविधानको ५९(५) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा निश्चित अंशसम्म लगानी गर्न प्राथमिकता दिनु पर्ने भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस सन्दर्भमा पनि स्पष्ट कानूनको अभावका कारण प्राकृतिक स्रोतको उपयोगसम्बन्धी परियोजना, उद्योग तथा कम्पनीहरूमा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न पाइरहेका छैनन्। प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी कतिपय परियोजनामा प्रभावित स्थानीय समुदायका लागि लगानी खुल्ला गरिए पनि त्यो निकै सीमित र कम्पनीको स्वेच्छामा निर्भर रहने र समुदायले अधिकारको रूपमा दावी गर्ने नसकिने अवस्थामा रहेको छ। यसका साथै उक्त लगानी स्थानीय समुदायको व्यक्ति वा परिवार वा सामुदायिक संस्थामध्ये कसले लगाउन पाउने हो भन्ने बारेमा पनि स्पष्टताको कमी रहेको छ। त्यसैले समुदायको उक्त लगानीसम्बन्धी संवैधानिक अधिकारको अभ्यासका लागि स्पष्ट कानूनी व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ।

प्राकृतिक स्रोतको लाभमा सामुदायिक पहुँचसम्बन्धी संवैधानिक नीतिः नेपालको संविधानमा प्राकृतिक स्रोत र सोबाट प्राप्त लाभमा स्थानीय समुदायको पहुँचका लागि स्पष्ट नीतिगत व्यवस्थाहरू गरिएको छन्। संविधानमा राष्ट्रिय हित अनुकूल तथा अन्तरपुस्ता समन्यायको मान्यतालाई आत्मसात् गर्दै देशमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतसाधनको संरक्षण, संवर्द्धन र वातावरण अनुकूल दिगो रूपमा उपयोग गर्ने र स्थानीय

समुदायलाई प्राथमिकता र अग्रधिकार दिँदै प्राप्त प्रतिफलहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने नीति लिइएको छ । संवैधानिक नीतिमा सामाजिक, सांस्कृतिक तथा सेवामूलक कार्यमा स्थानीय समुदायको सिर्जनशीलताको प्रवर्द्धन र परिचालन गरी स्थानीय जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्दै सामुदायिक विकास गर्ने नीति अवलम्बन गरिएको छ । यी कार्यहरू गर्नको लागि पनि प्राकृतिक स्रोतबाट राज्यले प्राप्त गर्ने रोयल्टी स्थानीय समुदायमा प्रवाह गर्ने स्पष्ट कानुनी र संस्थागत खाकाको खाँचो रहेको छ । नेपालमा हजारौंको संख्यामा समुदायमा आधारित प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन समूहहरू रहेका छन् । यी समुदाय मार्फत नै प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी समुदायमा प्रवाह गर्ने प्रबन्ध गर्न सकिनेमा यससम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्थाको सफल कार्यान्वयन हुन सक्दछ ।

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक अधिकारसम्बन्धी कानुनी प्रारूप

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकारका लागि प्रत्यक्ष वा विशेष कानूनको व्यवस्था नगरिएको भए पनि विभिन्न कानूनहरूमा गरिएका निम्न व्यवस्थाहरूले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकारको प्रवर्द्धनमा टेवा पुग्न सक्दछः

प्राकृतिक स्रोतको प्रतिफल निर्धारणमा सामुदायिक सहभागिताः राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ मा प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा निर्धारण गर्दा (क) परिचालित प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति, (ख) प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र, (ग) परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता (घ) प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या, (ङ) प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या र (च) संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिताका आधारमा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यी आधारहरूमध्ये प्रभावित क्षेत्र, स्रोत उपरको निर्भरता, लाभान्वित र स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या र सहभागिता जस्ता विषयहरूमा तथ्य तथ्याङ्क तथा विवरण सङ्कलन गरी सिफारिस गर्ने निष्कर्षमा पुग्नका लागि आयोगलाई प्रभावित र स्थानीय समुदायको नै विवरण आवश्यक पर्छ । त्यसैले स्थानीय समुदायको सहयोग, सहकार्य र सहभागिता विना प्राकृतिक स्रोतको प्रतिफल निर्धारण गर्ने विषयले सार्थकता नपाउने भएकाले तीन तहका सरकारले प्राप्त गर्ने प्राकृतिक स्रोतका प्रतिफल निर्धारण गर्दा प्रभावित र स्थानीय समुदायलाई नै केन्द्रविन्दुमा राख्नु आवश्यक छ ।

प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी समुदायमा वितरणको दायित्वः प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई संघ र सम्बन्धित प्रदेश एवम् सम्बन्धित स्थानीय तहका बिच बाँडफाँटका लागि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को अनुसूचीमा प्रतिशत निर्धारण गरिएको भए पनि उक्त रोयल्टी सङ्घीय विभाज्य कोषबाट बाँडफाँट भई सम्बन्धित तहको सञ्चित कोषमा गईसकेपछि संविधानमा व्यवस्था गरिएबमोजिम प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा कसरी प्रवाह हुन्छ भन्ने बारेमा उक्त ऐनमा कुनै पनि व्यवस्था गरिएको छैन । परिणामतः तीनै तहका सरकारहरूले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा वितरण गर्न बाध्य छैनन् कि भन्ने जस्तो देखिन्छ । यद्यपि, नेपालको संविधानको धारा ५९(४) ले तीनै तहका सरकारहरूलाई त्यस्तो उन्मुक्ति दिँदैन । त्यसैले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले उक्त संवैधानिक दायित्वको समयमै पालना गर्नु आवश्यक छ ।

स्थानीय समुदाय र स्थानीय सरकार सहकार्यः स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा स्थानीय तहले स्थानीयस्तरमा विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाहसम्बन्धी कार्य गर्दा आफ्नो क्षेत्रभित्रको उपभोक्ता, निजी क्षेत्र, सामुदायिक संघ संस्था, सहकारी संस्था तथा गैरसरकारी क्षेत्रको परिचालन र समन्वय प्रवर्द्धनलाई प्रोत्साहन गर्न सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसका लागि स्थानीय सरकारले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी स्थानीय समुदायलाई उपलब्ध गराउने वा परिचालन गर्ने कार्य गर्न सक्दछ।

स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकारका लागि क्षेत्रगत कानून

सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी समुदायमा बाँडफाँट गर्ने व्यवस्थाको अभाव भए पनि प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनसम्बन्धी कतिपय कानूनहरूमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त लाभ प्रत्यक्ष रूपमा समुदायमा वितरणका लागि निम्न व्यवस्थाहरू गरिएका छन्, जसको प्रभावकारी र पारदर्शी रूपमा कार्यान्वयन भएमा स्थानीय समुदायले सामान्य लाभ पाउन सक्ने सम्भावना रहन्छः

कानूनहरू	प्राकृतिक स्रोतको लाभ समुदायमा वितरणसम्बन्धी व्यवस्थाहरू
पर्यटन ऐन, २०३५	
पर्वतारोहण नियमावली, २०५९	पर्वतारोहणबाट प्राप्त सलामी प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा वितरण गर्नेबारे यी कानूनहरूमा कुनै व्यवस्था नगरिएको।
विद्युत् ऐन, २०४९	
विद्युत् नियमन आयोग ऐन, २०७४	जलविद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टी प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा वितरण गर्नेबारे यी कानूनहरूमा कुनै व्यवस्था नगरिएको।
वन ऐन, २०७६	
वन नियमावली, २०७९	वन क्षेत्रको कार्वन विक्रीबाट वन विकास कोषमा जम्मा भएको रकममध्ये कम्तीमा ८० प्रतिशत लाभ कार्वन व्यापार परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा प्रवाह गर्ने।
राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन, २०२९	राष्ट्रिय निकुञ्ज, आरक्ष वा संरक्षण क्षेत्रले गरेको आम्दानीको रकममध्ये तीसदेखि पचास प्रतिशतसम्म रकम स्थानीय तहसँग समन्वय गरी स्थानीय जनताको सामुदायिक विकासको लागि खर्च गर्न सकिने।

प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा पहुँचका लागि सामुदायिक संरचना

नेपालको संविधान र प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी विभिन्न कानूनमा स्थानीय समुदायका बारेमा विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएको भए तापनि स्थानीय समुदायलाई परिभाषित तथा पहिचान गर्ने र मान्यता प्रदान गर्ने सन्दर्भमा एकरूपताको कमी रहेको छ।

जैविक विविधता महासन्धी १९९२ को पक्षराष्ट्रका विभिन्न सम्मेलनले जैविक विविधता तथा प्राकृतिक स्रोतका सन्दर्भमा स्थानीय समुदायलाई परिभाषित गर्ने कार्य गरेको छ। सामान्यतया कानुनी व्यक्तित्व र सामूहिक कानुनी अधिकार भएका व्यक्तिहरूको समूहलाई स्थानीय समुदायको रूपमा लिइन्छ। नेपालको वन

ऐन २०७६ मा सामुदायिक वन उपभोक्ता समूह र अन्य समुदायमा आधारित वन उपभोक्ता समूहलाई स्थानीय समुदायको रूपमा लिइएको छ । राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन २०२९ संरक्षित क्षेत्रमा वा सोको आसपासमा बसोवास गर्ने स्थानीय वासिन्दाहरूलाई स्थानीय समुदायको रूपमा लिइएको छ । त्यस्तै वातावरण संरक्षण ऐन २०७६ मा खासगरी वातावरण संरक्षण क्षेत्रको सन्दर्भमा सो क्षेत्रभित्र वा सोको वरिपरि बसोबास गर्ने समुदायलाई स्थानीय समुदायको परिभाषित गरिएको छ ।

यसका साथै जलस्रोत ऐन २०४९ मा जलउपभोक्ता संस्थालाई स्थानीय समुदायको रूपमा पहिचान गरिएको छ । यसरी नेपालका प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन कानूनहरूले कुनै न कुनै रूपमा स्थानीय समुदायलाई पहिचान र परिभाषित गर्ने प्रयास गरेका छन् । यसरी कानूनले पहिचान गरेका स्थानीय समुदायको रूपमा नेपालमा ठूला संख्यामा स्थानीय समुदायहरू विद्यमान रहेकोले संविधानमा व्यवस्था गरिएअनुसार यस्ता स्थानीय समुदाय मार्फत प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी समुदायमा प्रवाह तथा वितरण गर्न सकिन्छ ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधान र विभिन्न विषयगत कानूनहरूमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीमा स्थानीय समुदायको पहुँचको अधिकारका लागि केही विशेष र केही सामान्य व्यवस्थाहरू गरिएका छन् । संविधानमा गरिएका व्यवस्थाले स्थानीय समुदायका लागि पर्याप्त अवसर सृजना गरिए पनि सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि कानुनी व्यवस्थाको अभावका कारण कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । त्यसैले उक्त संवैधानिक व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयनका माध्यमबाट प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँच सुनिश्चितताका लागि विशेष कानूनको तर्जुमा र कार्यान्वयन आवश्यक छ ।

प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त लाभमा सामुदायिक पहुँचका लागि नेपाले विभिन्न क्षेत्रगत कानूनको तर्जुमा गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्दै सफलता पनि हासिल गरेको छ, जसको परिणामस्वरूप प्राकृतिक स्रोतहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापनमासमेत सघाउ पुगेको छ । त्यसैले उक्त सफलताहरूबाट पाठ सिक्दै र वित्तीय सङ्घीयतालाईसमेत मध्यनजर गर्दै प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीमा सामुदायिक पहुँचको अधिकार सुनिश्चित गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । यसका लागि एकीकृत सङ्घीय कानून वा तीन तहमा अलग अलग कानून तर्जुमा गर्ने विकल्पहरूमध्ये उपयुक्त विकल्प छनौटका लागि समुदाय र सरोकारवालासँग प्रभावकारी परामर्श गरी उक्त कानूनको तर्जुमा गरी सम्बन्धित समुदाय मार्फत कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४
खानी तथा खनिज पदार्थ ऐन २०४२
खानी तथा खनिज पदार्थ नियमावली, २०५६
जलस्रोत ऐन २०४९
जैविक विविधता महासन्धी १९९२
नेपालको संविधान
पर्यटन ऐन २०३५
पर्वतारोहण नियमावली २०५९
राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन २०२९
राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
वन ऐन २०७६
वन नियमावली २०७९
वातावरण संरक्षण ऐन २०७६
विद्युत् ऐन २०४९
विद्युत् नियमन आयोग ऐन २०७४
स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४

प्राकृतिक स्रोत सौर्य ऊर्जा: यसको महत्त्व र चुनौतीहरू

- प्रा.डा. इन्द्रबहादुर कार्की र प्रा.डा. खेम पौड्याल

परिचय

सौर्य ऊर्जा भन्नाले सूर्यबाट आउने ताप शक्ति जसलाई सोलार प्यानेल फोटो भोल्टाइक प्रकृयाबाट रूपान्तरण भई प्राप्त हुने ऊर्जालाई भनिन्छ। नेपाल सौर्य ऊर्जामा विश्वकै प्रचुर सम्भावना भएको मुलुक मानिन्छ। विज्ञहरूको अध्ययन र अनुसन्धानबाट नेपालमा वर्षेभरी करिब ३०० दिन घाम लाग्ने र नेपालको भुवनोट उत्तर दक्षिण ढल्किएको र चिसो हावापानी साथै विश्व सौर्य ऊर्जा वेल्टको नक्शामा पर्ने हुँदा सूर्यबाट आउने तापशक्तिबाट ठूला परिमाणमा सौर्य विद्युत् उत्पादन गर्न सक्ने प्रचुर सम्भावना छ। हालसम्मको सौर्य ऊर्जासम्बन्धी अनुसन्धानबाट नेपालको ४.५ किलोवाट आवर घण्टा प्रति दिन सौर्य शक्ति प्राप्त गर्न सकिन्छ। यस तथ्यांकको आधारमा हिसाब गर्दा सैद्धान्तिक रूपमा कुल क्षेत्रफलको १,४७,१८१ वर्ग कि.मी. मा करिब ६ लाख ६२ हजार ३ सय गिगावाट घण्टा प्रतिदिन सौर्य ऊर्जा प्राप्त गर्न सकिन्छ। सैद्धान्तिक रूपले देशको कुल क्षेत्रफलको ०.१ प्रतिशत भागमा सौर्य ऊर्जा निकाल्ने हो भने ६६२ गिगावाट प्रतिघण्टा प्रतिदिन उत्पादन गर्न सकिन्छ जुन ऊर्जा वर्तमानमा उत्पादित ऊर्जा भन्दा सयौं गुणा बढी हुन आउँछ।

मानव विकासको क्रमसँगसँगै सूर्यबाट प्राप्त हुने ऊर्जाको प्रयोग र विकास पनि सँगसँगै हुँदै आइरहेको छ। प्राचीनकालमा जव मानिसले खानेकुरा काचै खाने संस्कारबाट विस्तारै समयक्रमसँगै पकाएर खान थाले त्यसपछि खानाको वास्तविक स्वाद मात्र थाहा पाएनन् कि उनीहरूको स्वास्थ्यमा पनि राम्रो सुधार भएपछि बल्ल सूर्यबाट प्राप्त तापको उचित सदुपयोग र महत्त्व पनि बुझ्दै गए। सूर्यबाट प्राप्त हुने ऊर्जालाई विभिन्न रूपमा प्रयोग गर्दै गए जसअनुसार खाद्यान्न कपडा दाउरा र अन्य आवश्यक पर्ने वस्तुहरूलाई सुकाउने र प्रशोधन गर्दै र त्यस अतिरिक्त पृथ्वीमा सञ्चित भएका कोइला, डिजेल, पेट्रोल ग्याँस दाउरादेखि सबै बस्तुमा भएको ऊर्जाको जननी वा स्रोत नै सौर्य ऊर्जा भएको कुरा मानिसहरूले बुझ्दै गए। यसै सन्दर्भमा मानिसहरूको विकास गर्ने क्रममा पश्चिमा देशमा सौर्य ऊर्जा र अन्य ऊर्जाको विकास र विस्तार व्यापक तीव्र गतिमा हुन गयो, जसले गर्दा ती युरोपियन देशहरूमा औद्योगिकरण भई राष्ट्रहरूको आर्थिक उन्नति द्रुततर रूपमा भयो भने सौर्य ऊर्जाको र अन्य ऊर्जाको कम प्रयोग गरेका एशिया, अफ्रिका लेटिन अमेरिका देशहरूमा मानिसहरूको आर्थिक अवस्था पछाडि पर्न गयो।

मानवको विकास क्रमसँगसँगै ऊर्जाको आवश्यकता र विकास पनि अगाडि बढेको देखिन्छ। यसक्रममा अहिलेको २१ औं शताब्दीको दौडानमा विश्वमा रहेका धेरै देशहरूमा विभिन्न किसिमका ऊर्जाहरूको प्रयोग भइरहेको छ। त्यसमध्ये सबैभन्दा बढी पेट्रोलियम पदार्थ कोइला तेल, ग्याँस र दाउराको प्रयोग भएको देखिन्छ। यस अतिरिक्त हाइड्रोपावर, वायु ऊर्जा, सौर्य ऊर्जा, भुतापीय ऊर्जा र अन्य नवीकरणीय ऊर्जाको प्रयोग दिन दुगुना रात चौगुनाको दरले बढ्दै गइरहेको छ। सौर्य ऊर्जा लगायत अन्य ऊर्जाको पनि उत्पादन लागत मूल्य घट्दै गएको छ। यो एउटा शुभ संकेत हो भन्न सकिन्छ। यसरी परम्परागत ऊर्जा र कार्वनजन्य ऊर्जाको अधिकतम प्रयोगले गर्दा एकातिर प्राकृतिक विपत्तिको जोखिम दिन प्रति दिन बढ्दै गइरहेको छ भने अर्कोतिर प्राणी र तथा वनस्पतिको समेत वर्षेनी ठूला नोक्सानी हुने गरेको छ। समग्रमा पृथ्वीको वायुमण्डलमा भएको

कार्वनडाइअक्साइड र अन्य ग्याँसहरूको उत्सर्जन बढी मात्रामा हुने गरेको कुरा आइपीसिसीको रिपोर्टमा उल्लेख गरिएको छ, जुनअनुसार औद्योगिक विकास हुनुभन्दा पहिले कार्वनडाइअक्साइडको मात्रा २८० पिपिएम र हाल यसको मात्रा ४२१ पिपिएम पुगेको छ। यही गतिमा कार्वनडाइअक्साइडको मात्रा बढ्दै गएको खण्डमा पृथ्वीको औसत तापक्रममा उल्लेख्य वृद्धि भई समग्र मानव जाति तथा प्राणी जगत, बोटविस्वाकै लोप हुने भयावह अवस्था नआउला भन्न सकिँदैन।

नेपाल प्राकृतिक स्रोत र साधनले अति सम्पन्न मुलुक हुनुमा जलविद्युत् ऊर्जाको क्षमता करिब ८३,००० मेगावाटमध्ये करिब ४३,००० मेगावाट विद्युत् उत्पादन गर्न सक्ने देखिन्छ। त्यस्तै गरी नेपालमा वर्षे भरि करिब ३०० दिन घाम लाग्ने र देशको समग्र भूभाग दक्षिण मोहजमा फर्केकोले पनि यहाँ करिब औसत ४.५ किलोवाट प्रति वर्ग मिटर प्रतिदिन सौर्य ऊर्जा प्राप्त हुन्छ। यस तथ्यबाट के कुरा स्पष्ट हुन्छ भने नेपालको सबै भूभागमा सौर्य ऊर्जाको न्यूनतम लगानीमा अधिकतम् उत्पादन र प्रयोग सजिल्यै गर्न सकिन्छ। नेपाल भुकम्पीय दृष्टिले अति जोखिमयुक्त भएको र त्यस्तो जटिल भौगोलिक अवस्थामा ठूला ठूला लगानीमा हाइड्रोपावर प्लान्ट निर्माण गर्दा धेरैभन्दा धेरै मानवीय बस्ती उजाड हुने र आर्थिक लगानि पनि खेरा जाने हुन्छ। यसले गर्दा नेपाल सरकारले सौर्य ऊर्जा र अन्य नवीकरणीय ऊर्जाका स्रोतको पहिचान गरी यिनहरूको अधिकतम् उत्पादन गर्दा मानवीय आर्थिक लगानीको पनि क्षति नहुने र वातावरण मैत्री हुने भएकाले यस्ता ऊर्जाका स्रोतहरूलाई बढी प्राथमिकता दिनु पर्दछ।

विश्वव्यापी रूपमा परम्परागत ऊर्जाको स्रोतहरू खास गरी जिवास्म स्रोतहरूमा कोइला ग्याँस पेट्रोलियम जस्ता कार्वन उत्सर्जन गर्ने इन्धनको प्रयोगले गर्दा वायुमण्डलको तापक्रम नै तीव्र गतिमा बढ्न गएको मात्र होइन कि विगत एकसय वर्षमा करिब ०.६ देखि १.० सेल्सीयस तापक्रम बढ्न गएको देखिन्छ त्यसको मुख्य कारण भनेको पृथ्वीमा भएको जनसङ्ख्याको तीव्र वृद्धि र मानिसले उपयोग गर्ने ऊर्जा, खाद्यान्न, लत्ताकपडा, आवासको लागि बनाइने घरहरू, विकासको नाममा बनाइएका पुल सडक, यातायातका साधनहरू पानी जहजहरू, हवाई जहाज र अन्य आक्रामक शैलीमा बनेका आधारभूत संरचनाहरू नै हुन्, जुन कुराहरू बनाउनका लागि सबैभन्दा आवश्यक पर्ने ऊर्जा र त्यसमा पनि कार्वन उत्सर्जन गर्ने ऊर्जाको अधिक प्रयोग नै हुन् जसको कारणले प्राकृतिक रूपमा सन्तुलन हुन्थ्यो।

अहिले मानवीय क्रियाकलापबाट उत्सर्जन भएका कार्वनडाइअक्साइड र अन्य कार्वन जन्य ग्याँसहरूको कारणले गर्दा पृथ्वीको आर्कटिकदेखि दक्षिणी ध्रुव अन्टार्क्टिकसम्मको तापक्रममा वृद्धि मात्र भईराखेको छैन कि हिमालय पर्वतमा रहेको करिब ३ अरब जनसङ्ख्यालाई खानेपानी, सिँचाई र अन्य उद्देश्यका लागि दिगो रूपमा उपलब्ध भएको पानीको स्रोतमा पनि वातावरणमा भएको उष्णता र परिवर्तनले गर्दा हिउँका थुप्राहरू दिन प्रतिदिन तीव्र गतिमा फलनेक्रम बढ्दो छ। जसले गर्दा आर्कटिक, एन्टार्क्टिक र अन्य भागमा मात्र होइन यस हिन्दकुश क्षेत्रपनि कतै रकि माउन्टेन जस्तै ढुङ्गाको पहाड मात्र बाँकी रहेर भयावह स्थिति त आउँदैन भन्ने आशंका पैदा भएको छ। यस क्षेत्रमा हिउँ फलने क्रम बढ्दो भएर समुन्द्रको सतहहरू बढ्दै गएको देखिन्छ। त्यस्तै बाढी, पहिरो, सुख्खापनले गर्दा विकराल समस्या बन्दै गएको छ। त्यस अतिरिक्त पानी नपर्ने ठाउँमा अति वृष्टि, अनावृष्टि र अल्पवृष्टिको समस्या पैदा भएको छ। हिजोका दिनमा पानी धेरै पर्ने ठाउँमा सुख्खा

र खेतबारीहरु बाँझोपन बढ्दै गएको देखिन्छ। जसको फलस्वरूप जलवायु परिवर्तन तीव्ररूपमा भएकाले वनस्पतिहरुको दिगोपनामा नै चुनौती थपिएको छ। त्यसैले गर्दा अबको २१ औँ शताब्दीमा दिगो विकास गर्नको लागि जलवायु परिवर्तनलाई सन्तुलित गराउनका लागि पनि नवीकरणीय ऊर्जाको स्रोतहरुको अधिकतम प्रयोग गर्नुपर्ने टड्कारो अवस्था आइसकेको मात्र होइन कि यदि हामीले कार्वन उत्सर्जन गर्ने ऊर्जाको प्रयोग कम नगर्ने हो भने यो पृथ्वी आगामी पुस्ताको लागि हस्तान्तरण गर्ने अवस्था नै बाँकी रहने छैन। यस्तै अवस्था हुँदै गयो भने आगामी केही दशकमै यो पृथ्वी मानव विहिन हुने अवस्था रहने छ। त्यसैले संयुक्त राष्ट्र संघ लगायत विश्वका करिब २२० देशहरुमध्ये धेरै जसो विकसित, अर्धविकसित, विकासोन्मुख र अतिकम विकसित देशहरुले पनि प्रकृतिको संरक्षण गर्दै दिगो विकास गर्ने कुरामा आआफ्नै प्रयास र प्रतिबद्धता जनाएका छन् तर त्यसको खासै प्रभाव भने अझै देखिन सकेको छैन। हाम्रो देश नेपाल पनि एउटा अति कम विकसित मुलुकबाट विकासोन्मुख देश तिर बामे सर्न खोज्दा यहाँ धेरै नै जटिल समस्याको बिचमा भएकाले हामीले पनि हाम्रो देशको सन्तुलित र दिगो विकास गर्नको लागि नबिकरणीय ऊर्जामा पनि साना र मध्यम खालका हाइड्रोपावर र त्यस अतिरिक्त देशैभरि उपलब्ध भएको सौर्य ऊर्जालाई उच्च प्राथमिकता दिनुपर्ने देखिन्छ। यस अतिरिक्त देशैभरि व्यापक रूपमा अध्ययन अनुसन्धान गरी सौर्य ऊर्जा, सौर्य ताप, सोलार पप्प, सोलार ड्रायर, सोलार पम्पीङ देखि अधिकतम उपयोग गर्न सकेको खण्डमा नेपाल छिट्टै नै ऊर्जामा आत्मनिर्भर मात्र नभइ हामीले पेट्रोलियमजन्य ऊर्जालाई अधिकतम रूपमा विस्थापित गर्न सकिन्छ। देशमा बढी हुने ऊर्जालाई या विदेशमा बेच्न सकिन्छ वा आफ्नै देशमा कुटिर उद्योग, घरेलु उद्योग तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका कलकारखानहरु सञ्चालन गर्न सकिन्छ। त्यतिबेलासम्म देशमा स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि र उद्योगमा देश आत्मनिर्भर भई एक दुई दशकमा नै नेपाल एक सुन्दर र विकसित मुलुक हुनेछ। जुनबेला नेपालको मानव संशाधन अर्थात आफ्नै युवावर्गहरु देशमा रोजगार मात्र नभइ स्वरोजगार भएर देश कृषि पर्यटन, जैबिक विविधता, ऊर्जामा सम्पन्न मात्र हुने छैन एक समृद्ध, सन्दर र शान्त राष्ट्रको रूपमा अगाडि बढ्नेछ। त्यसको लागि प्रत्येक चेतनशिल नागरिक र देशको नेतृत्व समालेका नेताहरुमा इमान्दारिता अनिवार्य आवश्यक हुन्छ। त्यो कुरा संभव छ जसको लागि हरेक नेपाली नागरिकले आजैबाट आफ्नो ठाउँबाट प्रण गर्ने मात्र होइन कि कार्य पनि गर्दै जानु पर्ने देखिन्छ।

नेपालमा नवीकरणीय ऊर्जाको दिगो विकास तथा विस्तार गर्दै ऊर्जामा आत्मनिर्भर हुने उद्देश्यले नेपाल सरकारले २०५३ सालमा वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्रको स्थापना गरेको हो। जस अन्तर्गत हालसम्म यस प्रकारका ऊर्जाको प्रयोगबाट करिब १० प्रतिशत ग्रामीण जनतालाई सेवा दिँदै आएको छ। नेपालमा हालसम्म सौर्य ऊर्जाको उत्पादन करिब ४० मेगावाटभन्दा बढी भएको देखिन्छ। त्यसको साथै नेपाल सरकारले राष्ट्रिय विद्युत् प्रसारण लाईन नपुगेको दुर्गम क्षेत्रका लागि २५० किलोवाटसम्मको सौर्य ऊर्जा उत्पादनको लागि ९० प्रतिशतसम्म अनुदान सहूलियत दिने र १०० किलोवाटसम्मको सौर्य मिनीडिग्रीको लागि निजी तथा सामुदायिकको लागि लागेको खर्चको ६० प्रतिशतसम्म अनुदान दिने व्यवस्था गरेको छ, जसले गर्दा देशका अति दुर्गम र भौगोलिक कठिन भएका र ग्रामीण जनतालाई ऊर्जाको आधारभूत सुविधा पुऱ्याउँदै गएकाले वर्तमान अवस्थामा देशमा केवल १० प्रतिशत मानिसहरुको घरमा मात्र विद्युत् नपुगेको देखिन्छ र वर्तमान अवस्थामा आवश्यक पर्ने बजेटहरु गाउँपालिका र नगरपालिकामा उपलब्ध हुने भएकाले पनि स्थानीय सरकारले पनि जनताका आधारभूत ऊर्जा पाउने नैसर्गिक अधिकार भएकाले आशा गरौँ आगामी २ देखि ३ वर्षभित्र देशका १०० प्रतिशत जनतामा ऊर्जाको पहुँच पुगी उनीहरुको आर्थिक शैक्षिक र स्वास्थ्यमा पनि उल्लेख्य सुधार हुने आशा गर्न सकिन्छ।

निष्कर्ष

नेपालको दिगो विकासका लागि समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको नारालाई सार्थक बनाउनका लागि ऊर्जाको अधिकतम प्रयोगको भूमिका रहेको कुरामा दुईमत छैन। मानव विकास सूचकाङ्कको हिसाबले प्रतिव्यक्ति आय र प्रतिव्यक्ति ऊर्जा खपतलाई उच्च अङ्क दिने गरिन्छ, त्यसमा नेपालको विगतका वर्षहरूको तुलनामा प्रतिव्यक्ति ऊर्जा उपयोग १६८ किलोवाट आवर प्रतिवर्ष देखिन्छ। जुन तथ्यांकले नेपालको आर्थिक अवस्थालाई सकारात्मक दृष्टिले मूल्याङ्कन गर्न सकिन्छ। वर्तमानमा नेपाल सरकारले ऊर्जालाई उच्च प्राथमिकतामा राखी सरकार र निजी क्षेत्रको लगानीबाट हाइड्रोपावर, सौर्य ऊर्जा र अन्य वैकल्पिक ऊर्जाको उत्पादन कार्य वृद्धि गर्दै गएकाले देश ऊर्जामा छिट्टै आत्मनिर्भर हुने देखिन्छ। त्यसको लागि राज्यले निजी क्षेत्रबाट उत्पादित सौर्य तथा अन्य ऊर्जाको विद्युत्लाई सरल र सहज रूपमा नीति तथा कार्यक्रम बनाई राष्ट्रिय विद्युत् प्रसारण लाइन वा मिनिग्रीडमा जोड्ने व्यवस्था मिलाउन अति आवश्यक छ, त्यस अतिरिक्त पृथ्वीको ओजन तह नष्ट गर्ने कार्वनजन्य र कार्वनडाइअक्साइड जस्ता हरितगृह ग्याँसहरूको उत्सर्जन गर्ने पेट्रोलियम पदार्थ ग्याँस, कोइला र थर्मल पावर प्लानको प्रयोगलाई सौर्य ऊर्जा लगायत अन्य स्वस्च्छ ऊर्जाको प्रयोगले निरुत्साहित तथा विस्थापित गर्दै जानेछ भन्ने आशा राख्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/७९, अर्थ मन्त्रालय, नेपाल सरकार

खेम पौड्याल, पि.एच.डी. शोधपत्र, २०१५

ग्रामीण ऊर्जा नीति २०६३, वातावरण, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, नेपाल सरकार

नवीकरणीय ऊर्जा अनुदान निति २०७८, ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय, नेपाल सरकार

नवीकरणीय ऊर्जा अनुदान निति, २०७८

राष्ट्रिय योजना आयोग प्रतिवेदन, २०२१

विश्व ऊर्जा लगानी प्रतिवेदन, २०२२

विश्व बैंक ऊर्जा प्रतिवेदन, २०२२

हरिमान श्रेष्ठ, पि.एच.डी. शोधपत्र, १९६८

नेपालमा जलविद्युत् क्षेत्रको रोयल्टी व्यवस्थापन सम्बन्धी विद्यमान अभ्यास

- ई. खिमानन्द कँडेल^१

सारांश

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले उपयोग गर्दै आएको नेपालमा जलविद्युत् क्षेत्रको रोयल्टी व्यवस्थापन सम्बन्धी विद्यमान अभ्यासको बारेमा संक्षिप्त जानकारी दिने उद्देश्य यस लेखमा राखिएको छ। यस लेखमा जलविद्युत् क्षेत्रबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको सङ्कलन र वितरणसम्बन्धी विद्यमान कानुनी एवम् नीतिगत व्यवस्था समावेश गरिएको छ। सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको प्रभाव मूल्याङ्कनको लागि प्रयोग हुँदै आएका सूचक, उपसूचकहरू र आयोगले जलविद्युत् रोयल्टीको हिस्सा निर्धारण गर्दा प्रयोग गर्दै आएको सूचक र उपसूचकको भारसम्बन्धी जानकारी यस लेखमा समावेश गरिएको छ। जलविद्युत् आयोजनाका प्रकृति र प्रभाव क्षेत्र पहिचानको विधिहरूको बारेमा समेत यस लेखमा चर्चा गरिएको छ। यस अध्ययनमा कालीगण्डकी ए जलविद्युत् आयोजनाबाटसम्बन्धित प्रभावित स्थानीय तहहरू र सम्बन्धित प्रदेशले सूचक र उपसूचकको आधारमा प्राप्त गर्ने हिस्साको विस्तृत विवरण यस लेखमा समावेश गरिएको छ। रोयल्टी वितरणलाई थप न्यायोचित बनाउनको लागि समेट्न सकिने थप सूचकहरूको बारेमा समेत संक्षिप्त रूपमा यस लेखमा चर्चा गरिएको छ। रोयल्टी वितरण गर्दा आउन सक्ने सम्भावित विवादका विषयहरू यस लेखमा समावेश गरिएको छ। रोयल्टीबाट प्राप्त हुने रकम खर्च गर्ने विधि र मापदण्ड सम्बन्धी सवालहरू समेत यस लेखमा समावेश गरिएको छ।

जलविद्युत् रोयल्टी

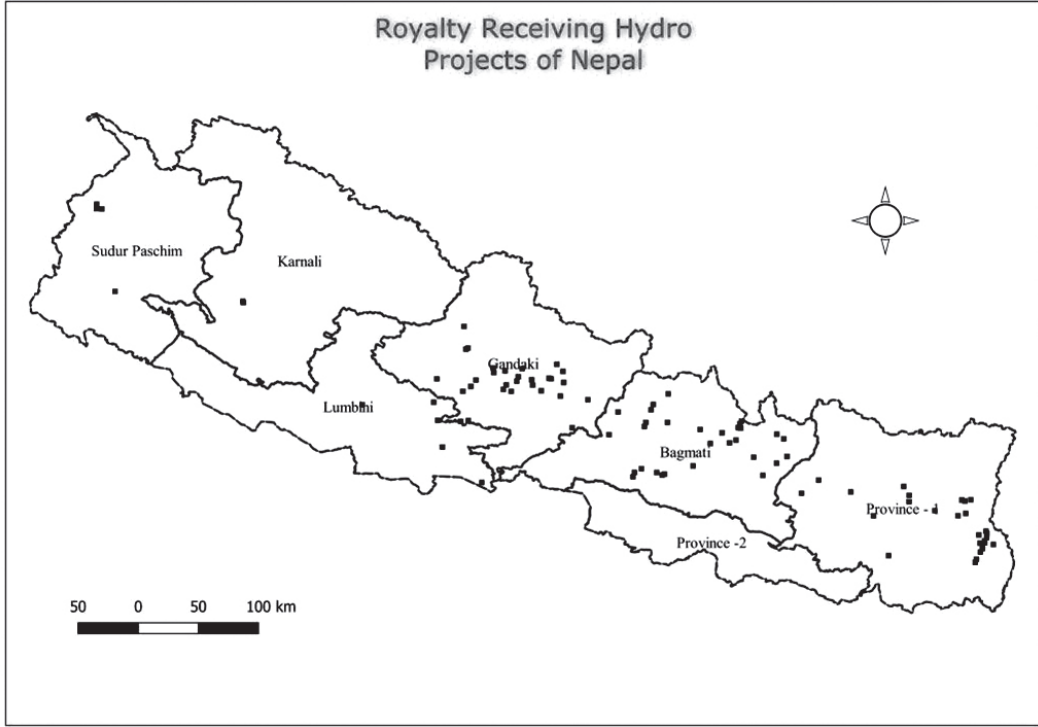
जलविद्युत् क्षेत्रको सन्दर्भमा कुनै पनि खोला वा नदीबाट जलविद्युत् आयोजना निर्माण गर्दा प्राप्त हुने प्रतिफलमा सम्बन्धित स्थानीय सरकार, सम्बन्धित प्रदेश सरकार वा सङ्घीय सरकार मार्फतबाट प्रभावित क्षेत्र एवम् उक्त क्षेत्रमा बस्ने समुदायको दिगो विकासको लागि प्रयोग हुने गरी कानुनले तोकेको आम्दानीको हिस्सालाई रोयल्टी मान्न सकिन्छ। जलविद्युत् क्षेत्रको सन्दर्भमा रोयल्टी सम्बन्धित प्रभावित क्षेत्रका जनताहरूले प्राप्त गर्ने विभिन्न लाभहरू मध्य एउटा लाभ हो।

रोयल्टी प्राप्त हुने जलविद्युत् केन्द्रहरू

“जलविद्युत् रोयल्टी वितरणसम्बन्धी सवालहरूको व्यवस्थापनको लागि परामर्श सेवासम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, असार २०७८” का अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को लागि वितरणयोग्य रोयल्टी प्राप्त भएका जलविद्युत् केन्द्रहरूको संख्या ९८ रहेको छ। जस अन्तर्गत प्रदेश नं १, बागमती प्रदेश र गण्डकी प्रदेशमा उल्लेख्य संख्यामा जलविद्युत् आयोजनाहरू निर्माण भएको देखिन्छ भने प्रदेश नं २ मा एउटा पनि जलविद्युत् केन्द्र निर्माण भएको छैन। लुम्बिनी प्रदेशमा ५, सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ४ र कर्णाली प्रदेशमा एउटा मात्रै जलविद्युत् आयोजनाबाट रोयल्टी प्राप्त हुँदै आएको छ। अन्तर प्रदेश रोयल्टी प्राप्त हुने जलविद्युत् केन्द्रहरूको नक्सागत विवरण यस प्रकार रहेको छ।

^१ जलविद्युत् विज्ञ

चित्र १- अन्तर प्रदेश रोयल्टी प्राप्त हुने जलविद्युत् केन्द्रहरूको नक्सागत विवरण



रोयल्टी सङ्कलन र वितरण सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

रोयल्टी सङ्कलन: विद्युत् ऐन २०४९ को दफा ११ ले तोके अनुसार सम्बन्धित जलविद्युत् केन्द्रको उत्पादन क्षमता र उत्पादित विद्युत्को आधारमा रोयल्टी सङ्कलन गर्ने गरिएको छ ।

ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालयले विद्युत्सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन एकीकरण गर्न बनेको विधेयक (प्रस्तावित विद्युत् ऐन २०७७) समेत तयार गरेको छ । यो प्रस्तावित ऐन अनुमोदन भएको अवस्थामा प्रस्तावित विद्युत् ऐन २०७७ को परिच्छेद-९ को दफा ३१ अनुसार विद्युत् उत्पादन तथा प्रसारण अनुमतिपत्र प्राप्त संस्थाले नेपाल सरकारलाई तोकिएबमोजिम रोयल्टी बुझाउनु पर्नेछ ।

रोयल्टी वितरण: नेपालको संविधानको धारा ५९(४) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था प्रष्ट रूपमा मार्ग निर्देश गरेको छ । त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा बस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्नुपर्ने उल्लेख गरिएको छ ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

यस ऐनले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी संघ प्रदेश र स्थानीय तहमा निम्नानुसार वितरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

तालिका १ - अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-४ मा भएको व्यवस्था

क्र.स.	रोयल्टी शीर्षक	नेपाल सरकार	सम्बन्धित प्रदेश	सम्बन्धित स्थानीय तह
१.	पर्वतारोहण	५०	२५	२५
२.	विद्युत्	५०	२५	२५
३.	वन	५०	२५	२५
४.	खानी तथा खनिज	५०	२५	२५
५.	पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत	५०	२५	२५

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-४ को द्रष्टव्य (१): नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिसमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तह (सम्बन्धित स्थानीय तह, जिल्ला समन्वय समिति) लाई त्यसरी प्रभावित भएको अनुपातमा समन्यायिक रूपमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट तथा वितरण गर्नेछ।

रोयल्टी वितरणका लागि प्रयोग हुने सूचक, उपसूचक र भार

विद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाँटको हिस्सा निर्धारण गर्न विद्युत् आयोजनाको भौगोलिक अवस्थिति, प्रभावित स्थानीय तहको क्षेत्रफल र जनसङ्ख्यालाई मुख्य सूचकहरूको रूपमा लिईएको छ। उपसूचकको रूपमा मुख्य क्षेत्र, प्रभावित क्षेत्र र वरिपरिको क्षेत्रलाई लिइएको छ। विद्युत् रोयल्टी बाँडफाँटको हिस्सा निर्धारणका लागि लिइएका आधारहरू र तिनका लागि दिइएको भार एवम् व्याख्या देहाय वमोजिम रहेको छ:

तालिका २ - रोयल्टी वितरणका लागि प्रयोग हुने सूचक, उपसूचक र भार

क्र. सं.	आधार (सूचक)	आन्तरिक ढाँचा (उपसूचकको भार प्रतिशतमा)	ढाँचा (जम्मा भार प्रतिशतमा)
क	भौगोलिक अवस्थिति:		५०%
	अ. मुख्य क्षेत्र (विद्युत्का संरचनाहरू रहेको क्षेत्र)	५०%	
	आ. प्रभावित क्षेत्र (आयोजनाबाट प्रभावित क्षेत्र)	३०%	
	इ. वरिपरिको क्षेत्र (आयोजनास्थल वरपरको माथिल्लो र तल्लो तटीय क्षेत्र)	२०%	
ख	प्रभावित स्थानीय तहको क्षेत्रफल:		२५%
	अ. मुख्य क्षेत्र (विद्युत्का संरचनाहरू रहेको क्षेत्र)	५०%	
	आ. प्रभावित क्षेत्र (आयोजनाबाट प्रभावित क्षेत्र)	३०%	
	इ. वरिपरिको क्षेत्र (आयोजनास्थल वरपरको माथिल्लो र तल्लो तटीय क्षेत्र)	२०%	
ग	प्रभावित क्षेत्र (स्थानीय तह) को जनसङ्ख्या:		२५%
	अ. मुख्य क्षेत्र (विद्युत्का संरचनाहरू रहेको क्षेत्र)	५०%	
	आ. प्रभावित क्षेत्र (आयोजनाबाट प्रभावित क्षेत्र)	३०%	
	इ. वरिपरिको क्षेत्र (आयोजनास्थल वरपरको माथिल्लो र तल्लो तटीय क्षेत्र)	२०%	
जम्मा			१००%

नोट: माथि उल्लेखित क्षेत्र मूल्याङ्कन गर्दा सम्बन्धित स्थानीय तहको वडाहरूको आधारमा गरिएको छ।

जलविद्युत् आयोजनाका प्रकृति र प्रभाव क्षेत्र पहिचानको विधि

निर्माण सम्पन्न भैसकेका जलविद्युत् आयोजनाहरूको अध्ययन गर्दा विद्यमान कानुनी व्यवस्था अनुसार रोयल्टी वितरण गर्नको लागि प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न सजिलो हुने निम्नानुसार वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । यस्ता आयोजनाहरू एकै बेसीन वा अन्तरबेसीनमा समेत निर्माण भएका हुन सक्दछन् ।

(१) **रन अफ द रिभर आयोजना:** जस्तै पर्वतको मोदी खोलामा निर्माण भएका जलविद्युत् आयोजनाहरू र यस्तै अन्य जलविद्युत् आयोजनाहरू रन अफ द रिभर आयोजनाहरू हुन् । यस्ता आयोजनाहरूमा खोलाको दायाँ वा बायाँ क्षेत्रमा आयोजनाका संरचनाहरू बन्दछन् र मुहानमा पानी भण्डारणको लागि जलाशय हुँदैन ।

(क) **मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र):** मुख्य संरचना क्षेत्रमा सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहान, डिस्चार्जिङ बेसीन, नहर, सुरुड वा पाईप, पेनस्टक, विद्युत् गृह र टेलरेस जस्ता भौतिक संरचना रहेका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र) को रूपमा लिने हालको व्यवस्था उपयुक्त देखिन्छ ।

(ख) **प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र):** सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहानदेखि टेलरेसम्म सम्बन्धित खोला वा नदीको बहाव क्षेत्रको दायाँ र बायाँ किनारा क्षेत्रमा खोला वा नदीको पानी जलविद्युत् आयोजनामा लैजाँदा सुख्खा बन्न गएका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र) को रूपमा लिनुपर्दछ ।

अन्तर जलाधार वा अन्तरबेसीन प्रकृतिको आयोजना भएको अवस्थामा सम्बन्धित आयोजनाको बाँधदेखि जलविद्युत् उत्पादनको लागि प्रयोग भएको खोला वा नदीको तल्लो तटीय बहाव क्षेत्रमा सोही खोला वा नदी भन्दा ठूला खोला मिसिने सम्मका खोला वा नदीका वारीपारीका किनारालाई सुख्खा क्षेत्रको रूपमा लिनु पर्दछ ।

(ग) **वरीपारीको क्षेत्र:** सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहानभन्दा माथिल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरू र टेलरेसभन्दा तल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्रको रूपमा लिनु उपयुक्त हुन्छ ।

(२) **पिकिङ रन अफ द रिभर आयोजना:** जस्तै लमजुङ जिल्लामा रहेको मध्य मर्स्याङ्दी जलविद्युत् आयोजना (६९ मेगावाट) पिकिङ रन अफ द रिभर आयोजना हो । यस्ता आयोजनामा नदीको पानी केही घण्टासम्म मुहानमा भण्डारण गरी अत्याधिक विद्युत् माग हुने पिक आवरमा विद्युत् उत्पादन गर्न सकिन्छ । पिकिङ रन अफ द रिभर आयोजनाको लागि प्रभावलाई निम्नानुसार मापन गर्न सकिन्छ ।

(क) **मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र):** मुख्य संरचना क्षेत्रमा सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको जलाशय, बाँध, मुहान, डिस्चार्जिङ बेसीन, नहर, सुरुड वा पाईप, पेनस्टक, विद्युत् गृह र टेलरेस जस्ता भौतिक संरचना रहेका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र) को रूपमा मापन गर्ने हालको व्यवस्था उपयुक्त देखिन्छ ।

(ख) प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र): सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको बाँधरमुहानदेखि टेलरेसम्म सम्बन्धित खोला वा नदीको बहाब क्षेत्रको दायाँ र बायाँ किनारा क्षेत्रमा खोला वा नदीको पानी जलविद्युत् आयोजनामा लैजाँदा सुख्खा बन्न गएका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र) को रूपमा लिनुपर्दछ ।

अन्तर जलाधार वा अन्तरबेसीन प्रकृतिको आयोजना भएको अवस्थामा सम्बन्धित आयोजनाको बाँधदेखि जलविद्युत् उत्पादनको लागि प्रयोग भएको खोला वा नदीको तल्लो तटीय बहाब क्षेत्रमा सोही खोला वा नदीभन्दा ठूला खोला मिसिनेसम्मका खोला वा नदीका वारीपारीका किनाराको खेतीयोग्य जमीनलाई सुख्खा क्षेत्रको रूपमा लिनु उपयुक्त देखिन्छ ।

(ग) वरीपारीको क्षेत्र: सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहानभन्दा माथिल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरू र टेलरेसभन्दा तल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्रको रूपमा समावेश गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

(३) जलाशययुक्त आयोजना: जस्तै कुलेखानी प्रथम जलविद्युत् आयोजना (६० मेगावाट) जलाशययुक्त आयोजना हो । यस्ता आयोजनाहरूमा वर्षदको समयको पानी भण्डारण गरी विद्युत्को अत्याधिक माग भएका सुख्या समयका महिनाहरूमा समेत आवश्यकता अनुसार विद्युत् आपूर्ति गर्न सकिन्छ ।

जलाशययुक्त आयोजनाको लागि प्रभावलाई निम्नानुसार मापन गर्न सकिन्छ ।

(क) मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र): मुख्य संरचना क्षेत्रमा सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको जलाशय, बाँध, मुहान, डिस्चार्जिङ बेसीन, नहर, सुरुड वा पाईप, पेनस्टक, विद्युत् गृह र टेलरेस जस्ता भौतिक संरचना रहेका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र) को रूपमा लिनु उपयुक्त देखिन्छ ।

(ख) प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र): सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको बाँधदेखि टेलरेसम्म सम्बन्धित खोला वा नदीको बहाब क्षेत्रको दायाँ र बायाँ किनारा क्षेत्रमा खोला वा नदीको पानी जलविद्युत् आयोजनामा लैजाँदा सुख्खा बन्न गएका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र) को रूपमा लिनु पर्दछ ।

अन्तर जलाधार वा अन्तरबेसीन प्रकृतिको आयोजना भएको अवस्थामा सम्बन्धित आयोजनाको बाँधदेखि जलविद्युत् उत्पादनको लागि प्रयोग भएको खोला वा नदीको तल्लो तटीय बहाब क्षेत्रमा सोही खोला वा नदी भन्दा ठूला खोला मिसिनेसम्मका खोला वा नदीका वारिपारीका किनारालाई सुख्खा क्षेत्रको रूपमा लिनु पर्दछ ।

(ग) वरीपारीको क्षेत्र: सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहानभन्दा माथिल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरू र टेलरेस भन्दा तल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने वडाहरूलाई प्रभावित क्षेत्रको रूपमा समावेश गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

(४) **क्यासकेड जलविद्युत् आयोजना:** जस्तै कुलेखानी दोस्रो जलविद्युत् आयोजना (३२ मेगावाट) क्यासकेड आयोजना हो । यस्ता आयोजनाहरूले नदीमा संरचना नबनाईकन माथिल्लो आयोजनाको विद्युत् गृहबाट सिधै पानी प्राप्त गर्दछन् ।

क्यासकेड जलविद्युत् आयोजनाको लागि प्रभावलाई निम्नानुसार मापन गरिएको छ ।

(क) **मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र):** मुख्य संरचना क्षेत्रमा सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुहान, डिस्याण्डड बेसीन, नहर, सुरुड वा पाईप, पेनस्टक, विद्युत् गृह र टेलरेस जस्ता भौतिक संरचना रहेका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरू एवम् यो आयोजनाभन्दा माथिल्लो आयोजना जलाशययुक्त आयोजना वा पिक्किड रन अफ द रिभर आयोजना भएको अवस्थामा उक्त आयोजनाको जलाशय एवम् बाँधले छोएका सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरूलाई समेत मुख्य क्षेत्र (संरचना क्षेत्र) को रूपमा लिने हालको व्यवस्था उपयुक्त देखिन्छ ।

(ख) **प्रभावित क्षेत्र (सुख्खा क्षेत्र):** क्यासकेड आयोजनामा माथिल्लो जलविद्युत्को लागि प्रयोग हुने मुख्य खोला वा नदीको पानी बाहेकको पानी समेत प्रयोग भएको अवस्थामा जलविद्युत् उत्पादनको लागि पानी प्रयोग भएको मुख्य खोला वा नदीको तल्लो तटीय बहाब क्षेत्रमा सोही खोला वा नदी भन्दा टूला खोला जोडिने स्थानसम्मका खोला वा नदीका दुवै किनाराका वडाहरू सुख्खा क्षेत्रमा समावेश गरिनेछ । साथै यस्ता आयोजनामा चारकिल्लाभित्रको मुहानमा अन्य खोला वा नदीको पानी समेत जलविद्युत् उत्पादनको लागि प्रयोग भएको अवस्थामा चारकिल्लाभित्रको मुहानदेखि टेलरेसम्म पर्ने खोला वा नदीका वडाहरू समेत सुख्खा क्षेत्रमा गणना गर्नुपर्छ ।

(ग) **वरीपरीको क्षेत्र:** क्यासकेड प्रकृतिका जलविद्युत् आयोजनाको हकमा जलविद्युत् उत्पादनको लागि प्रयोग भएको खोला वा नदीको मुहानभन्दा माथिल्लो तटीय क्षेत्रमा खोला वा नदीका दायाँ र बायाँ किनारामा पर्ने सम्बन्धित स्थानीय तहका वडाहरू, चारकिल्ला क्षेत्रबाट थप खोला वा नदीको पानी जलविद्युत् उत्पादन भएको अवस्थामा उक्त खोला वा नदीभन्दा माथिल्लो तटीय क्षेत्रमा पर्ने दुवै किनाराका वडाहरूलाई माथिल्लो तटीय वडाको रूपमा समावेश गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

रोयल्टीको हिस्सा निर्धारण: कालीगण्डकी ए जलविद्युत् आयोजना

कालीगण्डकी जलविद्युत् आयोजना अन्तर प्रदेश र अन्तरस्थानीय तहमा रोयल्टीको वितरण हुने महत्त्वपूर्ण आयोजना भएकोले यस लेखमा कालीगण्डकी ए जलविद्युत् आयोजनाका प्रभावित वडाहरू, स्थानीय तहहरू, प्रदेशहरू र उक्त स्थानीय तह र प्रदेशहरूले प्राप्त गर्ने रोयल्टीको हिस्सा निर्धारणलाई यस लेखमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

तालिका ३ - कालीगण्डकी ए जलविद्युत् केन्द्रको प्रभावित वडाहरू

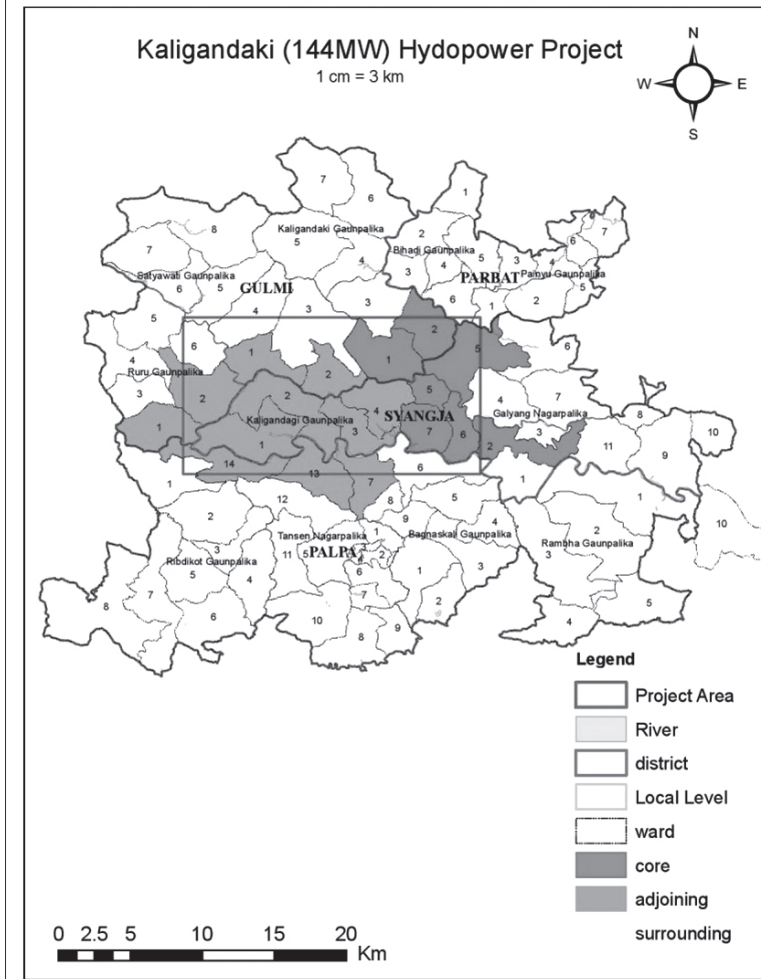
S.N.	District	Local Level Name	Ward No .	Type of Impact	Remarks	Popula- tion (As of 2011 AD)	Area
1	Syangja	Galyang Nagarpalika	2	core	Powerhouse	3632	11 . 51
2	Syangja	Galyang Nagarpalika	5	core	Reservoir	2572	16 . 98
3	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	5	core	Tunnel	3,149	4 . 38
4	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	6	core	Tunnel	2,823	6 . 92
5	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	7	core	Head- works/Tunnel	2,843	8 . 76
6	Gulmi	Kaligandagi Gaunpalika	1	core	Headworks/ Reservoir	2,426	13 . 55
7	Gulmi	Kaligandagi Gaunpalika	2	core	Reservoir	2,783	10 . 82
8	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	1	adjoining	Dewatered Area	3,697	17 . 44
9	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	2	adjoining	Dewatered Area	3,122	16 . 28
10	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	3	adjoining	Dewatered Area	2,906	8 . 94
11	Syangja	Kaligandagi Gaunpalika	4	adjoining	Dewatered Area	3,188	10 . 81
12	Gulmi	Satyawati Gaunpalika	1	adjoining	Dewatered Area	2,978	9 . 68
13	Gulmi	Satyawati Gaunpalika	2	adjoining	Dewatered Area	2,978	8 . 47
14	Gulmi	Ruru Gaunpalika	1	adjoining	Dewatered Area	3,306	11 . 47
15	Gulmi	Ruru Gaunpalika	2	adjoining	Dewatered Area	2,586	14 . 51
16	Palpa	Tansen Nagarpalika	13	adjoining	Dewatered Area	2,155	12 . 08
17	Palpa	Tansen Nagarpalika	14	adjoining	Dewatered Area	3,393	10 . 83
18	Palpa	Bagnaskali Gaunpalika	7	adjoining	Dewatered Area	1,881	9 . 75
19	Parbat	Bihadi Gaunpalika	6	surrounding	Upstream	2,681	7 . 99

S.N.	District	Local Level Name	Ward No .	Type of Impact	Remarks	Population (As of 2011 AD)	Area
20	Gulmi	Kaligandaki Gaunpalika	3	surrounding	Upstream	1,294	13 . 41
21	Syangja	Galyang Nagarpalika	4	surrounding	Upstream	2,856	12 . 45
22	Syangja	Galyang Nagarpalika	1	surrounding	Downstream	3,230	9 . 51
23	Palpa	Bagnaskali Gaunpalika	6	surrounding	Downstream	3,573	13 . 7

तालिका ४ - स्थानीय तहहरूले प्राप्त गर्ने रोयल्टीको हिस्साको विवरण

सूचक/ उपसूचक	Bihadi RM, Parbat	Galyan Municipality, Syangja	Kaligandaki RM, Syangja	Kaligandaki RM, Gulmi	Satyawati RM, Gulmi	Ruru RM, Gulmi	Tansen Municipality, Palpa	Bagnaskali G, Palpa	Remarks
१. भौगोलिक अवस्थिति									
क. मुख्य क्षेत्र	0 . 00%	7 . 14%	10 . 71%	7 . 14%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	
ख. प्रभावित क्षेत्र	0 . 00%	0 . 00%	5 . 45%	0 . 00%	2 . 73%	2 . 73%	2 . 73%	1 . 36%	
ग. वरिपरिको क्षेत्र	2 . 00%	4 . 00%	0 . 00%	2 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	2 . 00%	
२. प्रभावित स्थानीय तहको क्षेत्रफल									
क. मुख्य क्षेत्र	0 . 00%	4 . 88%	3 . 44%	4 . 18%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	
ख. प्रभावित क्षेत्र	0 . 00%	0 . 00%	3 . 08%	0 . 00%	1 . 05%	1 . 50%	1 . 32%	0 . 56%	
ग. वरिपरिको क्षेत्र	0 . 70%	1 . 92%	0 . 00%	1 . 18%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	1 . 20%	
३. प्रभावित क्षेत्र									
(स्थानीय तह) को जनसङ्ख्या	0 . 00%	3 . 83%	5 . 45%	3 . 22%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	
क. मुख्य क्षेत्र	0 . 00%	0 . 00%	3 . 08%	0 . 00%	1 . 25%	1 . 40%	1 . 32%	0 . 45%	
ख. प्रभावित क्षेत्र	0 . 98%	2 . 23%	0 . 00%	0 . 47%	0 . 00%	0 . 00%	0 . 00%	1 . 31%	
ग. वरिपरिको क्षेत्र	3 . 70%	24 . 00%	31 . 20%	18 . 20%	5 . 00%	5 . 60%	5 . 40%	6 . 90%	100 . 00%

चित्र २ - कालीगण्डकी ए जलविद्युत् केन्द्रको प्रभावित क्षेत्रको नक्सागत विवरण



अन्तरप्रदेश रोयल्टीको हिस्सा वितरण

सम्बन्धित प्रदेशहरूमा समेत प्रभावको आधारमा रोयल्टीको हिस्सा वितरण हुने भएकोले आठ ओटा स्थानीय तहहरूमध्ये स्याङ्जाका कालीगण्डकी गाउँपालिका, गल्याङ नगरपालिका र पर्वतको विहादी गाउँपालिका गण्डकी प्रदेशमा पर्ने भएकोले तीनओटा स्थानीय तहहरूले प्रदेशले प्राप्त गर्ने कुल रोयल्टीको ५८.९२ प्रतिशत हिस्सा गण्डकी प्रदेशले प्राप्त गर्दछ भने गुल्मीको कालीगण्डकी गाउँपालिका, सत्यवती गाउँपालिका र रुरु गाउँपालिका एवम् पाल्पाको तानसेन नगरपालिका र बगनासकाली गाउँपालिकाले प्राप्त गर्ने कुल ४१.०८ प्रतिशत हिस्सा लुम्बिनी प्रदेशलाई प्राप्त हुन जान्छ ।

रोयल्टी वितरणमा समेट्नु पर्ने थप सूचकहरू

हाल माथिल्लो तटीय क्षेत्र, आयोजना क्षेत्र र तल्लो तटीय क्षेत्रलाई प्रभावित क्षेत्रको रूपमा लिई रोयल्टीको हिस्सा निर्धारण गर्ने गरिएको छ । “जलविद्युत् रोयल्टी वितरणसम्बन्धी सवालहरूको व्यवस्थापनको लागि परामर्श सेवासम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, असार २०७८” ले रोयल्टीको समन्यायिक वितरणको लागि सम्बन्धित आयोजनाको जलाधार क्षेत्र र सम्बन्धित आयोजनाबाट मुख्य प्रसारण लाईनसम्मको प्रसारण लाईनले प्रभाव पार्ने स्थानीय तहमा भौगोलिक अवस्थितिको आधारमा रोयल्टी वितरण गर्न सुझाव गरेको छ ।

सम्भावित विवाद एवम् निरूपणका उपायहरू

मुलतः जलविद्युत् रोयल्टी वितरणसम्बन्धमा देखिने विवादहरूसम्बन्धित आयोजनाको प्रभावित क्षेत्रमा निश्चित भूगोल वा समुदाय समेटिएको वा नसमेटिएको एवम् प्राप्त हुने रोयल्टी समन्यायिक रूपमा वितरण भएको छ वा छैन भन्ने सन्दर्भबाट नै उत्पन्न हुने गर्दछन् । केही पहिचान गरिएका सम्भावित विवादका सवालहरू यस प्रकार रहेका छन् ।

१. मुख्य प्रभावित क्षेत्रसम्बन्धी सवालहरू
२. सुख्खा क्षेत्रसम्बन्धी सवालहरू
३. माथिल्लो तटीय क्षेत्रसम्बन्धी सवालहरू
४. तल्लो तटीय क्षेत्रसम्बन्धी सवालहरू
५. अन्तरबेसीन क्यासकेड जलविद्युत् केन्द्रसँगसम्बन्धित सवालहरू
६. विगत र वर्तमानमा प्राप्त गरिएको रोयल्टीमा देखिएको भिन्नताले पार्ने प्रभाव
७. विगत र अहिले रोयल्टीको हिस्सामा पर्न गएको फरक
८. रोयल्टीबाट प्राप्त हुने रकम खर्च गर्ने विधि र मापदण्डसम्बन्धी सवालहरू

रोयल्टीबाट प्राप्त हुने रकम खर्च गर्ने विधि र मापदण्डसम्बन्धी सवालहरू

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोतको उपयोगिताबाट प्राप्त हुने रोयल्टी वितरणको हिस्सा निर्धारण गर्ने अधिकार संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिएकोले आयोगले नेपाल सरकारलाई सोहीअनुसार हिस्सा निर्धारणको सिफारिस गर्दै आएको छ । आयोगले गरेको सिफारिसको आधारमा सरकारले सम्पूर्ण जलविद्युत् केन्द्रहरूबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको रकमलाईसम्बन्धित प्रदेश र सम्बन्धित स्थानीय तहको विभाज्य कोषमा एकमुष्ट रूपमा पठाउने गर्दछ । यसरी पठाईने गरेको रकमलाई सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहले सम्बन्धित आयोजनाले पारेको प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्ने गरी उपयोग भएको छ वा छैन भन्ने विषय समेत यकिन हुनु आवश्यक देखिन्छ । हाल यसरी प्राप्त हुने रकम सम्बन्धित स्थानीय तह र प्रदेश सरकारले सम्बन्धित स्थानीय तह र सम्बन्धित प्रदेश सरकारका प्राथमिकताका क्षेत्रमा खर्च हुँदै आएको देखिन्छ ।

त्यसैले जलविद्युत् केन्द्रहरूबाट अन्तरप्रदेशमा प्राप्त हुने रोयल्टीलाई सम्बन्धित जलविद्युत् केन्द्रले स्थानीय तह स्तरमा पारेका नकरात्मक प्रभावहरूको न्यूनीकरण र सम्बन्धित नदीको बृहत जलाधार क्षेत्रको

संरक्षणको लागि उपयोग गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ। यसैगरी स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने रोयल्टीको रकमलाई समेत सम्बन्धित आयोजनाको माथिल्लो तटीय क्षेत्र, आयोजना क्षेत्र र तल्लो तटीय क्षेत्रमा पारेको नकरात्मक प्रभाव न्यूनीकरणको लागि उपयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सम्बन्धित प्रदेश सरकारहरू र स्थानीय सरकारहरूसँग समन्वय गरी रोयल्टीको रकम खर्च गर्ने कार्यविधि कार्यान्वयनमा ल्याउनु सान्दर्भिक हुन सक्छ।

निष्कर्ष

यो अध्ययन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को लागि गरेको जलविद्युत् रोयल्टी वितरणको अध्ययनमा आधारित रहेको छ। यस अध्ययनका निष्कर्षहरू निम्नानुसार रहेका छन्।

१. यस अध्ययन आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को अन्तसम्म रोयल्टी प्राप्त हुँदै आएका जलविद्युत् केन्द्रहरूको तथ्यांकमा आधारित छ।
२. हाल रोयल्टी सङ्कलन विद्युत् ऐन २०४९ को दफा ११ ले तोकेबमोजिम सम्बन्धित आयोजनाको विद्युत् उत्पादन क्षमता र वार्षिक विद्युत् उत्पादनमा आधारित रहेर गर्ने गरिएको छ।
३. ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालयले विद्युत्सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन एकीकरण गर्न बनेको विधेयक (प्रस्तावित विद्युत् ऐन २०७७) हाल संसदमा विचाराधीन अवस्थामा रहेको छ। यो प्रस्तावित ऐन अनुमोदन भएको अवस्थामा प्रस्तावित विद्युत् ऐन २०७७ को परिच्छेद-९ को दफा ३१ अनुसार विद्युत् उत्पादन तथा प्रसारण अनुमतिपत्र प्राप्त संस्थाले नेपाल सरकारलाई तोकिएबमोजिम रोयल्टी बुझाउनु पर्नेछ।
४. सम्बन्धित आयोजनाको प्रभावलाई भौगोलिक अवस्थिति, प्रभावित क्षेत्रको क्षेत्रफल र प्रभावित क्षेत्रको जनसङ्ख्यालाई आधार मानेर मापन गरिँदै आएको छ। पर्याप्त मापनयोग्य तथ्यांकका अभावमा जलाधार क्षेत्रले पारेको प्रभावलाई हाल रोयल्टीको हिस्सा निर्धारणमा समावेश गरिएको छैन।
५. जलविद्युत् केन्द्रदेखि नजिकैको सबस्टेसनसम्म सम्बन्धित आयोजनाको प्रसारण लाईनले पारेको नकरात्मक प्रभाव न्यूनीकरणको लागि समेत रोयल्टीको हिस्सा वितरण गर्नु न्यायोचित हुने देखिन्छ।
६. नकरात्मक प्रभावको निरन्तरको मूल्याङ्कनको आधारमा सम्बन्धित सूचक र उपसूचकहरूको भार समेत आयोगले परिमार्जन गर्न सक्नेछ।
७. सम्बन्धित जलविद्युत् आयोजनाको मुख्य क्षेत्र, प्रभावित क्षेत्र र वरिपरिको क्षेत्र निर्धारण सही ढङ्गले गर्न सक्दा समन्यायिक ढंगबाट रोयल्टी वितरण हुन जाने देखिन्छ।
८. ठूला खाले जलविद्युत् आयोजनाहरूले समग्र पर्यावरणमा पार्ने प्रभाव बृहत हुने भएकोले रोयल्टीबाट प्राप्त हुने रकम सम्पूर्ण जलाधार क्षेत्रको संरक्षण र सम्पूर्ण तल्लो तटीय क्षेत्रको संरक्षणको लागि समेत वितरण गर्नु न्यायोचित हुन सक्छ। यसको लागि आयोगले थप अध्ययन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
९. रोयल्टीको हिस्सा निर्धारण भैसकेपछि विभिन्न विवादहरू समेत आउन सक्ने भएकोले रोयल्टीको हिस्सा

निर्धारणको लागि प्रयोग गरिएको विधिको बारेमा सम्बन्धित स्थानीय तह र प्रदेश सरकारसँग निरन्तर समन्वयात्मक कार्यक्रम गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

१०. प्राप्त रोयल्टी रकम सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय सरकारले सम्बन्धित आयोजनाले पारेका नकरात्मक प्रभावहरूको न्यूनीकरणको लागि उपयोग भएको छ वा छैन भन्ने यकिन गर्न आयोगको तर्फबाट निरन्तरको अनुगमन समेत गरिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

जलविद्युत् रोयल्टी वितरण सम्बन्धी सवालहरूको व्यवस्थापनको लागि परामर्श सेवा सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, असार, २०७८

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

विद्युत् ऐन, २०४९ Hydropower Development Policy 2001

Hydropower Royalty Distribution and Utilization Directive, 2063 BS

International Best Practice for High Voltage Transmission Lines, Free Prior and Informed Consent and Rights Forum (FPIC), Lamjung District, Nepal

Investing in Right of Way (International Best Practices to Secure Community Consent for Transmission Lines in Nepal), November 2019 by Lawyers Association for Human Rights of Nepalese Indigenous Peoples, Kathmandu Nepal

Khimananda Kandel, A Comprehensive Study on Hydropower Potential of Nepal, March 2018

नेपालमा वायु ऊर्जाको सम्भावना र चुनौती

- कुशल गुरुङ्ग र सम्राट पाठक

सारांश

नेपालले वि.स २०८७ (सन् २०३०) सम्म निम्न मध्यम आय भएको देशबाट स्नातक हुने लक्ष्य राखेकोले यो लक्ष्य प्राप्तिको निमित्त उच्च आर्थिक वृद्धि र आर्थिक विकास अपरिहार्य रहि भविष्यमा नेपालको विद्युत्को माग बढ्ने सम्भावना छ। नेपालमा जलविद्युत्को अपार सम्भावनाका रहे तापनि अहिलेको माग पूरा गर्न भारतबाट विद्युत् आयात गर्नुपर्ने बाध्यता रहेको छ। यसबाहेक हाम्रा अधिकांश नदीहरू र हिउँदनी भएको हुनाले जलवायु परिवर्तनले जलविद्युत् आयोजनाहरूमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने सम्भावना छ। यी विषयलाई मध्यनजर गर्दै ऊर्जा, जलस्रोत र सिँचाइ मन्त्रालयले ग्रीड कनेक्टेड वैकल्पिक विद्युत् ऊर्जा विकास सम्बन्धी कार्यविधि, २०७४ जारी गरी ग्रीड कनेक्टेड सौर्य, वायु र जैविक ऊर्जाबाट विद्युत् किन्नको लागि प्रशस्त बाटो खुला गरेको छ।

संयुक्त राष्ट्र पर्यावरण कार्यक्रम (युनेप) र विश्व बैंकले प्रकाशित गरेको प्रतिवेदनअनुसार नेपालमा वायु र सौर्य ऊर्जा स्रोतको राम्रो सम्भाव्यता रहेको छ। वायु र सौर्य परियोजनाहरू तुलनात्मक रूपमा सस्तो र निर्माण गर्न निकै कम समय लाने भएकोले विश्वभर विद्युत् उत्पादनको सबैभन्दा बढ्दो स्रोतको रूपमा रहेको छ। त्यसैले वायु र सौर्य प्रविधिको विश्वव्यापी विकाससँगै नेपालले जलविद्युत्सँगै यी वैकल्पिक ऊर्जाका स्रोतहरूलाई मुख्य ऊर्जाको स्रोतका रूपमा विकास गर्न आवश्यक छ।

उच्च वायु ऊर्जा घनत्व रहेकोले मुस्ताङ्ग जिल्लालाई ग्रीड कनेक्टेड वायु ऊर्जा परियोजनाहरू विकास गर्नको लागि उपयुक्त स्थान मानिन्छ। नीति अनुसन्धान संस्थानमा पेस गरिएको “विद्युत् उत्पादनका लागि मुस्ताङ्ग जिल्लाको वायु तथा सौर्य ऊर्जा सम्भाव्यताको खोजी सर्वेक्षण, २०७६” प्रतिवेदनले परियोजना स्तरमा मुस्ताङ्ग जिल्लाको विद्यमान भौतिक पूर्वाधारमा केही समायोजन गरी उत्पादन गर्न सकिने सौर्य र वायु ऊर्जा क्षमताको सैद्धान्तिक अनुमान प्रस्तुत गरेको छ। नेपालका केही क्षेत्रहरूमा प्रशस्त वायु ऊर्जा उत्पादनको सम्भावना रहेको र वायु ऊर्जा उत्पादनको सबैभन्दा धेरै सम्भावना मुस्ताङ्ग जिल्लामा रहेको छ। सबै आवश्यकता समयमै पूरा भएमा मुस्ताङ्ग जिल्लाबाट मात्रै आगामी पाँच वर्षभित्र १२२७.२ मेगावाट वायु ऊर्जा उत्पादन र निर्यात गर्न सम्भव छ। यसबाहेक प्रतिवेदनले वायु ऊर्जा उत्पादनका मुख्य बाधाहरूमाथि प्रकाश पार्दछ र मुस्ताङ्गमा ठूला ग्रीड कनेक्टेड वायु ऊर्जा परियोजनाहरू विकास गर्न मद्दत गर्न सक्ने सम्भावित सुझाव पनि प्रदान गरेको छ।

परिचय

जलविद्युत् नेपालमा विद्युत्को प्रमुख स्रोत हो। जलविद्युत्लाई नवीकरणीय स्वच्छ ऊर्जाका रूपमा लिइए पनि तटबन्द र तल्लो तटीय नदीमा पर्ने प्रभाव र यसमा जोडिएको पर्यावरणले जलविद्युत् उत्पादनमा प्रभाव पारेको छ। नेपालमा ९० प्रतिशतभन्दा बढी जलविद्युत् परियोजनाहरू रन अफ द रिभर (आरवोआर) प्रकृति छन्। पहिरो, बाढी र हिमताल विष्फोट जस्ता प्राकृतिक प्रकोपहरूले पावर हाउसको नियमित सञ्चालनमा बाधा पुऱ्याउँछ र उत्पादन क्षमता घटाउँछ। जाडोयाममा जलविद्युत्को उत्पादन कम हुने भएकाले पनि नेपालले

भारतबाट विद्युत् आयात गरिरहेको छ। नेपाल विद्युत् प्राधिकरणको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८/२०७९ (सन् २०२१/२२) अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/२०७९ मा नेपालमा कुल विद्युत् खपतको १३.९४ प्रतिशत भारतबाट आयात भएको छ। त्यसैगरी निर्यात कटौतीपछि विद्युत्को खुद आयात १,०५० गिगावाट घण्टा थियो जुन आर्थिक वर्ष २०७८/२०७९ मा कुल उपलब्ध विद्युत्को ९.४९ प्रतिशत मात्र हो। तसर्थ ऊर्जा सुरक्षा अभिवृद्धि गर्न र भारतबाट आयात घटाउन अन्य ऊर्जा प्रविधिको विस्तार गरेर नेपालको ऊर्जा पोर्टफोलियोलाई विविधीकरण गर्न आवश्यक छ। नेपाल सरकारले नवीकरणीय ऊर्जाको अंश १० प्रतिशत र आगामी २० वर्षभित्र १० प्रतिशतबाट ३० प्रतिशतमा पुऱ्याउने लक्ष्य राखेको छ।

नेपालका केही क्षेत्रमा वायु ऊर्जा उत्पादनको निमित्त उपयुक्त वायु स्रोत रहेको छ। वायु ऊर्जा उत्पादनको निमित्त पाल्पाको तानसेन, मुस्ताङको लोमाङथाङ र नेपालको खुम्बु क्षेत्रलाई अनुकूल मानिन्छ। मुस्ताङ जिल्लामा मात्रै वायु ऊर्जा क्षमता प्रति वर्ग मिटर ३३२ वाट रहेको छ। यस क्षेत्रमा कृषि र मानव बस्तीबाट टाढा रहेको फराकिलो भूभाग भएकाले वायु ऊर्जा विकासको ठूला सम्भावना रहेको छ। हाल विश्वका केही विकशित मुलुकहरूमा वायु ऊर्जाले कुल विद्युत्को १५ प्रतिशत देखि ३५ प्रतिशत प्रदान गरेको छ भने अन्तर्राष्ट्रिय ऊर्जा एजेन्सी (आईईए) वायु ऊर्जा प्रविधिको रोडम्यापले वि.सं २१०७ (सन् २०५०) सम्म विश्वव्यापी रूपमा कुल विद्युत्को विद्युत् १५ प्रतिशत देखि १८ प्रतिशत सम्मको खपत वायु ऊर्जाबाट पूर्ति गर्ने लक्ष्य राखेको छ। नेपालमा ठूला वायु ऊर्जाको वास्तविक सम्भाव्यताको अध्ययन र वायु ऊर्जा स्रोतको उपयोग हुन सकेको छैन। उचित नीतिगत सुधार र व्यावसायिक वायु ऊर्जाको सम्भावनाको गहन विश्लेषणले नेपाललाई नवीकरणीय ऊर्जा लक्ष्यहरू पूरा गर्न प्रेरित गर्न सक्छ। उच्च वार्षिक औसत वायु गति र वायु ऊर्जा घनत्व सूचकाङ्कका साथ मुस्ताङ जिल्ला उपयोगिता स्तरमा वायु ऊर्जा परियोजनाहरू विकास गर्नको लागि उपयुक्त स्थानको रूपमा मानिन्छ। कुशल गुरुङद्वारा नीति अनुसन्धान संस्थानमा पेस गरिएको “विद्युत् उत्पादनका लागि मुस्ताङ जिल्लाको वायु तथा सौर्य ऊर्जा सम्भाव्यताको खोजी सर्वेक्षण, २०७६” नामक छलफलपत्रले विद्यमान भौतिक पूर्वाधारमा केही समायोजन गरेर प्रयोग गरी मुस्ताङ जिल्लाको वायु ऊर्जा तथा सौर्य ऊर्जा सम्भावनाको सैद्धान्तिक अनुमान उपलब्ध गराएको छ। यसबाहेक प्रतिवेदनले मुख्य बाधाहरूमाथि प्रकाश पारी मुस्ताङमा ठूला ग्रीड कनेक्टेड वायु ऊर्जा परियोजनाहरू विकास गर्न मद्दत गर्न सक्ने सम्भावित सुझावहरू प्रदान गरेको छ।

जलविद्युत्को परियोजनाको तुलनामा वायु ऊर्जा परियोजना विकास गर्न कम समय र स्रोत चाहिन्छ। करिब १० मेगावाटको वायु ऊर्जा परियोजना सजिलै दुई महिनामा निर्माण गर्न सकिन्छ भने ५० मेगावाटको ठूला वायु ऊर्जा परियोजना छ महिनामा निर्माण गर्न सकिन्छ। वायु ऊर्जा परियोजनाले वरपरको पारिस्थितिकीलाई बाधा नपुऱ्याउने हुँदा वातावरणको लागि सुरक्षित हुन्छ। वायु ऊर्जा परियोजनाले वरपरको कृषि भूमिलाई पनि बाधा पुऱ्याउँदैन। वायु ऊर्जाका यी विभिन्न फाइदाहरूका कारण नेपालको ऊर्जा मिश्रण लक्ष्यको लागि भरपर्दो स्रोत हुन सक्छ।

वायु ऊर्जा परियोजनाका धेरै फाइदाहरू भए तापनि यसका केही चुनौती र बेफाइदाहरू छन्। वायु टर्बाइनहरूले साइट वरिपरि ध्वनि प्रदूषण निम्त्याउन सक्छ र पर्यटनको हिसाबले महत्त्वपूर्ण मानिने क्षेत्रको

मनोरम दृश्यलाई दख्खल पुन्याउन सकछ । परियोजना विकासको लागि दक्ष जनशक्तिको अभाव, वायु टर्बाइन ढुवानीमा कठिनाइ, वायु ऊर्जाको अनिश्चित विद्युत् उत्पादनले प्रसारण लाइन समायोजनमा हुने कठिनाई यस क्षेत्रको विकासका केही चुनौती हुन् । यद्यपि यी प्रभावहरूलाई आंशिक रूपमा न्युनिकरण गर्न सकिन्छ । तसर्थ हाम्रो देशको बढ्दो ऊर्जा मागहरू पूरा गर्न वायु स्रोतहरूको यी सम्भावनाहरू प्रयोग गर्न सकिन्छ ।

परियोजना विकास प्रक्रिया

विकासकर्ताले परियोजना विकासको लागि सम्भावित साइटहरू पहिचान गर्नुपर्छ र विद्युत् विकास विभाग (वि.वि.वि) मा सर्वेक्षण इजाजतपत्रको लागि आवेदन दिनुपर्छ । सर्वेक्षण इजाजतपत्रको लागि आवेदन दिन, विकासकर्ताले आवेदन पत्र, परियोजना विकासकर्ताको कागजात, परामर्श फर्मको कागजात, डेस्क अध्ययन प्रतिवेदन, जग्गाको सीमा चित्रण गर्ने नक्सा र इजाजतपत्र शुल्क जम्मा गरेको भौचर बुझाउनु पर्छ । सर्वेक्षण इजाजतपत्र एक वर्षको हुन्छ जसमा विस्तृत सम्भाव्यता अध्ययन र वातावरणीय मूल्याङ्कन गर्नुपर्नेछ । विस्तृत सम्भाव्यता अध्ययन पूरा गरेपछि, विकासकर्ताले नेपाल विद्युत् प्राधिकरणसँग विद्युत् खरिद सम्झौता (पिपिए) को लागि आवेदन दिनुपर्छ र त्यसपछि वि.वि.विमा उत्पादन इजाजतपत्रको लागि आवेदन दिनुपर्छ । उत्पादन अनुमतिपत्र पाएपछि दुई वर्षभित्र विद्युत् आयोजनाको निर्माण कार्य थाल्नुपर्छ ।

ग्रिड कनेक्टेड ग्रिड कनेक्टेडवायु र सौर्य परियोजनाको कार्यान्वयनमा चुनौतीहरू

क) जग्गा खरिदका लागि कानूनी रूपरेखा र नियामक स्पष्टता

नेपालमा जग्गा अधिग्रहण प्रक्रिया जग्गा प्राप्ति ऐन, २०३४ र पूर्वाधार विकास आयोजनाका लागि जग्गा प्राप्ति, पुनर्वास तथा पुनर्स्थापनासम्बन्धि नीति, २०७१ अन्तर्गत गरिन्छ । यस ऐन अन्तर्गत परियोजना विकासकर्ताले निजी व्यक्तिको स्वामित्वमा रहेको जग्गा भाडामा वा खरिद गर्न जग्गाधनीसँग वार्ता गर्नुपर्छ । सरकारी जग्गा (गैर वन) को हकमा लगानीकर्ताले सरकारी जग्गा दर्ता तथा लिजमा उपलब्ध गराउनेसम्बन्धी कार्यविधि, २०७१ बमोजिम जग्गा भाडामा दिन सक्नेछ । परियोजना विकासकर्ताले वन मन्त्रालयले तोकेको शुल्क तिरेर वन जग्गा प्राप्त गर्न सकछ र समान वन निर्माण गर्न सरकारले भुक्तानीको प्रयोग गर्नेछ । तर आयोजनाका लागि वनजग्गा अधिग्रहण गर्न अभै समस्या छ । वि.सं २०७१ (सन् २०१४) मा भएको आयोजना विकास सम्झौता (पीडीए) बमोजिम आयोजनालाई वन जग्गा उपलब्ध गराउनु सरकारको दायित्व भए पनि अहिले सरकार पीडीए प्रावधानबाट विचलित भएको छ । वन तथा वातावरण मन्त्रालयले (तत्कालीन वन तथा भूसंरक्षण मन्त्रालय) राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त योजनाको लागि राष्ट्रिय वन क्षेत्र प्रयोग गर्ने सम्बन्धी मापदण्ड सहितको कार्यविधि, २०७६ अनुमोदन गर्यो तर उक्त कार्यविधि पीडीए कागजातबमोजिम रहेको भने छैन ।

नेपाल सरकारले जग्गा प्राप्ति प्रक्रियालाई थप मैत्रीपूर्ण र निष्पक्ष बनाउने उद्देश्यले पूर्वाधार विकास आयोजनाका लागि जग्गा प्राप्ति, पुनर्वास तथा पुनर्स्थापनासम्बन्धी नीति, २०७१ ल्याएको छ । नेपाल सरकारको भूमिसुधार तथा भूमिव्यवस्था मन्त्रालयमार्फत स्वीकृति लिएर आयोजना कार्यान्वयनको क्रममा अपरिहार्य भएमा आयोजना विकासकर्ताले सरकारी र सार्वजनिक जग्गा प्रयोग गर्नुपर्ने पनि यस नीतिमा उल्लेख छ । यस नीतिको कार्यान्वयनले जग्गा अधिग्रहण प्रक्रियामा हुने कठिनाइलाई केही हदसम्म कम गरेता पनि पर्याप्त छैनन् । जग्गाको उपलब्धता, मूल्य र जग्गा अधिग्रहण प्रक्रियासम्बन्धी अद्यावधिक जानकारीको पहुँचको सहजताको लागि अनलाइन डाटाबेसको खाँचो रहेको छ ।

परियोजना विकासका लागि कानुनी स्वीकृति र क्लियरेन्स लगानीकर्ताका लागि प्रमुख चुनौती हुन् । परियोजना कार्यान्वयन गर्नु अघि सम्भाव्यता र वातावरणीय अध्ययन पूरा गर्न धेरै सरकारी अधिकारीहरूको स्वीकृति चाहिन्छ । सामान्यतया वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन (ईआईए) र आयोजना निर्माण अवधिबिच २ देखि ३ वर्षको अन्तर हुन्छ । यदि (ई.आई.ए.) प्रतिवेदनमा प्रदान गरिएको जानकारी स्थलगत जानकारीसँग मेल नखाएको खण्डमा परियोजना विकासकर्ताले पूरक ईआईए गर्नु पर्छ जसले प्रक्रियालाई अझ लामो बनाउँछ ।

ख) प्रसारण लाइन योजना र स्थिरताका मुद्दाहरू

सामान्यतया प्रसारण लाइनबाट १० किलोमिटरको परिधिभित्र कार्यान्वयन हुने आयोजनालाई व्यावसायिक रूपमा उचित मान्न सकिन्छ । नयाँ आयोजना जडान गर्न प्रसारण र वितरण लाइनको अभाव र प्रसारण लाइनका लागि सरकारको अपर्याप्त कार्यले मुस्ताङ्गमा ग्रिड कनेक्टेड वायु ऊर्जा आयोजना विकास गर्न सबैभन्दा ठूला चुनौती देखिएको छ ।

उदारणको लागि मुस्ताङ्गको सबैभन्दा नजिकको ठूला प्रसारण सबस्टेसन प्राधिकरणको स्वामित्वमा रहेको म्याग्दीको दाना, कालीगण्डकीमा छ । ट्रान्समिसन करिडोर परियोजनामा हाल १०० एमभीए क्षमता भएको २२० केभी १३२/३३ केभी फिडर छ । प्रसारण मार्ग आयोजनास्थल दानाबाट सुरु भएर १०० एमभीए क्षमताको कुश्मा एम-२ सबस्टेसनसम्म पुग्छ । नयाँ बुटवल खण्डअन्तर्गत पर्वतको कुश्मादेखि बागलुङ्ग, स्याङ्जा, पाल्पा, रुपन्देही हुँदै ८८ किलोमिटर लामो प्रसारण लाइन पश्चिम नवलपरासीको बडेरामा टुङ्गिनेछ ।

त्यस्तै, मुस्ताङ्गको कोबाडमा कुल ६३० केभी (२X३१५ केभी) क्षमताको ३३ केभी सबस्टेसन छ । तसर्थ प्रसारण लाइनको दूरी स्वतन्त्र ऊर्जा उत्पादकहरू (आईपिपि) को लागि अर्को बाधा हो ।

प्राधिकरणले विद्युत् खरिद सम्झौता (पीपीए) म्यान्डेट जारी गरेपछि नेपालमा विगत दुई वर्षमा नवीकरणीय आईपीपीहरूमा वृद्धि भएको छ । यद्यपि प्रसारण लाइन पूर्वाधारको अपर्याप्तता परियोजना विकासकर्ताहरूको लागि प्रमुख चुनौतीहरूमध्ये एक हो । अस्थिर प्रसारण लाइनको अवरोध र जोखिमलाई ध्यानमा राख्दै नेविप्राले प्रसारण लाइनमा कुल जलविद्युत् र थर्मल उत्पादन क्षमताको १० प्रतिशतभन्दा बढी नहुने गरी नवीकरणीय ऊर्जा मिश्रणको सीमा कायम गरेको छ ।

अर्को प्रमुख बाधा वायु ऊर्जाको अप्रत्याशितता हो । वायु स्रोतबाट जलविद्युत् जस्तो निर्बाध विद्युत् उत्पादन नहुने भएकोले नवीकरणीय स्रोतबाट हुने विद्युत् उत्पादन अभाव भई उत्पन्न हुने प्रसारण लाइनको अस्थायी अस्थिरता कम पूरा गर्न स्ट्र्यान्डबाइ रिजर्भको पर्याप्त उपलब्धता महत्त्वपूर्ण छ ।

क) सडकको पहुँच

सडक सञ्जाल कुनै पनि प्रकारका विकास परियोजनाहरू कार्यान्वयन गर्न महत्त्वपूर्ण पूर्वाधार हो । गुणस्तरीय सडक नहुँदा नवीकरणीय ऊर्जा आयोजना निर्माणका लागि सामान दुवानीमा कठिनाई भएको छ । नेपालमा कालोपत्रे सडकको कुल लम्बाइको १२१९० किलोमिटरमध्ये कुल सडक सञ्जालको १७.७३ प्रतिशत मात्र मोटर चल्न योग्य छ । मुस्ताङ्गमा सम्भावित परियोजना साइटहरू मुख्य सडकबाट ४ किलोमिटरको दायरा भित्र अवस्थित छन् जसले गर्दा आयोजना स्थलमा सामान दुवानी कम व्यवहार्य छ ।

यसबाहेक कठिन भूभागले ठूला वायु टर्बाइनका ब्लेड लम्बाइको ढुवानीमा समस्या सिर्जना गर्छ । प्रायजसो ग्रीड कनेक्टेड वायु टर्बाइनको ब्लेड लम्बाइ २५ मिटरभन्दा बढी हुने र हाम्रा सडकहरू घुमाउरो र साँघुरो भएकोले ढुवानीमा धेरै चुनौतीहरू निम्त्याउन सक्छ ।

ख) संरक्षण क्षेत्र

वायु ऊर्जाको अत्याधिक सम्भाव्यता बोकेको मुस्ताङ्ग जिल्लाको सम्पूर्ण क्षेत्र अन्नपूर्ण संरक्षण क्षेत्रमा पर्दछ र राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोषद्वारा व्यवस्थित गरिएको छ । १ मेगावाटको आयोजनालाई पनि आयोजना कार्यान्वयन गर्नुअघि राम्रोसँग वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने भएकाले आयोजना विकासकर्ताका लागि संरक्षित क्षेत्रमा आयोजना कार्यान्वयन गर्नु ठूला चुनौती रहेको छ ।

आगामी मार्ग

क) प्रसारण लाइन विस्तार

नेविप्राको प्रसारण र वितरण प्रणाली अब सेवा नपुगेका क्षेत्रमा विस्तार गर्नु एउटा समाधान हुन सक्छ । राष्ट्रिय प्रसारण लाइन कम्पनी लिमिटेडले वि.सं २०७४ (सन् २०१८) मा जारी गरेको नेपालको प्रसारण प्रणाली विकास योजनाअनुसार सन् २०२०-२०४० सम्म मुस्ताङ्ग जिल्लामा भविष्यमा प्रसारण प्रसारण लाइन विस्तार गर्ने कुनै उल्लेख छैन; कोवाडमा अवस्थित ३३/११ केभिको सबस्टेसन बाहेक सम्भावित निकासी केन्द्रको मात्र उल्लेख गरिएको छ ।

मुस्ताङ्ग जिल्ला समन्वय समितिका स्थानीय अधिकारीका अनुसार प्राधिकरणको प्रादेशिक कार्यालयले विगतमा म्याग्दीको दानामा रहेको सबस्टेसनलाई विस्तार गरी मुस्ताङ्गको छुक्साङ सम्भावित सबस्टेसन स्थापना गर्ने योजना अनौपचारिक रूपमा उल्लेख गरेको थियो । यद्यपि यो कथन कुनै विवरण बिना अनौपचारिक रहन्छ । उत्पादन स्थल प्रसारण लाइनबाट टाढा भएमा आयोजना आर्थिक रूपमा अव्यवहारिक हुनेछ । विद्युत्केन्द्र र निकटतम निकासी केन्द्रबिचको दूरी १० किलोमिटरभन्दा बढी भएमा सरकारले प्रसारण लाइन निर्माण गर्न प्रोत्साहन दिनुपर्छ वा आयोजनालाई अनुदान दिनुपर्छ । गणितीय रूपमा ५० किलोमिटर दूरीबाट ५० मेगावाट विद्युत् प्रसारण गर्न समर्पित १३२ केभी लाइन आवश्यक पर्दछ र यसले आयोजनाको पुँजी लागत बढाई आयोजनालाई नाफाविहीन बनाउन सक्दछ ।

मुस्ताङ्ग जिल्लामा ग्रिड कनेक्टेड वायु ऊर्जा परियोजनाहरूलाई आकर्षक बनाउन मुख्य केन्द्रहरूमा २०० केभी र ४०० केभी सबस्टेसनहरूको निर्माणलाई प्राथमिकता दिनु महत्त्वपूर्ण छ । यी स्टेशनहरू सम्भावित परियोजना पकेटहरूबाट १०-१५ किमिको रेडियल दूरीभित्रका स्थानहरूमा राख्न आवश्यक छ । रणनीतिक रूपमा यी स्थानहरू कागबेनी र जोमसोम, छुक्साङ, घमी र चराङर लोमन्थाङहुन सक्छन् ।

वि.स २०७६ (सन् २०१९) मा सरकारले ४०० केभीए अन्तर-सीमा बुटवल-गोरखपुर प्रसारण लाइनको लागि आईपीपीहरू बुक गर्न तयारी गरिरहेको बताएको थियो जसले आईपीपीहरूलाई निर्माण पूरा भएपछि नेविप्रालाई हवीलिङ चार्ज तिरेर अतिरिक्त विद्युत् निर्यात गर्न अनुमति दिनेछ । सरकारको यो कदम मुस्ताङ्गको नवीकरणीय ऊर्जा दृश्यको भविष्यका लागि धेरै महत्त्वपूर्ण छ दाना म्याग्दीमा हाल रहेको २२० केभी लाइनले २२० केभी कुश्मा-नयाँ बुटवल प्रसारण लाइनमार्फत बुटवलसम्म विद्युत् ढुवानी गर्छ । यो प्रसारण मार्गले मुस्ताङ्ग जिल्ला र भारतबिच ऊर्जा व्यापारको ठूला अवसर प्रदान गर्दछ । अर्को ४०० केभी अन्तर-सीमा ढल्केबर मुजुप्फरपुर प्रसारण लाइन मार्फत अहिले पनि अन्तर-सीमा विद्युत्व्यापार हुँदै आएको छ ।

ख) सडक पहुँच

ठूला-ठूला व्यावसायिक रूपमा व्यवहार्य वायु टर्बाइनहरू क्षमतामा ७ मेगावाट सम्मका हुन्छन् र ठूला टर्बाइन ब्लेड लम्बाइ ४० मिटर माथिको हुन्छ। साइजको हिसाबले सडकको पर्याप्तताको सही विश्लेषण गर्न पूर्व ढुवानी योजना आवश्यक छ। यो अटोपथ जस्ता सफ्टवेयर प्रयोग गरेर गर्न सकिन्छ जुन स्वेप्ट पाथ विश्लेषण र ढुवानीमा प्रयोग हुने गाडिले लिने मोडको सिमुलेशनको लागि प्रयोग गरिन्छ।

राष्ट्रिय गौरवको योजना अन्तर्गत पनि सूचीकृत कोरला-जोमसोम-बेनी सडक खण्ड मुस्ताङमा वायु ऊर्जाको भविष्यलाई परिभाषित गर्ने प्रमुख पूर्वाधार हुनेछ। आयोजनाको स्तरोन्नतिको काम आगामी केही वर्षभित्रै तोकिएको समयसीमाभित्र सम्पन्न हुने अपेक्षा गरिएको छ जसले हालको सडकलाई १० मिटरको सडक विस्तार गर्नेछ। राष्ट्रिय राजमार्गका लागि नेपालमा सडकको डिजाइन गर्दा मानिने सवारी साधनको अधिकतम नाप १८ मिटर x २.५ मिटर x ४.७४ मिटर हो। तसर्थ हाइड्रोलिक ट्रकहरू र विस्तृत पूर्व योजनाको मद्दतले वायु टर्बाइनहरूको ढुवानीको समस्या समाधान गर्न सकिन्छ। यसबाहेक कालीगण्डकी करिडोर सडक आयोजनाद्वारा सञ्चालित राजमार्ग आयोजनाले पनि सडकको चौडाइका कुल १८ ओटा पुल निर्माण गर्नेछ। यी पुलहरूले हाल अर्वास्थित साना बेली ब्रिजहरू प्रतिस्थापन गर्नेछन्।

कोरलादेखि जोमसोमसम्म तलतिर आउने कोरला-बेनी सडक अस्तव्यस्ततामुक्त छ र बेनीदेखि मुस्ताङसम्म जाने खण्डको तुलनामा कुनै रुख वा प्रसारण लाइनले सडकमा बाधा पुऱ्याएको छैन। त्यसैले चीनबाट सिधै तिब्बत हुँदै टर्बाइन खरिद गर्ने र पुऱ्याउने विकल्प पनि खोज्न सकिन्छ।

ग) सार्वजनिक निजी साभेदारी मोडल

नेपाल सरकारले सार्वजनिक उपयोगिताको सम्पत्तिलाई कम खर्चिलो, प्रभावकारी र भरपर्दो बनाउन सार्वजनिक-निजी साभेदारी नीति, २०७२ ल्याएको छ। पिपिपिको दृष्टिकोणले विद्युत् क्षेत्र -उत्पादन, प्रसारण र वितरण (एकसाथ वा छुट्टाछुट्टै) र अन्य प्रकारका ऊर्जालाई राष्ट्रिय र स्थानीय तहको प्राथमिकताको क्षेत्रमा समावेश गरिएको छ। पिपिपि मोडललाई आकर्षक बनाउन सार्वजनिक निजी साभेदारी नीति, २०७२ मा विभिन्न रणनीतिहरू उल्लेख गरिएको छ। उदाहरणका लागि रणनीति १०.४ ले पिपिपि मोडल अन्तर्गत कार्यान्वयन हुने आयोजनाहरूको सरल र पारदर्शी खरिद र स्वीकृत प्रक्रियाको सुझाव दिन्छ। साथै रणनीति १०.५ ले सार्वजनिक र निजी क्षेत्रहरू बिचको जोखिम र लाभहरू न्यायसंगत रूपमा बाँडफाँट गर्ने उल्लेख गरेको छ। धारा ११.९ ले पिपिपि परियोजनाका लागि जग्गा अधिग्रहणलाई उल्लेख गरेको छ, जसले नेपाल सरकारलाई जग्गा अधिग्रहणको लागि जिम्मेवार निकायको रूपमा प्रकाश पार्छ। पिपिपि आयोजनाका लागि आवश्यक पर्ने कम्तीमा ८० प्रतिशत जग्गा सरकारले आयोजना सम्भौतामा हस्ताक्षर गर्नुअघि प्राप्त गर्नुपर्ने उल्लेख छ। यसबाट निजी क्षेत्रले जग्गा प्राप्ति प्रक्रियामा जाने भन्फटलाई कम गर्न र आयोजनाको विकासलाई तीव्रता दिन सक्छ।

नेपाल सरकारले केही वर्षअघि मात्रै पिपिपि नीति स्वीकृत गरेको थियो र अभै लामो यात्रा गर्न बाँकी छ। पिपिपिमा निजी सहभागिता बढाउन नेपाल सरकारले पिपिपि वातावरणलाई अभू बलियो बनाउनु पर्छ जसको लागि यसले कार्यान्वयन गर्ने दिशानिर्देशहरू तर्जुमा गर्नुपर्छ र पिपिपि संयन्त्रको लागि सबैभन्दा उपयुक्त व्यावहारिक परियोजना पाइपलाइनहरू आयोजना गर्नुपर्छ। यसबाहेक नेपाल सरकारले आफ्नो छिमेकी देश भारतबाट सिक्न सक्छ जसले पिपिपि संयन्त्रको कार्यान्वयनमा अत्यधिक सफल भएको छ।

घ) वैज्ञानिक भूमि वर्गीकरण र भूमि उपयोग योजना

वायु ऊर्जा विकासको सम्भाव्यता क्षेत्रमा वैज्ञानिक भूमि वर्गीकरण र उचित भूमि उपयोग योजना जरुरी छ। मुस्ताङ्ग जैविक विविधतामा धनी छ र लोपोन्मुख जनावरहरू जस्तै हिउँ चितुवा, कस्तुरी मृग, जङ्गली भैंडा (नयन) र धेरै प्रवासी चराहरूको घर हो। यस जिल्लाको सम्पूर्ण क्षेत्र अन्नपूर्ण संरक्षण क्षेत्र परियोजना अन्तर्गत पर्दछ र राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोषद्वारा व्यवस्थित गरिएको छ। यस जिल्लामा वायु ऊर्जाको पनि उच्च सम्भावना रहेको छ। साथै वि.सं २०७१ (सन् २०१४) मा खानी तथा भूगर्भ विभागले गरेको अनुसन्धानले माथिल्लो मुस्ताङ्गमा रेडियोधर्मी खनिज फेला पारेको थियो। वि.सं २०७६ (सन् २०१९)मा प्रकाशित टिट्जलरको लेखमा माथिल्लो मुस्ताङ्गमा १० किलोमिटर लामो, ३ किलोमिटर चौडा उच्चतम स्तरको युरेनियम भण्डार रहेको उल्लेख गरेको छ। तर हाल नेपालमा युरेनियम उत्खनन वा आणविक प्रविधिको प्रयोगलाई नियन्त्रण गर्ने कुनै कानून भने छैन। हालै नेपाल सरकारले मुस्ताङ्ग जिल्लामा ठूला क्षेत्रफल आवश्यक पर्ने कुनै पनि प्रकारका ठूला आयोजनाहरू स्थापना गर्न निषेध गरेको घोषणा पनि गरेको छ। अनुमानमा आधारित यस्तो अस्पष्ट प्रतिबन्धले विकास निर्माणमा बाधा पुऱ्याउने काम गर्छ। तसर्थ उपलब्ध स्रोतको आधारमा जग्गाको वर्गीकरण गर्ने र आयोजना विकासका लागि जग्गा प्रयोग गर्न मिल्ने वा नपर्ने विचार दिने वैज्ञानिक जग्गा वर्गीकरणको आवश्यकता छ।

ङ) परियोजना विकासकर्ताहरूको लागि पूर्ण सूची प्रावधान

वायु ऊर्जा ऊर्जा परियोजनाहरू कार्यान्वयन गर्नु अघि परियोजना विकासकर्ताहरूको लागि एक पूर्ण परियोजना विशेष सूचीको आवश्यक पर्दछ। सूची तयार गर्न सम्बन्धित सरोकारवालाहरूले उपयुक्त आवश्यकता विश्लेषण गतिविधि सञ्चालन गर्नुपर्छ र सम्पूर्ण विशिष्ट आवश्यक कागजातहरू र पालना गर्ने पर्ने प्रक्रियाहरू सूचीबद्ध गर्नुपर्छ।

वायु ऊर्जा परियोजना विकास गर्न तयार गरिएको सूचीमा विस्तृत इजाजतपत्र प्रक्रिया, परियोजना स्वीकृतिमा संलग्न सम्बन्धित सरकारी अधिकारीहरू, प्रत्येक सम्बन्धित विभागको अनुमति आवश्यकता र तिनीहरूको प्रक्रिया, भूमि प्रयोग र निजी र सरकारी जग्गा अधिग्रहणको स्पष्ट प्रक्रिया र परियोजना विकासका प्रतिबन्धित क्षेत्रहरू स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नुपर्छ। यसरी बनाईएको सूचीले परियोजनाको समयमै र भन्भटमुक्त सम्पन्न गर्न परियोजना विकासकर्ताहरूलाई सहयोग र मार्गदर्शन प्रदान गर्न आवश्यक सामग्री र खाका सूचीबद्ध गर्दछ।

च) सफल व्यावसायिक मोडलको प्रतिकृति

विश्वभर पालना गरिएको उपयुक्त व्यवसाय मोडलको कार्यान्वयन हाम्रो ऊर्जा लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न अर्को तरिका हुन सक्छ। सोलार इनर्जी कर्पोरेशन अफ इन्डिया लिमिटेड (एसइसआई) नेपालमा नक्कल गर्ने उत्कृष्ट मोडलहरूमध्ये एक हुन सक्छ। एसइसआई भारतमा सौर्य ऊर्जा क्षेत्रमा समर्पित पब्लिक सेक्टर अन्डरटेकिंग हो। यो नयाँ र नवीकरणीय ऊर्जा मन्त्रालयको प्रशासनिक नियन्त्रण अन्तर्गत जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रिय सौर्य मिशनको कार्यान्वयन र त्यसमा निर्धारित लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न सहजीकरण गर्न गठन गरिएको हो। एसइसआई पावर ट्रेडरको रूपमा दर्ता भएको छ र सौर्य ऊर्जा परियोजनाको लिलामी र व्यवस्थापनको भूमिका निर्वाह गर्छ। यसले विकासकर्ताहरूसँग २५ वर्षको पीपीएमा हस्ताक्षर गर्दछ जसले एसइसआईलाई

सीधै विद्युत् बेच्दछ र त्यसपछि सरकारी विद्युत् वितरण कम्पनीहरूलाई भिनो प्रिमियममा बिक्री गर्दछ । यसले विद्युत् वितरण कम्पनी र विकासकर्ताहरू बिच विद्युत् खरिद सम्झौतामा हस्ताक्षर गर्न मद्दत गर्दछ । थप रूपमा एसइसआई अन्तर्निहित ग्यारेन्टीहरू सहित रहेको छ । यसले भुक्तानी ग्यारेन्टी योजना जस्तै ग्यारेन्टी योजना प्रदान गर्दछ जुन सरकारी विद्युत् वितरण कम्पनीहरूसँग प्रत्यक्ष रूपमा पीपीएमा हस्ताक्षर गर्दा विद्युत् वितरण कम्पनीहरू डिफल्ट भएको अवस्थामा प्रयोग गर्न सकिन्छ जसले विकासकर्ताहरूको विश्वास बढाएको छ ।

एसइसआई मोडल आईपिपि र युटिलिटी कम्पनीहरूको लागि एक जीत होकिनाक आईपिपिले परियोजना विकास गर्न समय र स्रोतहरू खर्च गर्नु पर्दैन जबकि युटिलिटीहरूले बिडिड प्रक्रियाका कारण प्रतिस्पर्धी दरमा विद्युत् पाउँछन् । उदाहरणका लागि वि.सं २०७५ (सन् २०१८) मा भएको एसइसआई लिलामीमा सौर्य परियोजनाको लागि अहिलेसम्मको सबैभन्दा कम बोली रु २.४४ प्रति युनिट रहेको थियो । त्यसैगरी वि.सं २०७६ (सन् २०१९) मा भएको एसइसआई लिलामीमा सबैभन्दा कम बोली रु २.५५ प्रति युनिट रहेको थियो । नेपालमा प्राधिकरणले प्रति युनिट ७ दशमलव ३ दरमा विद्युत् खरिद गर्छ जुन भारतको प्रचलित दरभन्दा तुलनात्मक रूपमा धेरै हो । यो मोडल अपनाएमा सरकारले सस्तो मूल्यमा विद्युत् खरिद गर्न र अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रतिस्पर्धी बन्न सक्छ । साथै विद्युत् आयोजनाको पूर्वाधारको विकास जस्तै प्रसारण लाइन, सडक, लामो समयको लागि भुक्तानी ग्यारेन्टी योजना र पिपिएको प्रावधानले थप परियोजना विकासकर्ताहरूलाई आकर्षित गर्नेछ र राष्ट्रिय प्रसारण लाइनमा वायु ऊर्जा जस्ता नवीकरणीय ऊर्जाको योगदानमा वृद्धि हुनेछ ।

छ) परियोजना कार्यान्वयनका लागि अन्तरविभागीय समन्वयको आवश्यकता

नेपाल एकात्मक राजनीतिक संरचनाबाट सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकार गठन गरी सङ्घीय प्रणालीमा परिणत भएको छ । नेपालको संविधानले हरेक स्तरहरूलाई धेरै विशेष शक्ति प्रदान गरेको छ र यिनीहरूलाई स्वतन्त्र रूपमा प्रयोग गर्न अनुमति दिइएको छ । वायु ऊर्जा परियोजना विकास प्रक्रियामा केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्म टूला दायरामा सरोकारवालाहरूको समावेश हुन्छ । स्थानीय तहमा आयोजना विकासकर्ताले आयोजना विकास स्थलको चारैतर्फबाट छेउछाउका जग्गाधनीहरूबाट जग्गा प्रयोगको लागि नो अब्जेक्सन लेटर लिनुपर्ने हुन सक्छ र परियोजना स्थलमा समुदायबाट कुनै आपत्ति हुनु हुँदैन । अर्कोतर्फ यदि परियोजनाको विकासका लागि वनजग्गा विचार गरिँदै छ भने जिल्ला वन कार्यालय, वन विभाग र वन तथा वातावरण मन्त्रालय जस्ता सरोकारवालाहरूको टूला दायरा संलग्नता रहन्छ र क्लियरिङ प्राप्त गर्नु कठिन प्रक्रिया हो । स्थानीय र केन्द्र सरकारबिचको अन्तरविभागीय द्वन्द्वका कारण वनजग्गा अधिग्रहण गर्न संघर्षरत रहेको माथिल्लो कर्णाली जलविद्युत् आयोजना एउटा उदाहरण हो । नेपालमा वायु ऊर्जा आयोजनाको विकासका लागि एकीकृत दृष्टिकोणबाट एकल विन्दु सेवा केन्द्रको स्थापना आवश्यक छ ।

निष्कर्ष

नेपालका केही क्षेत्रहरूमा प्रशस्त वायु ऊर्जा उत्पादनको सम्भावना रहेको छ । वायु ऊर्जा उत्पादनको सबैभन्दा धेरै सम्भावना मुस्ताङ्ग जिल्लामा रहेको छ । मुस्ताङ्ग जिल्लामा उच्च वार्षिक औषत वायु गति र वायु ऊर्जा घनत्व सूचकाङ्कका साथ वायु ऊर्जा ग्रीड कनेक्टेड परियोजनाहरू विकास गर्न एक उपयुक्त स्थान मानिन्छ । नीति अनुसन्धान संस्थानमा बुझाएको प्रतिवेदन अनुसार मुस्ताङ्ग जिल्लाको कुल ग्रीड कनेक्टेड वायु

ऊर्जा क्षमता १२२७.२ मेगावाट रहेको छ । नेपाल र भारतबिचको पछिल्लो विद्युत् व्यापार सम्झौता (पीटीए) ले नेपाललाई अन्तर-सीमा विद्युत् व्यापारको परिकल्पना गर्ने बाटो खुला गर्नेछ । न्यू बुटवल गोरखपुर प्रसारण लाइनले नयाँ बुटवल सबस्टेशनमा जोडिने दाना सबस्टेशनबाट विद्युत् प्रसारण गर्न सकिने भएपछि मुस्ताङ्गमा ठूला वायु ऊर्जा परियोजना निर्माणको सम्भावना व्यावहारिक बनेको छ ।

सम्पूर्ण मुस्ताङ्ग क्षेत्र अन्नपूर्ण संरक्षण क्षेत्रमा पर्ने हुनाले वातावरणीय स्वीकृति र आयोजनाको जग्गा प्रयोग स्वीकृति पाउन निकै कठिन रहेको छ । जग्गा अधिग्रहणमा स्पष्टताको अभाव र आयोजना कार्यान्वयनमा आवश्यक नो अब्जेक्सन पत्र प्रदान गर्न मुस्ताङ्गको स्थानीय सरकार, विद्युत् विकास विभाग, वन तथा वातावरण मन्त्रालय र अन्य सम्बन्धित सरोकारवालाहरूको संलग्नता हुने हुँदा योजना स्वीकृति प्रक्रियालाई थप कठिन र भन्धकटिलो बनाउन सक्दछ ।

एसइसिआई जस्ता सफल मोडलको प्रकृतिले नेपालमा पनि वैकल्पिक ऊर्जा ग्रीड कनेक्टेड परियोजनालाई सम्भव बनाउन सक्छ । एसइसिआईले ठूला-ठूला परियोजनाहरू विकास गर्छ र त्यसपछि तिनीहरूलाई निर्माण, स्वामित्व र सञ्चालनको लागि आईपीपीहरू लागि लिलामी गर्दछ । यस मोडलमा युटिलिटीहरूले बोलपत्र प्रक्रियाबाट प्रतिस्पर्धी दरमा विद्युत् पाउँछन् जबकि आईपीपीहरूले परियोजनालाई वास्तविक रूपमा सम्भव बनाउने परियोजनाको विकास गर्न समय र स्रोतहरू खर्च गर्नु पर्दैन ।

यदि विश्वव्यापी अभ्यासलाई हेर्ने हो भने वायु ऊर्जा परियोजनाहरू निर्माण गर्न कम समय लाग्छ र परिस्थिति अनुकूल भए एक वर्ष भित्र परियोजना तयार पनि हुन सक्छ । सबै आवश्यकता समयमै पूरा भएमा मुस्ताङ्ग जिल्लाबाट मात्रै आगामी पाँच वर्षभित्र १२२७.२ मेगावाट वायु ऊर्जा उत्पादन र निर्यात गर्न सम्भव छ ।

जलविद्युत् रोयल्टी र स्थानीय विकास

डिल्ली घिमिरे ^१

नेपालमा जलविद्युत् उधोगलाई लगाउँदै आएको जलविद्युत्को रोयल्टी प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गरेबापतको रोयल्टी हो। प्राकृतिक स्रोत आफैँ देशको सामुहिक सम्पति वा स्रोतको रूपमा रहेको हुन्छ। यस्ता स्रोतको दोहन वा त्यसको व्यापारिक उपयोग गरेबापत देशको कानूनअनुसार रोयल्टी लगाउने गरिन्छ। नेपालको जलविद्युत् पनि एउटा महत्त्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोत हुनाले सरकारले जलविद्युत्मा रोयल्टी लगाउँदै आएको छ। यस्तो रोयल्टी विश्वका सबै जसो देशहरूमा लगाउने चलन छ। नेपालमा यस्तो रोयल्टी विद्युत् ऐन २०४९ आएपछि उक्त ऐनले तोकेअनुसार रोयल्टी लगाउँदै आएको छ। जलस्रोतको उपयोग गरेबापत देशले पाउने लाभमध्ये जलविद्युत्मा लाग्ने रोयल्टी एउटा प्रत्यक्ष र महत्त्वपूर्ण रहेको छ। विद्युत् ऐन २०४९ अनुसार जल विद्युत्को जडित क्षमता र उत्पादन भएको ऊर्जाको बिक्री मूल्यमा रोयल्टी असुली गर्ने व्यवस्था ऐनले गरेको छ। लगानी प्रधान हुने भएकाले जलविद्युत् उत्पादनबाट स्थानीय समुदाय र सर्वसाधारणले प्रत्यक्ष लाभ प्राप्त गर्न सहज छैन। राज्यको ढुकुटीमा आउने रोयल्टी नै सार्वजनिक हितको लागि हो भन्ने हुनाले रोयल्टीको आयलाई सरकारले परिचालन र प्रयोग गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा जलविद्युत्को रोयल्टी नै सार्वजनिकरूपमा आएको रहेको छ।

जलस्रोत नेपालको प्राकृतिक स्रोतमध्ये प्रमुख प्राकृतिक स्रोत हो। जल विद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी (सलामी) नेपालको सन्दर्भमा एउटा महत्त्वपूर्ण आर्थिक स्रोतको रूपमा रहेको छ। जलविद्युत् विकासको संभावनालाई पूर्ण रूपमा उपयोग गर्न सके देशको विकासमा धेरै ठूला योगदान पुन सक्नेछ। यतिबेला नेपालको जलविद्युत् उत्पादन करिब २१०० मे.वा. पुगेको छ। यो नेपालको कुल उत्पादन सम्भावनाभन्दा ज्याँदै कम परिमाणको जलविद्युत् उत्पादन भएको अवस्था हो। सम्भावित क्षमताको पूर्ण उपयोग गर्न सके रोयल्टी देशको बलियो आर्थिक स्रोत हुने पक्का छ। वर्तमानमा पनि खास गरेर जलविद्युत् उत्पादन केन्द्रसँग नजिक रहेका र प्रभावित क्षेत्रका स्थानीय तहहरूका लागि उनीहरूले प्राप्त गरेको रोयल्टी प्रमुख स्रोत भइरहेको देखिन्छ। सम्भावित क्षमताअनुसारको जलविद्युत् उत्पादन गर्न सकेको खण्डमा खास गरेर नदी जलाधार र आसपासका क्षेत्रमा पूर्वाधार लगायतका सबै खालका विकासका काम गर्न स्रोतको अभाव नहुने निश्चित छ। यसले देशको समग्र अर्थिक तथा पूर्वाधारको विकासमा सहयोग पुग्नेछ।

हाम्रो जलविद्युत् विकासको गति धेरै धिमा रहेको छ। यसमा सुधार ल्याउन र गति बढाउन त्यतिकै आवश्यक पनि छ। जलविद्युत् उत्पादनबाट आउने रोयल्टी स्थानीय सरकारको मात्र नभएर प्रदेश र सङ्घीय सरकारको पनि भरपर्दो स्रोतको रूपमा रहनेछ। नेपालको सन्दर्भमा जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने प्राकृतिक स्रोतको लाभको वितरित र समन्यायिक रूपमा वितरण त्यतिकै महत्त्वको सवाल हो। रोयल्टीको परिमाणमा वृद्धिसँगै यसको न्यायोचित वितरणको सवाल पनि पेचिलो बनिरहेको छ। तहगत सरकारहरूका बिचमा खास गरेर जलविद्युत्को रोयल्टी न्यायिक हिसाबले बाँडफाँड हुन आवश्यक हुन्छ। स्रोतको बाँडफाँटपश्चात् त्यसको

^१ अध्यक्ष-ग्रामीण उर्जा फाउण्डेशन

सही सदुपयोग अर्को सम्वेदनशील विषय हो । स्रोत परिचालन पनि विश्वसनीय र न्यायपूर्ण बनाउन सकिएन भने पनि राम्रो परिणाम दिँदैन । खास गरेर प्राकृतिक स्रोतको वा जल विद्युत्को रोयल्टीबाट भएको आम्दानी नागरिकको जीवनस्तर उठाउन सहयोगी हुन पर्दछ । स्थानीय पूर्वाधार विकास र सुधारमा सन्तुलित हिसाबले उपयोग हुन आवश्यक छ । रोयल्टीबाट प्राप्त रकमबाट स्थानीय रोजगारी र सामाजिक क्षेत्रको विकासमा सन्तुलन ल्याउन सक्नुपर्दछ । जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी वितरण गर्दा जलाधार र क्षेत्रीय सन्तुलनको पनि आवश्यकता हुन्छ । वितरणमा असन्तुलन भयो भने स्रोतमाथिको अधिकारका लागि सुरु भएको असन्तुष्टि कम गर्न पनि कठिन हुनेछ । अतः जलविद्युत्को रोयल्टीबाट आउने स्रोतबाट समग्र पूर्वाधार, आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा सन्तुलन बनाउन सहयोग पुगेको हुनु पर्दछ ।

वि.सं १९६८ सालमा चन्द्र शमशेरले ५०० कि.वा. जडित क्षमताको पहिलो जलविद्युत् गृह फर्पिङमा निर्माण गराएका हुन् । पहिलो जलविद्युत् आयोजना निर्माण गर्दा आर्थिक विकासको उद्देश्य राखेर निर्माण गरिएको पाइँदैन । त्यस्तै आयोजना निर्माण गर्दा नागरिकको ऊर्जा पहुँचको उद्देश्य पनि राखिएको थिएन । यो त केवल दरबारको सोखको लागि भन्न सकिन्छ । प्रारम्भिक अवस्थामा स्पष्ट उद्देश्य तय नगरिएकाले पनि नेपालको जलविद्युत् विकासबाट दीर्घकालसम्म के कस्तो लाभलिने भन्ने विषयमा अलमल रहेको देखिँदै आएको छ । जलविद्युत् विकासको लामो यात्राको आरम्भमा जसरी उद्देश्य र लक्ष्यको निर्धारण गरिन्छ, उपलब्धि र नतिजा पनि उद्देश्य अनुरूप नै हासिल हुँदै जान्छन । जलविद्युत्बाट आर्थिक लाभ लिन सकिने प्रशस्त अवसर भए पनि तत्कालीन परिवेशमा आर्थिक लाभ र उन्नतिको लक्ष्य र उद्देश्य हासिल हुन सकेनन् । आर्थिक विकासको आधार तयार पार्न पनि योगदान भएन । मन्द गतिमा जलविद्युत् आयोजनाहरू विकास हुँदै गए पनि जलविद्युत्को विकास आर्थिक उन्नतिका लागि भन्ने मान्यता स्थापित हुन धेरै समय लाग्यो । वि.सं. २०४९ सालमा आएर विद्युत् ऐनले कानुनी रूपमा नै रोयल्टीको व्यवस्था गरेपछि बल्ल जलविद्युत्मा रोयल्टी लगाउँन सुरु गरेको थियो ।

जलविद्युत्को विकासबाट देशले पाउन सक्ने लाभको लेखाजोखा पनि धेरैपछि मात्र सुरु भएको देखिन्छ । नेपालका लागि रोयल्टी बापत राज्यलाई प्राप्त हुने प्रत्यक्ष लाभ राज्यको एउटा भरपर्दो स्रोत हो । जलविद्युत् उत्पादनलाई उच्च प्राथमिकतामा राखेर अधिक जलविद्युत् उत्पादन हुँदा यसबाट बढी लाभ लिन सम्भव हुने हो । विद्युत्को उपयोगबाट औद्योगिकरण, सिँचाई र कृषिमा उन्नति सम्भव हुन्छन । औद्योगिक तथा सेवामा उपयोग लगायत यस्ता क्षेत्रमा विद्युत् खपतको उद्देश्य राख्दा बढी जलविद्युत् विकास हुँदै जाने हो । विगतमा यसरी जलविद्युत्लाई आर्थिक विकाससँग जोडेर हेर्ने र तदनुरूपका योजना बन्न नसक्दा आर्थिक विकासले गति लिन सकेन र रोयल्टी असुली पनि न्यून रहन गयो ।

विद्युत् ऐन २०४९ ले जलविद्युत्को रोयल्टी बारेमा प्रष्ट व्यवस्था गरेको पहिलो पटक हो । विद्युत् ऐनले जलविद्युत्को जडित क्षमता र उत्पादित विद्युतीय ऊर्जामा दुई प्रकारका रोयल्टी दर तोकेको छ । ऐनले प्रत्येक जडित किलोवाट क्षमतामा वार्षिक रु १०० रोयल्टीको व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी विद्युत् बिक्रीमा २ प्रतिशत रोयल्टी तोकेको छ ।

ऐनमा अनुमति पत्रको तोकिएको पहिलो अवधि समाप्त भएपश्चात विद्युत् उत्पादक कम्पनीले प्रत्येक जडित किलोवाटको रु १००० (एक हजार) वार्षिक रोयल्टी तोकेको छ । साथै ऐनले यस्ता आयोजनाहरूलाई विद्युत् बिक्रीमा १० प्रतिशत रोयल्टी लामे व्यवस्था गरेको छ । यसरी हेर्दा नेपालका लागि भविष्यको रोयल्टी ठूला आर्थिक स्रोतको रूपमा रहन सक्ने देखिन्छ ।

विद्युत्बाट प्राप्त हुने प्रत्यक्ष लाभको परिमाण वृद्धि हुन जलविद्युत्को विकास पनि द्रुत गतिमा हुनु आवश्यक छ । नेपालमा लोकतन्त्रको आगमनपश्चात जलविद्युत्को विकासले राम्रै गति समातेको देखिएका छ । वि.सं. २०७९ साल आषाढसम्म ११९ विद्युत् उत्पादक कम्पनीले २०७५ मेगावाट विद्युत् उत्पादन गरिरहेका छन् । जलविद्युत्को उत्पादन वृद्धिसँगै विद्युत्बाट राज्यलाई प्राप्त हुने रोयल्टी पनि वृद्धि भएर जान्छ । आ.व. २०७८ । २०७९ मा मात्र जलविद्युत् उत्पादन र जडित क्षमता बापतको राज्यलाई प्राप्त भएको रोयल्टी रु ३ अरब ५ करोड ७२ लाखभन्दा बढी भएको देखिन्छ । नेपाल सरकारको योजनाअनुरूप जलविद्युत्को विकास र उत्पादन हुन सके जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी रकम पनि बढ्दै जाने हो । दुई हजार मेगावाट उत्पादनबाट प्राप्त रोयल्टी हेर्दा २० हजार मेगावाट मात्रै जलविद्युत् उत्पादन र खपत गर्न सक्ने हो भने पनि नेपालको आर्थिक भविष्य सुन्दर देखिन्छ ।

नेपालको संविधान २०७२ को धारा ५९ मा तीन तहका सरकारहरू बिचमा प्राकृतिक स्रोतको विकास तथा प्रयोगबाट प्राप्त हुने लाभको वितरण गर्ने व्यवस्था छ । संविधानको अनुसूचीले प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका सरकारको साभा अधिकारमा राखेको छ । जलविद्युत्को विकासबाट प्राप्त हुने लाभको समन्यायिक वितरण गर्नुपर्ने छ भन्ने व्यवस्था पनि संविधानमा गरिएको छ । यस व्यवस्थाअनुसार जल विद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा वितरण हुने गर्दछ । यसरी प्राप्त भएको रोयल्टी सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुन बमोजिम वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान पनि छ । यति बेलासम्म स्थानीय समुदायमा रोयल्टी वितरण गर्ने हेतुले कुनै कानुन निर्माण भएको पाइँदैन ।

जलविद्युत्, वन, खानी, पानी वा यस्तै प्रकारका अन्य, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको समन्यायिक बाँडफाँड गर्ने व्यवस्था छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका बिचमा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँटमा विशेष भूमिका प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको रहेको छ । खास गरेर तीन तहका सरकारहरूका बिचमा स्रोतको बाँडफाँटको जिम्मेवारी प्राकृतिक स्रोत वित्त आयोगको रहेको छ । आयोगले संवैधानिक व्यवस्था अनुसार प्राकृतिक स्रोतको विकास तथा परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी लगायतका वित्तीय स्रोतहरूलाई तीन तहका सरकारमा बाँडफाँटका लागि आवश्यक सिफारिस गर्दै आएको छ । सबै किसिमका प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट प्राकृतिक स्रोत वित्त आयोगको सिफारिसमा हुने गर्दछ । प्राकृतिक स्रोतको रकममध्ये जलविद्युत्को रोयल्टीको बाँडफाँट खास गरेर जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी वितरण आफै सम्बेदनशील विषय पनि हो । वितरणलाई न्यायिक र विश्वसनीय बनाउन आवश्यक छ । स्रोत माथिको पहुँच र अधिकारका दृष्टिकोणबाट पनि यो काम चुनौतीपूर्ण छ ।

नेपालमा जलविद्युत्को रोयल्टीको व्यवस्था तीन दशक यता हुँदै आएको हो । आरम्भमा रोयल्टी रकम थोरै भएको र रोयल्टीलाई ठूला स्रोतको रूपमा नलिँदा यता पट्टि स्थानीय तहमा रोयल्टी प्राथमिकताको विषय बनेन । क्रमस रोयल्टीको रकममा वृद्धि भइरहेको र सङ्घीयता कार्यान्वयन सँगै रोयल्टी बारे जागरण पनि बढ्दो छ । स्थानीय तहहरूमा जाने रोयल्टीको सवालहरू पनि बलियो बन्दै आएको छ । यति बेलासम्म रोयल्टी बाँडफाँटको सवाल सरकारहरू बिचमा सीमित छ । सरकारहरू बिचको बाँडफाँटबाट आउने रोयल्टी स्थानीय

नागरिकका लागि प्रत्यक्ष स्रोत बनेको देखिँदैन । प्रत्यक्ष प्रभावमा रहेको स्थानीय समुदायले रोयल्टीको निश्चित हिस्सा प्रत्यक्ष लाभको रूपमा पाउनु पर्दछ भन्ने प्रसंग पनि उठिरहेको छ ।

यस्तो परिवेशमा जल विद्युत्बाट आउने रोयल्टीलाई सघं, प्रदेश, स्थानीय सरकार र समुदाय बिचमा सही तरिकाले वितरण (बाँडफाँट) गर्नु आवश्यक छ । समन्यायिक हिसाबमा वितरण तथा बाँडफाँट गर्न कानुन र विधिहरु छन् । कानुनअनुसार वितरण होला तर राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका लागि प्रभावित समुदाय र जनसङ्ख्यामा प्राकृतिक रूपमा नै न्याय हुने गरी स्रोत वितरण तथा बाँडफाँट आफैँमा निकै चुनौतीपूर्ण देखिन्छ ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँट गर्न अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को अनुसूची-४ लाई आधार मानेको देखिन्छ । ऐनको व्यवस्थाअनुसार विद्युत् रोयल्टीबाट प्राप्त रकमको ५० प्रतिशत हिस्सा नेपाल सरकार २५ प्रतिशत सम्बन्धित प्रदेश र बाँकी २५ प्रतिशत सम्बन्धित स्थानीय तहलाई जाने व्यवस्था गरिएको छ । नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिसमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्रभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तह (सम्बन्धित स्थानीय तह, जिल्ला समन्वय समिति) लाई त्यसरी प्रभावित भएको अनुपातमा समन्यायिक रूपमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट तथा वितरण गर्ने छ भन्ने अनुसूची-४ को द्रष्टव्यमा उल्लेख छ । द्रष्टव्यको २ नं.मा अनुसूची बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहलाई गरिने प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रत्येक ५ वर्षमा पुनरावलोकन गरी नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरेर हेरफेर गर्न सक्ने छ भन्ने व्यवस्था पनि अनुसूची-४ को द्रष्टव्यमा उल्लेख छ । यसरी हेर्दा रोयल्टी बाँडफाँट समय समयमा पुनरावलोकन र हेरफेर हुने व्यवस्था हो । सङ्घीय व्यवस्थामा स्रोतको बाँडफाँटमा निरन्तर सुधारको गुन्जायस रहिनै रहन्छ । स्रोतको बाँडफाँट वैज्ञानिक, न्यायिक र तर्कसंगत हुन सकेन भने विवादित हुन जान्छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्त आयोगले पनि यतापट्टि प्रशस्त ध्यान दिएको देखिन्छ । खासगरी प्राकृतिक स्रोत बापत जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी स्रोतको बाँडफाँटमा आउन सक्ने सम्भावित विवादहरु सम्बोधन हुन जरुरी हुन्छ ।

जलविद्युत्को रोयल्टी वितरण गर्दा प्रमुख रूपमा आयोजनाबाट परेको प्रभाव मुख्य आधार लिने प्रचलन रहिआएको छ । हाम्रो सन्दर्भमा पनि प्रभावलाई नै पहिलो आधार मानेको देखिन्छ । प्रभाव मूल्यांकन गर्ने अन्य आधारहरु प्रभावित जनसङ्ख्या, मानव विकासको अवस्था, प्रभावित भौगोलिक क्षेत्र, वातावरण लगायतका प्रमुख सवाल हुन्छन । त्यस्तै आयोजनाबाट जीविकोपार्जन, पेसा, ब्यवसाय जस्ता क्षेत्रमा परेका क्षेत्रगत प्रभावहरुलाई लिएको देखिन्छ । नेपालको जलविद्युत् रोयल्टी वितरणमा धेरै विषयहरु समेटेर बाँडफाँटको अभ्यास हुँदै आएको छ । सङ्घीय लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा स्रोतको बाँडफाँट गर्दा विशेष ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने पक्षहरुको यहाँ संक्षेपमा चर्चा गरिएको छ ।

१. **जलाधार क्षेत्र:** नेपालको जलविद्युत् आयोजनाहरु नदी प्रवाहमा आधारित छन् । नदीको उत्पति देखि सम्बन्धित नदीमा पानीका स्रोत थप्ने सबै खोला खोल्छीहरु र भूगोल समेत मूल नदीको जलाधार क्षेत्रमा पर्दछन । त्यस्ता क्षेत्रले जलाधारको रूपमा नदीमा पानी थप गर्न योगदान गरिरहेका हुन्छन । खास गरेर लामा नदीहरुका जलाधार क्षेत्र बढी र छोटो नदीको क्षेत्र पनि कम रहेको हुन्छ । जलविद्युत् उत्पादन

गरिने स्थान वा प्रत्यक्ष प्रभावित श्रेत्र जलाधारको तुलनामा साना हुन्छन् । त्यस्ता प्रकृतिका नदीहरूको पानी प्रयोगबाट विद्युत् गृहको निर्माणपछि प्राप्त हुने रोयल्टी पाउन योग्य हुने जलाधार क्षेत्र भनेर परिभाषित हुनु जरुरी हुन्छ । परिभाषित प्रभावित क्षेत्रकै आधारमा रोयल्टी वितरण हुन्छ । जलाधार क्षेत्र परिभाषित गर्दा के कस्ता उपआधारहरू बनाइन्छन् भन्ने पक्ष यहाँ धेरै महत्त्वको हुन्छ । एउटै जलाधारमा धेरै जलविद्युत् आयोजनाहरू निर्माण हुन सक्छन् । सिमित जलाधार क्षेत्रलाई मानेर रोयल्टी वितरण गर्ने प्रचलित विधि हो । नदीको शिरदेखि पुछारसम्मको क्षेत्रलाई जलाधार मानेर त्यो जलाधारमा रहेको स्थानीय सरकारका क्षेत्रको भूगोल र जनसङ्ख्याको आधार अर्को विकल्प हुन सक्छ वा सक्दैन बहसको विषय बन्न उचित होला । यसो गर्दा एउटा नदीको समग्र जलाधार क्षेत्रले न्यूनतम रोयल्टी धेरैले पाउने हुन सक्छ । अहिलेको व्यवस्थाले कतिपय तल्लो र उपल्लो तटीय क्षेत्र रोयल्टीको लाभबाट विमुख भइरहेको अवस्था छ । नदी प्रवाह हुने समग्र भूगोलले सम्बन्धित नदीमा या त पानी थप गरिरहेको हुन्छ वा नदीको बाढी पहिरो जस्ता प्राकृतिक आयामबाट प्रभावित भइरहेको हुन्छ । बाढी पहिरो वा सुक्खा अवस्था भोगी व्यहोरी रहेको हुन्छ । यसमा सुधार ल्याउने उपायहरू हुन सक्छन् । विद्युत् उत्पादन नदीको मध्य भागमा भए पनि पानीको स्रोत माथिल्लो तटबाट प्राप्त हुने र अन्तिम प्रभाव तल्लो तटमा हुने भएकाले रोयल्टी वितरणको विधि पनि यस्ता आधारमा बनाउन व्यवहारिक हुन सक्छ ।

२. **भूगोल तथा जनसङ्ख्या:** प्रभावित भौगोलिक क्षेत्र जलविद्युत् रोयल्टी, वितरणको अर्को महत्त्वपूर्ण आधार हो, प्रभावित क्षेत्रको भूगोल र जनसङ्ख्या । समग्र नदी जलाधार क्षेत्रमा पर्ने स्थानीय सरकारको क्षेत्रको भूगोल र त्यहाँ बसोवास गर्ने जनसङ्ख्यालाई आधार लिने व्यवस्था छ । यस आधारमा गर्दा भौगोलिक क्षेत्र र जनसङ्ख्या दुबैको आधारमा रोयल्टी वितरण न्यायिक हुन्छ । भौगोलिक क्षेत्रको रूपमा नदी बहावको सबै क्षेत्र प्रभावित भूगोलको रूपमा राख्दा स्रोतको वितरण ठूला भूगोल र बढी जनसङ्ख्यामा जान सक्छ । तर्कपूर्ण रूपमा धेरै भन्दा धेरै जनसङ्ख्या र क्षेत्रमा रोयल्टी पुगुलाई राम्रो मान्न सकिन्छ ।
३. **प्रसारण लाइन :** नेपालको जल विद्युत् विकास र व्यवस्थापनमा प्रसारण लाईनमा पर्ने जग्गा एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष र सवाल हो । खासगरी नदी क्षेत्रमा जलविद्युत् उत्पादन हुने गर्दछ । जुन स्थानमा जलविद्युत् उत्पादन हुन्छ त्यहाँ विद्युत् खपत गर्ने बजार हुँदैन । बजार (माग) भएको स्थानसम्म विद्युत् पुऱ्याउन लामा लामा प्रसारण लाइन निर्माण गरेर विद्युत् ढुवानी गर्नु पर्दछ । आन्तरिक खपतका लागि होस या सीमापार विद्युत् निर्यात गर्न होस ठूला र लामा प्रसारण लाइन निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । जलविद्युत् उत्पादन स्थलदेखि बजारसम्म पुऱ्याउन धेरै ठूला परिमाणको भूमिको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । निजी जग्गाबाट विद्युत्को उच्च भोल्टेज भएका प्रसारण लाइन निर्माण गर्दा धेरै ठूला परिमाणमा निजी र सार्वजनिक जमीनको प्रयोग भइरहेको छ । जमीनको मुआब्जा बापतको तोकिएको क्षतिपूर्ति सम्बन्धित व्यक्तिले पाउँदै आएका भए पनि जमीनको वास्तविक मूल्य पाइरहेका छैनन् । सार्वजनिक, निजी र सामुदायिक प्रकृतिका जमीनहरू पनि प्रसारण लाइनमा उपभोग भइरहेका छन् । निजी जमीनको मूल्यको केही अंश जग्गाधिनले पाए पनि बाँकी जग्गाको क्षतिपूर्ति पाउने कुरै भएन । जमीन आफै प्रमुख प्राकृतिक स्रोत भएकाले यसको उपयोग गरेबापत रोयल्टी लगाउन उचित हुनेछ । सडक प्रयोग गर्दा लामे

सडक दस्तुर जस्तै मात्रै हो, विद्युत् प्रसारण लाइन प्रयोग गरेर विद्युत् ढुवानी गरे बापत रोयल्टी लगाउने व्यवस्था । यसबाट प्रसारण लाइनले प्रभाव पारेका जग्गाधनि, यस क्षेत्रका स्थानीय सरकार र सङ्घीय सरकारसमेत लाभान्वित हुने छ ।

प्रसारण लाइन क्षेत्रमा परेका जमीनका धनीलाई प्रचलित मूल्यको निश्चित हिस्सा रकम दिँदैमा उसको क्षतिपुर्ति उठ्नेवाला पनि छैन । त्यस्तो जग्गा बिक्री बट्टा नहुने त छँदै छ । प्रसारण लाइनको क्षेत्रमा परेका जग्गा बैक तथा वित्तीय संस्थाले धरौटीसमेत नलिने भएकाले त्यस्ता जग्गा धनीलाई न्याय दिन र जग्गा विवाद समाधान गर्न प्रसारण लाइनमा प्रति मेगावाट वा प्रसारीत विद्युत् इकाइमा रोयल्टीको व्यवस्था उचित होला । यस्तो व्यवस्थाले विद्युत् उत्पादन नहुने क्षेत्रका स्थानीय सरकारहरूमा पनि रोयल्टी पुग्ने हुनाले वितरणलाई अभै फराकिलो बनाउनेछ ।

४. **सन्तुलित विकासमा सहयोग:** जलविद्युत्बाट प्राप्त हुने रोयल्टी देशको महत्त्वपूर्ण स्रोत हो । नेपालको प्रमुख प्राकृतिक स्रोत भएकाले जलविद्युत्को रोयल्टी नेपालको सन्दर्भमा आफैँ महत्त्व राख्दछ । रोयल्टी वितरणले देशको सन्तुलित विकासमा सहयोग पुऱ्याउन सम्भव पार्दछ । रोयल्टी वितरणका ढाँचालाई अभै सरल र सबैको पहुँचमा पुऱ्यायाउन उचित होला । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्त आयोगले वर्तमान कानुनी व्यवस्थाको सीमाभित्र रहेर गरेका सिफारिसबाट पनि अभै धेरै स्थानीय तहहरू जल विद्युत् रोयल्टी प्राप्त गर्नबाट छुटेका छन् । खासगरी मधेस प्रदेश र त्यहाँका स्थानीय सरकारहरूमा विद्युत्को रोयल्टी पुग्न सकेको देखिँदैन । नदीको उद्गमस्थलदेखि अन्तिम सीमा क्षेत्रसम्मको नदी बहाव क्षेत्रलाई जलाधार क्षेत्र मान्न सकेमा त्यस्ता गाँउ वा नगरपालिकाहरू पनि जलविद्युत्को रोयल्टीबाट लाभान्वीत हुने छन् । उनीहरूको विकास निर्माणमा सहयोग पुग्नेछ । क्षेत्रीय रुपमा सन्तुलित विकास र राज्यका प्रमुख स्रोतमा सबैको पहुँचविना देशको दिगो विकास गर्न सकिँदैन । सबै नेपालीमा जलस्रोतमा धनी देश भनेर गौरव र अपनत्वका लागि पनि जलविद्युत्बाट प्राप्त रोयल्टी बढीभन्दा बढी भूगोल र जनसङ्ख्यामा पुग्नु उचित हुनेछ ।

सङ्घीयतामा वन स्रोतको वित्तीय योगदान कति ?

- डा. भरत पोखरेल^१

सङ्घीयता भनेको सरकारलाई जनता समीप ल्याउने व्यवस्था हो भनिन्छ। यसैकारणले पनि राजनैतिक प्रणालीहरूमध्ये यसलाई बढी लोकतान्त्रिक मानिन्छ। दुर्भाग्य नै भनौ, नेपालमा वन क्षेत्रले सङ्घीयता महसुस गर्न नै पाएको छैन। वनको व्यवस्थापनको जिम्मेवारी तीनै तहका सरकारले गर्ने गरी संविधानको साभ्भा सूचीमा राखियो। सजिलो बनाउन स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले समुदायमा आधारित सबै खाले वन व्यवस्थापनको नियमनकारी तह स्थानीय तहलाई तोक्यो। तर वन ऐनको मनसाय तथा कर्मचारी समायोजनमा सरकारको निर्णय वनका संरचनाहरूलाई सङ्घीय र प्रादेशिक तहमा राख्ने रह्यो। स्थानीय तहमा वन कर्मचारीको दरबन्दी शुन्य पारियो। परिणाम के भयो, आधाभन्दा बढी सामुदायिक वनका कार्ययोजनाहरू नविकरण गर्न सहजीकरण गर्ने जनशक्ति स्थानीय स्तरमा परिचालित छैनन्। सङ्घीय र प्रादेशिक तहमा भएका वन सेवा अन्तर्गतका कैयौँ प्राविधिकहरू स्थानीय तहमा गई काम गर्न सकिरहेका छैनन्। परिणामस्वरूप, वनमा नियमित गर्नुपर्ने गोडमेल, अग्नि संरक्षण, चोरी नियन्त्रण जस्ता क्रियाकलापहरू समेत वन उपभोक्ताहरूले गर्दा अवैधानिक ठहर हुँदैछन् र जनताहरूले सास्ती पाइरहेका छन्।

सरकारद्वारा व्यवस्थित वनहरू सोचे जस्तो गरी दिगो रूपमा व्यवस्थापन हुन सँधै बजेटको अभाव छ भनिन्छ। वन जंगलमा गर्नुपर्ने क्रियाकलापको कार्ययोजना (Working Plan) सम्म पनि वन कार्यालयहरूमा छैनन्। सरकारी वन योजना तथा सबै क्रियाकलापहरू दीर्घकालिन भन्दा अल्पकालिन र अझ भनौँ वार्षिक रूपमा मात्र गरिन्छन्। निकुञ्ज आरक्षण लगायत संरक्षण क्षेत्रहरूमा जनताको पहुँच कम छ। राष्ट्रिय निकुञ्ज र जनता बिचमा चर्को विवाद छ।

निजी वन लगाउने किसानहरूले आफ्ना वारी, कान्ला, खेत, पाखोमा लगाएका रुख विरुवाहरू बिक्री गरी आमदानी बढाउन छोटपुर्जी र जाँचपडतालको जटिल प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्छ। यी सबै कारणका बाबजुद किसानहरूले निजी वन हुर्काउने काम गरिरहेका छन्। तर लाभ प्राप्त गर्न प्रशासनिक भ्रन्भ्रत व्यहोर्नुपर्ने डरले निराश छन्। वन सम्बन्धि उद्योगधन्दा र व्यापारमा जो कोहीले सितीमिती लगानी गर्न रुची देखाउँदैनन्।

वनमा सुशासन हुनु भनेको सरकार, समुदाय र निजी क्षेत्रको सहकार्य र सामुहिक प्रयासबाट सरकारी, सामुदायिक र निजी वनहरूको दिगो व्यवस्थापन हुनु हो। वनबाट आर्थिक लाभ हुने खालको उद्यम व्यवसाय सजिलै गर्न पाउनु हो। यो सब हुन सकिरहेको छैन। परिणामस्वरूप वनले दिन सक्ने आर्थिक योगदान र रोजगारी सिर्जना गर्न सकिएको छैन। लाखौँको संख्यामा युवाहरू पलायन हुँदा समेत वन जस्ता उत्पादनशील क्षेत्रले युवाहरूलाई आकर्षित गर्न सकेको छैन।

केही वर्ष अगाडि मात्र बहुसरोकारवाला वन कार्यक्रमले गरेको अध्ययनलाई मात्र आधार लिने हो भने पनि^२ वन क्षेत्रले गर्न सक्ने आर्थिक योगदानहरू धेरै छन्। यस लेखमा केही उदाहरणहरू प्रस्तुत गरिएको छ।

१ वन विज्ञ

२ Acknowledgement: MSFP (2014) Private Sector Involvement and Investment in Nepal's Forestry: Status, Prospects & Ways Forward . A Study Report

आँकडा आफैँ बोल्छ

कमसेकम पनि वर्षेनी ४ खर्ब रुपैयाँ सम्म कमाउन सक्ने वन क्षेत्रले त्यस्को १० प्रतिशत हिस्सा पनि कमाउन सकेको छैन। सजिलै १३ लाख रोजगारी सर्जना गर्न सक्ने यो क्षेत्रले अहिले केवल १ लाख ३० हजारको हाराहारीमा रोजगारी दिएर चित्त बुझाउनु परेको छ। वर्षेनी ३३ लाख क्यूविक मिटर काठको घरेलु माग आपूर्ति गर्नुपर्ने वन क्षेत्रले केवल १ लाख १३ हजार क्यूविक मिटर काठ उत्पादन क्षमतामा खुम्चिनु परेको छ। सोमध्ये पनि कैयौँ ठाउँमा काटिएका काठ बेच्न नसकेर सडाएर खेर फाल्नु परेको छ। बजारमा भने काठको मूल्य धानी नसक्नु छ। नेपालको जङ्गलको क्षमता वर्षेनी ९० लाख क्यूविक मिटर काठ उत्पादन गर्न सक्ने आकलन गरिएको छ। वनको दिगो वन व्यवस्थापनको ज्ञान भएका एक से एक पढेलेखेका वन प्राविधिकहरू नेपालमा छन्। वन सेवामा भएका कैयौँ प्राविधिकहरूलाई सङ्घीय र प्रादेशिक संरचनामा बिना जिम्मेवारी निस्कृय पारी थन्काइएको छ। स्थानीय सरकारको संरचनामा वन प्राविधिकको दरबन्दी शून्य राखिएको छ। वन क्षेत्रमा रहेका हजारौँ उपभोक्ता समूहहरूलाई चिड्याएर र समयमा सुलभ तरिकाले सेवा नदिएर लाखौँ नागरिकहरूलाई सरकार विरोधी कित्तामा जबरजस्त लगाएको छ। निजी लगानीकर्ताहरू वन क्षेत्रमा लगानी गर्न अबै पनि डराउँछन्। वन क्षेत्रमा तुरुन्तै सुधारको कदम नचालिने हो भने सङ्घीयताको स्वलन यही क्षेत्रबाट सुरु भएको ठहरिने प्रायः निश्चित छ। नागरिकहरूले वनमा सङ्घीयता आएन भन्न थालि सकेका छन्।

काठको निर्यात किन नगर्ने ?

नेपालको व्यापारघाटा सबैभन्दा बढी हुने मुलुकमध्ये भारत र चीन पर्दछन्। नेपालको काठको माग बढी हुने मुलुक पनि यिनै हुन्। नेपालकोभन्दा दोब्बर मूल्य लिएर विहार, उत्तराखण्ड र तिब्बतमा नेपालको काठको निर्यात गर्न सकिने सम्भावना प्रचुर छ। तर बिडम्बना काठको आयात खुल्ला गरेर र निर्यात बन्द गरेर हामीले बहादुरी प्रदर्शन गरेका छौँ। व्यापार घाटाले डाँडा काटी सकेको देख्दा देख्दै पनि वनमा aid हैन trade मा जाउँ भन्न सकेका छैनौँ। उल्टै अनुदान बढाई देउ भनी दातासँग अनुनय विनय गर्न छाडेका छैनौँ। यो भन्दा दुःख लाग्दो विषय के हुन सक्छ र ! वनको दिगो व्यवस्थापन गर्न सुशासन चाहिन्छ। सुशासनले वनबाट प्राप्त हुन सक्ने वित्तीय योगदान निम्नानुसार बढाउन सकिन्छ।

काठ दाउराको उत्पादनबाट खर्ब आम्दानी: लाखौँलाई रोजगारी

राजनैतिक नेतृत्वले हिम्मत गरेको खण्डमा सामुदायिक, निजी र सरकारी तिनै खाले वनहरूलाई दिगो वन व्यवस्थापनको पद्धतिमा लान सकिन्छ। त्यसो गर्दा तत्कालै वन क्षेत्रले काठ दाउराको उत्पादनबाट मात्र ३ खर्ब रुपैयाँ आम्दानी गर्न सक्दछ। ९ देखि १० लाख व्यक्तिहरूलाई रोजगारी दिन सक्दछ।

यो वाहेक कार्वन व्यापार, वायो ब्रिकेट, पेलेट (Bio Energy), पर्यापर्यटन, गैरकाष्ठ वन पैदावार तथा जडिबुटीबाट पनि वन क्षेत्रले लिन सक्ने वित्तीय फाइदा कति छ कति हिसाब गरेर साध्य नै छैन।

कार्वन व्यापार: सजिलो आम्दानी

वर्षेनी उत्पादन हुने वनको वायोमास मात्र करिब २ करोड टन हुन आउँछ। यसबाट वर्षेनी १५ अरब रुपैयाँ बराबरको कार्वन व्यापार गर्न सकिन्छ। यो रकम सरकारले वन क्षेत्रलाई वार्षिक बजेट छुट्याएको रकम भन्दा बढी हो।

जैविक ऊर्जा: पत्थर कोइला (Coal) बिस्थापित गर्ने उपाय

वनमा खेर जाने, आगलागिको प्रकोप बढाउने भाडी बुट्यान मात्र सफा गरी ब्रिकेट वा पेलेट बनाउन सकिने प्रविधिबाट दर्जनौं उद्यम व्यवसायहरू सञ्चालनमा छन् । यो क्षेत्रमा अरु थुप्रै थप उद्योगहरू लगानी पनि गर्न चाहान्छन् । त्यसो भएमा वायो पेलेटबाट मात्र ५ लाख टनसम्म जैविक ऊर्जा (Bio Energy) उत्पादन गर्न सकिन्छ । यहाँबाट सिमेन्ट तथा ईटा कारखानामा प्रयोग हुने विदेशबाट आयातित पत्थरकोइला (Coal) लाई विस्थापित गर्न सकिन्छ । कार्वन उत्सर्जन पनि घटाउन सकिन्छ । यसो हुँदा एकातिर करोडौं डलर विदेशी मुद्रा विदेशिनबाट जोगिन्छ भने अर्कातिर वर्षेनी ८ देखि ९ अरब रुपैयाँसम्म कमाउन सकिन्छ र कमसेकम पनि २ लाख जनासम्मलाई रोजगारी सिर्जना गर्न सकिन्छ ।

जैविक विविधताको संरक्षणसँगै पर्यापर्यटन

जैविक विविधताको संरक्षण गर्दै पर्यापर्यटन क्षेत्रमा पनि वनको योगदान अतुलनिय बनाउन सकिन्छ । वर्षको २० अरब आम्दानी र ५ लाख व्यक्तिलाई रोजगारी दिन सक्ने यो क्षेत्रले नेपाललाई संसारभर चिनाउने पर्यटन क्षेत्रलाई थप टेवा दिन सक्दछ ।

जडिबुटी: आय आर्जनका अवसरहरू

जडिबुटी तथा गैरकाष्ठ वन पैदावारको प्रशोधन तथा उत्पादनले कृषि भूमिबाट हुने परम्परागत बालीमा थप आय आर्जनका अवसरहरू बढाउन मद्दत त गर्ने नै भयो । यसको अलावा आर्युवेद जस्तो स्वास्थ्य क्षेत्रको विकासमा कृषि तथा वनको ठूला योगदान हुन सक्ने देखिएको छ । जडिबुटी मात्रको आम्दानीबाट नेपालले वर्षेनी कम्तीमा ५८ अरब रुपैयाँ कमाउन सक्दछ भने यसबाट ३ लाखभन्दा बढी रोजगारी सिर्जना गर्न सक्दछ ।

माथि उल्लेखित रोजगारीका सम्भावना र वित्तीय योगदान सरकारी, सामुदायिक र निजी क्षेत्रको सहकार्य बिना सम्भव देखिन्न । हाल भएको वन क्षेत्रको संरचनालाई सङ्घीय र प्रादेशिक स्तरमा मात्र सीमित नराखी यसको व्यापक पूर्णसंरचना र विस्तार जरुरी छ । एक वडामा एकदेखि दुई जनासम्म वनको दरबन्दी थप गर्ने, सबै सरकारी, सामुदायिक र निजी वनलाई दिगो वन व्यवस्थापन मैत्री बनाउन कानुनी सुधार गर्ने र समुदायमा आधारित वन व्यवस्थापनलाई उच्च प्रार्थामिकतामा राखी स्थानीय तहबाटै नियमन हुने गरी बढी भन्दा बढी स्वायत्तता दिने, बढी रोजगारी सिर्जना गर्ने वन उद्यम र वन समूहहरूलाई थप प्रोत्साहित गर्ने, नीति नियम बनाउँदा बहुसरोकारवाला संघ संस्थाहरूलाई सहभागी गराउन संरचनागत व्यवस्था गर्ने र मिलीजुली काम गर्ने संस्कृतिको थालनी गर्न ढिला भइसकेको छ ।

सबैलाई ज्ञान भया ।

नेपालमा प्राकृतिक स्रोतको राजस्व बाँडफाँट र वन व्यवस्थापन

- प्रा.डा. राजेश कुमार राई^१

सारांश

नेपालको कुल भूभागको भण्डै आधा भूभाग ढाकेको वन क्षेत्रले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा योगदान दिन सक्ने प्रशस्त सम्भावना छ। तर वन स्रोतको व्यवस्थापन समुचित रूपमा हुन सकेको छैन। जसबाट प्रतिफल पनि प्राप्त गर्न सकिएको छैन। राज्यका कतिपय नीति, नियम र वेलावेलामा सरकारले गर्ने निर्णयले वन व्यवस्थापनमा अवरोध सिर्जना गरिरहेको छ। यसका साथै वनबाट प्राप्त हुने राजस्व वितरण मार्फत सम्बन्धित प्रदेश सरकार र स्थानीय तहलाई गर्न सकिने प्रोत्साहन पनि उचित बाँडफाँटको प्रणाली नहुदा हुन सकेको छैन। वर्तमान राजस्वको बाँडफाँटले वन स्रोत हुने प्रदेश र स्थानीय तहलाई बढी लाभ दिने देखिन्छ। अर्कोतिर, विभिन्न आर्थिक गतिविधि र राज्यका कार्यक्रमहरूबाट वन क्षेत्र कम भएका र भौगोलिक रूपमा नै कम मूल्यका प्रजातिका वन भएका प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई उचित रूपमा सम्बोधन गरिएको छैन। जसको कारण स्रोत बढी भएका स्थानमा बसाइँसराई हुन गई मानवीय चापको कारण त्यहाँ पनि वन विनाश हुने उत्तिकै सम्भावना रहन्छ। यसकारण राजस्वको बाँडफाँटले वन क्षेत्रको विस्तार र वन व्यवस्थापनमा सुधारलाई पनि सघाउ पुऱ्याउने हुनु पर्दछ। जसको लागि निजी वन र राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त हुने राजस्वलाई भिन्न भिन्न ढङ्गले वितरण गर्न पर्ने हुन्छ। राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त हुने राजस्वको बाँडफाँट गर्दा वन क्षेत्र नभएका स्थानीय तहहरूलाई पनि समेटेर लैजानु उपयुक्त हुने देखिन्छ भने वर्तमान व्यवस्था निजी वनबाट प्राप्त राजस्वको बाँडफाँटमा उपयुक्त देखिन्छ।

पृष्ठभूमि

प्राकृतिक स्रोतहरू सबै प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा समान रूपले वितरण भएका हुन्न्। यसैले सबै प्रदेशहरू र स्थानीय तहहरूले प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनबाट समान रूपमा लाभ लिन सक्दैनन्। राज्यको मुख्य कर्तव्य सबै स्थानहरूमा सुलभ र सहज रूपमा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त लाभको वितरण गर्नु पनि हो। यो कार्य राजस्वको पुर्नवितरण गरेर गर्न सकिन्छ। प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त राजस्व प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई पुर्नवितरण गर्नु सङ्घीयताको मूल मर्म पनि हो। साथै प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त फाइदाको न्यायोचित वितरण प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनमा सुशासनको एक प्रमुख कसीको रूपमा रहेको छ।

प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन, संरक्षण र सम्बर्धनमा सहभागी हुने समुदायहरूको योगदानको कदर र यसको उपयोगबाट प्रभावित हुने समुदायहरूलाई उचित रूपमा सम्बोधन गरी उनीहरूलाई उत्प्रेरणा प्रदान गर्न आर्थिक रूपमा प्रोत्साहन गर्ने गरिन्छ। प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनमा सहभागी समुदायहरूलाई प्रोत्साहन गर्दा उनीहरू स्रोतको दिगो व्यवस्थापनको लागि अभि बढी उत्साहित हुन्छन् भने स्रोतको उत्खनन र उपयोगबाट प्रभावित हुनेहरूलाई दिइने आर्थिक सहायताले स्रोत व्यवस्थापनमा हुने विवादलाई व्यवस्थापन गर्न मदत गर्दछ।

यसैगरी राज्य सञ्चालनमा पनि प्राकृतिक स्रोतको परिचालन तथा विकासबाट प्राप्त लाभको विभिन्न तहका सरकारहरू बिच समन्यायिक ढङ्गले बाँडफाँट, वितरण र परिचालन गरी सरकारहरू बिच समन्वय

^१ वन विज्ञान अध्ययन संस्थान, त्रिभुवन विश्वविद्यालय

बढाउन सके मात्र प्राकृतिक स्रोतको उचित व्यवस्थापन र सदुपयोग हुने कुरामा शङ्का नहोला । नेपालको सन्दर्भमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तह बिचको लाभको समुचित बाँडफाँटबाट नै प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायले राजस्व, सेवा वा वस्तु प्राप्त गर्दछन् । नेपालको सन्दर्भमा तीन तहका सरकारहरु बिच प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्वको बाँडफाँटका लागि सिफारिस गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विवादहरुको निकारण गर्न समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्ने र सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनहरुको आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सुझाव दिने कार्य राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गर्ने गर्दछ ।

सिद्धान्ततः प्राकृतिक स्रोतको राजस्वको बाँडफाँटले सम्बन्धित सरकार तथा तहले प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनमा गरेको लगानीलाई भल्काउनु पर्दछ र स्रोत व्यवस्थापनमा टेवा पुऱ्याउनु पर्दछ । यसले प्रदेश प्रदेश बिच र स्थानीय तह बिचको स्रोतको अवस्थितिको असमानतालाई सम्बोधन गर्न सकेन भने बढी स्रोत भएको प्रदेश वा स्थानीय तहमा बसाइसराइ भई जनसङ्ख्याको चाप बढ्ने खतरा पनि बढ्छ । मुख्यतः पुनःनवीकरणीय नहुने स्रोतको मुख्य शेर सङ्घीय सरकारले र नवीकरणीय स्रोतको मुख्य शेर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले राख्ने प्रचलन छ (Agustina et al, 2012) । तै पनि स्रोत माथिको अधिकार, स्रोतको वितरण, स्रोत माथिको निर्भरता र विभिन्न तहका सरकारका उत्तरदायित्वअनुसार पनि बाँडफाँट फरक किसिमले गर्न सकिन्छ (Qiao and Shah, 2008) ।

मुख्यतः प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति रहेको स्थानको समुदायलाई बढी लाभ उपलब्ध गराउने र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट हुने वातावरणीय जोखिमको व्यवस्थापनमा लाग्ने लागतको विवेकपूर्ण बाँडफाँट गरिने कुरामा आयोगले जोड दिएको देखिन्छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४ को दफा १४ को उपदफा २ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय निकायले स्रोत परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा देहायको आधारमा निर्धारण गर्दछः

- (क) परिचालित प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति,
- (ख) प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र
- (ग) परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता,
- (घ) प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या,
- (ङ) प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या
- (च) प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता

यी आधारहरुले के देखाउँछ भने अहिले राजस्व बाँडफाँट गर्नुपर्ने प्रमुख कारण भनेकै स्रोतको अवस्थिति वा स्रोत व्यवस्थापनको क्रममा उत्पन्न हुने प्रभावबाट प्रभावित क्षेत्र रहेको छ । यसबाट के देखिन्छ भने मुख्यतः नवीकरणीय प्राकृतिक स्रोतको परिचालनमा जहाँ स्रोत छ, त्यहिँको बासिन्दाले मात्र फाईदा पाउने देखिन्छ । यसैगरी परिचालनमा लगानीको हिस्सा तय गर्दा (दफा १४ उपदफा १) पनि राजस्वको हिस्सा प्रमुख मानिएको छ । यसले पनि स्रोतको अवस्थितिलाई नै जोड दिएको छ । किनकि स्रोतको अवस्थिति विना राजस्व

हुने अवस्था नै आउँदैन। यसैले यस लेखले प्राकृतिक स्रोतको राजस्वको बाँडफाँट गर्दा मुख्यतः नवीकरणीय स्रोत अर्थात् वन क्षेत्रको विस्तारमा कस्तो भूमिका खेल्दछ र कसरी प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ भन्ने बारेमा छलफल गर्दछ।

वन क्षेत्रको वितरण

वन अनुसन्धान तथा तालिम केन्द्र (२०७३) का अनुसार वन क्षेत्रले देशको कुल भूभागको ४०.३६ प्रतिशत भूभाग वनले र ४.३८ प्रतिशत भूभाग अन्य काठको क्षेत्रले ढाकेको छ। कुल वन क्षेत्रमध्ये ४९ लाख हेक्टर वन क्षेत्र संरक्षित क्षेत्र बाहिर पर्दछ। जुन वन पैदावार उत्पादनको लागि उपयुक्त मानिन्छ। संरक्षित क्षेत्र बाहिरको नेपालको अधिकांश वन स्थानीय समुदायद्वारा सामुदायिक वन, कबुलियति वन, साभेदारी वन, तथा धार्मिक वनका रूपमा व्यवस्थित छन्। कबुलियति वन हैसियत बिग्रिएको वन क्षेत्रमा वन विकाश गर्ने, साभेदारी वनले टाढाको उपभोक्ता पनि ओगट्ने र धार्मिक वन सीमित स्थानमा रहेका छन्।

२२ हजारभन्दा बढी सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहले व्यवस्थापन गरेको सामुदायिक वनले संरक्षित क्षेत्र बाहिरको ४७ प्रतिशत वन ओगटेको छ। अधिकांश सामुदायिक वन क्षेत्र वस्तीको वरपर रहेकोले उत्पादनको लागि उपयुक्त मानिन्छ। यसमा स्थानीय उपभोक्ताहरूले मात्र उपभोग तथा व्यवस्थापन गर्दछन्। यसकारण वर्तमान राजस्व बाँडफाँट प्रणाली अन्तर्गत तिनै समुदायहरू नै लाभान्वित हुने देखिन्छन्। तर वन क्षेत्रको वितरण प्रदेश-प्रदेश बिच र स्थानीय तह बिच धेरै नै असमान छ।

वन अनुसन्धान तथा सर्वेक्षण विभाग (२०१८) का अनुसार मधेश प्रदेशमा कुल वन क्षेत्रको ३.२ प्रतिशत मात्र रहेको छ भने अन्य प्रदेशहरूमा १२.८ देखि १८.९ प्रतिशतसम्म वन क्षेत्र रहेको छ। दुई तिहाइ वन क्षेत्र (६७.४%) वन क्षेत्र गाउँ पालिकाहरूमा छ, नगरपालिकामा ३०.४%, उपमहानगरपालिकामा १.६% र महानगरपालिकामा ०.६% वन क्षेत्र छ। तर मधेश प्रदेशमा भने ८१.८% वन क्षेत्र नगरपालिकामा र गाउँपालिका र उपमहानगरपालिकामा क्रमशः ९% र ८.८% वन क्षेत्र रहेको छ। जम्मा १०६ स्थानीय तहहरूमा वन क्षेत्र छैन। जसमध्ये गाउँपालिका ६४ ओटा, नगरपालिका ३९ ओटा, उपमहानगरपालिका २ ओटा र महानगरपालिका एक ओटा छन्। यसैगरी एक वर्ग कि.मी. भन्दा कम वन क्षेत्र भएको ३८ ओटा स्थानीय तह एक देखि १० वर्ग कि.मी. सम्म वन क्षेत्र भएको २७ ओटा स्थानीय तहहरू छन्। १० ओटा स्थानीय तहहरूको ४०० वर्ग कि.मी. भन्दा बढी वन क्षेत्र छ भने महानगरपालिकामा बढीमा ५० वर्ग कि.मी. वन छ।

राजस्व बाँडफाँट र वन व्यवस्थापन

वास्तवमा भन्ने हो भने तीन तहका सरकारहरू बिचको राजस्वको बाँडफाँट भनेको नम्बरको सन्तुलन मात्र होइन। के बाँडफाँट गर्ने, कुन उद्देश्यका लागि र कसरी गर्ने भन्ने कुरा स्पष्ट रूपमा निर्दिष्ट गर्नुपर्छ। किनभने प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन र राजस्व जोडिएका छन्। वा अर्को शब्दमा, राजस्व बाँडफाँटले प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनमा सरोकारवालाहरूको भूमिका र जिम्मेवारीलाई उचित ठहराउनुपर्छ। राजस्व बाँडफाँट संयन्त्रले निम्न कुराहरू विचार गर्नुपर्छ: (क) प्राकृतिक स्रोतहरूबाट प्राप्त राजस्व कसरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूसँग बाँडफाँट गर्ने र (ख) प्राकृतिक स्रोतहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन कसरी गर्ने (Bauer et al., 2016)। पहिलो बुँदालाई वर्तमान व्यवस्थाले पूर्ण रूपमा अगालेको देखिन्छ भने दोस्रो बुँदा बारे छलफल जरुरी देखिन्छ।

भण्डै आधा क्षेत्रफल ओगटेको वन क्षेत्रको व्यवस्थापनबाट राष्ट्रले पक्कै लाभ लिन सक्ने थियो । जसबाट सम्बन्धित प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहहरूले आर्थिक लाभ लिन सक्ने थिए । वन अनुसन्धात तथा सर्भेक्षण विभाग (२०१५) का अनुसार नेपालको वनको औसत मौज्जात १६४.७६ घन मी. प्रति हेक्टर रहेको छ । यदि औसत कटान चक्र ८० वर्ष मान्ने हो भने पनि एक वर्षमा २ (दुई) घन मी काठ प्रति हेक्टर उत्पादन हुन्छ । मानौं २५ प्रतिशत मात्र संरक्षित क्षेत्र वाहिरको वन क्षेत्र (१३ लाख हेक्टर) व्यवस्थापन गर्ने हो भने पनि करिब नौ करोड घन फिट काठ वार्षिक रूपमा उत्पादन हुन्छ । जुन अहिलेकोभन्दा चार गुणा बढी उत्पादन हो ।

तर उत्पादन बढ्दैमा सबै स्थानीय तह र प्रदेश सरकार समान रूपले लाभान्वित हुन्छन् भन्ने छैन । वर्तमान राजस्व बाँडफाँटको प्रणालीभित्र वन क्षेत्र नभएका तथा कम वन क्षेत्र भएका स्थानीय तहका बासिन्दाहरू भने त्यसबाट वन्चित हुने देखिन्छ । वर्तमान अवस्थामा जम्मा हुन आएको राजस्वबाट नै बाँडफाँट गर्ने भएकोले यसले न त वन क्षेत्र बढाउन प्रोत्साहन गर्दछ न त वनको उचित वन व्यवस्थापन गरी उत्पादन बढाएर बढी फाईदा लिन नै । अहिलेको अवस्थामा हेर्ने हो भने राजस्व बाँडफाँटको मुख्य उद्देश्य सम्भावित विवादको न्यूनीकरण देखिन्छ । तर समग्रमा यसले प्राकृतिक स्रोतको दिगो व्यवस्थापनमा पनि ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ । हुन त, यसले प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता भनेर एक बुँदा राखेको छ । तर त्यति मात्र नै पूर्ण देखिन्छ ।

वन क्षेत्रभन्दा टाढा रहने तर वनमा आश्रित समुदायले न त सामुदायिक वनको व्यवस्थापनबाट केही नै फाईदा पाएका छन् न त राजस्वको बाँडफाँटमा उनीहरूलाई प्राथमिकतामा राखियो । यसले गर्दा स्थानीय जनताहरू वनबाट पुग्ने फाइदाबाट अनविज्ञ त रहे नै महँगो दरमा वन पैदावार उपभोग गर्न पनि बाध्य भए । अर्कोतर्फ सम्बन्धित स्थानीय तह र प्रदेश सरकारलाई पनि वन नभएका क्षेत्रमा वन बढाउनु पर्छ भन्ने प्रोत्साहन मिलेन । जसले गर्दा नेपाल सरकारले आत्मसात गरेका धेरै जसो अभियानहरू जस्तै रेड प्लस, खुद जिरो कार्वन उत्सर्जनहरूलाई पनि टेवा पुग्न सकेन । यसको प्रतिफल स्थानीय समुदायहरूले जलवायु परिवर्तनसँग जुध्ने वलियो साधन वनबाट टाढा भईरहे ।

हेरेक वन उपभोक्ता समूहहरूले वार्षिक रूपमा कति परिमाणमा वन पैदावार निकाल्ने भन्ने उनीहरूको कार्य योजनामा यकिन हुन्छ । पछिल्ला केही वर्षमा नेपाल सरकारको नीतिको कारण वनको व्यवस्थापन हुन सकेन जसले गर्दा वन पैदावारको उत्पादन हुन सकेन । तर विगतका अनुभवहरूलाई हेर्ने हो भने अधिकांश वन उपभोक्ता समूहहरूले उनीहरूको वार्षिक कार्ययोजनाअनुसार वन पैदावारको सङ्कलन र वन व्यवस्थापनका कार्यहरू सम्पन्न गरेका छैनन् । यसले गर्दा राजस्व त घटेको छ नै बजारले पनि उचित मात्रामा वन पैदावार नपाएर आयात सम्म गर्नुपर्ने अवस्था छ । उपभोक्ता समूहहरूले कार्ययोजनाको कार्यान्वयन पूर्ण रूपमा गरे नगरेको र नगरेको भए गर्नको लागि प्रोत्साहन वा दवाव दिने कार्य स्थानीय तहहरूले पनि गरेको पाईएको छैन । तर वन पैदावारको विक्रि वितरण वापत प्राप्त राजस्वको अशियारी भने स्थानीय तहहरू भएका छन् ।

यसरी हेर्दा वनबाट प्राप्त हुने राजस्वको अंश स्थानीय तहहरूको लागि विना परिश्रमको फल वनेको देखिन्छ । तर राजस्व बाँडफाँटमा कुनै स्थानीय तहमा कार्य योजनाअनुसार वन पैदावार सङ्कलन र वितरण भयो कि भएन भन्ने बुँदा समावेश गरिएन । यसले उपभोक्ता समूह र स्थानीय तहलाई वन व्यवस्थापनका कुनै बाध्यात्मक अवस्था सृजना गरेन । जसले गर्दा वन व्यवस्थापनका कतिपय नीति नियमहरूलाई सहजीकरण गर्ने तर्फ पनि उचित रूपमा ध्यान दिन सकेको जस्तो देखिन्छ ।

निष्कर्ष

वर्तमान अवस्थाको प्राकृतिक स्रोत मुख्यतः वनको राजस्वको बाँडफाँटको प्रणालीले स्रोतको अवस्थितिलाई जोड दिएको छ । यसले गर्दा स्रोत भएको प्रदेश र स्थानीय तहले बढी लाभ पाउने भै राजस्वको असमान बाँडफाँट हुने देखिएको छ । वर्तमान अवस्थाको राजस्वको बाँडफाँट निजी वनबाट प्राप्त राजस्वको हकमा भने सान्दर्भिक देखिन्छ । तर राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको हकमा भने केही संशोधन आवश्यक देखिन्छ । कतिपय स्थानमा सरकार स्वयंले विकाश निर्माणको कार्यको लागि राष्ट्रिय वनलाई अन्य भूउपयोगमा परिवर्तन गरेको हुन सक्छ । जसले गर्दा उक्त स्थानीय तह तथा प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल घट्न गई कम राजस्व प्राप्त गर्ने अवस्था पनि छ । यसैगरी हिमाल र पहाडका वनहरू भन्दा तराई र चुरेका वनहरू उत्पादनशील र बहुमूल्य काठ उत्पादन गर्ने प्रजाती भएका छन् । प्राकृतिक रूपमा नै कम आमदानी गर्न सक्ने प्रदेश र स्थानीय तहहरूको अवस्थालाई पनि ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ ।

यसैले राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको वितरण गर्दा वन स्रोत भएका र नभएका स्थानीय तहलाई पनि समावेश गर्न सकियो भने यसले वन क्षेत्र बढाउन र वनको असमान वितरणलाई सम्बोधन गर्न मदत गर्दछ । यसकारण राजस्व बाँडफाँटको उद्देश्य विवाद न्यूनिकरणमा मात्र सीमित हुनु हुँदैन । कुनै स्थानीय तह वा प्रदेश सरकारले वन स्रोतको व्यवस्थापन र उपयोगमा कति लगानी गर्यो, र उत्पादन कति बढायो भन्ने कुरालाई पनि ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल सरकार (२०७४), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग एन २०७४, काठमाडौं, नेपाल ।
वन अनुसन्धान तथा सर्वेक्षण बिभाग (२०१८), नेपालका स्थानीय तहहरू (७५३) का वन क्षेत्रका नक्साहरू, काठमाडौं नेपाल ।
वन अनुसन्धान तथा तालिम केन्द्र (२०७३) राष्ट्रिय वन स्रोत सर्वेक्षण नेपाल (मूख्य नतिजाहरू) काठमाडौं नेपाल ।
Agustina, C. D. , Ahmad, E. , Nugroho, D. , Siagian, H. , 2012. Political economy of natural resource revenue sharing in Indonesia.
Bauer, A. , Shortell, P. , Delesgues, L. , 2016b. Sharing the Wealth: A Roadmap for Distributing Myanmar’s Natural Resource Revenues.
Qiao, B., Shah, A., 2008. Natural Resources Revenue Sharing: Principles and Practices.

नेपालमा वायु प्रदूषणको अवस्था, चुनौती, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका र अबको बाटो

- शंकर प्रसाद पौडेल^१ र गोविन्द प्रसाद लामिछाने^२

सारांश

वायु प्रदूषण विश्वव्यापी रूपमा नै गम्भीर वातावरणीय समस्याका रूपमा खडा भएको छ। वायु प्रदूषणको प्रमुख स्रोतहरूमा उद्योग कलकारखाना, सवारीका साधनहरू, वन डढेलो, खुला रूपमा फोहोर तथा कृषिजन्य वस्तुहरू जलाउने क्रियाकलापहरू आदि पर्दछन्। नेपालको संविधानले नागरिकको स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हकलाई मौलिक हकको रूपमा स्थापित गरेको छ। त्यस्तै विभिन्न नीतिगत र कानुनी व्यवस्था पनि गरिएको छ। तर पनि वायु प्रदूषण नियन्त्रणको प्रयासले आशातित सफलता प्राप्त गर्न सकेको छैन। नेपालको संविधानमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नेछ भन्ने उल्लेख गरिएको छ। वायु प्रदूषण न्युनिकरणमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछ। यसका लागि विद्यमान कानूनमा समयसापेक्ष सुधार गर्ने, आयोग लगायत सरोकारवाला निकाय र जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक छ।

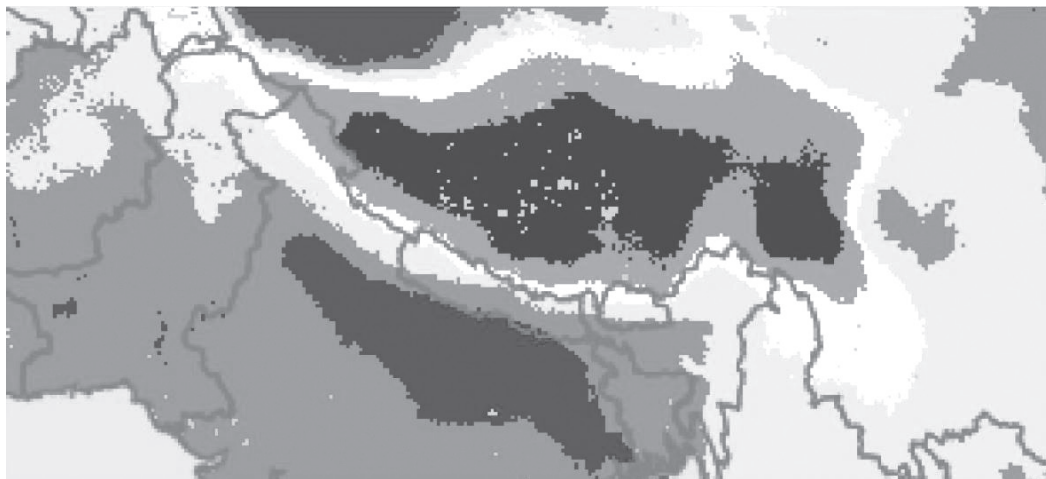
परिचय

वायु प्रदूषण अहिले विश्वव्यापी रूपमा गम्भीर वातावरणीय समस्याका रूपमा देखापरेको छ। वायुमा वातावरण र मानव स्वास्थ्यलाई नकारात्मक असर पुऱ्याउने विभिन्न खालका वस्तुहरू मिसिदा वायु प्रदूषित हुने गर्दछ। वायुप्रदूषणका कारक कहिलेकाही प्राकृतिक घटनाहरू (उदाहरणका लागि ज्वालामुखी विस्फोटन, प्राकृतिक रूपमा हुने आगलागिका घटनाहरू आदि) पनि हुने भए तापनि मुक्ततया वायु प्रदूषणका लागि मानवीय क्रियाकलापहरू जिम्मेवार रहेका छन्। विश्वव्यापी रूपमा हरेक वर्ष वायु प्रदूषणका कारण करिब ७० लाख मानिसहरूले ज्यान गुमाउने गरेका छन् (World Health Organization, 2021)। भने वायु प्रदूषण विश्वमा मृत्युका प्रमुख ५ कारणमध्ये एक रहेको छ (Health Effects Institute & Institute for Health Metrics and Evaluation, 2019)। विश्व स्वास्थ्य सङ्गठनका अनुसार विश्वका करिब ९० प्रतिशत मानिसले प्रदूषित हावामा श्वास फेर्न बाध्य छन् (World Health Organization, 2018)। यस्तै विश्व स्वास्थ्य सङ्गठनका अनुसार नेपालमा हरेक वर्ष करिब ३८ हजार मानिसहरूले ज्यान गुमाउने गर्दछन् (Department of Health Services, 2019)। वायु प्रदूषण विभिन्न खाले स्वास्थ्य समस्याहरूको कारक रहेको छ। मानव स्वास्थ्यक अतिरिक्त वायु प्रदूषणले अर्थतन्त्र, कृषि, वन्यजन्तु, वनस्पति र समग्र पर्यावरणमा नकारात्मक असर पारिरहेको छ।

वायु प्रदूषणले पर्याटनमा पनि नकारात्मक असर पुऱ्याउछ जसको असर समग्र अर्थतन्त्रमा नै पर्ने हुन्छ। त्यस्तै वायु प्रदूषणको कारण कृषि उत्पादनमा हान्न आउँछ भने प्राचीन स्मारक एवम् सम्पदाममा समेत क्षति पुऱ्याउँछ। वायु प्रदूषणलाई जलवायु परिवर्तनसँग पनि जोडेर हर्ने गरिन्छ। वायु प्रदूषण गराउने क्रतिपय ग्याँसहरू

१ सिनियर डिभिजनल केमिष्ट, वातावरण विभाग

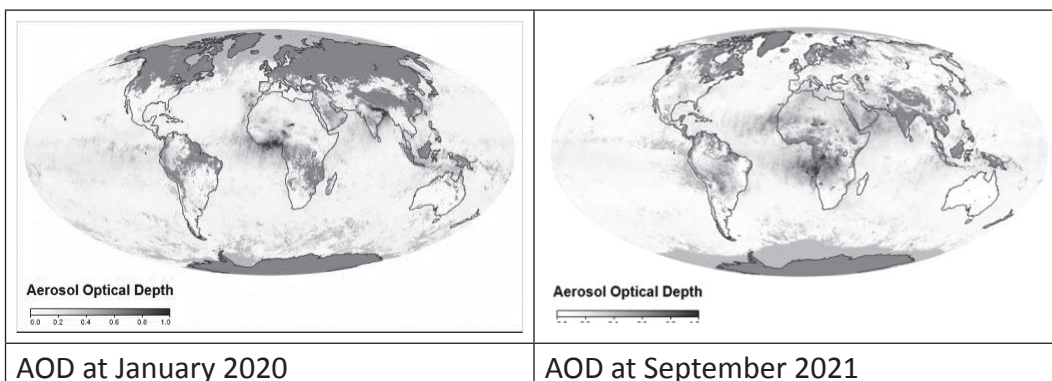
२ सिनियर डिभिजनल केमिष्ट, वातावरण विभाग



यस नक्सामा नेपालको जति दक्षिण लागिन्छ त्यति नै धुलोका कणबाट हुने प्रदूषण बढ्दै गएको देखिन्छ। त्यस्तै काठमाडौँ उपत्यकामा प्रदूषण उच्च रहेको देखिन्छ।

मौसम र वायु प्रदूषण

वायु प्रदूषणको अवस्था मौसमबाट धेरै प्रभावित हुन्छ। वर्षाले हावामा भएका धुलोका कणहरू लगायत अन्य प्रदूषकहरूलाई पनि वगाएर लैजाने भएकोले वर्षाले प्रदूषण कम गर्न अहम् भूमिका खेलेको हुन्छ। नेपालमा वर्षायाममा प्रदूषणको स्तर निकै कम हुन्छ भने हिउँदमा प्रदूषणको तह उच्च हुन्छ। हिउँदको समयमा कम वर्ष हुनुको अलावा जमीनको नजिक चिसो हावाको तह रहेको हुन्छ जुन तहको माथि तातो हावाको तह रहेको हुन्छ। यो तातो हावाको तहले ढकनीको रूपमा काम गर्दछ जसले गर्दा मुनीको चिसो हावाको निस्कन पाउँदैन। योसँगै उत्सर्जन भएको प्रदूषण पनि बाहिर निस्कन नपाउने हुनाले प्रदूषण थुप्रिएर बस्दछ। तल NASA Earth Observatory बाट लिइएका दुईओटा महिनाको औसत Aerosol Optical Depth (AOD) को नक्सा देखाइएको छ। धेरै AOD ले धेरै धुलोको कणहरू रहेको इंगित गर्दछ।

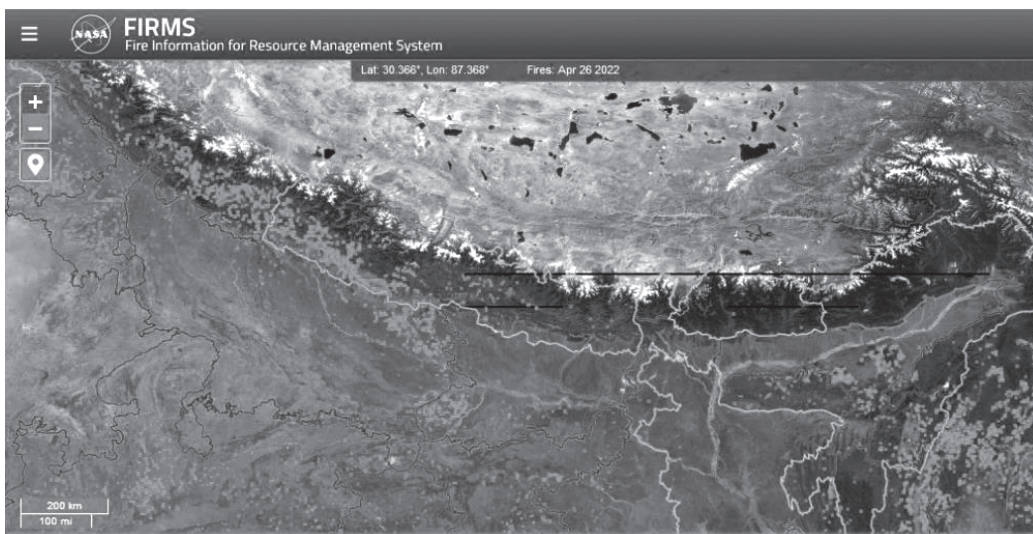


२०२१ सेप्टेम्बरमाभन्दा २०२२ जनवरीमा नेपाल रहेको क्षेत्रमा AOD निकै बढी भएको देखिन्छ । यसले जनवरीमा धुलोको कणबाट हुने प्रदूषण निकै उच्च भएको देखिन्छ ।

त्यस्तै हावाले एक स्थानको प्रदूषणलाई उडाएर अर्को स्थानमा पुऱ्याउँदछ । यसरी कुनै पनि स्थानको प्रदूषणको स्तर हावाको गति त्यसको दिशा र कुन स्थानबाट हावा बहेर आइरहेको छ भन्ने कुरामा पनि धेरै हदसम्म निर्भर रहन्छ । उदाहरणका लागि राजस्थानको मरुभूमिबाट हावाले धुलोको कणहरु निकै टाढासम्म पुऱ्याउँदछ । यहाको धुलो कुनै बेला नेपालसम्म आइपुग्दछ । यस्तो बेलामा धुलोबाट हुने प्रदूषण उच्च हुन सक्दछ ।

आगलागि र वायु प्रदूषण

कुनै समयमा आगलागिका घटना पनि वायु प्रदूषणका प्रमुख कारक बन्न पुग्दछन । विशेषगरी जङ्गलमा लाग्ने वन डडेलो र मानिसले फोहोर र कृषिजन्य वस्तु जलाउँदा उत्सर्जन हुने प्रदूषक पनि वायु प्रदूषणका प्रमुख स्रोत रही आएका छन् । कतिपय बेला प्राकृतिक कारणले पनि वन डडेलो लाग्न सक्छ भने अधिकांश समय मानिसहरुले जानीजानी वनमा आगो लगाएको वा मानिसहरुको लापरवाहीको कारणले वनमा आगो लागेको पाइन्छ । त्यस्तै नेपाल र भारतमा बालि भित्र्याएपछी गहुँको छ्वाली वा धानको परालमा आगो लगाउने गरेको पाइन्छ । त्यसैगरी प्लाष्टिक सहितका फोहोर बाल्ने चलन पनि व्यापक रहेको पाइन्छ । तलको तस्विरमा NASA Firms -Fire information For Resource Management system बाट लिइएको हो । यसमा २६ अप्रिल २०२२ मा स्याटेलाइटबाट लिइएको आगलागिको अवस्था देखाइएको छ । यस समयमा पश्चिम तराईमा व्यापक आगलागि भएको पाइन्छ । यो समय गहुँ भित्र्याउने समय हो । किसानहरुले गहुँ काटिसकेपछि गहुँको छ्वालीमा आगो लगाउने गरेको पाइन्छ ।



सीमापार (Transboundary) वायु प्रदूषण

कुनै पनि स्थानको वायु प्रदूषणको एक मुख्य स्रोत सीमापार प्रदूषण पनि हो। कुनै एक स्थानबाट उत्सर्जन भएको प्रदूषणले निकै टाढा रहेको स्थानमा पनि असर पार्न सक्दछ। कुनै स्थानबाट हुने उत्सर्जनले कुन कुन स्थानमा प्रभाव पार्दछ भन्ने कुरामा हावाको गति, हावाको दिशा लगायत धेरै तत्वहरूले प्रभाव पारेका हुन्छन्। नेपालको दक्षिणमा रहेको तराईमा देखिएको उच्च वायु प्रदूषणको एउटा कारक सीमापार प्रदूषण पनि हो।

वायु प्रदूषण व्यवस्थापनका लागि भएका संवैधानिक, नीतिगत, कानुनी व्यवस्था एवम् अन्य प्रयासहरू नेपालको संविधानले नागरिकको स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हकलाई मौलिक हकको रूपमा स्थापित गरेको छ। संविधानको धारा ३० मा स्वच्छ वातावरणको हकको व्यवस्था गरिएको छ। सोही धाराको उपधारा २ वातावरणीय प्रदूषण वा ह्यासबाट हुने क्षतिबापत पिडितलाई प्रदूषकबाट कानुन बमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक हुनेछ भन्ने उल्लेख छ।

राष्ट्रिय वातावरण नीति २०७६ को विभिन्न उद्देश्यमध्ये एउटा उद्देश्य जल, वायु, माटो, ध्वनी, विद्युत्, चुम्बकीय तरङ्ग, रासायनिक तथा रेडियोधर्मी लगायत सबै प्रकारका प्रदूषणको रोकथाम नियन्त्रण र न्यूनीकरण गर्ने रहेको छ। यसका लागि विभिन्न नीति रणनीति र कार्यनीतिहरू बनाइएको छ।

त्यसैगरी वातावरण संरक्षण र व्यवस्थापनका क्षेत्रमा वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा वातावरण संरक्षण नियमावली, २०७७ कार्यान्वयनमा रहेका छन्। उक्त ऐन तथा नियमावलीले प्रदूषण नियन्त्रणका लागि विभिन्न व्यवस्थाहरू गरेको छ। ऐन र नियमावलीले सङ्घीय सरकारका अतिरिक्त प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई विभिन्न अधिकार र जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ।

त्यस्तै नेपाल सरकारले काठमाडौँ उपत्यकाको वायुप्रदूषणलाई व्यवस्थापन गर्नका लागि काठमाडौँ उपत्यकाका लागि वायु गुणस्तर व्यवस्थापन कार्ययोजना, २०७६ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। उक्त कार्ययोजनाले काठमाडौँ उपत्यकामा वायु प्रदूषणको रोकथाम र नियन्त्रण गरी नागरिकको स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने अधिकार सुनिश्चित गर्ने लक्ष्य लिएको छ।

यसैगरी नेपाल सरकारले विभिन्न वातावरणीय मापदण्डहरू जारी गरेको छ। नेपाल सरकारले जारी गरेका वातावरणीय मापदण्डहरूमध्ये वायुसँग सम्बन्धित प्रमुख मापदण्डहरू यस प्रकार रहेका छन्।

- ईटा उद्योगबाट निष्काशन हुने धुवाँ र चिमनीको उचाइसम्बन्धी मापदण्ड, २०७४
- इन्सिनरेटर सञ्चालनबाट निष्काशन हुने धुवाँ तथा चिमनीको उचाइसम्बन्धी मापदण्ड, २०७१
- सिमेन्ट र क्रसर उद्योगबाट निष्काशन भई हावामा जाने धुलोसम्बन्धी मापदण्ड, २०६९
- डिजेल जेनेरेटरबाट निष्काशन भई हावामा जाने धुवाँको लागि उत्सर्जन सीमा, २०६९
- औद्योगिक ब्वाइलरको सञ्चालनबाट निष्काशन हुने धुवाँ तथा चिमनीको उचाइसम्बन्धी मापदण्ड, २०६९
- वायुको गुणस्तरसम्बन्धी राष्ट्रिय मापदण्ड, २०६९
- नेपाल सवारी प्रदूषण मापदण्ड, २०६९
- ग्याँस तथा पेट्रोलद्वारा चल्ने सवारी साधनको प्रदूषणसम्बन्धी मापदण्ड, २०५४

वायुप्रदूषण नियन्त्रण गर्नका लागि विभिन्न निकायहरूले विभिन्न क्रियाकलापहरू सञ्चालन गरिरहेका छन् । वातावरण विभागले देशका विभिन्न स्थानमा वायुप्रदूषण मापन केन्द्रहरू स्थापना एवम् सञ्चालन गरिरहेको छ । हालसम्म यस्ता केन्द्रहरूको संख्या २६ पुगेको छ । यस्तै विभागले वायुप्रदूषकको लगत (emission inventory) तयार गर्ने कार्य गरिरहेको छ । यस्तै विभागले इसिमोडको सहयोगमा वायु प्रदूषणको पुर्वानुमान गर्ने पद्धतिको विकास गरी Air Quality Watch gfd’s dashboard सञ्चालनमा ल्याएको छ (<http://smog.spatialapps.net/apps/airqualitynp>) । यस्तै यातायात कार्यालयहरूले सवारी साधनबाट हुने प्रदूषणको मापन गरी ग्रीन स्टीकर दिने कार्य गरिरहेका छन् भने इसिमोड लगायतका संघ संस्थाहरू पनि सक्रिय रूपमा क्रियाशिल छन् ।

वायु गुणस्तर व्यवस्थापनमा देखिएका समस्या एवम् चुनौतीहरू

- यातायातका साधनहरूको नियमित मर्मत सम्भार हुन नसक्नु
- विद्युतिय सवारीका साधनको प्रवर्द्धन गर्न नसकिनु
- उद्योग कलकारखानामा स्वच्छ प्रविधिको प्रवर्द्धन गर्न नसकिनु
- उद्योग कलकारखानामा प्रदूषण नियन्त्रणका उपकरण र प्रविधिको प्रभावकारी ढङ्गले अवलम्बन नगरिनु
- वन डढेलोको प्रभावकारी ढङ्गले नियन्त्रण गर्न नसकिनु
- फोहोरमैला जलाउने प्रवृत्ति, फोहोरमैलाको उचित व्यवस्थापन गर्न नसकिनु
- कृषिजन्य वस्तुहरू जलाउने प्रवृत्ति
- जनचेतनाको कमी
- प्रदूषण नियन्त्रणमा विद्यमान कानुन प्रभावकारी हुन नसक्नु
- विद्यमान नीति, नियम, ऐन कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्नु
- दक्ष जनशक्तिको अभाव
- सीमापार (Transboundary) प्रदूषण

वायु प्रदूषण व्यवस्थापनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा (२) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नेछ भन्ने उल्लेख गरिएको छ । साथै सोही धाराको उपधारा (३) मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा वा राजस्व बाँडफाँट गर्दा अपनाउनुपर्ने विस्तृत आधार आयोगका पदाधिकारीहरूको सेवाका शर्त लगायत अन्य व्यवस्था सङ्घीय कानुन बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ ।

कानुनी व्यवस्था

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका काम, कर्तव्य र अधिकार

क. प्रदेश कानुन बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई दिने वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने,

- ख. प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने,
- ग. नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहबिच राजस्वको बाँडफाँट सम्बन्धमा उठेको विवाद समाधान गर्न आवश्यक सहयोग र सहजिकरण गर्ने,
- घ. नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिने अनुदान सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सुझाव दिने,
- ङ. नेपाल सरकार तथा प्रदेशले राजस्व बाँडफाँटका सम्बन्धमा कुनै सुझाव माग गरेमा आवश्यक सुझाव दिने नेपाल सरकार,
- च. प्रदेश तथा स्थानीय तहले लगाउने करका सम्बन्धमा सुझाव माग गरेमा आवश्यक सुझाव दिने,
- छ. प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपभोगका विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आवश्यक सुझाव दिने ।

त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा पनि आयोगको काम कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ । संविधानमा भएको व्यवस्था हेर्दा आयोगलाई प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सो सँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने गहन जिम्मेवारी रहेको देखिन्छ । आयोगलाई प्राकृतिक स्रोतको प्रयोगबाट प्राप्त लाभको वितरणलाई समन्यायिक बनाउन सक्ने गहन भूमिका निभाउन सक्छ । सीमापार प्रदूषणको मामिलाले गर्दा पनि आयोगको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन गएको छ । उदाहरणको लागि कुनै निश्चित प्रदेश वा स्थानीय तहमा उद्योग/ प्रतिष्ठानको सघनता बढी हुन्छ । यसबाट उक्त प्रदेश वा तहले धेरै राजस्व प्राप्त गर्दछन । सँगसँगै उद्योग प्रतिष्ठानबाट प्रदूषण पनि निस्कन्छ । यसरी निस्कने प्रदूषण उक्त प्रदेश वा तहमा मात्रै सीमित हुँदैन । वायु प्रदूषण त छिमेकी तहसम्म सजिलै पुग्दछ । यसरी उक्त छिमेकी प्रदेश वा तहले उपहारको रूपमा केवल प्रदूषण मात्र प्राप्त गर्दछन । यस्ता प्रदेश वा तहलाई कसरी क्षतिपूर्ति प्रदान गर्ने ? यो विषय पेचिलो बन्ने देखिन्छ । राजस्वको बाँडफाँटको माध्यमबाट केही हदसम्म यसलाई सम्बोधन गर्न सकिन्छ ।

त्यस्तै नेपालको वर्तमान संविधान र विभिन्न ऐन नियमावलीले वातावरण संरक्षण र व्यवस्थापनका विभिन्न विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई थुप्रै अधिकार र जिम्मेवारी दिएको छ । तर कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहले आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह नगरेको अवस्थामा अन्य तहले पनि त्यसको असर भोग्नु पर्ने भएकोले यो विषयलाई कसरी सम्बोधन गर्ने भन्ने विषय पनि गम्भीर रहेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व बाँडफाँटका माध्यमबाट सबै तहलाई जिम्मेवार बनाउन सक्दछ ।

वायु गणस्तर व्यवस्थापनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले खेल्नु पर्ने भूमिका जति महत्त्वपूर्ण छ त्यतिकै जटिल र चुनौतीपूर्ण रहेको छ । संविधानले आयोगलाई दिएको जुन जिम्मेवारी छ त्यस अनुरूप कानूनमा आयोगको भूमिकालाई व्यापक बनाउन सकिएको छैन ।

हामीसँग पर्याप्त वायु गुणस्तर मापन केन्द्रहरू रहेका छैनन् भने स्थापन भएका स्टेशनहरूको नियमित सञ्चालन पनि चुनौतीपूर्ण भएको छ । केही हदसम्म स्याटेलाइट डाटाबाट यो ग्याप कम गर्न सकिँएता पनि यस विषयमा ज्ञान र दक्षता भएका जनशक्तिको अभाव रहेको छ । त्यस्तै वायु गुणस्तर मापन केन्द्रबाट प्राप्त तथ्याङ्कले केवल उक्त स्थानमा रहेको प्रदूषणको तह देखाउने भएकोले उक्त प्रदूषण कहाँबाट आएको हो थाहा पाउन सकिँदैन ।

उत्सर्जन लगत (Emission Inventory) ले कुन क्षेत्रबाट कति प्रदूषण उत्सर्जन हुन्छ देखाउने भएकोले यस्तो डाटाबेस महत्वपूर्ण हुन जान्छ। यसका लागि आवश्यक पर्ने खण्डकृत तथ्याङ्कको अभाव रहेको छ।

त्यस्तै प्रदूषणको फैलावट कसरी हुन्छ, कुन स्थानको प्रदूषण कहाँ कहाँसम्म पुग्दछ भन्ने कुराहरु विभिन्न मोडेलहरुको प्रयोगबाट थाहा पाउन सकिने भए तापनि मोडेल चलाउन आवश्यक जनशक्ति र प्रविधिको अभाव रहेको छ। वातावरण विभागमा वायु प्रदूषणको क्षेत्रमा काम गर्ने सीमित जनशक्ति रहेको र भएको जनशक्तिलाई पनि रिट्रेन (Retain) गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ। त्यस्तै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, वन तथा वातावरण मन्त्रालय, वातावरण विभाग, प्रदेशका सम्बन्धित मन्त्रालय लगायत यस विषयसँग सम्बन्धित सरोकारवालाहरु बिच समन्वय र सहकार्यको लागि संयन्त्रको अभाव देखिन्छ।

अबको बाटो

- संविधानको मर्म समेट्ने गरी विद्यमान ऐन कानूनमा पुनरावलोकन गर्ने।
- सरोकारवाला निकायहरुमा पर्याप्त जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने
- विद्यमान जनशक्तिलाई रिट्रेन गर्न पर्याप्त अवसरहरु प्रदान गर्ने
- जनशक्तिलाई समय सापेक्ष तालिम प्रदान गरी सक्षम बनाउने
- स्थानीय तह, प्रदेश र सङ्घीय तहका विभिन्न निकायबिच तथ्याङ्क आदान प्रदानका लागि आवश्यक प्रबन्ध गर्ने
- विद्युतीय सवारीका साधनको प्रवर्द्धन गर
- विद्यमान ऐन कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने
- उद्योगहरुमा स्वच्छ प्रविधिको प्रवर्द्धन गर्ने
- वातावरणीय अनुगमन निरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने
- फोहोरमैलाको उचित व्यवस्थापन गर्ने
- स्थानीय तहलाई स्रोत साधन सम्पन्न बनाउने
- कृषि जन्य वस्तुको वैकल्पिक प्रयोगको सम्भावनाको खोजी गर्ने
- जनचेतनाका क्रियाकलापलाई प्रभावकारी बनाउने

निष्कर्ष

विश्वमा वायु प्रदूषणको कारण प्रत्येक वर्ष लाखौं जनाले ज्यान गुमाउने गरेको छन् भने विश्वले ठूला आर्थिक क्षति व्योहोर्नु परिरहेकोछ। वायु प्रदूषणबाट दक्षिण एशिया अन्य क्षेत्रभन्दा बढी प्रभावित रहेको छ। नेपालमा प्रदूषण नियन्त्रणका लागि नीतिगत, कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था भए तापनि प्रदूषण नियन्त्रणमा आशातीत सफलता प्राप्त गर्न सकिएको छैन। प्रदूषण नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाउन नीतिगत, कानुनी तथा संस्थागत सुधार गर्नुका साथै विद्यमान नीति कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भसूची

काठमाडौं उपत्यकाका लागि वायु गुणस्तर व्यवस्थापन कार्ययोजना, २०७६

नेपालको संविधान

राष्ट्रिय वातावरण नीति, २०७६

वन तथा वातावरण मन्त्रालय (२०७५), वातावरणीय मापदण्ड तथा सम्बन्धित सूचनाहरूको सँगालो

वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६

वातावरण संरक्षण नियमावली, २०७७

Department of Health Services . (2019) . *Annual Report* . Kathmandu Retrieved from <https://dohs.gov.np/wp-content/uploads/2020/11/DoHS-Annual-Report-FY-075-76-.pdf>

Hammer, M. S. , A. van Donkelaar, C. Li, A. Lyapustin, A. M. Sayer, N. C. Hsu, R. C. Levy, M. J. Garay, O. V. Kalashnikova, R. A. Kahn, M. Brauer, J. S. Apte, D. K. Henze, L. Zhang, Q. Zhang, B. Ford, J. R. Pierce, and R. V. Martin. 2022. Global Annual PM_{2.5} Grids from MODIS, MISR and SeaWiFS Aerosol Optical Depth (AOD), 1998-2019, V4. GL. 03. Palisades, New York: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC). <https://doi.org/10.7927/fx80-4n39>.

Health Effects Institute, & Institute for Health Metrics and Evaluation. (2019). *State of Global Air 2019: A Special Report on Global Exposure to Air Pollution and its Disease Burden*. Retrieved from Boston, MA: https://www.stateofglobalair.org/sites/default/files/soga_2019_report.pdf

https://earthobservatory.nasa.gov/global-maps/MODAL2_M_AER_OD

World Health Organization. (2018). 9 out of 10 people worldwide breathe polluted air, but more countries are taking action. Retrieved from <https://www.who.int/news/item/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

World Health Organization. (2021). Air pollution. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/air-pollution>

नेपालका खनिज सम्पदा : वर्तमान अवस्था र भावी सम्भावना

- डा. कविराज पौड्याल^१

विषय प्रवेश

“रत्नगर्भा वसुन्धरा” पृथ्वीको गर्भभित्र रत्न रत्न छन् भन्ने वैदिक भनाइअनुसारको नेपाल हिमालय भित्र के कति मूल्यवान् खनिजहरू छन् आजसम्म पनि धेरै यकिन गर्न सकिएको छैन। मानव सभ्यताको विकास सोभै खनिजसँग सम्बन्धित छ। मानव सभ्यताको विकास क्रमलाई दुई युग, तामा युग, फलामे युग, स्टिल युग र न्यूक्लियर युग गरी पाँच खण्डमा विभाजन गरेर खनिजबाट नामाकरण गरिएको छ। आज भौतिक संरचना निर्माण गर्न, यातायातका साधन, उद्योग धन्दा, सञ्चार, कम्प्यूटर, केमिकल्स, अजैविक ऊर्जा, पेट्रोलियम इन्धन, ग्याँस सबै प्रयोजनमा खनिज चाहिन्छ। हामी प्रत्येक पल खनिजमा आधारित उत्पादनसँग वस-उठ गरिरहेका हुन्छौं। हामी बस्ने घर दुङ्गा, माटो, गिट्टी, बालुवा र सिमेन्टले बनेको छ, डण्डी फलाम खानीबाट आएको छ, झ्यालको सिसा सिलिका बढी भएको बालुवा पगालेर बन्दछ, बिजुलीका तार तामाले बनेको छ, अलमुनियम पनि खनिजबाटै भिक्छ, धाराहरू स्टिल र फलामले बनेका छन्, भान्छामा ग्रेनाइट, भर्षाडमा राखेका मार्बल आदि सबै खनिज हुन। एउटा गाडीमा औसतमा १ टन फलाम, २५० पाउण्ड अलमुनियम, ५० पाउण्ड कार्बन, ४२ पाउण्ड तामा, ४१ पाउण्ड सिलिकन, २२ पाउण्ड जिङ्क आदि गरी ३५ भन्दा बढी खनिज पदार्थको प्रयोग भएको हुन्छ। घरभित्र हेरौं खाना पकाउने भाँडावर्तन (सेरामिक होस् वा धातु वा प्लाष्टिक), बाल्ने ग्याँस, लेख्ने पेन, मोबाइलका पार्टपूजाहरू, ब्याट्री (लिड, निकल, क्याडमियम, लिथियम), कृषि औजार, खेतवारीमा प्रयोग हुने मल, विषादी पनि खनिजबाटै बनेका छन्। यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि खनिज औद्योगिककरणका लागि नभै नहुने प्राकृतिक स्रोत हो। यो प्रकृतिले मानिसलाई दिएको बरदान पनि हो।

नेपालमा वि.सं. २००७ सालपछि खनिज खोज्ने र विभिन्न ठाउँबाट तामा र फलाम निकाल्ने कार्य भएको इतिहास भेटिन्छ। त्यो समयमा खनिज उत्खननका लागि बनाइएका सुरुङ्ग तथा खाल्टाखुल्टीहरू अहिले पनि विभिन्न ठाउँमा देखिन्छन् भने धाउहरू पोलेर निस्केका किटहरू पनि ठाउँ-ठाउँमा पाइएका छन्। हालसम्म गरिएको अध्ययनले नेपालमा ५० भन्दा बढी प्रकारका खनिजहरू भेटिए पनि प्रमुख रूपमा धातु खनिजहरू (फलाम, तामा, जस्ता, सिसा), औद्योगिक खनिज (चुनदुङ्गा, मार्बल, म्याग्नेसाइट, टाल्क), रत्न पत्थरहरू (किमती तथा अर्ध किमती अन्तर्गत वेरिल, टुर्मालिन, क्यानाइट, गार्नेट, क्वार्ज, एक्वेमराइन आदि), निर्माणजन्य सामग्रीहरू (गिट्टी, बालुवा, माटो), श्रृङ्गारिक खनिज, पेट्रोलियम, कोइला र ग्याँसको सम्भावना देखिएको छ। जसमध्ये चुनदुङ्गाको उत्खनन भने भइरहेको छ। अन्य खनिजहरूको विकास भने हालसम्म हुन सकेको छैन। यो राष्ट्रको लागि विडम्बना हो। यस क्षेत्रमा हामी किन पछि पन्यौं त ? यो चर्चा गर्नुपर्ने विषय हो।

राजा पृथ्वीनारायण शाहको पालामा खनिज खोज्ने र यसको प्रयोग गर्ने विषयमा प्रसस्त ध्यान दिइएको देखिन्छ। उनको दिव्योपदेशमा समेत “खानी भयाका ठाउँमा गाउँ भया, गाउँ सारी खानी चलाउनु।” भनिएको छ। राणा शासनमा समेत स्वदेशमै खनिज प्रशोधन गरिएको र हातहतियार समेत स्वदेशी फलाम तथा सिसाबाट बनाइएको इतिहास छ। त्यस समयमा वैज्ञानिकहरूलाई नेपाल आवत-जावतमा रोक लगाइएकोले

^१ भू-गर्भशास्त्र केन्द्रीय विभाग, त्रि.वि., कीर्तिपुर

बाहिरी प्रविधि भित्रिन भने सकेन । राणा शासनको अन्त्यपछि नेपालको भू-गर्भ अध्ययन गर्न धेरै विदेशी भू-वैज्ञानिकहरु आउन थाले र देशभित्र खानी तथा भू-गर्भ विभागले खनिज अन्वेषण गर्न थाल्यो । अहिलेसम्म आइपुग्दा एक तहको अध्ययन भइसकेता पनि खनिजमा आधारित उद्योगहरु भने ज्यादै न्यून छन् । यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि खनिज अन्वेषणमा हाम्रो अध्ययन पुगेको छैन । राज्यले पनि यसका लागि ध्यान दिन सकेको छैन । विद्यालय तहमा खनिज सम्बन्धी पाठ्यक्रममा समेत समावेश गरिएको छैन ।

खनिज प्रायः उद्योगहरुको कच्च स्रोत हो । औद्योगिक विकासको मुटु हो । तसर्थ, खनिजको अध्ययन, अनुसन्धान, संरक्षण र विकास हुनु पर्दछ ।

अब नेपालतर्फ लागौं । वर्तमान समयसम्म देखिएका र पत्ता लागिसकेका खनिजहरुमध्ये केहीको मात्र हामीले इमान्दारिताका साथ विकास गर्न सकेको भए देशको आर्थिक स्थितिमा धेरै फरक पर्ने थियो । त्यसो हुन सकेन । गणेश हिमालको जस्ता, सिसा र दोलखाको म्याग्नेसाइटबाट उद्योग स्थापना गर्न अगाडि बढ्दा नबढ्दै बिचैमा रोकियो । त्यसैगरी गोदावरी मार्वलको गुणस्तर पनि राम्रो थियो तर एक्कासी एउटा सानो वातावरणको निहुँमा बन्द गरियो । कुनै बेला काठमाडौंको सिमेन्टको मागको अधिकांश पूर्ति गर्दै आएको हिमाल सिमेन्ट पनि वातावरण कै नाममा बन्द भयो । हेटौंटा सिमेन्टमा पनि पटक-पटक मजदूर, कर्मचारीका हडताल, स्थानीयको ज्यादा महत्वाकांक्षा र कर्मचारीमा राजनीतिक प्रभाव जस्ता कारणले पूर्ण क्षमतामा सिमेन्ट उत्पादन गर्न पाएको छैन भने उदयपुर सिमेन्टमा पनि उस्तै प्रकारका समस्याहरु छन् ।

वास्तवमा हाम्रा प्राचीन उद्योगहरुमध्ये खानी उद्योग प्रमुख थियो । भनिन्छ कुनै समयमा देशका ठाउँ-ठाउँमा साना-साना तामा तथा फलाम खानी चलाएर भाँडाकुँडाहरु भोटतिर पनि निकासी गरिन्थ्यो । पूर्वको वाप्सा र जन्तरे खानी तथा कास्की र रुकुमका तामा खानीबाट निकालेको तामा, मुद्रा बनाउन तथा भाँडा वर्तन बनाउन प्रयोग हुन्थ्यो । यसैगरी रामेछापको ठोसे र रोल्पाका फलाम खानीबाट उत्पादित फलाम मिलिटरी सामान बनाउन प्रयोग गरिन्थ्यो तर अब यी सबै एकादेशका कथा जस्तै बनेका छन् ।

जुन वखत प्राविधिक ज्ञान र पुँजीको कमी थियो त्यस समयमा खानी उद्योगको विकास हुने र अहिले पुँजी र प्राविधिक ज्ञान प्रचुर मात्रामा हुने तथा आइटीले आधुनिक युग बनाएको समयमा भने केही सिमेन्ट उद्योग र ढुङ्गा गिट्टीभन्दा अन्य खनिजमा आधारित उद्योग सञ्चालन नहुन आश्चर्यजनक छ ।

नेपालको संविधान (२०७२) ले राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने र प्राकृतिक स्रोतको परिचालन र राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धमा विभिन्न कानुनी प्रावधानहरु तयार गरेको छ । तीन तहका सरकारहरुबिच खनिजबाट प्राप्त रोयल्टीलाई बाँडफाँट गर्ने आधार तयार गर्ने र सिफरिस गर्ने प्रयोजनको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको छ । यस लेखमा नेपालमा विद्यमान खनिज र खनिजमा आधारित उद्योगको अवस्थादेखि तीन तहका सरकारबिच राजस्व बाँडफाँटको स्वरूप, समस्याहरु केलाउँदै केही सुझावहरु समेत पेस गरिएको छ ।

खनिज अर्थतन्त्र

देशमा खनिजमा आधारित उद्योग सञ्चालन गर्न नसके पनि खनिज आयात प्रसस्त गरिन्छ । भण्डै दस करोडभन्दा बढिको मार्वल भारतबाट वार्षिक नेपाल आउँछ । खाना पकाउने ग्याँस र गाडीहरुको लागि चाहिने इन्धन (डिजेल, मट्टितेल, पेट्रोल) मा ठूला धनराशी खर्च हुन्छ । नेपाल व्यापार तथ्याङ्क हेर्ने हो भने

प्रति वर्ष विदेशबाट आयात गर्ने खनिज करिब २०० अरब पुगेको देखिन्छ। प्रमुख आयातित खनिज अन्तर्गत सुन, पेट्रोलियम पदार्थ, फलाम, चाँदी, कोइला, तामा, जिङ्क, मार्बल, ग्रेनाइट, सेरामिक, कृषि मल, सावुन, रंग, रत्नपत्थर आदि पर्दछन्। आयातको तुलनामा खनिज निर्यात ज्यादै न्यून छ। तथाकालाई केलाएर हेर्ने हो भने नेपालको कुल बजेटको करिब एक तिहाइ भाग खनिज पदार्थ आयातमा खर्च हुन्छ। हामी खनिजको सम्भावना भएको देश भएर पनि यति ठूला रकम खनिज किन्नुमा सिद्धाउनु भनेको निकै दुर्भाग्यपूर्ण हो। देशको कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा खनिजको योगदान १% भन्दा कम रहेको छ। चीनमा उद्योग क्षेत्रको योगदान ५०% भन्दा बढी छ जसमा खनिज क्षेत्रको योगदान सबैभन्दा बढी छ। विश्वका विकसित र धनी मुलुकहरु जस्तै क्यानडा, अस्ट्रेलिया, भारतमा खनिज क्षेत्रको योगदान करिब १०% देखिन्छ। देश सङ्घीय प्रणालीबाट सञ्चालित छ। देशले विकासमा फड्को मारुं पर्ने छ। समय र अवस्थाअनुसार देशलाई समृद्धिको बाटोमा हिँडाउनु छ। यसको लागि सङ्घीय तथा स्थानीय तहहरुमा खनिज अन्वेषण, विकास र प्रयोग गर्नु अति आवश्यक छ। खनिज देशको अर्थतन्त्र सुधारको लागि एक मेरुदण्ड हो। नीति निर्माण तहमा बस्ने सबैले यो सत्यतालाई बुझ्न सके देशबाट ठूला संख्यामा बेरोजगारी समस्या समेत हल हुने देखिन्छ।

खनिज र द्वन्द्व

खनिजले निम्त्याउने द्वन्द्व विकराल हुन सक्छ। त्यसैले यस विषयमा व्यवस्थापनको दृष्टिले सजगता अपनाएर वैज्ञानिक अध्ययनमा आधारित योजना बनाउनु र कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक हुन्छ। वास्तवमा प्राकृतिक स्रोतको कारणले आपस-आपसमा युद्धको खतरा निम्त्याउँछ। प्राकृतिक स्रोत नभएका देशमाभन्दा स्रोत सम्पन्न देशमा द्वन्द्वको सम्भावना कैयन गुणा बढी हुन्छ। त्यसैले भोलिका दिनमा हामीले खनिजमा आधारित उद्योगहरु सञ्चालन गर्नु पूर्व भविष्यमा आइपर्ने सम्भावित द्वन्द्वलाई सुरुदेखि नै ध्यान पुऱ्याइ योजना बनाउनु पर्दछ। खनिजसँग सम्बन्धित द्वन्द्व छिमेकी गाउँपालिका, नगरपालिका, प्रदेश-प्रदेश हुँदै देश-देश बिचसम्म पुग्न सक्दछ। कतिपय बहुमूल्य खनिजहरु सानो आकार र थोरै तौलका भए पनि चर्को मूल्यमा बिक्री हुन्छन्। जस्तै: रत्नपत्थर, हीरा, किमती र अर्ध किमती पत्थरहरु आदि। यस्ता खनिजहरु चोरी निकासी गर्न सजिलो हुने हुनाले एउटा गिरोह यस्ता कारोवारमा सम्म्लन हुन्छन्। यिनै गिरोह वा आतङ्ककारी समूहलाई नियन्त्रण गर्ने क्रममा समेत द्वन्द्व निम्तिन सक्दछ। खनिज उत्खनन् गर्दा स्थानीयलाई उचित सम्बोधन गर्न नसक्दा पनि द्वन्द्व निम्तिन पुग्दछ। इतिहासलाई सरसर्ती हेर्ने हो भने अफगानिस्तान (१९९२-२००१) को युद्ध रत्नपत्थरको कारण भएको थियो। कङ्गोमा हालसम्म पनि तेल र बहुमूल्य धातुकै कारण गृहयुद्ध चलेको छ। सुडानमा पनि तेलकै कारण तीन दशक गृहयुद्ध चल्यो। अब नेपालतर्फ फर्कौं। कुनै पनि देशको सङ्घीय, प्रदेश वा क्षेत्रको विकासको मूल आधार भनेको त्यहाँको प्राकृतिक स्रोत हो। नेपाल जस्तो सुस्त आर्थिक वृद्धि र भ्रष्टाचार मौलाएको देशमा खनिजले जन्माउने द्वन्द्व तुलनात्मक रुपमा बढी हुन्छ। भोलिका दिनमा कुनै प्रदेशमा सामरिक महत्त्वका खनिजहरु जस्तै: सुन, चाँदी, युरानियम, निकेल, कोवाल्ट जस्ता दुर्लभ धातुहरु, पेट्रोलियम पदार्थ, ग्याँस आदि भेटिएर प्रदेश सम्पन्न हुँदै गयो भने त्यस्तो प्रदेशको महत्त्वाकांक्षा बढ्ने र स्वतन्त्र हुन खोज्ने खतरा हुन सक्दछ। त्यसैगरी, एउटा प्रदेशको सीमानामा रहेका खानी उत्खनन् गर्दा सीमानामा जोडिएको अर्को प्रदेशमा त्यसको वातावरणीय तथा अन्य असर पर्ने हुँदा प्रदेश-प्रदेश बिचमा बिवाद सृजना हुन सक्दछ। त्यस्तै एउटा बहुमूल्य खनिजको फैलावट दुईओटा प्रदेशमा भएको छ भने त्यसको सर्वेक्षण, अन्वेषण र विकासको

चरणमा कसले लगानी गर्ने र पछि नाफा के कसरी वितरण गर्ने सम्बन्धमा पनि बिवाद सृजना हुन सक्दछ । त्यसैले उक्त सम्भावित बिवादबाट मुक्त हुन सुरुदेखि नै वैज्ञानिक र व्यवहारिक अवधारणा तथा नीति-नियम बनाइनु पर्दछ ।

खनिज विकासका समस्याहरू

हालसम्म खनिज सम्बन्धि सम्पूर्ण कार्यहरू गर्ने एक मात्र सरकारी निकाय भनेको खानी तथा भू-गर्भ विभाग हो । खानी तथा खनिज पदार्थ ऐन २०४२ र नेपाल पेट्रोलियम ऐन २०४० ले खनिजसँग सम्बन्धित सर्वेक्षण, अन्वेषण, उत्खनन सम्बन्धी नियम बनाउने प्रयास गरेको भए तापनि देशमा उपलब्ध खनिजलाई पहिचान गर्ने, खोज्ने (Prospecting) खनिजको अवस्था मल्याङ्कन गर्ने (Exploration) र उत्खनन गर्ने (Mining) सम्बन्धि अल्पकालिन, मध्यकालिन तथा दीर्घकालिन रणनीतिहरू, कार्यनीतिहरू तथा दिगो विकास र समृद्धिको अवधारणा अनुरूप राष्ट्रिय खनिज नीति निर्माण हुन सकेको छैन । विकसित देश मात्र होइन हाम्रा छिमेकी मुलुकहरूले राष्ट्रिय खनिज नीति निर्माण गरी लागु गरिसकेको सन्दर्भमा नेपालले पनि खनिज नीति निर्माण गर्नु जरुरी छ ।

खनिज खोज्न तथा खनिजको गुणस्तर र परिमाण यकिन गर्न खर्चिलो हुन्छ । भौगर्भिक नक्साङ्कन, भू-भौतिकी सर्भे, ड्रिलिङ्ग, नमूना सङ्कलन र परीक्षण लगायतका कार्यहरू गर्न दक्ष भू-गर्भविद्, माइनिग इन्जीनियर लगायतका अन्य प्राविधिकहरूको जरुरी पर्दछ । खनिजका नमूनाहरू परीक्षण गर्न समेत खर्चिलो छ । यसको लागि सुरुको चरणमा सरकारी निकायबाट नै पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ । त्यसकारण खनिज क्षेत्रमा सरकारले नै लगानी नगरेसम्म यसको विकास कठिन छ । त्यसैगरी पूर्वाधारको विकास नभएसम्म पनि सर्वेक्षण, अन्वेषण र उत्खनन तथा उद्योग सञ्चालनार्थ कठिन हुन्छ । प्रायः खनिजहरू कठिन भू-धरातलमा पाइन्छन् । पूर्वाधारको विकास भन्नाले विशेषतः बाटो, बिजुली, खानेपानी र टेलिफोन भन्ने बुझिन्छ । खनिज उत्खनन र प्रशोधन कार्यमा अत्याधिक विद्युत्को आवश्यकता पर्दछ । पछिल्लो समयमा विद्युत् उत्पादन कार्य बढ्दै गएकोले खनिजमा आधारित उद्योगहरू बढ्न जाने सम्भावना बढेको छ । तथापि खनिज खोज्ने, खनिजको गुणस्तर थाहा पाउन सक्ने, परिमाण निकाल्न सक्ने कार्यको लागि दक्ष प्राविधिक आवश्यक हुन्छ । तर नेपालमा हालसम्म पनि खनिजमा कार्य गर्न सक्ने जनशक्ति ज्यादै न्यून रहेको छ । यो सम्बन्धि विधामा काम गर्न सक्ने विज्ञहरू धमाधम विदेश पलायन भएका छन् भने विदेशबाट उक्त ज्ञान भएका व्यक्तिलाई स्वदेश फर्काउन सक्ने अवस्था पनि बन्न सकेको छैन । अर्कोतर्फ यो विषय आफैमा चाखलाग्दो र रोजगारीको अवसर हुँदाहुँदै पनि स्कुल तहको पाठ्यक्रममा यो विषयको बारे ज्ञान दिन नसक्दा नयाँ पुस्ताका विद्यार्थीहरूको रोजाइमा यो विषयले स्थान पाउन सकेको छैन ।

खनिज जमिनमा के कसरी फैलिएको छ, के कस्तो भौगर्भिक संरचना वा अवस्थाले नियन्त्रण गरेको छ, कति परिमाणमा हुन सक्छ जस्ता खनिजको उत्पत्ति र बनावट थाहा पाउन भौगर्भिक नक्साङ्कन गर्नुपर्ने हुन्छ । देशभरिको भौगर्भिक नक्साङ्कन गर्ने कार्य खानी तथा भू-गर्भ विभागले गर्दै आएको छ । तर उक्त नक्सामा खनिजभन्दा पनि भौगर्भिक संरचनालाई बढी ध्यान दिएर बनाएको देखिन्छ । त्यसैले पनि प्रकाशित नक्सामा आधारमा खनिजको वस्तुस्थिति बुझ्न कठिन छ । धेरै ठाउँमा भौगर्भिक नक्साङ्कन कार्य हुने बाँकी छ । देशको कतिपय भू-भागमा खनिजको अवस्था के छ भन्ने प्रारम्भिक तथ्याङ्क समेत उपलब्ध छैन । उपलब्ध भएको

स्थानबाट ल्याइएका नमूनाहरूलाई प्रयोगशालामा अध्ययन गर्नुपर्ने हुन्छ। नेपालमा विश्वसनिय किसिमको रासायनिक परीक्षण गर्ने प्रयोगशालाको समेत अभाव छ।

खनिज अन्वेषण र उत्खननको जिम्मेवारी

नेपालको संविधान २०७२ को भाग ४ धारा ५१ (६) (१) अनुसार देशमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत साधनको संरक्षण, सम्बर्द्धन र वातावरण अनुकुल दिगो रूपमा उपयोग गर्ने र स्थानीयलाई प्राथमिकता र अधिकार दिँदै प्रतिफलहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने उल्लेख गरिएको छ। त्यसैगरी नेपालको संविधानको भाग-५, धारा (५७) (१) मा राज्यशक्तिको बाँडफाँट अन्तर्गत संघको अधिकार अनुसूची-५ मा प्रदेशको अधिकार अनुसूची-६ र संघ र प्रदेशको अधिकार अनुसूची-७ मा उल्लेख गरिएको भने स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धी अनुसूची-८ मा उल्लेख छ। अनुसूची-६ अनुसार खानी अन्वेषण र व्यवस्थापनको अधिकार प्रदेशलाई दिइएको छ तर प्रदेशमा न त खानी तथा भूगर्भसँग सम्बन्धित कुनै निकाय छ न त विज्ञ भूगर्भविद तथा माइनिङ इन्जिनियर नै। जसको कारण खनिज पदार्थ खोज्ने र उत्खनन गर्ने तथा खनिजमा आधारित उद्योग धन्दाहरू सञ्चालन गर्ने क्षमता प्रदेशहरूमा छैन। प्रदेशमा खनिज सम्बन्धि नीति निर्माण नहुँदासम्म उक्त कार्य संघले गर्दै आएको छ। नेपालको संविधानको अनुसूची-७ मा उद्योग तथा खनिज सम्बन्धी अधिकार संघ र प्रदेशको साझा अधिकार सूचीमा उल्लेख गरिएकोमा हाललाई उक्त प्रावधान ठीक देखिए पनि प्रदेशको विकास अवधारणाअनुसार हालसम्म खनिज सम्बन्धि प्रदेशको आफ्नै नीति नहुनु विडम्बना हो। अब स्थानीय निकायतिर फर्की। अनुसूची-८ मा उल्लेख भएअनुसार स्थानीय तहको अधिकार अन्तर्गत खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण भन्ने मात्र उल्लेख छ। यसलाई राम्रोसँग व्याख्या गर्नुपर्ने हुन्छ। हालको अवस्थामा नदीजन्य पदार्थहरू जस्तै नदिले थुपारेको वालुवा, गिट्टी, ढुङ्गाहरू, माटो आदिलाई प्रयोग गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारले लिएको छ। उक्त प्रयोजनका लागि स्थानीय सरकार (गाउँपालिका/नगरपालिका आदि) ले आफ्नै मापदण्ड अनुसार वातावरणीय प्रतिवेदन (IEE/EIA) गराएर ठेक्का लगाउने गर्दछ। जसमा वार्षिक राजस्व तोकिन्छ। प्रत्येक टिप्परअनुसारको राजस्व सङ्कलन गर्नुपर्नेमा वार्षिक ठेक्का दिँदा एकातिर अनियमितता बढी हुने र अर्कोतिर राजस्व कम उठ्ने हुँदा स्थानीय सरकारलाई नोक्सान पर्ने देखिन्छ। खानीजन्य साधारण निर्माणमुखी खनिज पदार्थ (ढुङ्गाको उत्खनन) गर्ने सम्बन्धमा भने स्थानीय र संघ बिचको सहमति भई उक्त कार्य अगाडि बढाइएको छ। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले महानगरपालिका, उप-महानगरपालिका, नगरपालिका तथा गाउँपालिका सबैलाई पत्राचार गरी खानीजन्य निर्माणमुखी खनिज पदार्थको उत्खनन सम्बन्धमा स्थानीय निकायले आयोजनाको कार्य योजना, प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण प्रतिवेदन र सोको ToR संलग्न कागजातसहित आफ्नो निकायमा आवश्यक जनशक्ति नभएको कारण दर्साई सोको स्वीकृतिका लागि खानी तथा भू-गर्भ विभागबाट स्वीकृति लिनु भन्ने सर्कुलर गरेको पाइएको छ। यसका लागि खानी सञ्चालन गर्न चाहने व्यक्ति वा संस्थाले सर्वप्रथम खानीको विस्तृत कार्य योजना वातावरणीय प्रतिवेदन र सोको ToR संलग्न गरी स्थानीय निकाय समक्ष निवेदन दिने र स्थानीय निकायले आफूसँग उक्त स्वीकृतिका लागि दक्ष जनशक्ति नभएको कारण दर्साएर खानी तथा भू-गर्भ विभागलाई अनुरोध गर्ने प्रावधान छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो आदि जस्ता खानीजन्य वस्तुहरूको सर्वेक्षण, उत्खनन तथा उपयोगको दर्ता, अनुमति, नविकरण, खारेजी र व्यवस्थापन स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र

पर्ने व्यवस्था भएकोमा हालसम्म स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को नियमावली बनि नसकेको तथा उक्त कार्यको लागि कुनै निर्देशिका वा कार्यविधी नरहेकोले थप कानुनी व्यवस्था नहुँदासम्म सो बमोजिम हुनेगरी हाललाई खानी तथा भू-गर्भ विभागसँग सहकार्य गरी खनिज कार्य भएको छ । यस प्रयोगार्थ खानी तथा भू-गर्भ विभागले प्रचलित खानी तथा खनिज पदार्थ ऐन २०४२ तथा खानी तथा खनिज पदार्थ नियमावली २०५६ अनुसार कार्य गर्दै आएको छ । सङ्घीय सरकारको अवधारणा अनुरूप जाने हो भने स्थानीय निकायबाट अनुमतिका लागि विभाग आउनुपर्ने र विभागबाट निरीक्षण र मूल्याङ्कनका लागि स्थानीय निकाय जानु पर्ने हुँदा खनिज कार्यमा ढिलासुस्ती हुन जाने प्रष्ट बुझिन्छ । प्रत्येक स्थानीय निकायमा पुगी कार्य गर्न विभागमा जनशक्ति पनि छैन ।

राजस्व बाँडफाँट

सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनको लागि वित्तीय सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्नु अपरिहार्य हुन्छ भन्ने अवधारणा अनुरूप नेपालमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको छ । नेपालले संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई एक स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित गरी वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षणको जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ । मुलुकमा उपलब्ध वित्तीय स्रोत र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीलाई संवैधानिक तथा कानुनी परिधिभित्र रही तीन तहका सरकारहरू बिच बाँडफाँट गर्ने आधार र ढाँचा तयार गर्ने, सिफारिस गर्ने, सुझाव दिने तथा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने संवैधानिक भूमिका आयोगले निर्वाह गर्दै आएको छ । त्यस्तै गरी प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा तीन तहको सरकारको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने, तीन तहका सरकारहरूबिच उठ्न सक्ने सम्भावित विवादको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने तथा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा समेत अध्ययन अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी पनि वित्त आयोगले प्राप्त गरेको छ । वास्तवमा तीनै तहका सरकारको कार्य जिम्मेवारी र राजस्व अधिकारलाई संविधानले एकल र साभा अधिकारको रूपमा व्यवस्थित गर्न खोजेको छ । वित्त आयोगलाई संविधान र कानुनले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट सञ्चालित रोयल्टी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबिच बाँडफाँटको आधार तय गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ । यस्तो बाँडफाँट अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई क्रमशः ५० प्रतिशत, २५ प्रतिशत र २५ प्रतिशत हुने प्रावधान छ । खानी तथा खनिज रोयल्टी बाँडफाँटको लागि खानी तथा खनिज पदार्थ रहेको भौगोलिक अवस्थितिलाई ५० प्रतिशत, प्रभावित क्षेत्रको क्षेत्रफललाई ३० प्रतिशत र प्रभावित जनसङ्ख्यालाई २० प्रतिशत भार दिइएको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा (७) को उपदफा (१) बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच सङ्घीय कानुन बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै उक्त रोयल्टी वापतको रकम मध्ये नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने रकम सङ्घीय सञ्चित कोषमा, प्रदेशले प्राप्त गर्ने रकम सम्बन्धित प्रदेश सञ्चित कोषमा र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने रकम स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने गरी उपलब्ध गराउने प्रावधान छ । नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिसमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्राभावित हुने प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई त्यसरी प्राभावित भएको

अनुपातमा समन्वयाधिक रूपमा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टीको बाँडफाँट तथा वितरण गर्ने कानुनी प्रावधान खडा गरेको छ । प्राकृतिक स्रोत रहेका स्थानलाई विशेष प्राथमिकतामा राखी रोयल्टी बाँडफाँट गर्ने नियम बनाइएको छ ।

छलफल तथा निष्कर्ष

प्राकृतिक स्रोत अन्तर्गत खनिज एक महत्त्वपूर्ण स्रोत हो । यसको खोजी र वैज्ञानिक प्रयोगले समृद्धिको ढोका खुल्छ । खनिज उत्खनन र प्रयोगको कार्य पारदर्शी र विवाद रहित बनाउन नीति र कार्ययोजनामा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ । खनिजबाट सिर्जना हुन सक्ने द्वन्द्वलाई ध्यानमा राखी कानुन र निर्देशिका निर्माण गरी लागु गर्नु पर्दछ । खनिज उत्खनन गर्दा स्थानीयलाई उचित मुआब्जा दिने, प्राकृतिक वातावरणलाई ध्यान दिने, स्थानीयलाई रोजगारीमा सम्म्लन गराउने जस्ता कार्यहरूलाई केन्द्रमा राख्नु पर्दछ ।

नदीजन्य खनिजको हकमा स्थानीय निकायले वार्षिक ठेक्का दिने प्रचलनले राजस्व सङ्कलनमा नोक्सानी पर्दछ । त्यसैले उत्खनन वा प्रयोग हुने परिमाणलाई आधार मानेर राजस्व सङ्कलन गर्नु वैज्ञानिक देखिन्छ । खानी जन्य साधारण निर्माणमुखी सामग्रीमा समेत ठेक्का दिने प्रचलन सरासर गलत हो । स्थानीय निकाय र खानी तथा भू-गर्भ विभाग बिच निरीक्षण तथा अनुगमन प्रभावकारी बनाउन समन्वय गर्नु पर्दछ । अन्यथा उत्खननकर्ताहरूले भूगोल किसिमले दुङ्गा, गिटी, बालुवा भिक्नाले एकातिर वातावरणमा प्रतिकुल असर पर्ने त अर्कातिर खनिजको अत्याधिक दोहोर्न हुन जाने तथा अवैध ढङ्गले तोके भन्दा बढी सामग्री उत्खनन गर्ने सम्भावना देखिन्छ । कतिपय स्थानीय तहमा नदीजन्य पदार्थकै सरोवरी हुने गरी खानीजन्य पदार्थलाई समेत ठेक्कामा दिने गरेकोले राजस्व सङ्कलनमा बाधा पुगेको छ । नदीजन्य होस् वा अन्य खनिजमा होस् खानी क्षेत्र तोकेर राजस्व लिनुपर्ने प्रावधान हुनु पर्नेमा वार्षिक कर उठाउने प्रचलन आफैमा पारदर्शी हुँदैन ।

प्रत्येक टिपर परिमाण अनुसार राजस्व उठाउने प्रणाली लागु गर्नु पर्दछ । नदी जन्य र खानी जन्य पदार्थको स्थलगत वर्गीकरणको लागि निर्देशिका तयार गरी लागु गर्नु पर्दछ । जस्तै नदीको बगर क्षेत्रमा रहेको पदार्थलाई नदीजन्य भनिन्छ भने यसले प्राचीन समयमा जम्मा गरेको टेरेस (Terrace) लाई खानी जन्यमा राखिन्छ । रोयल्टीको सन्दर्भमा खानी जन्य जुनसुकै किसिमका पदार्थको उत्खननमा पनि स्थानीय निकायले सुरमै १० प्रतिशत स्थानीय विकास शुल्क लिने र बाँकी रोयल्टीको ५० प्रतिशत संघ, २५ प्रतिशत प्रदेश, र २५ प्रतिशत स्थानीय निकायमा पठाउने प्रावधान रहेकोले स्थानीयले दुई पटक रोयल्टी पाउने देखिन्छ । कतिपय अवस्थामा स्थानीय निकायले निकासी कर मात्र उठाउने हुँदा राजस्व सङ्कलनमा प्रभाव परेको छ । अर्कोतर्फ, स्थानीय निकायले ठेक्का दिएर होस् वा निकासी करबाट होस् प्राप्त गरेको रकम प्रदेशमा दिनु पर्ने वा नपर्ने वा के कसरी स्थानीय र प्रदेश बिचमा बाँडफाँट गर्ने विषयमा समेत कानुनको अभाव देखिन्छ । प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी रकम, सो सम्बन्धी विषय तथा क्षेत्रको संरक्षण, संवर्द्धन र विकासमा उपयोग तथा व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । तर वित्त आयोगले सिफारिस गरे बमोजिमको रोयल्टी रकमबाट प्राकृतिक स्रोत तथा जनसङ्ख्याको हितमा उपयोग भएको छ वा छैन भन्ने सम्बन्धित निकायबाट अभिलेख तयार भएको देखिँदैन । फलस्वरूप कतिपय उद्योगहरूले नियम विपरित वातावरणमा प्रतिकुल प्रभाव पर्ने गरी खनिजको उत्खनन गरिरहेका छन् । यसले गर्दा स्थानीय बासिन्दाको स्वास्थ्य तथा वन्यजन्तुको बासस्थानमा प्रतिकुल प्रभाव पर्ने अवस्था आउन सक्दछ । अर्कोतर्फ कतिपय स्थानीय तथा प्रदेशले रोयल्टीको हिस्सा नै प्राप्त गर्न नसकेको भन्ने

गुनासो समेत रहेको छ । रोयल्टी जम्मा गर्न नेपाल सरकारले खडा गरेको सङ्घीय विभाज्य कोषमा रहेको रकम प्रदेश र स्थानीय तहलाई समयमै निकास दिनु पर्ने हुन्छ भने रोयल्टी प्राप्त निकायले पनि उक्त रकमलाई वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममा समावेश गरी पारदर्शी ढङ्गले खर्च गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ । उक्त रकम खर्च गर्दा प्राकृतिक स्रोतको भौगोलिक अवस्थितिको व्यवस्थापन, प्रभावित क्षेत्रको सुरक्षा र सम्बर्द्धन र प्रभावित क्षेत्रमा बसोबास गर्ने मानिस वा समुदायको हितलाई केन्द्रमा राख्नु पर्दछ । यसका अतिरिक्त रोयल्टी वापतको रकम सम्बन्धित खनिज स्रोतको संरक्षण, सम्बर्द्धन र विकासमा उपयोग गर्नु पर्दछ । रोयल्टी रकम प्रशासनिक तथा अन्य कार्यमा उपयोग गर्न हुँदैन । खानी तथा खनिजबाट प्राप्त रोयल्टी रकम निम्नानुसारका शीर्षकमा खर्च गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ ।

- क. खनिज पदार्थको उत्खनन, उत्पादन, निरीक्षण, प्रवर्द्धन, सम्बर्द्धन र विकास सम्बन्धी कार्य गर्न,
- ख. खनिज पदार्थ ढुवानी, सडकपेटी निर्माण कार्य गर्न,
- ग. खनिज क्षेत्र वरिपरि स्थानीय बासिन्दाहरुको लागि वैकल्पिक पैदल मार्ग निर्माण गर्न,
- घ. खानी सञ्चालनका समयमा विद्यालय एवम् वस्ती क्षेत्रमा आवत-जावतका लागि सडक पार गर्न आकाशे पुल निर्माण गर्न,
- ङ. उत्खनन क्षेत्रमा छेकवार निर्माण तथा व्यवस्थापन कार्य गर्न,
- च. खानीबाट निस्कासित विकार व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य गर्न,
- छ. खनिज क्षेत्रको सहजीकरण सम्बन्धी कार्य गर्न,
- ज. खनिज उत्खनन स्थलदेखि उत्पादन स्थलसम्मको वातावरणीय संरक्षण एवम् प्रवर्द्धन तथा सो क्षेत्रमा पर्न सक्ने जोखिम न्यूनीकरण कार्यक्रम गर्न,
- झ. खनिज क्षेत्रबाट प्रभावित समुदायको लागि सचेतना एवम् रोजगार प्रवर्द्धन सम्बन्धी कार्यक्रम गर्न,
- ञ. खनिज पदार्थको अभिलेख व्यवस्थापन कार्य गर्न आदि ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले माथिका बुँदाहरुमा रोयल्टी वापतको रकम खर्च गर्ने क्षेत्र तोकेको भए पनि सोअनुसार कार्य भए नभएको विषयमा अनुसन्धान गरी समयमै ध्यान नदिए यसले आपसमा द्वन्द्व सृजना गर्ने, वातावरण बिनास हुँदै जाने र खनिजमा आधारित स्थापित उद्योगहरु बन्द हुँदै जाने स्थिति सृजना हुन सक्दछ । त्यसैले खनिजको परिचालन, व्यवस्थापन र नियमन सम्बन्धमा सङ्घीय संरचना बमोजिमका तीनै तहका सरकारको स्पष्ट भूमिका सहित यसको सञ्चालन, व्यवस्थापन र नियमन गर्ने वैज्ञानिक तौरतरिका र कानूनको खाँचो देखिन्छ । अर्कोतर्फ खनिज पदार्थलाई जर्जरजस्त वन पैदावारमा राखी ऐनका दफाहरु बाझिनु र रोयल्टीको विषयमासमेत उद्यमीहरुलाई उचित सूचना दिन नसक्नु न्यायपूर्ण नभएकोले यसलाई तत्काल समाधान गरी विश्वव्यापी मान्यता अनुरूप भौगर्भिक सम्पदालाई वन पैदावारको सूचीबाट हटाइ उद्योग मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको खानी तथा भू-गर्भ विभागलाई खनिज सम्बन्धी कार्य गर्ने पूर्ण अधिकार प्रत्यायोजन गर्नु पर्दछ ।

सुभावरु

१. सरकारले देशको खनिज क्षेत्रको दिगो विकासका लागि राष्ट्रिय खनिज नीति बनाउनु पर्दछ जसमा अल्प, मध्य र दीर्घकालिन योजनाहरु समावेश गरिनु पर्दछ। वर्तमान नीति र अवस्थाबाट अगाडि बढे देश अवको एक शताब्दीमा पनि खनिजमा परनिर्भर नै हुने निश्चित छ।
२. खनिज अन्वेषण र सर्वेक्षणमा ठूला लगानी र लामो समय लाग्ने हुँदा यस क्षेत्रमा सर्वप्रथम सरकारले नै लगानी गर्नु पर्दछ। लगानीका क्षेत्र अन्तर्गत पूर्वाधार, ऊर्जा, जनशक्ति उत्पादन स्थलगत अध्ययनको लागि वैज्ञानिक उपकरण र यन्त्रहरु तथा विश्वसनीय प्रयोगशाला स्थापना आदि पर्दछन्।
३. वन, वातावरण र खानी बिचको दोहोरो/तेहरो कर नीति र प्रणालीमा संशोधन गरी उद्यमीहरुको लागि उचित कानुन र सुरक्षाको प्रत्याभूति सृजना गरी खनिजमा लगानी गर्ने वातावरण निर्माण गर्नु पर्दछ।
४. खनिजको विषयमा विद्यमान अवैध कारोवार, अपारदर्शिता, अनियमितता आदिको निराकरणका लागि उचित कानुन, निर्देशिका र अनुगमनको बैज्ञानिक प्रणाली बनाइ कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ।
५. देशको पूरै भू-भागको व्यवस्थित ढङ्गले खनिज अन्वेषण र विकास गर्न भौगर्भिक नक्साङ्कन गरिनु पर्दछ। उक्त नक्साङ्कनलाई बैज्ञानिक, भरपर्दो र विश्वसनीय बनाउन विज्ञ समूहबाट प्रमाणिकरण गर्ने व्यवस्था गरिन पर्दछ।
६. खनिजबाट प्राप्त रोयल्टी वापतको रकम खनिज विकासकै लागि प्रयोग गरी देशको वेरोजगारी समस्या हल गर्न र राज्यलाई समृद्ध बनाउन प्रयोग गरिनु पर्दछ।
७. केन्द्रमा रहेको एक मात्र खानी तथा भू-गर्भ विभागबाट देश भरिको सम्पूर्ण खनिज सम्बन्धी कार्य गर्न नसकिने हुँदा प्रदेश स्तरीय खानी तथा भू-गर्भ विभाग स्थापना गर्नु आवश्यक छ। त्यसैगरी स्थानीय निकायमा समेत कम्तीमा एक जना भू-गर्भविद्को दरवन्दी सृजना गरी कार्य गर्न सके देशले खनिज विकासमा फड्को मार्न सक्ने छ।

पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी र पर्यटन क्षेत्रको विकासमा यसको उपयोग

- अनिश दाहाल^१

पर्वतारोहणको परिचय

पर्वतारोहण प्रमुख साहसिक क्रियाकलापहरूमध्ये एक हो । हिमाल आरोहणबाट प्राप्त हुने व्यक्तिगत आनन्दका लागि वा हिमश्रृङ्खलाको कुनै निश्चित चुलीमा पुग्ने चुनौतीपूर्ण उद्देश्य लिई औजार उपकरणको सहायताले हिमालको चुचुरोमा पुग्ने कला तथा विज्ञान नै पर्वतारोहण हो । हिमालको टुप्पोमा पुग्ने व्यक्तिलाई पर्वतारोही भनिन्छ । पर्वतारोहण जोखिम तथा प्रोत्साहन सिद्धान्तमा आधारित छ । यसको अर्थ पर्वतारोहणमा जति धेरै जोखिम रहन्छ त्यति नै बढी प्रोत्साहन एवम् प्रशंसा प्राप्त हुन्छ । एउटा पदयात्रीको भन्दा सगरमाथाको आरोहण प्रयास गर्ने आरोहीको ठूला नाम र प्रसिद्धि हुन्छ यद्यपि यी दुबै कार्यहरू आफैमा साहसिक छन् । पृथ्वीको जम्मा २०% भूभाग हिमालले ओगटेको छ त्यसैले पनि पर्वतारोहण एक साहसिक कार्यको रूपमा प्रसिद्ध छ । आरोहण अनुमति शुल्क, सहायक र पथप्रदर्शको रूपमा रोजगारी, आरोहण सामग्रीको व्यापार जस्ता आर्थिक गतिविधिबाट पर्वतीय मुलुकहरूले राम्रो आम्दानी प्राप्त गर्न सक्दछन् । यसरी वैश्विक अर्थतन्त्रमा पर्वतारोहणको महत्त्वपूर्ण योगदान रहेको पाइन्छ ।

पर्वतारोहणको वैश्विक परिदृश्य

हिमालहरू पृथ्वीको सतहका महत्त्वपूर्ण अवयवहरू हुन् । हिमाल कुनै मुलुकको भौगोलिक सीमानाभित्र सीमित रहे तापनि मानव जातिका लागि यिनको महत्त्व केवल भूराजनीतिमा मात्र सीमित छैन । उदाहरणको लागि भौगोलिक रूपमा हेर्दा एसियाका सात मुलुकमा मात्र हिमालय पर्वत श्रृङ्खला रहेको पाइन्छ तर ती अग्ला हिमालबाट निस्सृत नदीहरूले दक्षिण पूर्वी एसियाका प्राय सबै मुलुकलाई ताजा पानीको सुविधा प्रदान गर्नुका साथै यस क्षेत्रलाई मनसुन वर्षाले सिञ्चित गराउँदै आएका छन् ।

माथि उल्लेख गरे जस्तै पृथ्वीको करिब २० प्रतिशत भूभाग हिमालहरूले ओगटेका छन् । विश्वका केही प्रमुख हिमश्रृङ्खला र तिनीहरूको अवस्थिति यसप्रकार छन् ।

विशेष गरी हिमालय, आल्पस र एन्डिज हिमश्रृङ्खला पर्वतारोहण र पर्वतीय पर्यटनका लागि बढी प्रख्यात छन् । विश्वका अग्ला शिखरहरूको बाहुल्यताका कारण पर्वतारोहणमा रुची राख्नेहरूले हिमालय श्रृङ्खलालाई बढी मन पराउने गरेको पाइन्छ । आल्पस तुलनात्मक रूपमा होचो र पहुँचयोग्य भएकोले युरोपको खेल मैदानको (The Playground of Europe) रूपमा चिनिन्छ । आल्पस स्कीइङ, स्नोबोर्डिङ, प्यारा-अल्पिनिज्म (हिमाल आरोहण र प्याराग्लाइडिङको मिश्रण) जस्ता गतिविधिको लागि प्रसिद्ध छ । एन्डिज धेरै टाढा रहेकोले केही ज्वालामुखि पर्वतहरूमा आरोहण हुने गरेको छ भने संसारका केही उत्कृष्ट पदयात्राहरू एन्डिजमा अवस्थित छन् ।

^१ अध्यक्ष, हिमालयन इन्सिच्युट अफ टुरिजम एजुकेशन एण्ड डेभलपमेन्ट (HITED)

तालिका १ - विश्वमा हिमश्रृङ्खला र हिमालहरू

क्र.सं.	महादेश	हिमश्रृङ्खला	उच्च शिखरहरू
१	एसिया	Himalaya, Karakoram, Hindukush, Tian Shan, Ural, Altai, Pamir	Everest, K2, Jengish Chokusu, Narodnaya, Belukha, Muztagata
२	दक्षिण अमेरिका	Andes, Sierra Nevada de Santa Marta, Cordillera Blanca, Cordillera Occidental, Serra do Mar, Cordillera Paine, Cordillera Oriental	Aconcagua, Pico Simón Bolívar, Huascarán, Nevado Sajama, Pico Paraná, Cerro Paine Grande, Nevado de Illimani
३	युरोप	Alps, Caucasus, Pyrenees, Apennine, Scandinavian mountains, Dolomites, Balkan	Mont Blanc, Elbrus, Aneto, Corno Grande, Kebnekaise, Marmolada, Botev
४	उत्तर अमेरिका	Rocky Mountain Range, Appalachian Mountain, Sierra Nevada, Alaska, Cascade, Brooks, Sierra Madre Occidental	Elbert, Mitchell, Whitney, Denali, Rainier, Isto, Cerro Gordo
५	अफ्रिका	Atlas Mountains, Drakensberg, Rwenzori Mountains	Toubkal, Thabana ntlenyana, Stanley
६	ओसेनिया	Great Dividing Range, Sudirman Range	Kosciuszko, Puncak Jaya
७	अन्टार्कटिका	Transantarctic Mountains	Kirkpatrick

अर्थतन्त्र र आम्दानीको सन्दर्भमा विश्व पर्वतारोहण

अर्थतन्त्रमा पर्वतारोहणको विश्वव्यापी हिस्सा विशाल नहुन सक्छ तर यसको मतलब यो नगण्य छ भन्ने पनि होइन। पर्वतारोहण आम्दानीको सबै भन्दा उल्लेखनीय विशेषता नै स्थानीय जनता र समुदायहरू समक्ष प्रत्यक्ष रूपमा पुग्न हो। यस अवधारणालाई एक उदाहरणबाट यसरी बुझ्न सकिन्छ।

यदि अमेरिकाका आरोहीहरूले सगरमाथा आरोहण गर्ने निर्णय लिन्छन् भने उनीहरू पहिले इन्टरनेट मार्फत (अधिकांश कम्पनीको वेबसाइट र आरोहण प्याकेजहरू मार्फत) नेपालमा रहेको आरोहण सञ्चालकलाई (Expedition Organizer) सम्पर्क गर्दछन्। एउटा आरोहण अभियानको लागत सामान्यतया: ४० हजारदेखि १ लाख डलरसम्म हुन्छ। यस रकमबाट ११ हजार डलर सगरमाथा आरोहण रोयल्टीको रूपमा सरकारलाई जान्छ। बाँकी रकम कम्पनीले केही मुनाफाको रूपमा आफुले राखी अरु रकम आफ्ना ग्राहकहरूका लागि विभिन्न प्रबन्ध गर्नका लागि उपयोग गर्दछन्। पथप्रदर्शक, साहयक, आरोहण उपकरणहरू, रासन, पानी, भरिया तथा ढुवानी आदिको प्रबन्ध यही रकमबाट हुन्छ।

अन्तराष्ट्रिय उडानबाट नेपाल आएपछि आरोहीहरू सोलुखुम्बुको ग्रामीण इलाका हुँदै सगरमाथाको आधार शिविरमा पुग्दछन्। बाटोमा पर्वतारोहीहरूले स्मारिकाहरू, स्थानीय हस्तकलाका सामग्रीहरू किन्छन्। सार्वजनिक विद्यालय, गुम्बा, स्थानीय क्लबलाई चन्दा दिन्छन्। यसरी स्थानीय समुदायलाई प्रत्यक्ष आम्दानी प्राप्त हुन्छ। यस बाहेक पथप्रदर्शक र भरियालाई टिप्स दिने चलन पनि रहेको छ। यसबाट उनीहरूको आयस्तर सुधार गर्न सहयोग पुग्दछ। यसरी पर्वतारोहण अभियानले स्थानीय जनता र समुदायलाई सबैभन्दा बढी सहयोग गर्दछ।

आल्पसको सन्दर्भमा कुरा गर्दा हरेक वर्ष करिब ६ देखि ८ करोड मानिसहरु आल्पस भ्रमण गर्दछन् । आल्पसको पर्यटन गतिविधिहरुबाट वार्षिक करिब ५०.७७ अरब अमेरिकी डलर कारोबार र १० देखि १२ प्रतिशत रोजगारी सिर्जना गर्दछन् । यो योगदान मूल्य नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनको भण्डै दोब्बर हुने देखिन्छ । आल्पसमा ६ सयभन्दा बढी स्की रिसोर्टहरु र १० हजार स्की व्यवसायहरु छन् । फ्रान्स, स्वीट्जरल्याण्ड, अस्ट्रिया र इटालीले युरोपको स्कीइड क्षेत्रको ८५ प्रतिशतभन्दा बढी हिस्सा ओगट्छन् । यी चार देशमध्ये जाडो याममा फ्रान्समा हुने कारोबार सबैभन्दा बढी रहन्छ । यसरी हिमाल र पर्वतारोहण गतिविधिले आल्पसको अर्थतन्त्रमा ठूला योगदान पुऱ्याउँछ ।

एन्डिजमा गरेको अध्ययनबाट सन् २०१७ मा पेरुको संरक्षित प्राकृतिक क्षेत्रमा पर्यटन गतिविधिले ७२ करोड अमेरिकी डलर सिर्जना गरेको महत्त्वपूर्ण तथ्य फेला परेको थियो । पेरु एन्डिज पर्वत श्रृङ्खला हुने देशमध्ये एक हो । यहाँका संरक्षित प्राकृतिक क्षेत्रहरुले अधिकांश हिमालहरु र उच्च उचाईका हिमाली गन्तव्यहरु समेटेका छन् । संरक्षित प्राकृतिक क्षेत्र र त्यस आसपासबाट करिब ३६ हजार रोजगारी अवसर सिर्जना भएका थिए । यसबाट स्थानीय समुदायलाई ज्याला एवम् पारिश्रमिकको रूपमा १६.५ करोड अमेरिकी डलर प्रत्यक्ष आय सिर्जना भएको थियो । सन् २०१७ मा संरक्षित प्राकृतिक क्षेत्रबाट प्राप्त भएको आर्थिक लाभ राज्यकातरफबाट ती संरक्षित प्राकृतिक क्षेत्रको सञ्चालन र व्यवस्थापनमा गरेको लगानीको ४० गुणा बढी थियो ।

यी र यस्तै तथ्यहरुबाट संसारमा विभिन्न मुलुकहरुले हिमाल र पर्वतारोहणलाई राष्ट्रिय आम्दानीको बलियो स्रोतको रूपमा उपयोग गर्दै आएको कुरा स्पष्ट हुन्छ । यसैगरी अर्को उल्लेखनीय पक्ष भनेको पर्यटन र पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने आम्दानीको अधिकांश हिस्सा स्थानीय निकायहरुले आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि उपयोग गर्ने गर्दछन् ।

सन् २०१९ मा विश्वव्यापी रूपमा पर्यटन व्यवसायको आम्दानी १४.८ खर्ब अमेरिकी डलर रहेको थियो । कोभिड महामारीका कारण सन् २०२० मा आम्दानी घटेर ५.४६ खर्ब अमेरिकी डलर पुगेको थियो भने सन् २०२१ मा पर्यटन क्षेत्रको पुनरुत्थान पछि आम्दानी ६.०२ खर्ब अमेरिकी डलर पुगेको थियो । यसको ठूला हिस्सा साहसिक पर्यटन र पर्वतारोहणले ओगट्ने गर्दछन् ।

हिमालहरुको रोयल्टी शुल्कसम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय अभ्यासको अध्ययन

ऐतिहासिक कालमा पर्वतारोहणलाई समाजका ठालुहरुको खेल वा मनोरञ्जन गतिविधिको रूपमा बुझ्ने गरिन्थ्यो । जटिल भूगोलका कारण पर्वतारोहणको तयारीका लागि प्रशस्त वित्तीय एवम् मानवीय स्रोतको आवश्यकता पर्ने भएकोले त्यसरी बुझ्ने गरिएको हो । पर्वतारोहण गतिविधिको व्यवसायीकरण भए पश्चात् निजी कम्पनीहरुले पथ प्रदर्शक, भरिया, औँजार उपकरणहरुको प्रबन्ध गर्ने तथा व्यावसायिक प्रतिस्पर्धा बढेसँगै पर्वतारोहण लागत पनि कम हुँदै गएको देखिन्छ ।

रोयल्टीको सन्दर्भमा हिमालयन पर्वतहरुको मौलिकताले गर्दा रोयल्टी पनि उच्च रहेको छ । हिमालय क्षेत्रमा ७ हजार र ८ हजार मिटरका पर्वतहरु धेरै छन् । संसार भरीमा सबै भन्दा महँगो पर्वतारोहण रोयल्टी हिमालय श्रृङ्खलाका पर्वतहरुमा रहेको छ । संसारका अन्य क्षेत्रमाभन्दा यहाँको रोयल्टी दर एकदमै उच्च छ ।

काराकोरमको ८००० मिटरभन्दा अग्ला हिमालको आधिकारिक रोयल्टी दर १२ सय अमेरिकी डलर रहेको छ। यस अन्तर्गत ८ हजार मिटर अल्ला K2, नागा पर्वत, ब्रोड पिक, गसेरब्रम पहिलो र गसेरब्रम दोस्रो पर्दछन्। पर्वतारोहण रोयल्टीको लागि युरोपियन आल्पस तुलनात्मक रूपमा सस्तो छ। यहाँका अधिकांश हिमालको दर ४ सयदेखि ५ सय अमेरिकी डलरसम्म रहेको पाइन्छ। आल्पसको पर्वतारोहण रोयल्टीको आकर्षक पक्ष के छ भने यस अन्तर्गत अन्य सहायक क्रियाकलापहरू जस्तै स्कीड, स्नोबोर्डिङ, प्याराग्लाइडिङ आदि समेत समावेश गरिएको हुन्छ। तर सन् २०२२ मा फ्रान्सको सेन्ट जर्भेस नगरका मेयरले आरोहणका क्रममा हुन सक्ने दुर्घटनाबाट उद्धार तथा मृत्यु भएको अवस्थामा दाहसंस्कार समेतलाई विचार गरी गौटर रुटबाट मोन्ट ब्लाँ हिमाल आरोहणका लागि १५ हजार युरो अग्रीम जम्मा गर्नुपर्ने कुरा अघि सारेका छन्। मोन्ट ब्लाँ हिमाल आरोहणका क्रममा दुई सय बढी मानिसको मृत्यु भए पश्चात यो रणनीति अघि सारिएको हो।

एन्डिज हिमश्रृङ्खलामा पर्ने दक्षिण अमेरिकाको सबैभन्दा अग्लो हिमालको रूपमा चिनिने एकान्कागुआ चढ्नको लागि केही महँगो शुल्क सङ्कलन गर्ने गरिएको छ। यसको आधिकारिक दर ८ सय अमेरिकी डलर रहेको छ। पर्वतारोहणको सिजनमा व्यावसायिक आरोहण अभियानको लागि ५५ सय डलरसम्म लिने गरिएको छ। त्यस्तै एकान्कागुआको परिक्रमा अभियानको लागि ६५ सय डलर लिने गरिन्छ। स्थानीयबासी (अर्जेन्टिनियन) हरूको लागि केही सस्तो रोयल्टी तोकिने गरिएको छ।

ककेसस हिमाल आरोहणको लागि कुनै आधिकारिक रोयल्टी तोकिएको छैन। ककेसस हिमश्रृङ्खलाको अग्लो हिमालको रूपमा चिनिने एल्ब्रस चढ्नको लागि प्रशासनिक तथा कानुनी शुल्कहरू समेत गरेर करिब १ सय अमेरिकी डलर जति मात्र पर्न आउँछ। माउण्ट एल्ब्रस विवादित भए तापनि युरोपको सबैभन्दा अग्लो हिमालको रूपमा समेत चिनिन्छ।

विश्वव्यापी अभ्यासबाट सिक्न सकिने विषयहरूमध्ये पर्वतारोहण क्रियाकलापको व्यवस्थापन बापत रोयल्टी सङ्कलन हुने काम पनि एक हो। आल्पस र एन्डिज क्षेत्रमा रोयल्टीको दर त्यति महँगो छैन त्यससँगै पर्वतीय पर्यटनको प्रमुख आधारको रूपमा सेवाको विविधकरण, गुणस्तर, ग्राहकको सन्तुष्टी जस्ता पक्षलाई ध्यान दिइएको पाइन्छ। नेपालका हिमालहरूको सन्दर्भमा यी पक्षहरूलाई खासै ध्यान दिइएको पाइदैन।

पर्याप्त सूचनाहरूको अभावले गर्दा अन्य मुलुकको हिमालहरूबाट प्राप्त रोयल्टी आमदानीको थप उपयोगको बारेमा थप जानकारी प्रस्तुत गर्न सकिएको छैन। तर पनि बाह्य अभ्यास हेर्दा अल्पाइन क्लब, ट्रष्ट तथा राष्ट्रिय निकुञ्ज जस्ता निकायहरूले नै पर्वतीय क्रियाकलापहरू व्यवस्थापन सम्बन्धी उपयुक्त तरिकाहरू निर्धारण गरेको पाइन्छ। रोयल्टीको सङ्कलन र बाँडफाँटको कार्य पनि व्यवस्थापकीय जिम्मा पाएका संघ संस्थाहरूबाट हुने गरेको पाइन्छ।

यस अर्थमा पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने रोयल्टी रकम सरकारी निकायबाट सङ्कलन गरी स्थानीय निकायलाई समेत बाँडफाँट गर्ने कम्तिमा मुलुकहरू मध्ये नेपाल पनि पर्दछ।

पर्वतारोहणको नेपाली परिदृश्य

हिमालय पर्वतहरूको आरोहणको इतिहास एक शताब्दी भन्दा पनि पुरानो छ। अठारौँ शताब्दीको मध्यतिर Great Trigonometric Survey (GTS) बाट भारतमा हिमालयको आसपासको भूगोलको सर्भे र नक्साङ्कन गर्ने काम भएको थियो। यस सर्भेबाट बेलायती सर्भेकर्तालाई हिमालयको फैलावट र यसको विशालता बारेमा ठोस जानकारी प्राप्त भएको थियो। भारतीय हिमालय नै पहिलो पटक सर्भे भएका पर्वतहरू हुन्। त्यसपछि मात्र काराकोरम र नेपाली हिमालयको सर्भे भएको पाइन्छ। नेपाल र तिब्बत दुवै भूराजनीतिक

चासोको घेरामा रहेकोले GTS को लागि स्थानीय पण्डितहरूलाई तालिम दिई परिचालन गर्नुपरेको थियो । प्रतिबन्धित क्षेत्रमा यी पण्डितहरूले जासुसी जस्तो भूमिकामा रही पैदल हिडेर भूगोलको नक्साङ्कन गरेका थिए । यस क्षेत्रका अग्ला हिमालहरूको अन्वेषण गर्ने व्यक्ति यीनै पण्डितहरू हुन् ।

सर्भे र नक्साङ्कन सम्बन्धमा सगरमाथाको केही पृथक इतिहास छ । सन् १८४९ मा ट्राएङ्गुलेशन (Triangulation) अवलोकनको काम सुरु भई यसको गणनाबाट सन् १९५० मा पन्ध्रौं चुली (Peak XV) को उचाई २९,००२ फिट रहेको थाहा भएको थियो र यो नै संसारकै सबैभन्दा उच्च शिखर रहेको अनुमान गरिएको थियो । सन् १८५६ सम्ममा अन्य विस्तृत गणनाहरू गरिएको थियो र औपचारिक रूपमा घोषणा गरिएको सगरमाथाको उचाई २९,०२८ फिट रहेको थियो । हालै मात्र नेपाल र चीन संलग्न संयुक्त टोलीबाट सगरमाथाको सर्भे गरी अद्यावधिक उचाई २९,०३५ फिट (८८४८.८६ मिटर) रहेको तथ्य बाहिर ल्याइएको थियो ।

आठ हजार मिटर अग्ला हिमालहरूको आरोहण कार्य वरिष्ठ अल्पाइनिष्ट अल्वर्ट फ्रेडरिक (फ्रेड) ममेरीले पाकिस्तानको नागा पर्वत (८१२६ मिटर) को सन् १८९५ मा आरोहण प्रयास गरेसँगै सुरु भएको पाइन्छ । उक्त हिमाल आरोहणका क्रममा निजको मृत्यु भएको थियो । त्यस अभियानमा वरिष्ठ हिमालयन अन्वेषक एवम् आरोही C. G. Bruce को मातहतमा पाँचौं गोर्खा राइफलका सैनिकहरू रघुवीर थापा र गमन सिंह गुरुङको पनि साथ रहेको थियो । ममेरीसँगै यी दुवै जना सैनिकहरू हिम पहिरोमा पुरिएका थिए । यसलाई नै ८ हजार मिटर माथिको पहिलो आरोहण अभियानको रूपमा मानिएको छ ।

सगरमाथाको उचाई प्रकाशित भएको केही वर्षपछिबाट मात्र अग्ला हिमाल आरोहण गर्ने सोच विकसित भएको थियो । सन् १९२१ मा पहिलो टोली सगरमाथातर्फ पठाइएको थियो यसको मुख्य उद्देश्य अर्को वर्ष हुने आरोहणको लागि बाटो पहिल्याउनु रहेको थियो । सन् १९२४ मा सगरमाथाको उत्तरी बाटोबाट आरोहण प्रयास गरेका म्यालोरी र इर्भिन बेपत्ता भएका थिए । तथापि यिनीहरूले सगरमाथा आरोहण गरेका थिए भन्ने रहस्य कायमै छ । सगरमाथाको पहिलो सफल आरोहण किवि एडमन्ड हिलारी र तेन्जिङ नोर्गे शेर्पाले सन् १९५३ मे २९ मा गरेका थिए । तत् पश्चात् सगरमाथा आरोहण एक विश्वव्यापी चासोको विषय बन्यो र यसले नेपालको लागि पर्वतीय पर्यटन र पर्वतारोहणको लागि नयाँ ढोका खोल्‍यो ।

आजका मितिसम्म ५८०० मिटरभन्दा अग्ला १७९२ ओटा शिखरहरू पहिचान भएका छन् । तीमध्ये ४१४ ओटा मात्र आरोहणका लागि खुला गरिएका छन् । तर दुर्भाग्य सन् २०२१ मा ८२ ओटा मात्र आरोहण भएका छन् ।

नेपालमा व्यावसायिक पर्वतारोहणको विकास

सन् १९४९ मा नेपाली बाहिरी दुनियाको लागि खुला भएपश्चात् हिमालयको दक्षिण मोहडा पर्वतारोहणका लागि पहुँचयोग्य भएको हो । आठ हजारभन्दा माथिका हिमाल आरोहण गर्न चाहनेहरूका लागि हिमालयको दक्षिणी मोहडा रोजाइमा पर्ने गरेको छ । सुरुमा कुनै हिमाल एक सिजनका लागि कुनै एक देशको आरोहण अभियानका लागि बुक हुने गर्दथ्यो । जस्तो कि सन् १९५० र १९५१ का लागि बेलायती अभियानका लागि सगरमाथा बुक गरिएको थियो । त्यस्तै सन् १९५२ स्वीस टिमको लागि र सन् १९५३ पुनः बेलायतको लागि बुक भएको थियो । यसप्रकारको एक मुलुक केन्द्रित आरोहण प्रयासले राष्ट्रियस्तरमा प्रभाव पार्ने गरी रोयल्टी सिर्जना गर्न नसके तापनि आरोहण अभियानले स्थानीय जनता र समुदायका लागि भने सरकारबाट हुने

रोयल्टीको परिचालन मार्फत सिर्जना हुने लाभभन्दा बढी लाभ सिधै जनस्तरमा पुऱ्याउन मद्दत गरेको पाईन्छ । सन् १९५० जुन ३ तारिखमा फ्रान्सेली नागरिक माउरिस हर्जोको आरोहण दलले अन्नपूर्ण प्रथम हिमालको सफल आरोहण पश्चात नेपालमा हिमाल आरोहणका लागि पर्वतारोहीहरु ओईरिन थाले । फलस्वरुप सन् १९५० को दशकमा पर्वतारोहण अभियानले सयौंको संख्यामा रोजगारी र खुम्बु क्षेत्रका शेर्पा समुदायसित प्रत्यक्ष सम्पर्क भई स्थानीय जीविका सञ्चालन गर्न सहज हुने गरी आय सिर्जना गरेका थिए । यिनै अभियानहरुबाट नाम्चे, थामे, खुम्जुङ क्षेत्रमा बजार र आर्थिक क्रियाकलापमा विस्तार भएको थियो ।

यी अभियानबाट रोजगारी सिर्जनामा हुने प्रत्यक्ष योगदान बाहेक नेपालको हिमाली क्षेत्र पर्वतारोहणबाट लाभान्वित भएको छ । आरोहीहरुले गरीब भरियाहरुलाई आर्थिक सहयोग गर्ने, बालबच्चाको शिक्षाको लागि लगानी गरिदिने तथा समुदायको आर्थिक सामाजिक विकासमा सहयोग समेत गर्ने गर्दछन् ।

पर्वतारोहणको व्यावसायिक विकास सन् १९८५ बाट सुरु भएको पाईन्छ । अमेरिकी नागरिक रिचार्ड बासले (डिक बास भनेर पनि चिनिने) ठूला रकम तिरेर सगरमाथा आरोहणमा गएपछि व्यावसायिक आरोहण सम्भव रहने देखियो । सन् १९८५ मा डिक बास सात ओटै महादेशका सर्वोच्च शिखरहरु आरोहण गर्ने पहिको व्यक्ति भएका थिए । पर्वतारोहणको व्यावसायिक गतिविधिले सन् १९९० देखि गति लिएको पाइन्छ । बिगतमा एक सिजनमा एक हिमाल केवल एक टोलिलाई जिम्मा लागउने चलनबाट बिस्तारै एक सिजनमा एउटै हिमालको धेरै परमित खुला गर्न थालियो जस्तै गर्दा रोयल्टी रकममा उल्लेखनीय वृद्धि आयो ।

नेपालमा पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टीको सङ्कलन र बाँडफाँट व्यवस्था

सन् २०२० मा पर्वतारोहण अभियानबाट सङ्कलन भएको रोयल्टी रु. १४,९७,९०,००० । - रहेकोमा पछिल्लो वर्ष सन् २०२१ मा तुलनात्मक रुपमा वृद्धि भई रु. ६३,५२,४९,००० । - पुगेको देखिन्छ । कोभिड १९ महामारीका कारण नेपालले अन्तराष्ट्रिय उडान र सीमानाहरु पूर्ण रुपमा बन्द गर्नु परेकोले नेपालको पर्यटन क्षेत्र नराम्रोसँग प्रभावित भएको थियो । तर सन् २०२१ का तथ्याङ्कहरु हेर्दा यो क्षेत्र पुनरुत्थानको लागि तयार भए जस्तो देखिएको छ ।

पर्यटन ऐन, २०३५ का अनुसार रोयल्टीलाई सलामी रकमको रुपमा बुझिएको छ । आरोही दलले तोकिएको उचाईको हिमचुलीको लागि तोकिएको सलामी रकम परिवर्त्य विदेशी मुद्रामा तिर्नुपर्ने व्यवस्था छ । नेपालमा पर्वतारोहणको रोयल्टी दुई ओटा निकायबाट सङ्कलन हुने गरेको छ । पर्यटन विभागले ६५०० मिटर माथिका हिमाल आरोहणको रोयल्टी रकम सङ्कलन गर्दछ । त्यस्तै नेपाल पर्वतारोहण संघले ६५०० मुनिका हिमाल आरोहणको रोयल्टी सङ्कलन गर्दछ । वार्षिक रुपमा रोयल्टी रकम एकीकृत गरी तालिका २ अनुसार बाँडफाँट गरिन्छ ।

तालिका २ - रोयल्टी बाँडफाँट ढाँचा

सरकारको तह	प्राप्त गर्ने रोयल्टी प्रतिशत
नेपाल सरकार	५०
प्रदेश सरकार	२५
स्थानीय सरकार	२५

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई संविधानको धारा २५१ ले दिएको काम, कर्तव्य र अधिकारको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक व्यवस्थाका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भएको छ। प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा देहायका आधारमा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्ने कुरा ऐनले उल्लेख गरेको छ।

- परिचालित प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति,
- प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र,
- परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता,
- प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या,
- प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या,
- प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका अनुसार पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँटका आधारहरू निम्न छन्

- क. भौगोलिक अवस्थिति
- ख. आधार शिविरको अवस्थिति
- ग. प्रभावित क्षेत्रको क्षेत्रफल
- घ. प्रभावित क्षेत्रको जनसङ्ख्या

उल्लेखित आधारमा रोयल्टीको बाँडफाँट भए तापनि व्यावसायिक रूपमा पर्वतारोहण गतिविधि सञ्चालनमा रहेका र प्रसिद्ध हिमालहरू रहेका स्थानीय सरकारलाई मात्र रोयल्टी रकम बाँडफाँट भई जाने गरेकाले स्थानीय सरकारहरूबिच असमानता बढ्ने देखिएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका अनुसार सन् २०२१ मा सबैभन्दा कम रोयल्टी वितरण हुने स्थानीय तहले रु. ५० मात्र प्राप्त गरेको छ। यसबाट पहिल्यै विकसित र प्रसिद्ध क्षेत्रहरूमा रोयल्टी रकम बढी जाने तथा सम्भावना भएर पनि पर्यटन विकासमा पछाडि परेका क्षेत्रहरू सधैं पछाडि नै रहनुपर्ने स्थिति देखापरेको छ।

पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टी उपयोग सम्बन्धी सवालहरू

पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टीको उपयोग सम्बन्धमा छलफल गर्नुपूर्व यस सम्बन्धी निर्देशिकाहरूबारे बुझ्नु उचित हुन्छ।

पर्वतारोहण रोयल्टी बाँडफाँट तथा परिचालन निर्देशिका, २०७० को सारांश र समीक्षा

स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ को अनुसूची २६ (६) अनुसार पर्वतारोहण बापत नेपाल सरकारले सङ्कलन गर्ने रोयल्टी रकम जिल्ला विकास समितिले प्राप्त गरी परिचालन गर्ने व्यवस्था रहेकोले यो निर्देशिका जारी गरिएको पाइन्छ। यो निर्देशिका नेपाल सरकारले २०७० साल माघमा जारी गरेको थियो। रोयल्टी बाँडफाँट सम्बन्धमा निर्देशिकाले निम्न कुराहरू उल्लेख गरेको छ।

१. नेपाल सरकारले प्राप्त गरेको पर्वतारोहण रोयल्टीको वितरण स्थानीय स्वायत्त ऐन, २०५५ र नियमावली २०५६ मा व्यवस्था भएको समितिले निर्धारण गरेका आधार र मापदण्ड बमोजिम हुनेछ।
२. रोयल्टी बापतको ३०% रकम प्राप्त भएपश्चात् समितिले निर्धारण गरेका आधार र मापदण्ड बमोजिम मन्त्रालयले रोयल्टी बाँडफाँट गरी सशर्त अनुदानको रूपमा सम्बन्धित जिल्ला विकास समितिहरूलाई उपलब्ध गराइने छ।

निर्देशिकाले रोयल्टी प्रयोगका लागि विविध क्षेत्र र क्रियाकलापहरू निर्धारण गरेको छ। रोयल्टी उपयोगका लागि निर्धारित १६ ओटा क्षेत्रहरूलाई संक्षिप्त रूपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- क. पर्यटकीय पूर्वाधार निर्माण एवम् मर्मत सम्भारमा लगानी गर्ने जस्तै: सडक सञ्जाल, विमानस्थल, मनोरञ्जन पार्क, ट्रेकिङ तथा हाइकिङ पदमार्ग, पूल, विश्राम गृह, क्याम्पिङ स्थलहरू आदि।
- ख. पर्यटकीय क्रियाकलापको विविधिकरण विशेष गरी नवप्रवर्तनशील पर्यटन सेवाहरू तथा दिगो पर्यटन सेवामा केन्द्रित गरी गुरुयोजना निर्माण गर्ने।
- ग. फोहोरमैला व्यवस्थापन
- घ. पर्यटकीय सूचना केन्द्रको स्थापना तथा सञ्चालन गर्ने। पर्यटकीय गन्तव्यहरू समावेश गरी श्रव्यदृश्य सामग्री, होर्डिङ बोर्ड, ब्रोसर, पद चिन्हहरू निर्माण तथा प्रचार प्रसार गर्ने।
- ङ. तालिम तथा क्षमता विकास, पर्यटनसम्बन्धी सचेतना अभिवृद्धि, आथित्यता तथा पर्वतारोहण सम्बन्धी सीप विकास।
- च. पर्यटकीय गन्तव्यमा सुरक्षाको लागि स्वास्थ्य केन्द्र तथा प्रहरी बिटहरू स्थापना गर्ने।

निर्देशिकाले माथि उल्लेखित क्षेत्रभन्दा बाहिर गएर रोयल्टी रकम वितरण गर्न बन्देज गरेको छ (निर्देशिकाको खण्ड ४)। वार्षिक ५० लाखभन्दा बढी रकम प्राप्त गर्ने जिल्ला विकास समितिहरूले (हालका पालिका) पर्यटक गुरुयोजना निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने तथा निर्देशिका जारी भएको एक वर्षभित्रमा त्यस्तो गुरुयोजना तर्जुमा गरी जिल्ला परिषद्बाट स्वीकृत गरी मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। निर्देशिकाको खण्ड ४ मा उल्लेख गरेअनुसारका क्षेत्रमा पर्वतारोहण रोयल्टीबाट सञ्चालन हुने वार्षिक कार्यक्रमहरूमा रकम वितरण हुने तथा पर्यटन गुरुयोजना निर्माण गरेको भएमा सोही बमोजिम र पर्यटन गुरु योजना तर्जुमा गर्न नपर्ने जिल्लाको हकमा आवधिक जिल्ला विकास योजनाका आधारमा कार्यक्रम बजेट तयार तर्जुमा गरी जिल्ला परिषद्बाट स्वीकृत गरी खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था निर्देशिकाले गरेको छ।

निर्देशिकाले पर्यटन विकाससँग सम्बन्धित विविध क्रियाकलापमा रोयल्टी उपयोग गर्न सक्ने गरी निर्देशित गरेको छ। तथापि यी क्षेत्रको विकासको अवस्था हेर्दा उल्लेखनीय परिवर्तन भएको पाइदैन। तसर्थ रोयल्टीको उपयोग अद्यापि एक प्रमुख सवालको रूपमा देखिएको छ। पचास लाख भन्दा बढी पर्वतारोहण रोयल्टी आमदानी प्राप्त गर्ने साबिकका जिल्ला विकास समितिले एक वर्षभित्रमा पर्यटन गुरुयोजना बनाई सोहीबमोजिम रोयल्टी रकम खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था गरे तापनि व्यवहारमा त्यस्तो हुन सकेको थिएन।

निर्देशिकाले पहिचान गरेका रोयल्टीको परिचालनका क्रियाकलापहरूलाई गाउँपालिकाले ग्रहण गर्न सकेका छैनन् । अव्यवस्थित फोहोरमैला विसर्जन, पदमार्गहरूको न्यून गुणस्तर, अविकसित पर्यटकीय जनशक्ति तथा हिमाली क्षेत्रका उच्च स्थानमा बस्नेहरूको न्यून जीवनस्तरबाट गाउँपालिकाको पर्वतारोहण रोयल्टी परिचालनको अवस्था सजिलै थाहा पाउन सकिन्छ ।

नीतिगत तथा व्यवहारगत कमजोरीहरू

पर्वतारोहण सम्बन्धमा पर्यटन ऐन, २०३५ र पर्वतारोहण नियमावली, २०५९ प्रमुख नीतिगत दस्तावेजको रूपमा रहेका छन् । यहाँ केही ऐन र कार्यविधिको कार्यान्वयन सम्बद्ध प्रमुख सवालहरू प्रस्तुत गरिएको छः

- क. पर्यटन ऐन, २०३५ ले कुनै पनि अवस्थामा आरोहण टोलीलाई अनुमति नलिई हिमाल आरोहण गर्न वा अनुमति दिइएको बाटो परिवर्तन गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ तर व्यवहारमा चीन तर्फबाट सगरमाथा र अन्य हिमाल पार गरी नेपाल आएका व्यक्तिहरू भेटिने गरेका छन् । यसबाट ऐनको कार्यान्वयन अवस्था कमजोर देखिन्छ ।
- ख. सम्पर्क अधिकृत सम्बन्धि व्यवस्था ऐनमा छ । आरोहण दलले सम्पर्क अधिकृतलाई सम्पूर्ण अभियान अवधिभरी आफ्नो टिममा समावेश गर्नुपर्दछ । तर ८ हजार मिटर अग्ला हिमाल आरोहणमा मात्र यस्तो अभ्यास रहेको छ । यी अधिकृतहरू आरोहण दलसँगै आधार शिविरमा विरलै पुग्ने गरेका छन् । आधार शिविर भन्दा तल होटेलमा बस्ने तर पुरै सेवा सुविधा लिने गरेका उदाहरणहरू प्रशस्तै छन् ।
- ग. विशिष्ट सामग्रीको अनुमति: पर्यटन विभाग वा नेपाल सरकारको अनुमति लिएर मात्र कुनै गियर वा औजारको उपयोग गर्न पाइने व्यवस्था कानूनमा छ । तर सन् २०२२ मा मेक्सिकन आरोहीले सगरमाथाको टुप्पोमा पियानो बजाएको विषय सार्वजनिक भएको थियो । यस्ता प्रकृतिका घटनाहरू धेरै नै हुने गरेका छन् ।
- घ. दुर्घटनाको जानकारी: पर्वतारोहणका क्रममा कुनै दुर्घटना भएमा, मृत्यु भएमा वा हराएमा सोको पूर्ण विवरण सम्पर्क अधिकृत मार्फत नेपाल सरकारलाई जानकारी गराउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ । त्यसो हुन सकेमा मात्र मृत शरीर आफन्तलाई बुझाउन सजिलो हुन्छ । यदि त्यसो हुन सकेको भए सगरमाथामा कुनै पनि मृत शरीर बेवारिसे अवस्थामा भेटिने थिएनन् । तर व्यवहारमा त्यस्तो देखिँदैन ।
- ङ. फोहोरमैला व्यवस्थापनको सवाल: यो नेपालका हिमालयमा देखिने सबैभन्दा ठूला समस्या हो । प्रत्येक वर्ष सयौं किलो प्लाष्टिकजन्य, धातुजन्य तथा मानवीय फोहोरहरू हिमालमा थुप्रिदै गएको पाइन्छ । फोहोरमैला धरौटी जम्मा गर्ने र पछि फिर्ता लिने व्यवस्था कानूनमा छ । तर प्राय पर्वतारोहीहरूमा आफुले गरेको फोहोर आफैसँग फिर्ता ल्याई धरौटी फिर्ता लिने भन्फट गर्न भन्दा बरु धरौटी रकम जफत होस् भन्ने मानसिकता विकास भएको पाइन्छ ।
- च. मिडियाका सवालहरू: कानूनले पर्वतारोहण दलका सदस्यलाई संवेदनशील समाचार प्रसारण गर्न तथा श्रव्यदृश्य सामग्री तयार गरी प्रचार गर्न बन्देज गरेको छ । तथापि आरोहण दलका सदस्यहरूले सगरमाथाको टुप्पोबाट प्रत्यक्ष प्रसारण गरेका घटनाहरू सुनिने गरेका छन् । यसलाई नियन्त्रण गर्न सकिएको छैन ।

रोयल्टी उपयोगमा कमजोरीहरू

पर्वतारोहण रोयल्टीको उपयोग सम्बन्धमा केही सवालहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएको छः

- क. स्थानीय सरकारबिच रोयल्टीको असमान वितरण भएको छ । रोयल्टीको प्रमुख हिस्सा रोयल्टी सिर्जना गर्ने हिमालको अवस्थिति रहेका स्थानीय तहलाई विभाजन गर्ने गरिएकोले यस्तो असमानता देखिएको हो । हिमाली क्षेत्रमा प्रशस्त सम्भावना बोकेका ठाउँहरू छन् तर तिनिहरूको पर्यटन विकासका लागि छुट्टै बजेटको आवश्यकता रहेको छ । नयाँ गन्तव्यको खोजी गरी विविधिकरण गर्न ध्यान नजाँदा संभवनायुक्त स्थानहरू लुप्त अवस्थामा रहने स्थिति देखिएको छ ।
- ख. स्थानीय सरकारमा पर्यटन विकासको योजना र रणनीतिहरूको अनुगमन गर्ने निकायको अभाव खड्किएको छ ।
- ग. स्थानीय सरकार र अन्य निकायबाट रोयल्टी रकम पर्वतीय पर्यटन र पर्वतारोहणका लागि विनियोजन हुन सकेको छैन ।

पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने रोयल्टी रकमको उपयोग रणनीतिहरू

अन्तराष्ट्रिय असल अभ्यास एवम् नेपालका नीतिगत कमि कमजोरीलाई विचार गरी नेपालमा पर्वतारोहणबाट प्राप्त रोयल्टीको उपयोगका सन्दर्भमा देहायका उपायहरू प्रस्ताव गरिएको छ ।

१. संघ वा प्रदेशबाट स्थानीय सरकारका पर्यटकीय नीति र योजनाको अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्ने,
२. पर्यटन विभागको विशिष्टीकृत संयन्त्रबाट स्थानीय सरकारका पर्यटन विकास योजना र रणनीति तर्जुमा गर्न सहयोग गर्ने । समय समयमा स्थानीय पर्यटन विकास सम्बन्धी सेमिनार, गोष्ठीको आयोजना गर्ने ।
३. रोयल्टी वितरण समयलाई पुनरावलोकन गर्ने । स्थानीय सरकारको बजेट निर्माणसँग रोयल्टी बाँडफाँट कार्यतालिका समायोजन गर्न सकिएमा रोयल्टी रकमबाट उपयुक्त कार्यक्रमहरू तर्जुमा हुने र रोयल्टी परिचालनले सार्थक परिणाम दिने सम्भावना रहन्छ ।
४. पर्वतीय पर्यटन सम्बन्धी नयाँ सेवाहरूको पहिचान गर्न लगानी वृद्धि गर्ने,
५. कुनै विशेष क्षेत्रमा संरक्षण एवम् सद्भावना दुतहरू नियुक्त गर्ने,
६. संरक्षण र विकासको लागि अन्तराष्ट्रिय निकायहरूसँग समन्वय र साभेदारी गर्ने,
७. नयाँ पर्यटकीय सेवा तथा गन्तव्यको पहिचान तथा विविधिकरणका लागि सम्भाव्यता अध्ययनमा लगानी वृद्धि गर्ने,
८. नीति तथा कानूनको समयानुकूल संशोधन एवम् परिमार्जन गर्ने,
९. पूर्वाधार विकासमा लगानी गर्ने । नेपालका उच्च हिमाली क्षेत्रहरू स्वास्थ्य सेवाको पहुँचबाट वञ्चित छन् । स्थानीय नागरिकहरू सेवा वञ्चित भएको स्थानमा बाह्य मुलुकका नागरिकले तत्काल सेवा पाउनेमा आशा गर्न सकिँदैन ।

निष्कर्ष

नेपालको करिब ८३ प्रतिशत भूभाग पहाड र हिमालहरूले ओगटेका छन् । यसबाट नेपालमा साहसिक पर्यटन र पर्वतारोहणका लागि प्रशस्त सम्भावनाहरू देखिएको छ । रोयल्टी सङ्कलन र बाँडफाँटको नियमन

“स्मारिका-२०७९” राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

र निर्देशन सरकारबाट हुने सिमित मुलुकहरूमध्ये नेपाल पनि एक रहेको छ। पर्वतारोहणबाट सङ्कलन हुने रोयल्टीको समन्यायिक वितरण गर्ने नीतिगत व्यवस्थाका कारण स्थानीय सरकारहरू पर्यटन विकासको लागि आकर्षित र उत्प्रेरित हुने अवस्था छ। नेपालका पर्यटन विकास सम्बन्धी नीतिहरूमा सबैभन्दा बढी कमजोरी कार्यान्वयन र अनुगमनमा रहेको छ। त्यसैले पर्वतारोहण रोयल्टीको परिचालन गर्दा पर्यटन विकासलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नुपर्दछ। विश्वका अग्ला हिमालहरूको प्रचुरताका कारण नेपालको पर्वतारोहणको सम्भावना अतुलनीय छ। तसर्थ रोयल्टी सङ्कलन र वितरणको नीतिलाई सही ढंगले कार्यान्वयन गर्ने हो भने पर्वतारोहणबाट नेपालको भविष्य उज्वल बनाउन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

Mountaineering in Nepal: Facts and Figures, 2020, Retrived from https://www.tourism.gov.np/files/publication_files/310.pdf

Nepal Tourism Statistics 2021. Retrived from https://www.tourism.gov.np/files/publication_files/337.pdf

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको जानकारी पुस्तिका

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको वेभसाइट

संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्ययन मन्त्रालयको वार्षिक प्रगति पुस्तिका



राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल