

नेपाल सरकारद्वारा प्रदेश र स्थानीय सरकार तथा प्रदेश
सरकारहरूद्वारा स्थानीय सरकारहरूलाई प्रदान गरिएको सशर्त
अनुदानको मूल्याङ्कन तथा पुनरावलोकन अध्ययन प्रतिवेदन



राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग समक्ष प्रस्तुत



अध्ययनकर्ता

Sustainable and Resilient Ideas Pvt. Ltd.

(SRI)

शंकरप्रसाद अधिकारी

माघ २०७७

काठमाण्डौं



SRI

Sustainable and Resilient Ideas Pvt. Ltd.

विषय सूची

कार्यकारी सारांश	iv
परिचय	1
सशर्त अनुदान: अवधारणा, उद्देश्य र चुनौति	4
२.१ अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणका प्रकृति र प्रकार	4
२.२ सशर्त अनुदान (Conditional Grants)	5
२.३ सशर्त अनुदान सम्बन्धी थप व्याख्या:	7
२.४ सशर्त अनुदानका प्रकार	9
२.५ सशर्त अनुदानका उद्देश्यहरू (Objectives of the conditional grant system):	9
२.६ सशर्त अनुदानका चुनौतीहरू	19
२.७ सशर्त अनुदान कामयावी बनाउनका लागि पूर्ववश्यकताहरू (Pre-requisites for the Good Working of Conditionalities)	22
सशर्त अनुदान: अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र अनुभव	24
३.१ अष्ट्रेलिया	24
३.२ क्यानडा	25
३.३ चीन	26
३.४ दक्षिण अफ्रिका	26
३.५ ब्राजिल	27
३.६ रसिया	28
३.७ भारत	28
३.८ विभिन्न देशहरूको सशर्त अनुदान व्यवस्थाको संक्षिप्त तालिका	37
सशर्त हस्तान्तरणको ढाँचा निर्माण: अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास	42
४.१ सशर्त अनुदान डिजाइन: अवधारणा	42
४.२ सशर्त अनुदान ढाँचा निर्माणका सैद्धान्तिक प्रश्नहरू	42
४.३ निष्कर्ष	59
नेपालमा सशर्त अनुदानको अभ्यास	60
५.१ सशर्त अनुदान सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था	60
५.२ प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिइएको मन्त्रालयगत सशर्त अनुदान	60
५.३ संघीय मन्त्रालयगत सशर्त अनुदानको रकम	61
५.४ सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानले समानीकरणमा पारेको प्रभाव	62
५.५ नेपाल र भारतमा सशर्त अनुदानको तुलनात्मक विश्लेषण	67

५.६ संघीय सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन तथा मूल्याङ्कन.....	69
५.७ प्रदेशलाई उपलब्ध गराईएको सशर्त अनुदानका कार्यक्रमको औचित्यता सम्बन्धमा	81
५.८ संघीय सरकारले निर्धारण गरेका शर्तहरू.....	84
५.९ प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान, कार्यक्रम र शर्त	91
राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस विश्लेषण.....	95
६.१ संघबाट हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा आयोगको सिफारिस	95
६.२ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा	106
६.३ अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन.....	107
निष्कर्ष तथा सिफारिस.....	109
७.१ सशर्त अनुदानको अनुपात र वर्गीकरण.....	110
७.२ सशर्त अनुदानको डिजाईन	110
७.३ संघबाट दिइने सशर्त अनुदानका लागि आधार	111
७.४ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा	115
७.३ शर्त सम्बन्धमा.....	116
७.४ संस्थागत व्यवस्था.....	117
७.५ कार्यसम्पादन तथा परिपालनाको अनुगमन एवम् विवाद व्यवस्था.....	118
७.६ कार्यक्रमको दोहोरोपन सम्बन्धमा	118
७.७ समग्र वित्तीय हस्तान्तरणको सन्दर्भमा सशर्त अनुदानको उद्देश्यहरू.....	119
७.८ सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा वर्तमान शासन प्रणाली.....	119
७.९ सशर्त अनुदानको उपयोग.....	120
सन्दर्भ सूची.....	121

कार्यकारी सारांश

१. पृष्ठभूमि

संघीय प्रणालीलाई चलायमान गर्ने नै वित्तीय संघीयताले हो । वित्तीय संघीयताको सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष अन्तरसरकारी हस्तान्तरण हो । अन्तरसरकारी हस्तान्तरण मूलतः सामान्य उद्देश्यको हस्तान्तरण र विशेष उद्देश्यको हस्तान्तरण गरी दुई प्रकारका हुन्छन् । सामान्य उद्देश्यको हस्तान्तरणले संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू बीच रहने उर्ध्वगामी असन्तुलन (Vertical Imbalance) मा कमी ल्याउने तथा क्षितिजीय समता (Horizontal Equity) कायम गर्ने उद्देश्य राख्दछ । अर्कोतिर, विशेष उद्देश्यको हस्तान्तरण वा सशर्त हस्तान्तरणले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका नीति, कार्यक्रम र सेवा प्रवाहलाई राष्ट्रिय उद्देश्य, प्राथमिकता र मानकसँग आवद्ध गराउने उद्देश्य राख्दछ ।

२. सशर्त अनुदान

सशर्त अनुदानले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई कुनै विशेष कामका लागि प्रोत्साहन गर्दछ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले कुनै निश्चित कार्यसम्पादन नतीजा प्राप्त गर्न (To achieve certain performance outcome) वा सेवा प्रवाहको राष्ट्रिय मानदण्ड परिपालना गर्ने (To comply with nationally determined standard of providing services) शर्तमा अनुदान प्राप्त गर्दछ । संघीय सरकारको तर्फबाट गर्नुपर्ने कुनै विशेष कामको एजेन्सी कार्यका लागि सक्षम बनाउन; वा संघीय सरकारको उच्च प्राथमिकतामा पर्ने, तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कम प्राथमिकतामा पर्ने कामका लागि लागत अनुदान दिन सशर्त अनुदान दिइन्छ । त्यस्तै, पूर्वाधार निर्माणको निश्चित राष्ट्रिय प्रतिवद्धता तथा लक्ष पूरा गर्न पनि सशर्त अनुदान दिइन्छ ।

३. सशर्त अनुदानका प्रकार

सशर्त हस्तान्तरण दुई प्रकृतिको हुन्छ: (१) समपुरक अनुदान (Matching Grants), र (२) गैर-समपुरक अनुदान (Non-Matching Grants) वा ब्लक अनुदान (Conditional Block Grants) । व्यापक परिभाषा गर्दा नेपालमा प्रचलित विशेष अनुदान र कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान पनि सशर्त अनुदान भित्र पर्दछन् ।

४. सशर्त अनुदानका उद्देश्यहरू

क. सामान्य उद्देश्यहरू

१. दक्षीण अफ्रिकी राष्ट्रिय कोष (National Treasury) ले सशर्त अनुदानका निम्न उद्देश्यहरू पहिचान गरेको छ

- राष्ट्रिय नीतिगत उद्देश्य हासिल हुने सुनिश्चित गर्नु; सरकारी सेवामा पहुँचको स्तरीय मापदण्ड कायम गर्नु;
- अन्तरअधिकारक्षेत्रीय लाभ प्रवाहको क्षतिपूर्ति गर्नु; (To compensate for inter-jurisdictional spillovers);
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा क्षमता विकास तथा संरचनात्मक समायोजनमा सहयोग गरी संक्रमण

व्यवस्थापन गर्नु;

- आर्थिक तथा सामाजिक पूर्वाधारको बाँकी काम पूरा गर्नु र क्षेत्रीय विभेदलाई संवोधन गर्नु ।

२. EU तथा OECD मुलुकहरूको सन्दर्भमा सशर्त अनुदानका उद्देश्यहरू

- प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट राष्ट्रिय तहमा सूचना संप्रेषण गर्नु;
- कार्यसम्पादन तथा लागत प्रभावकारीता अभिवृद्धि (Promoting Performance and Cost Effectiveness)
- चुहावट नियन्त्रण वा जोखिम न्यूनीकरण गर्ने (Mitigating Risks)
- अन्तरसरकारी समन्वय गर्न (Coordinating among Governments)
- कमजोर संस्थाहरूलाई सहयोग गर्ने (Helping to Overcome Weak Institutions)
- तल्लो तहको सरकारको कार्यसम्पादनमा अपेक्षित सुधार गर्ने
- सार्वजनिक लगानीको प्रभावकारीता बढाउने
- आयोजना अनुदानमा वातावरणीय मापदण्ड समावेस गर्नु

ख. नेपालको वित्तीय हस्तान्तरणको सन्दर्भमा विशिष्ट उद्देश्यहरू

१. सरकारले सार्वजनिक सेवा प्रवाहका विभिन्न क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि वा समझदारीबाट निर्देशित भई वा सार्वजनिक सेवा सुधारको राष्ट्रिय वा प्रादेशिक संकल्प वा उद्देश्यबाट निर्देशित भई सेवा प्रवाहको अन्तर्राष्ट्रिय/राष्ट्रिय मानक, बेच्नमार्क वा गुणस्तर कायम गर्ने;

२. अन्तर्राष्ट्रिय/राष्ट्रिय/प्रादेशिक प्रतिवद्धता अनुसार कुनै निश्चित वर्ग र क्षेत्रको समग्र वा निश्चित विषयगत क्षेत्रको विकास गर्ने उद्देश्य र लक्ष्य हासिल गर्ने प्रतिवद्धता कार्यान्वयन गर्ने; र

३. पूर्वाधार विकासको निश्चित राष्ट्रिय मानक वा लक्ष्य हासिल गर्न ।

५. सशर्त अनुदानका चुनौतीहरू

५.१ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तताको सम्मान गर्नु (Respecting the Autonomy of Subnational Governments)

५.२ प्रोत्साहनमा सिर्जना हुने विकृति, नैतिक जोखिम, र प्रतिकूल छनोट (Perverse Incentives, Moral Hazard, and Adverse Selection)

५.३ फरक वातावरणमा शर्त निर्धारणको चुनौती (Adaptation of Conditions in Varying Environments)

५.४ शर्त कार्यान्वयन र अनुगमनको चुनौती

६. सशर्त अनुदानको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

६.१ मुलुक अनुसार सशर्त अनुदानको अभ्यास फरक-फरक रहे पनि सशर्त अनुदानका आधारभूत उद्देश्यमा भने समानता रहेको ।

- ६.२ सशर्त अनुदानबाट राष्ट्रिय नीति, उद्देश्य र मानकको कार्यान्वयन तथा प्रदेश तथा स्थानीय तहको स्वायत्तता सुनिश्चित हुने गर्ने प्रयत्नका साथ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान दिने गरेको ।
- ६.३ अनावद्ध/निशर्त अनुदान र आवद्ध/सशर्त अनुदान बीचको अनुपात मुलुक अनुसार फरक-फरक अनुपात भएपनि मुलुक पिछ्छे एउटा निश्चित अनुपात कायम गर्ने गरेको ।
- ६.४ सशर्त अनुदानको व्यवस्थापन कानून निर्माण वा द्विपक्षीय संझौताको माध्यमबाट गर्ने गरिएको ।
- ६.५ कार्यविधिगत र सारवान दुवै किसिमका शर्तहरू प्रयोग गर्ने गरेको ।
- ६.६ नेपालको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक र प्रशासनिक परिवेश भारतसँग बढी मिल्ने भएकोले सशर्त अनुदानको भारतीय अभ्यासबाट धेरै सन्दर्भहरू अनुसरण गर्न सक्ने ।

७. सशर्त अनुदानको डिजाइन गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू

- ७.१ संघीय र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको सहयोग (Collaboration) र समन्वय;
- ७.२ कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने विशेषतायुक्त डिजाइन;
- ७.३ कार्यसम्पादन मापनका वस्तुगत तथा विश्वसनीय मापक र प्रतिवेदन प्रणाली,
- ७.४ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन अनुगमन र मूल्याङ्कनको सुदृढ तथा स्वतन्त्र संस्थागत व्यवस्था
- ७.५ शर्त पालना गर्न प्रोत्साहित गर्ने संस्थागत संयन्त्रको सिर्जना गर्ने
- ७.६ वित्त मामिलामा अन्तरसरकारी द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने ढाँचा निर्माण

८. सशर्त अनुदान: नेपालको सन्दर्भ

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा लामै समय अभ्यस्त मुलुकहरू पनि हस्तान्तरण सम्बन्धी समस्याबाट पूर्णतः मुक्त भएको पाईदैन । संघीयता कार्यान्वयनको शैसवकालीन अवस्थाको नेपालमा समस्या रहनु अस्वभाविक होइन । तर 'हुने विरुवाको चिल्लो पात' को उखान चरितार्थ गर्दै वित्त हस्तान्तरणको हाप्रो प्रारंभिक अभ्यासले शुभ संकेत गर्छ कि गर्दैन भन्ने प्रश्न निश्चय नै उठ्छ । प्रशासनिक संघीयता र वित्तीय संघीयताको अन्योन्याश्रति सम्बन्ध रहने कारणले संघीयताको मर्म अनुरूप पहिलो संरचित नहुँदा दोस्रो प्रभावित हुन्छ नै । नेपालको शैशवकालीन संघीयताले शुभ संकेत नगर्ने पहिलो तड्कारो पक्ष यहि हो । किनकि संवैधानिक कार्य जिम्मेवारीलाई संरचनाले पछ्याउने (Functionaries follow functions) हुन सकेन । वित्तीय संघीयताको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा आयोगको अहम् संवैधानिक भूमिकालाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐनले संकुचित गरेको छ । फलतः वित्तले कार्य जिम्मेवारीलाई पछ्याउन (Fund follows functions) हुन सकेन । अतः सशर्त अनुदानसँग सम्बन्धीत विषय पनि प्रभावित नभईरहन सकेन ।

८.१ सशर्त अनुदानका समस्याहरू

सशर्त अनुदान निश्चित उद्देश्यबाट निर्देशित भई सीमित कार्यक्रमका लागि उपयोग भएमा मात्र साधनको विनियोजन दक्षता हासिल हुन सक्छ, र सशर्त अनुदानको उद्देश्य हासिल हुन सक्छ । अनुदान उद्देश्यमूलक नभएमा विभिन्न समस्याहरू उत्पन्न हुनसक्छन् । यस अध्ययनबाट नेपालको सशर्त अनुदान सम्बन्धमा निम्न समस्याहरू रहेको देखिन्छ ।

१. समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान सम्बन्धमा संविधान प्रदत्त आयोगको जिम्मेवारी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले संकुचन गरेको छ ।
२. नेपालमा सशर्त अनुदान उद्देश्यमूलक ढङ्गले अभ्यास गरिएको पाइएन ।
३. सिद्धान्ततः सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान आवद्ध वा सशर्त अनुदान (Tied or Conditional Grants) कै परिभाषा भित्र पर्छन् । यी तीन अनुदानको अनुपात उच्च भएकोले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता संकुचित भएको अवस्था छ ।
४. सशर्त अनुदानबाट धेरै संख्याका थोरै-थोरै बजेटमा सञ्चालित कार्यक्रम तथा आयोजाहरूले सशर्त अनुदानको नहित उद्देश्य प्राप्तिसमा सहयोग गर्ने अवस्था देखिएन । प्रदेशबाट हँचुवामा साना-साना आयोजनाको लागि अनुदान दिएको देखिन्छ ।
५. निर्धारण गरिएका सबैजसो शर्तहरू कार्यविधिगत प्रकृतिका छन् । शर्तहरू नतीजामूलक नभएमा सशर्त अनुदानको उद्देश्य प्राप्ति प्रभावकारी हुँदैन ।
६. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपना (Duplication) र केहिमा तेहेरोपना (Triplification) समेत देखियो ।
७. सशर्त अनुदान लगायत समग्र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको व्यवस्थापनको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त परिषदको भूमिका प्रभावकारी देखिएन ।
८. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको अनुगमन तथा द्वन्द्व व्यवस्थापनको प्रभावकारी व्यवस्था देखिएन ।

८.२ संघबाट दिइने सशर्त अनुदानका लागि आयोगले निर्धारण गर्नुपर्ने आधार

८.२.१ राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनको विषय प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको वित्तीय क्षमताले नभ्याउने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि आवश्यक रकम समानीकरण अनुदानबाट उपलब्ध गराउन उपयुक्त हुने । तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले यस्तो सेवा उपलब्ध गराउँदा तोकिएको राष्ट्रिय मानक पुरा गर्न आवश्यक पर्ने श्रोत पर्याप्त नभएको वा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्तो कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने नीति अख्तियार गर्ने ।

८.२.२ नेपाल सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार मार्फत सञ्चालन गर्नुपर्ने राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने नपर्ने यकिन गरी नपर्ने भएको अवस्थामा मात्र त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय श्रोतका लागि सशर्त अनुदान दिने ।

८.२.३ संविधानको अनुसूची बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारमा रहेका विगतमा नेपाल सरकारबाट निरन्तर सञ्चालन भई आएका कार्यक्रमहरूको आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिने । राष्ट्रिय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने, तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्ता आयोजना कार्यान्वयन गर्न ।

८.२.४ प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकार क्षेत्र भित्र परेका हस्तान्तरण हुन बाँकी कार्यक्रमहरू तत् तत् तहका सरकारका प्राथमिकता भित्र पर्ने नै विषय भएकोले यस्ता कार्यक्रम समानीकरण अनुदान मार्फत नै

कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्ने । यदि यी कार्य क्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक सेवाको कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गरी सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने छ वा कुनै राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने भएको अवस्थामा मात्र सो मानक, बेञ्चमार्क, गुणस्तर वा लक्ष्य हासिल गर्न नपुग हुने श्रोत मात्र सशर्त अनुदान मार्फत उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने ।

८.२.५ संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र भित्र रहेका, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएपनि प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि उपलब्ध गराईने अनुदान;

८.२.६ विगतमा प्रवाह भैरहेका सेवालाई प्रदेश र स्थानीय सरकारले निरन्तरता दिन नचाहेको अवस्थामा वा निरन्तरता दिन चाहे पनि साविक गुणस्तर कायम गर्न नसक्ने अवस्थामा गुणस्तरता अविच्छिन्न रूपमा निरन्तरता दिनुपर्ने भएमा वा उक्त सेवा प्रवाहमा थप विशेष मानक वा गुणस्तर स्थापित गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालन गर्न ।

८.२.७ विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका र कार्यान्वयनको चरणमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने विकास आयोजनाहरूलाई पूर्णता दिन ।

८.२.८ बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न ।

८.२.९ वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न;

८.२.१० नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि सञ्चालन हुने कार्यक्रम, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न;

८.२.११ नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारको सञ्चित कोषमा आम्दानी नदेखिने गरी कुनैपनि किसिमको सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

८.२.१२ सशर्त अनुदानबाट राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने

८.२.१३ संघीय व्यवस्थामा राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रमको वारेमा स्पष्ट परिभाषा हुनुपर्ने देखिन्छ । अन्तरप्रदेश प्रभाव (Inter-State Spillover or Externalities) पर्ने कार्यक्रम, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य समय सीमा भित्र हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रम तथा सेवा प्रवाहमा राष्ट्रले कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने छ भने त्यस्तो कार्यक्रम राष्ट्रिय हुन्छ । विगतमा संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको भन्दैमा सबै कार्यक्रम राष्ट्रियस्तरको हुनुपर्छ भन्ने हुँदैन ।

८.२.१४ संघीय सरकारबाट विगतमा प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रमहरू मध्ये अन्तरप्रदेश प्रभाव भएका, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने गरी सञ्चालन भएका र सेवा प्रवाहमा निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने कार्यक्रमका लागि सशर्त अनुदान दिने ।

८.३ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा

८.३.१ प्रदेश सरकारले आफ्ना प्रदेशस्तरीय नीति, कार्यक्रम, मानक तथा पूर्वाधारका कार्यक्रम स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएको अवस्थामा मात्र कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने । स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने त्यस्ता कार्यक्रमका लागि प्रदेश कानून तर्जुमा गरी समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने ।

८.३.२ नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ९ मा उल्लिखित तर प्रदेशको कार्यक्षेत्र भित्र रहेका स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका, स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदान दिने ।

८.३.३ मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन अनुसार अनुसूची ९ मा उल्लिखित कार्यक्षेत्र मध्ये अन्तरस्थानीय तह प्रभाव पर्ने वा प्रदेशस्तरीय ठूला आयोजना मात्र प्रदेशले कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ । त्यस्ता कार्यक्रम स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्दैनन् भने प्रदेशले सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउन सक्छ । तर स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने कार्यक्रमको कार्यान्वयन भने प्रदेशले कानून निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत गर्नुपर्दछ ।

८.३.४ प्रदेश सरकारबाट आर्थिक वर्ष २०७५-७६ देखि प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने प्रदेशस्तरका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका गर्ने सन्दर्भमा ती कार्यक्रमहरूको आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिई स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने भएमा मात्र सशर्त अनुदान दिने ।

८.३.५ प्रदेश सरकारबाट प्रदेशस्तरीय नीति तथा कार्यक्रम बमोजिम बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किसिमका कार्यक्रम स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने भएमा मात्र सशर्त अनुदान दिने । स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने भए प्रदेश कानून निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउने व्यवस्था गर्ने ।

८.३.६ स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार अन्तर्गतका विद्यालयलाई समन्वय बेगर प्रदेशका अलग अलग मन्त्रालय र स्थानीय तह समेतबाट समान कार्यका लागि अनुदान दिँदा दोहोरो खर्च हुन जाने देखिन्छ । यसर्थ विद्यालयलाई अनुदान दिँदा निकायगत समन्वय गरी एकै निकायबाट दिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

८.३.७ तीन वटा प्रदेशबाट दिइएको सशर्त अनुदान सम्बन्धी कार्यक्रम हेर्दा कुनै निश्चित सिद्धान्त र मान्यताको आधारमा दिइएको पाईदैन । सशर्त अनुदान कुन उद्देश्य तथा कस्तो कार्यक्रमको लागि प्रदान गर्ने भन्ने ठोस आधार देखिँदैन । अतः सशर्त अनुदान उद्देश्यमूलक हुनुपर्ने देखिन्छ ।

८.३.८ प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा केन्द्र सरकारबाट स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएका कार्यक्रम तथा स्थानीय सरकारले सञ्चालन गरेका अन्य कार्यक्रमहरूमा दोहोरो नपर्ने गरी हस्तान्तरण गर्ने;

८.४ शर्त सम्बन्धमा

८.४.१ सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट मापनयोग्य, पूर्वनिर्धारित र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्ने । कार्यविधिगत शर्तका अतिरिक्त क्रमशः अन्तरसरकारी सहमतिमा नतीजामूलक शर्तहरू विकास गरी लागु गर्ने ।

८.४.२ शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि लगायतका कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले विभिन्न कार्यविधि, निर्देशिका र नर्म्सहरू तर्जुमा गरी तिनमा उल्लिखित प्रकृया र व्यवस्थालाई अनुदानका शर्तहरूको रूपमा व्यवस्था गरेको । उक्त कार्यविधि, निर्देशिका र नर्म्सहरूको व्यवहारिकता र कार्यान्वययोग्यता सम्बन्धमा प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग छलफल गरी आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गर्ने ।

८.४.३ महा/उपमहानगरपालिकालाई प्रदुषण (वायु, जल र स्थल प्रदुषण) नियन्त्रण तथा हरियाली प्रवर्द्धन गर्न गरेका प्रयासहरूको उत्पादन तहका सूचक (Output Level Indicators) र प्रभाव तहका सूचकहरू (Outcome Level Indicators) मा गरेको प्रगतिसँग सशर्त अनुदानको ठूलो अंशलाई आवद्ध गर्ने व्यवस्था आगामी आर्थिक वर्ष देखि नै गर्न उपयुक्त हुने ।

८.५ अनुगमन तथा द्वन्द्व व्यवस्थापनका लागि संस्थागत व्यवस्था:

अन्तरसरकारी वित्त परिषदको कार्य जिम्मेवारी थप स्पष्ट गरी क्षमता अभिवृद्धि गर्ने । प्रदेशस्तरमा पनि यस्तै प्रकृति परिषदको व्यवस्था गर्ने ।

परिच्छेद-१

परिचय

१. पृष्ठभूमि

वित्तीय संघीयतामा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण महत्वपूर्ण पक्ष हो । आफ्नै राजस्व परिचालनको संभावना अत्यन्त कम रहेको सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको खर्चको प्रमुख आधार नै अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण हो । नेपालमा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण राजस्व बाँडफाँड; समानीकरण, सशर्त, सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानको स्वरूपमा रहने संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड मा राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक र पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको हुने व्यवस्था गरेको छ । यसै पृष्ठभूमिमा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग समक्ष पेश गर्ने गरी प्रस्तुत 'नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारहरूद्वारा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई प्रदान गरिएको सशर्त अनुदानको मूल्याङ्कन तथा पुनरावलोकन' विषयक अध्ययन गरिएको हो ।

२. अध्ययनको उद्देश्य

कार्य विवरणमा उल्लेख भए अनुसार अध्ययनको उद्देश्यहरू यस प्रकार छन्: -

१. आर्थिक वर्ष २०७५-७६, २०७६-७७ र २०७७-७८ को लागि नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको सशर्त अनुदानका क्षेत्रगत कार्यक्रमहरूको आधार, शर्तहरू, शर्तको पालना, कामको दोहोरोपना, इकाईगत क्षेत्रगत परिमाणको विश्लेषण गर्ने
२. नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको सशर्त अनुदानको विवरण सहित सो अनुदान प्रदान गरेर सञ्चालन गरेका क्षेत्रगत कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन र मूल्याङ्कन गर्ने ।
३. नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदान सम्बन्धमा उपर्युक्त बमोजिम तीन वर्षको लागि आयोगले गरेको सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धी सिफारिसहरूको पृष्ठपोषण दिने ।
४. सशर्त अनुदानको उद्देश्यलाई समग्र वित्तीय हस्तान्तरणको सन्दर्भमा यकिन गर्ने ।
५. सशर्त अनुदानलाई उपलब्धिमूलक तरिकाबाट प्रयोग गर्न सक्ने अवसरका सम्बन्धमा वर्तमान शासन प्रणालीले कत्तिको बढावा वा सहजीकरण गरेको छ, विश्लेषण गर्ने ।
६. वित्तीय समानीकरण अनुदानको साथमा जाने सशर्त अनुदानले समानीकरणमा सहयोग पुगेको छ कि वित्तीय अन्तर बढेको छ, विश्लेषण गर्ने ।
७. सशर्त अनुदानलाई उद्देश्य अनुकूल हस्तान्तरण र परिचालन गर्नका लागि राख्नु हुने तथा राख्नु नहुने शर्तहरू र तिनको परिपालना भए नभएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने विधि र सूचक तयार गर्ने ।

८. नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानका संभाव्य आधारहरू पहिचान गरी सुझाव दिने ।
९. सशर्त अनुदान उपयोग र सो सम्बन्धी सुझावहरू तयार गर्ने ।

३. अध्ययनको विधि

प्रायोगिक अध्ययन (Applied Study) को रूपमा रहने यस अध्ययनमा मूलतः गुणात्मक पद्धति (Qualitative Method) को अवलम्बन गरिएको छ । केहि परिमाणात्मक तथ्याङ्कहरूको समेत टेबुलेसन गरी विश्लेषण गरिएकोले परिमाणात्मक पद्धति (Quantitative Method) पनि प्रयोग गरिएकोले यो मिश्रित किसिमको अध्ययन पद्धतिमा आधारित छ । यस अध्ययनको प्रस्तुति विवरणात्मक तथा विश्लेषणात्मक दुवै किसिमको छ । यो अध्ययनमा द्वितीय तथ्याङ्क संकलन गरी विश्लेषण गरिएको छ । अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण विशेष गरी सशर्त अनुदान सम्बन्धी विभिन्न मन्त्रालयहरूबाट प्राप्त तथ्याङ्कहरूको विश्लेषण गरिएको छ । त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय साहित्यहरूको अध्ययन तथा विश्लेषण गरिएको छ । आयोगले सिफारिस गरेका सशर्त अनुदानका आधारको सम्बन्धमा सशर्त अनुदान विषयक अन्तर्राष्ट्रिय साहित्य तथा अभ्यासको अध्ययन गरी विवेक (Rationality) र सहज ज्ञान (Intuition) को आधारमा सो सम्बन्धमा सुझाव दिइएको छ । आयोगका पदाधिकारीहरूसँग भएको छलफलले यस प्रतिवेदनलाई पूर्णता दिन महत्वपूर्ण योगदान पुगेको छ । आयोगबाट दिइएको अध्ययन विधि अनुसार अध्ययन गरिएको छ, जुन यस प्रकार छ ।

१. सशर्त अनुदान सम्बन्धी आयोगका विगतका सिफारिस अध्ययन र विश्लेषण गर्ने,
२. संघ तथा प्रदेश सरकारबाट तल्लो तहका सरकारमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधारहरूसँग सम्बन्धीत राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रयोग गरिएका विधिहरूको विश्लेषण गर्ने,
३. सशर्त अनुदान प्रदान गर्न अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रयोग गरिएका विधिहरूको विश्लेषण गर्ने,
४. सशर्त अनुदानको परिभाषा यकिन गरी सोको आधारमा नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारबाट तल्लो तहको सरकारहरूमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधारहरूको विषयवस्तु तथा ढाँचा तयार गर्ने,
५. यसरी तयार भएका आधारहरूको विषयमा आयोगसँग परामर्श गरी प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार गर्ने,
६. उल्लिखित कार्यक्रमहरूबाट प्राप्त भएको पृष्ठपोषणलाई संवोधन गरी अन्तिम प्रतिवेदन आयोग समक्ष पेश गर्ने ।

४. प्रतिवेदनको ढाँचा

यस प्रतिवेदनमा सात परिच्छेद छन् । पहिलो परिच्छेदमा अध्ययनको परिचय: पृष्ठभूमि, उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, अध्ययनको विधि, प्रतिवेदनको ढाँचा तथा अध्ययनको सीमा उल्लेख गरिएको छ । दोस्रो परिच्छेदमा सशर्त अनुदानको अवधारणा, उद्देश्य र चुनौति सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय साहित्यको अध्ययन गरी विषयवस्तु प्रस्तुत गरिएको छ । तेस्रो परिच्छेदमा सशर्त अनुदानको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र अनुभव अन्तर्गत विभिन्न राष्ट्रहरूको सशर्त अनुदान अभ्यासको वारेमा संक्षिप्तमा चर्चा गरिएको छ । चौथो परिच्छेदमा सशर्त हस्तान्तरणको ढाचा निर्माण सम्बन्धमा उठ्ने केहि प्रश्नहरूको उत्तर खोज्ने क्रममा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास समेत प्रस्तुत गरिएको छ । परिच्छेद-५ मा नेपालमा सशर्त अनुदानको अभ्यास, चुनौति र अवस्था प्रस्तुत गरिएको छ । छैठौं

परिच्छेदमा आयोगले सशर्त अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गरेका आधारहरूको सम्बन्धमा टिप्पणी तथा विश्लेषण गरी सुझाव दिइएको छ । अन्त्यमा, सातौं परिच्छेदमा अध्ययनको निष्कर्ष र सिफारिस प्रस्तुत गरिएको छ ।

५. अध्ययनको सीमा

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण नेपालको लागि नवीनतम अध्ययन विधा हो । तसर्थ, यस सम्बन्धी गुणात्मक र परिमाणात्मक तथ्याङ्कको अभाव रहेकोले तथ्याङ्क संकलन गर्नु कठीन कार्य हो । नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारका मन्त्रालयहरूबाट सशर्त अनुदान सम्बन्धी पर्याप्त तथ्याङ्क प्राप्त हुन नसकेकोले प्राप्त भएका तथ्याङ्कका आधारमा विश्लेषण गरिएको छ । आयोगले सिफारिस गरेका सशर्त अनुदानका आधारको सम्बन्धमा सशर्त अनुदान विषयक अन्तर्राष्ट्रिय साहित्य तथा अभ्यासको अध्ययन गरी विवेक (Rationality) र सहज ज्ञान (Intuition) को आधारमा सुझाव दिइएको छ । कोभिड महामारी बीच गरिएको प्रस्तुत अध्ययनको क्रममा नेपालका यस विधाका अभ्यासकर्ताहरूसँग प्रत्यक्ष रूपमा पर्याप्त छलफल गर्न सकिएन । विशेष गरी प्रदेशका मन्त्रालयहरूबाट समयमा तथ्याङ्क प्राप्त नहुँदा तथा प्राप्त तथ्याङ्क समेत अपूर्ण हुँदा प्रदेशबाट जाने सशर्त अनुदानको विषयमा सीमित तथ्याङ्कको आधारमा विश्लेषण गरिएको छ । तर यी प्रतिनिधि तथ्याङ्कलाई विश्लेषण गरी निष्कर्षमा पुगिएको छ ।

परिच्छेद-२

सशर्त अनुदान: अवधारणा, उद्देश्य र चुनौति

२.१ अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणका प्रकृति र प्रकार

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई विभिन्न किसिमले वर्गीकरण गर्ने गरेको पाइन्छ । यसो विचार गर्दा कुनैपनि अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण निशर्त होइनन् कि भन्ने अनुभूति पनि हुनसक्छ । युरोपियन युनियनको सन्दर्भमा त बजेट, खरीद र लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानूनको पालना गर्ने पर्ने हुन्छ । त्यस्ता कानूनलाई EU's Agreement on Budgetary Discipline and Sound Financial Management ले मार्गदर्शन गरेको हुन्छ । तर यी कानूनहरूको पालना गर्नुपर्ने भए पनि अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारको नीतिगत प्राथमिकता (Policy Preferences) मा हस्तक्षेप वा फेरबदल गर्ने उद्देश्य नहुने भएकोले त्यस्ता कानूनी प्रावधानहरूलाई शर्तको रूपमा परिभाषित गर्न मिल्दैन । त्यस्ता कानूनलाई समन्वयकारी औजार (Coordinative Instruments) को रूपमा मात्र परिभाषित गर्नुपर्ने हुन्छ (Spahn, 2012:p4)। नेपालमा पनि बजेट व्यवस्थापन तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐन, सार्वजनिक खरीद ऐन, विनियोजन ऐन आदिलाई त्यस्तै औजार मान्नुपर्ने हुन्छ । अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको सन्दर्भमा व्यापक अर्थमा सशर्त भन्नाले अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारको नीतिगत प्राथमिकता हस्तक्षेप गर्ने मात्र होइन कि राष्ट्रिय मापदण्ड पालना गराउनु पनि हो ।

सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा बुझ्नलाई समग्र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको वर्गीकरणको वारेमा बुझ्नु आवश्यक छ । अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई निम्नानुसारका तीन वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ:

क. सामान्य उद्देश्यको हस्तान्तरण (General Purpose Grants or Unconditional): यस्तो अनुदान संघीय सरकारको नीतिगत मार्ग निर्देशनमा रही तल्लो सरकारले पूर्ण स्वायत्तता सहित निशर्त खर्च गर्न सक्दछ । निशर्त अनुदानका दुई उद्देश्य हुन्छन्: (१) संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको ऊर्ध्वगामी असन्तुलन (Vertical Imbalance) हटाउनु; (२) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको क्षितिजीय समता (Horizontal Equity) स्थापित गर्ने । यस्तो अनुदान दुई प्रकारका हुन्छन:

१. ब्लक अनुदान (Block Grants): यो अनुदान विशिष्ट उद्देश्य वा विशिष्ट खर्चमा उपयोग गर्न सकिन्छ । जस्तै: स्वास्थ्य, शिक्षा, पूर्वाधार विकास आदि । परिभाषित क्षेत्र भित्र यस्तो अनुदान खर्च गर्न पूर्ण स्वविवेकीय अधिकार रहन्छ ।

२. स्वविवेकीय अनुदान (Discretionary Grants): यो तल्लो तहको सरकारले पूर्ण स्वविवेकीय अधिकार सहित खर्च गर्न सक्ने अनुदान वा खर्चमा पूर्ण स्वायत्तता भएको तदर्थ प्रकृतिको अनुदान हो ।

ख. विशिष्ट उद्देश्यको हस्तान्तरण (Specific Purpose or Conditional Transfers):

यस्तो अनुदान मूलतः सशर्त हुन्छ । विभिन्न शर्त रहने यस्तो अनुदान विभिन्न स्वरूपमा हुन सक्छन् । एकातिर यस्तो अनुदान सुपरिभाषित र साँघुरो उद्देश्यको लागि दिइन्छ, जस्तै: सडक वा अस्पतालको लागि । अर्कोतिर, खर्चका वृहत क्षेत्रको विकासमा मद्दत पुर्याउन, जस्तै: शिक्षा वा स्वास्थ्य ।

यस्तो अनुदानमा विभिन्न प्रकृतिका शर्त हुन सक्छन् । विशिष्ट अनुदानमा शर्त पनि विशिष्ट नै हुन्छन् । यस अन्तर्गतको ब्लक अनुदानमा शर्तहरू बढी विशिष्ट हुन्छन् तथा खर्च गर्दा सामान्य मापदण्ड पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । जस्तो स्वास्थ्य सेवामा सबैको पहुँच हुनुपर्ने, लक्षित वर्गको शिक्षामा पहुँच भएको हुनुपर्ने आदि । यस्ता मापदण्डहरू वास्तवमा विस्तृत किसिमका हुन्छन् । जस्तै: विभेदको अभाव, पहुँचयोग्यता वा निष्पक्षता आदि (South Africa Federal Fiscal Commission, 2000) ।

यस्ता शर्तहरू अनुदान दिने सरकार एकैले वा दिने र लिने दुवैले वार्ता गरी निर्धारण गर्न सक्छन् । विशेष अनुदानको महत्वपूर्ण विशेषता भनेको शर्त पालना गराउने (Enforcing Conditions) पद्धति निर्धारित गरिनु हो । विशेष अनुदानको सन्दर्भमा विशेष किसिमको खर्च गरेमा अनुदान दिइने हुनाले शर्त पालना गराउनु कुनै समस्याको कुरा हुँदैन । तर ब्लक अनुदानको सन्दर्भमा शर्तको पालना गराउन कम स्पष्टताका कारणले समस्या हुने र शर्तको व्याख्यामा मतैक्यता नहुन सक्छ ।

यो हस्तान्तरण विशिष्ट कार्यक्रम वा कृयाकलापमा सशर्त खर्च गर्न सकिने सशर्त हस्तान्तरण हो, जुन नियमित (Regular) वा अनिवार्य (Mandatory) वा तदर्थ (Ad hoc) प्रकृतिको हुन्छ । एकातर्फ, यसमा पूँजीगत वा चालु खर्च जस्ता खर्चको प्रकृति उल्लिखित आगत शर्त (Input Conditionality) राखिएको हुन्छ भने अर्कोतर्फ, सेवा प्रवाहमा निश्चित उपलब्धि हासिल गर्ने गरी उत्पादन सूचक शर्तहरू (Output Conditionality) राखिएको हुन्छ । यस्तो हस्तान्तरण पनि दुई प्रकृतिको हुन्छ: (१) समपुरक अनुदान (Matching Grants), र (२) गैर-समपुरक अनुदान (Non-Matching Grants) वा ब्लक अनुदान (Conditional Block Grants) (Browser, et al., 2006) ।

ग. प्रवर्द्धनात्मक वा कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान (Promotional or Performance Based Grants): कार्यसम्पादनबाट निश्चित उद्देश्य वा नतीजा हाँसिल गर्ने तथा कार्यसम्पादनको सिलसिलामा कानूनको पालना गर्ने गरी प्रोत्साहन स्वरूप प्रदान गरिने अनुदानलाई कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान भनिन्छ । यस किसिमको अनुदान पनि निशर्त वा सशर्त हुन सक्दछ । तर व्यापक अर्थमा यो अनुदान पनि सशर्त अनुदान नै हो ।

२.२ सशर्त अनुदान (Conditional Grants)

एक तहको सरकारले अर्को तहको सरकारलाई सशर्त प्रयोग गर्ने गरी रकमको हस्तान्तरण गर्नु सशर्त अनुदान हो । प्रदेश वा स्थानीय तहमा अधिकार निक्षेपण गरिएको वा सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई विकेन्द्रीत गरिएको मुलुकहरूमा सशर्त अनुदानको अभ्यास गरिन्छ । यस्तो अनुदान प्रतिस्पर्धी परियोजना अनुदान (Competitive Project Grants) वा सामान्य ब्लक अनुदान (General Block Grant) को स्वरूपमा दिइन्छ । यस्तो अनुदानका शर्तहरू वित्तीय वा सारवान (Substantive) प्रकृतिका हुन सक्छन् । अर्को शब्दमा, माथिल्लो तहको सरकारले राष्ट्रिय नीतिका परिलक्षित उद्देश्य प्राप्त गर्न तल्लो तहको सरकारलाई प्रतिक्रियात्मक ढङ्गले प्रेरित गर्न यस्तो अनुदानको प्रयोग गर्दछ । अनुदानमा जति बढी शर्त रहन्छन्, त्यति नै

अनुदान प्राप्तकर्ता सरकार कार्यक्रम कार्यान्वयनमा कम लचकदार हुन्छ । वित्तीय शर्तमा सामान्यतः समपूरक कोषको व्यवस्था गर्नुपर्ने विषय पर्दछ, जुन कूल परियोजना लागत वा कूल अनुदानको रकमको निश्चित प्रतिशत रकम अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारले आफ्नो राजस्व आम्दानीबाट छुट्याउनु पर्दछ । तर नेपालको संविधानमा सशर्त अनुदान र समपूरक अनुदानलाई पृथक गरेको छ । अर्को तर्फ, सारवान शर्तले अनुदान प्रयोगको प्रकृतिलाई जनाउँछ । धेरैजसो अनुदानहरू विशिष्ट प्रयोगका लागि दिइने हुँदा त्यस्ता अनुदानमा प्रतिस्पर्धा गर्ने कि नगर्ने भन्ने कुरा अनुदान लिने सरकारको स्थानीय आवश्यकता र नीतिगत प्राथमिकतामा निर्भर हुन्छ (Hall and Hail, 2006) ।

अधिकांश मुलुकमा संघद्वारा गरिने वित्त हस्तान्तर नै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्त व्यवस्थाको प्रमुख आधार हो । विशेषतः विकासोन्मुख मुलुकमा यस्तो हस्तान्तरण प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको मुख्य राजस्वको स्रोत हो । यस्तो हस्तान्तरणले शिक्षा, स्वास्थ्य, सडक यातायात, सार्वजनिक सुरक्षा (Public Safety), सरसफाई, वातावरण र कल्याणकारी कार्यक्रम जस्ता क्षेत्रको सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा दक्षता र समता बढाउन योगदान गरेको पाइन्छ (Murali, M.G, 2016) । विश्वव्यापी अनुभव यो छ कि स्थानीय तहको सेवा प्रवाहमा दक्षता हासिल गर्न स्थानीय सरकारको स्पष्ट कार्य जिम्मेवारी (Mandate), पर्याप्त स्रोत, निर्णय निर्माणमा पर्याप्त लचकता हुनुको साथै सेवा प्रवाहको नतीजाप्रति पूर्ण जिम्मेवार बनाउनु पर्दछ (Bird and Smart, 2002 cited in Sengupta, A. 2018) । यी उद्देश्य प्राप्तिका अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ ।

सशर्त अनुदानले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई कुनै विशेष कामका लागि प्रोत्साहन गर्दछ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले कुनै निश्चित कार्यसम्पादन नतीजा प्राप्त गर्न (To achieve certain performance outcome) वा सेवा प्रवाहको राष्ट्रिय मानदण्ड परिपालना गर्ने (To comply with nationally determined standard of providing services) शर्तमा अनुदान प्राप्त गर्दछ । सशर्त अनुदान विभिन्न किसिमका कामका लागि दिइन्छ । उदाहरणः संघीय सरकारको तर्फबाट गर्नुपर्ने कुनै विशेष कामको एजेन्सी कार्यका लागि सक्षम बनाउन; वा संघीय सरकारको उच्च प्राथमिकतामा पर्ने, तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कम प्राथमिकतामा पर्ने कामका लागि लागत अनुदान दिन सशर्त अनुदान दिइन्छ (Broadway and Shah, 2007, cited in Sengupta, A. 2018) । सशर्त अनुदान विभिन्न सरकारका क्षेत्राधिकारमा प्रभाव पार्ने वा बाह्यता भएका (Spillovers and Externalities) जस्तै: कोरोना जस्तो स्वास्थ्य महामारीको नियन्त्रण गर्न दिइन्छ ।

जब बीसौं शताब्दिको मध्यतिर संघीय अनुदान सहायता प्रणालीको प्रादुर्भाव भयो, अनुदानको सशर्त स्वरूप प्राधान्य रहन गयो । तत्कालीन संघीय सरकारको प्रशंसा गर्दै Sundquist and Davis (1969, Cited in Hall and Hail, 2006) भन्छन्- प्रारंभिक चरणमा अबलम्बन गरिएका अनुदानका शर्त, समपूरक कोषको आवश्यकता, र अनुदान वितरणको सूत्रले संघीय सरकारको प्रान्तीय तथा स्थानीय सरकार प्रतिको सम्मानलाई प्रदर्शित गर्दथ्यो ('reflected a good deal of federal deference') । तर, Derthick (1996) ले भने सन् १९७० मा आइपुग्दा संघीय सरकारले प्रान्तीय र स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान तथा आंशिक निखन्ने व्यवहार (Partial Preemption) को माध्यमबाट आफ्नो उद्देश्य हासिल गर्ने एजेन्टको रूपमा व्यवहार गरेको कटु अभिमत दिएका छन् ।

जग्गा अनुदान दिने प्रचलनबाट परिवर्तन भइ रकम अनुदान दिने उन्नाइसौं शताब्दिको प्रचलनले बिसौं शताब्दिमा आइपुग्दा रकम अनुदानमा पनि बिशिष्टता हासिल गरी ब्लक अनुदान (which is categorical in purpose) तथा परियोजना अनुदान (which is specific in purpose) जस्ता पद्धतिको विकास हुन गयो । संघीय बजेटमा शर्त बढ्दै जाँदा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण अनुदान लिनेका लागि कम लचकदार हुँदै गयो । प्रदेश सरकारहरू त्यस्ता अनुदानको लागि प्रतिस्पर्धा गर्न वा नगर्न स्वतन्त्र हुने भएपनि वित्तीय संकट वा आफ्नो आम्दानि घटेको समयमा संघीय सरकार माथि भर पर्नुपर्ने हुन्छ । फलतः विद्यमान कार्यक्रमलाई सुचारु गर्न तथा सेवा स्तरलाई कायम राख्न संघीय सरकार कै मुख ताक्नुपर्ने अवस्था आउँछ (Hall and Hail, 2006) ।

संघीय अनुदानमा बढ्दो शर्त तथा प्रान्तीय सरकारको संघीय राजस्व माथिको बढ्दो निर्भरताले गर्दा राष्ट्रिय नीतिगत उद्देश्यले प्रादेशिक र स्थानीय प्राथमिकतालाई प्रतिस्थापन गर्दै लगेको छ । अर्को शब्दमा, संघीय नीतिले गर्दा स्थानीय स्वविवेकीय राजस्व आफ्नो चाहनाको कार्यक्रम खर्च गर्न नपाउने, र संघीय अनुदान प्राप्त हुने कार्यक्रममा खर्च हुने अवस्था सृजना हुन्छ । परिणामतः प्रदेश र स्थानीय सरकारले कार्यक्रमलाई लामो समयसम्म संघीय अनुदानको शर्त अनुकूल बनाउँछन् । यस्तो अवस्थामा धेरैजसो अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारले अनुदानको रकम भन्दा बढी नहुने गरी कार्यक्रमको रकम बढाउँछन्; तर त्यस्तो कार्यक्रमको बजेट स्थानीय राजस्वमा बृद्धि हुने रकम भन्दा बढीको हुन्छ । अनुदान प्राप्त गर्ने सरकारको यस्तो प्रतिक्रियालाई Courant, Gramlich and Rubinfeld (1979 cited in Hall and Hail 2006) ले "Fly Paper Effect" को संज्ञा दिएका छन् ।

सशर्त अनुदान हो होइन भनी छुट्याउने प्रमुख आधार दाताले अनुदान प्राप्तकर्ताको नीतिमा कुनै किसिमको हस्तक्षेप गर्ने इरादा राख्छ वा राख्दैन वा अनुदानदाताले वित्तीय प्रोत्साहन वा अनुदान शर्तको माध्यमबाट प्राप्तकर्ताको नीतिलाई प्रभाव गर्ने कोसिश गर्छ वा गर्दैन भन्ने हो ।

२.३ सशर्त अनुदान सम्बन्धी थप व्याख्या:

Paul Bernd Spahn (2012: p4-5) ले सशर्त (Conditioned) शब्दको अवधारणाको सम्बन्धमा निम्नानुसार थप स्पष्टता गरेका छन्: -

१. सबै अन्तरसरकारी हस्तान्तरणले कानूनका सामान्य प्रावधानहरूको पालना गर्नु पर्छ । यस्ता व्यवस्थाहरूमा विनियोजन ऐन, स्वस्थ वित्तीय कारोवार सम्बन्धि नियम, खरीद कानून तथा लेखापरीक्षण कानून पर्दछन् । त्यस्तै, युरोपको सन्दर्भमा बजेट अनुशासन सम्बन्धी संज्ञौता तथा स्वस्थ वित्तीय व्यवस्थापन सम्बन्धी संज्ञौता पर्दछन् । नेपालको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन पर्दछ । यी सबै प्रावधानहरूको अर्थ अनुदान प्राप्तकर्ताको नीति प्राथमिकतामा बाधा सृजना गर्नु होइन । बरु यस्ता औजारहरू समन्वयका औजार (Coordinative Instruments) का रूपमा रहन्छन् ।
२. निशर्त वित्तीय सहयोग राजस्व वाँडफाँडको माध्यम जस्तै: राजस्व वाँडफाँड वा चालु खर्चको लागि सामान्य अनुदानबाट प्रदान गरिन्छ । यस्तो सामान्य अनुदान प्रायः वित्त क्षमता वा विभिन्न आवश्यकताको मापदण्डमा आधारित सुत्रका आधारमा दिने गरिन्छ । यस्तो मापदण्ड वस्तुगत र हेराफेरी गर्न नसकिने प्रकृतिका हुन्छन् । यस्तो अनुदानले अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारमा आय प्रभाव पर्ने बाहेक नीतिगत प्रभाव

पादैन । तर केहि अवस्थामा जस्तै: पुराना समाजवादी देशहरू (हंगेरी) मा नर्म्स (Norms): अस्पतालको शैया संख्याको आधारमा अनुदान दिइने गरिन्थ्यो । यसरी निश्चित नर्म्सको आधारमा दिइने अनुदानलाई कतिपयले सशर्त अनुदान हो भनी तर्क गर्न सक्छन् । यस्तो किसिमको Normative Grants लाई निशर्त सामान्य अनुदानको परिभाषामा राख्नुपर्ने हुन्छ ।

३. उर्ध्वगामी तथा क्षितिजीय असन्तुलन कम गर्ने उद्देश्यले दिइने साधारण अनुदान र राजस्व अनुदानले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा आय प्रभाव (Income Effect) त पार्दछ; तर तिनीहरूको नीतिमा प्रभाव नपार्ने हुनाले सशर्त नहुने भयो । तर सुत्रमा आधारित सामान्य अनुदान दिंदा पनि समष्टिगत नीतिको उद्देश्य हासिल गर्ने शर्त वा राजस्व बाँडफाँडको रकम दिंदा ऋण भुक्तानि वा कुनै विशेष कोषमा निश्चित रकम जम्मा गर्नुपर्ने गरी दिइन्छ भने त्यस्तो हस्तान्तरण सशर्त हो कि भन्ने भान गर्न सक्छ । तर कानुनले नै वाद्यात्मक रूपमा दिनुपर्ने त्यस्तो अनुदान उक्त शर्तहरू पालना नगरेको अवस्थामा केहि समय रोक्का गर्न सकिन्छ तर कटौति वा फिर्ता गर्न सकिंदैन । केहि समय अनुदान रोक्का राख्दा सांकेतिक प्रभाव (Signalling Effect) वा सरम प्रभाव (Shaming Effect) मात्र पर्न जान्छ । त्यसैले त्यस्ता शर्तहरू राखिए पनि सामान्य वा राजस्व बाँडफाँडबाट जाने त्यस्तो हस्तान्तरण सशर्त हुन सक्दैन ।
४. यद्यपि सशर्त अनुदानलाई पनि विशेष उद्देश्यको अनुदान (Specific Purpose Grants) अन्तर्गत नै राख्ने प्रचलन छ । तर सशर्त अनुदान र विशेष-उद्देश्यको अनुदान बीच पनि केहि भिन्नता रहको पाइन्छ । कुनै विशेष उद्देश्यको लागि दिइएकोले झट्ट हेर्दा सशर्त जस्तो लाग्छ । तर राखिएको शर्त कुन हदसम्म वाद्यात्मक हुन्छन् भन्ने प्रश्न उठ्ने गर्दछ । यदि अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारले आफ्नै समपूरक अंशबाट त्यस्तो विशेष उद्देश्यमा खर्च गर्छ भने शर्तको प्रभाव केहि नहुने भयो । यस्तो अवस्थामा विशेष उद्देश्यको अनुदान पनि सामान्य वा निशर्त नै हुने भयो । तर विशेष उद्देश्यको लागि माथिल्लो सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदानको अंश उक्त उद्देश्य प्राप्तिको सन्दर्भमा प्राप्तकर्ता सरकारको आफ्नै प्राथमिकताका आधारमा खर्च गर्ने रकम भन्दा बढी खर्च गर्नुपर्ने अवस्था आयो भने त्यसरी बढी खर्च भएको रकमलाई सार्वजनिक श्रोतको नोक्सानीको रूपमा पनि लिन सकिएला । यस्तो अवस्थामा विशिष्ट उद्देश्यको अनुदान निशर्त र सशर्त अनुदान बीचको सीमा रेखामा रहन्छ ।
५. राष्ट्रिय सरकारको भन्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँग स्थानीय तहको सूचना बढी पहुँच रहन्छ । त्यसैले, विशेष उद्देश्यको अनुदानले राखेका शर्तहरू वाद्यकारी हुन अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारमा रहेको सूचना प्रकट गर्नुपर्ने सन्दर्भमा जोड दिइन्छ । यस्तो सूचना प्रकटीकरणका विभिन्न उपायहरू हुन सक्छन् । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले अनुदान प्राप्त गर्नु पूर्व नै प्रतिवेदन गर्नु पर्ने (Ex Ante Reporting Requirements) व्यवस्था सबैभन्दा बढी प्रचलित छ । तर त्यस्तो प्रतिवेदनले अनुदान प्राप्तकर्ताको सहि प्राथमिकताको जानकारी राष्ट्रिय सरकारमा पुग्दैन । यस्तो किसिमको समस्या समाधानको उपाय सहवित्तीयकरण (Cofinancing) हुन सक्दछ ।
६. पछिल्लो समयमा अन्तरविभागीय हस्तान्तरण (Interdepartmental Transfers) को प्रचलन पनि बढेको छ, जसलाई सुक्ष्म हस्तान्तरण (Microtransfers) पनि भनिन्छ । विभागहरू बीच करारीय आधारमा सेवाको हस्तान्तरण गर्न उपयोग गरिने यस्ता हस्तान्तरणहरू विशेष अनुदान (Specific Grants) हुन् । अन्तरसरकारी हस्तान्तरण पद्धतिमा संवोधन गरिनुपर्ने मुद्दाहरू यस्तो हस्तान्तरणमा पनि संवोधन गरिनुपर्ने हुन्छ ।

७. अन्त्यमा, सरकारी अनुदान निकाय र व्यक्ति, परिवार वा कम्पनिलाई दिइन्छ । सरकारबाट व्यक्ति, परिवार वा कम्पनिलाई दिइने अनुदान अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको परिभाषा भित्र नपरे पनि त्यस्तो अनुदान स्थानीय सरकारको सार्वजनिक बजेटबाट नै दिनुपर्ने हुन्छ । केन्द्रीय सरकारले पर्याप्त बजेट हस्तान्तरण नगरेको अवस्थामा यस्तो अनुदान स्थानीय सरकारको लागि आंशिक कोषविहीन दायित्व (Partially Unfunded Mandate) को रूपमा रहन जान्छ । यस्तो अवस्थामा दुई किसिमको अवस्था सिर्जना हुन्छ । पहिलो, कानुनी दायित्व पूरा गर्न स्थानीय सरकारले कि आफ्नै श्रोतबाट नपुग रकम दिनुपर्ने हुन्छ, कि त भविष्यमा सामान्य परिवर्तन गर्ने गरी त्यस्तो दायित्व भुक्तानि गर्नुपर्ने हुन्छ । दोस्रो, स्थानीय सरकारले त्यस्तो अनुदान प्रदान गरे जसरी नै उक्त व्यक्ति, परिवार वा कम्पनि उपर केहि नीतिगत स्वविवेकीय अधिकार प्राप्त गर्दछ । पहिलो अवस्थाको उदाहरणको रूपमा जर्मनीमा स्थानीय सरकारले प्रदान गर्ने सामाजिक सहायतालाई लिन सकिन्छ । दोस्रो अवस्थाको उदाहरणको रूपमा ग्रामीण विकासका लागि युरोपीयन कृषि कोष (European Agricultural Fund for Rural Development) वा अमेरिकाको TANF (Temporary Assistance to Needy Families) लाई लिन सकिन्छ ।

२.४ सशर्त अनुदानका प्रकार

सशर्त अनुदान मूलतः दुई प्रकारका हुन्छन् (Browser, et al., 2006): -

क. समपुरक अनुदान (Matching Grants): यसमा प्राप्तकर्ता सरकारले कानुन बमोजिम आफ्नो श्रोतबाट निश्चित प्रतिशत रकम छुट्याउनु पर्ने हुन्छ । यसमा दुई किसिमका नर्म्स हुन्छन्: सीमा विहिन रकम (Open-ended): अनुदान लिने सरकारले कार्यक्रमको कुल बजेटमा निश्चित प्रतिशत संघले अनुदान दिन्छ । निश्चित सीमासम्मको रकम (Close ended): संघले दिने बजेटको सीमा तोकिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १० उल्लिखित समपुरक अनुदान पनि सिद्धान्ततः सशर्त अनुदान नै हो ।

ख. गैर-समपुरक अनुदान (Non-Matching Grants) वा ब्लक अनुदान (Conditional Block Grants): समपुरक कोष विना विशिष्ट उद्देश्यको लागि खर्च गरिने अनुदान । यो एउटा निश्चित क्षेत्र भित्रका विभिन्न कृयाकलापको लागि एकमुष्ट सशर्त दिइने अनुदान हो । नेपालको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ११ उल्लिखित विशेष अनुदान पनि सिद्धान्ततः यस्तो सशर्त अनुदान नै हो ।

२.५ सशर्त अनुदानका उद्देश्यहरू (Objectives of the conditional grant system):

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी साहित्यमा सशर्त अनुदानका विभिन्न उद्देश्यहरू उल्लेख गरेको पाइन्छ । यस अध्ययनलाई संक्षिप्त गर्न दक्षिण अफ्रिका र OECD मुलुकहरूको सन्दर्भमा उल्लिखित शर्तहरूको सम्बन्धमा चर्चा गरिएको छ ।

क. दक्षिण अफ्रिकाको सन्दर्भ

दक्षिण अफ्रिकाको वित्तीय तथा वित्त आयोग (FFC) ले सशर्त अनुदानका सम्बन्धमा उल्लेख गरेको छ । नेपालको जस्तै दक्षिण अफ्रिकी संविधानमा पनि साझा अधिकारका क्षेत्रहरू छन् । यस्तो सूचीले प्रभाव पार्नु अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको विशेषता हो । नेपालमा जस्तै दक्षिण अफ्रिकाका पनि संघीय सरकारका विभागहरूसँग प्रदेशले गर्ने सेवा प्रवाहलाई राष्ट्रिय प्राथमिकता अनुसार गरे नगरेको अनुगमन गर्ने स्पष्ट नर्म्स तथा मापदण्ड छैनन् । यस्ता मापदण्डको अभावमा राष्ट्रिय प्राथमिकतालाई प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यक्रममा कसरी सुनिश्चित गर्ने भन्ने समस्या आउँछ । तसर्थ, सशर्त अनुदानलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च र सेवा प्रवाह कार्यक्रममा राष्ट्रिय प्राथमिकतालाई रूपान्तरण गर्ने एकल संयन्त्रको रूपमा विकास गर्ने तीब्र चाहना देखिन्छ । यसै व्यवहारको फलस्वरूप विगत समयमा सशर्त अनुदानको बिस्तार हुन गयो । उदाहरणको लागि, प्रारंभिक बाल विकास (Early Childhood Development) कार्यक्रमको स्पष्ट परिभाषित नर्म्स र मापदण्ड नहुँदा सशर्त अनुदान मार्फत यस्ता मापदण्ड लागु गर्ने व्यवस्था गरियो । तर यसमा समानीकरण अंश संयन्त्र (Equitable Share Mechanism) को माध्यमबाट वित्तीय व्यवस्था गरिनु राम्रो हुन्थ्यो । संघीय वित्त कमिसनले सशर्त अनुदान पद्धतिबाट गरिआएको यस्तो वित्तीय व्यवस्थालाई परिवर्तन गरी अन्ततः समानीकरण अंश पद्धतिबाट गर्ने सरकारी निर्णयको स्वागत गरेको छ (Financial and Fiscal Commission, South Africa, 2002) ।

दक्षिण अफ्रिकी राष्ट्रिय कोष (National Treasury) ले सशर्त अनुदानका निम्न उद्देश्यहरू पहिचान गरेको छ (Financial and Fiscal Commission, South Africa, 2002):

- राष्ट्रिय नीतिगत उद्देश्य हासिल हुने सुनिश्चित गर्नु; सरकारी सेवामा पहुँचको स्तरीय मापदण्ड कायम गर्नु;
- अन्तरअधिकारक्षेत्रीय लाभ प्रवाहको क्षतिपूर्ति गर्नु; (To compensate for inter-jurisdictional spillovers, e.g. tertiary hospital grants);
- प्रदेश तथा स्थानीय तहमा क्षमता विकास तथा संरचनात्मक समायोजनमा सहयोग गरी संक्रमण व्यवस्थापन गर्नु;
- आर्थिक तथा सामाजिक पूर्वाधारको बाँकी काम पूरा गर्नु र क्षेत्रीय विभेदलाई संवोधन गर्नु ।

ख. EU तथा OECD मुलुकहरूको सन्दर्भ

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा सशर्त अनुदानको सामान्य उद्देश्य बहुतगत सरकारहरू बीच नीतिगत समन्वय गर्नु हो । श्रोतको सीमितता, सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा सुधार प्रतिको बढ्दो नागरिक दवाव तथा सार्वजनिक खर्चको दक्षतापूर्ण उपयोगको नागरिक अपेक्षालाई पूरा गर्ने माध्यमको रूपमा सशर्त अनुदानलाई लिने गरिन्छ । यूरोपीयन युनियनको सन्दर्भमा हेर्ने हो भने आर्थिक, सामाजिक तथा भौगोलिक आवद्धता सम्बन्धी पाँचौँ प्रतिवेदन (Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion) ले युनियनका राष्ट्रहरूले नीतिगत उद्देश्य हासिल गर्नको लागि प्रभावकारी शर्तहरू प्रयोग गर्न सिफारिस गरेको पाइन्छ (Spahn, 2012:18) । अनुदान दिने र लिने दुबै सरकारको सन्दर्भमा त्यस्ता नीतिगत उद्देश्यहरू स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरी परिमाणात्मक मापनयोग्य सूचकहरूमा तिनीहरूलाई ढाल्नु पर्दछ । ती उद्देश्यहरू यस प्रकार हुन सक्छन् ।

२.५.९ सूचना संप्रेषण (Revealing Information)

संघीय सरकार भन्दा प्रदेश र स्थानीय सरकार नीति कार्यान्वयन वातावरणको सम्बन्धमा बढी जानकारी हुने सन्दर्भले शक्ति विकेन्द्रीकरणको औचित्यलाई स्थापित गर्दछ । तर बहुतहगत सरकारबाट राष्ट्रिय नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्नु पर्दा संघीय सरकारसँग त्यस्तो सूचनाको पहुँचमा कमी हुन्छ । संघसँग सूचनाको कमी हुँदा तल्लो तहको सरकारमा गैर-कानूनी लाभ लिने प्रवृत्ति हावी हुन्छ । यस्तो अवस्थामा अनुदानको दक्षतापूर्ण उपयोग हुने संभावनामा कमी आउँछ (Spahn, P. B, 2012:18) । फलतः यसले तल्लो तहको सरकारमा Clientelism को विकास हुने संभावना बढ्छ । यस्तो प्रवृत्तिले नीतिको प्रभावकारीता मात्र होइन कि सार्वजनिक जवाहदेहिता र शासकीय वैधतालाई समेत चुनौति दिन्छ (Thompson, W. 2011) । त्यसैले, सशर्त अनुदानको उद्देश्य अन्तरसरकारी सूचना पहुँचको खाडललाई पूरा गर्नु हो ।

तर सशर्त अनुदान पद्धतिमा शर्त निर्धारण गर्नु सोंचे जस्तो सहज छैन । यसले गर्दा अनुदान दाता सरकार द्वीविधामा पर्ने अवस्था आउन सक्छ । अनुदानका शर्तहरू स्थानीय प्राथमिकतासँग नमिल्ने वा त्यस्तो प्राथमिकताको प्रतिकूल हुन सक्ने अवस्था आउन सक्छ (Spahn, P. B, 2012:19) । कार्यक्रम कार्यान्वयन तथा समन्वयको सन्दर्भमा स्थानीय प्राथमिकतामा पनि ध्यान दिनु नै पर्ने हुन्छ । केन्द्रबाट शर्त तोकी अनुदान दिँदा अनुदान लिने सरकारले आफ्नो प्राथमिकता अभिव्यक्त गर्ने अवसर नै पाउँदैन । यस्तो अवस्थामा समपुरक बजेट (Matching Fund) को प्रावधान राख्दा अनुदान लिने सरकारले आफ्नो प्राथमिकता व्यक्त गर्ने अवसर पाउँछ । जति बढी समपुरक कोष हुनुपर्ने व्यवस्था गरिन्छ, त्यति बढी स्थानीय सरकारले आफ्नो प्राथमिकता उजागर गर्दछ । तर बढी समपुरक कोष राख्नु पर्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको क्षमताले नभ्याउने अवस्थामा आउन सक्छ । यस्तो अवस्थामा सार्वजनिक-निजी साझेदारीको माध्यमबाट पनि त्यस्तो कोष जुटाउन सकिने व्यवस्था गर्न सकिन्छ (Spahn, P. B, 2012:19) ।

सूचना पहुँचमा रहने खाडल तथा असमानताले गर्दा पुरा गर्न नसकिने प्रकृतिका शर्तहरू राख्नु प्रत्युत्पादक हुन सक्छ । त्यसैले शर्तहरू सारभूत (Substantive) भन्दा प्रकृत्यागत (Procedural) वा प्राविधिक किसिमको हुनु राम्रो हुन्छ । त्यस्ता शर्तहरू सामान्यतः सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनसँग सम्बन्धीत विषयहरू हुनसक्छन् । वित्तीय अनुशासन: लेखापालन, प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण, पेशिके वा बेरुजु फछ्यौट; खरीद प्रणाली तथा साझा अनुभव तथा असल अभ्यास जस्ता सहज किसिमका विषयहरू शर्तका रूपमा राख्न सकिन्छ । सुशासन तथा नियमनकारी विषयसँग सम्बन्धीत विषयहरूलाई पनि शर्तको रूपमा राख्न सकिन्छ । यस्ता शर्तले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतालाई बाधा पुर्याउँदैनन् (Spahn, P. B, 2012:19) ।

।

सशर्त अनुदानमा केहि पूर्वशर्तहरू (Preconditions or Ex Ante Conditions) पालना भएको हुनुपर्ने व्यवस्था पनि गर्न सकिन्छ । त्यस्ता पूर्व शर्तहरूमा: प्रशासनिक क्षमताको मूल्याङ्कन, कार्यक्रमको स्वतन्त्र संभाव्यता अध्ययन, तथा लागत-लाभ विश्लेषण हुन सक्छन् । अर्कोतर्फ संघीय सरकारमा रहने सूचनाको अभावलाई संघीय तथा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका एजेन्सीहरूको सह-योजना (Joint Planning) तथा कार्यान्वयन पद्धतिले पूर्ति गर्न मद्दत गर्दछ । प्राविधिक सहयोगले सूचनाको असमानता (Information Asymmetry) लाई घटाउन मद्दत पुर्याउँदैनन् (Spahn, P. B, 2012:19) ।

त्यस्तै, प्रकृयागत वा प्राविधिक मापदण्डले पनि संघीय प्राथमिकतालाई प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा एकाकार गर्न अप्रत्यक्ष सहयोग गर्दछ । उदाहरणको लागि वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनलाई अनुदानको पूर्वशर्त बनाउन सकिन्छ । स्थानीय स्तरमा सञ्चालन गरिने आयोजना राष्ट्रिय योजना वा क्षेत्रीय विकास योजनाको अभिन्न अङ्गको रूपमा रहनु पर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । जस्तै: अनुदानका लागि प्रदुषण मापदण्ड पालना गर्नुपर्ने वा फोहोर पानी प्रशोधन मेशिन जडान गर्नुपर्ने शर्त राख्न सकिन्छ । यी सबै विषयले राष्ट्रिय योजनाको निर्दिष्ट उद्देश्य हासिल गर्न प्रदेश तथा स्थानीय नीतिहरू सार्थक हुने अपेक्षा गरिन्छ । संघीय सरकारले यस्ता कतिपय मापदण्डहरू एक पक्षीय रूपमा शर्तको रूपमा राख्न नसक्ने होइन । तर यसरी प्राधिकारिक ढङ्गले शर्तहरू राख्नु भन्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँग वार्ताको माध्यमबाट निष्कर्षमा पुग्न राम्रो मानिन्छ (Thompson, W. 2011) ।

तसर्थ, कुनै संघीय नियम, आदेश वा आदेशयुक्त ढङ्गले एकतर्फी रूपमा संरचित सशर्त अनुदानबाट सूचनाको आदान-प्रदान पद्धति प्रभावकारी हुँदैन । संघीय र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीच हुने कार्यसम्पादन करारको माध्यमबाट दिइने सशर्त अनुदानले सूचना प्रवाह प्रभावकारी हुन्छ । यसको लागि दुबै पक्ष वार्ताको लागि तत्पर हुनुपर्छ । यस्तो वार्ताले अन्तरसरकारी नीतिहरूमा समन्वयको वातावरण निर्माण गर्न संभव हुन्छ । कार्यसम्पादनमा आधारित करारले संघीय सरकारको नीतिगत उद्देश्य तथा वित्तीय आवश्यकताको सम्बन्धमा अनुदान दिने र लिने बीच सूचना विनिमय सहज हुन्छ । यसले साझा राष्ट्रिय उद्देश्य तथा आवश्यकता पूरा गर्ने सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्रशासनिक क्षमताको पनि परख गर्दछ । वार्ताको माध्यमबाट गरिने करारले प्रारंभिक चरणमा नै संभाव्य द्वन्दको आंकलन गर्न पनि सकिन्छ ।

२.५.२ कार्यसम्पादन तथा लागत प्रभावकारीता अभिवृद्धि (Promoting Performance and Cost Effectiveness)

सशर्त अनुदानको अभिष्ट नै उत्कृष्ट कार्यसम्पादन र लागत प्रभावकारीता हासिल गर्नु हो । परम्परागत सशर्त अनुदान पद्धतिमा गुणात्मक र परिमाणात्मक कार्यसम्पादन मापदण्डमा आधारित शर्त राखिन्छ; यसमा केहि पूर्वशर्त पनि राखिन्छ । यसमा नीति लक्ष्य र संरचनात्मक 'बेञ्चमार्क'को प्राप्तिमा जोड दिइन्छ । यो त राम्रै हो; तर यसबाट कस्तो प्रकृतिका शर्तहरू बढी प्रभावकारी हुन्छन् भन्ने यकिन हुँदैन (Spahn, P. B, 2012: 20) । अर्थात्, नीति कार्य (Policy Actions) सँग सम्बन्धीत अनुदान पूर्वका शर्तहरू (Ex Ante Conditions) वा नीति नतीजा (Policy Outcomes) सँग सम्बन्धीत अनुदान पछिका शर्तहरू (Ex post Conditions) मध्ये कुन प्रभावकारी हुन्छ भन्ने सन्दर्भ यकिन हुँदैन ।

निश्चय पनि कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान पद्धतिमा अनुदानका शर्तहरू नीति नतीजा (Policy Outcomes) सँग सम्बन्धीत हुनु राम्रो हो । तर, प्राप्त नतीजाको कारण अनुदानमा सञ्चालित कार्यक्रम नै हो भनी कारण-प्रभाव सम्बन्ध (Causality) स्थापित गर्नु कठिन हुन्छ । किनकि अन्य विभिन्न सरकारी, गैर-सरकारी तथा निजी प्रयत्नहरूको बाह्यता (Externalities) को प्रभाव पनि नतीजामा परेको हुन सक्छ । यस्ता कारकहरू उपर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको नियन्त्रण हुँदैन । कुनै समयमा अन्तराष्ट्रिय राजनीतिक तथा आर्थिक घटनाक्रम, प्राकृतिक प्रकोप जस्ता कारकहरूले नीति नतीजामा प्रभाव पार्दछन् । कुनै अवस्थामा त सशर्त अनुदानको नतीजा प्राप्त हुनु भन्दा पहिले नै नीतिगत परिवर्तन भइसकेको हुन सक्दछ । त्यसैले अन्तराष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरूले संरचनात्मक तथा सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनसँग सम्बन्धीत मुद्दाहरूलाई वैदेशिक सहायता शर्तमा आबद्ध गरेका हुन्छन् । यस्ता संस्थाका शर्तहरूको प्रभावकारीता सम्बन्धी अध्ययनले सुशासन तथा असल नीतिसँग सम्बन्धीत शर्त र सफल कार्यसम्पादन बीच सकारात्मक

सहसम्बन्ध (Correlation) रहेको देखाएको पाइन्छ (Bedoya, H. 2005:187-196) । त्यस्तै, भविष्यमा सम्पादन गर्ने प्रतिवद्धतामा आधारित शर्त राख्नु भन्दा विगतको कार्यसम्पादन उपलब्धिमा आधारित शर्तहरूमा जोड दिनु उपयुक्त हुन्छ । यो अन्तराष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरूको सहायता शर्त सम्बन्धी अध्ययनको निष्कर्ष हो ।

त्यसैगरी, अन्तराष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरूको सहायता शर्तको प्रभावकारीता सम्बन्धी अध्ययनले नीतिमा आधारित सहायता (Policy Based Lending) तथा बजेट सहायता (Budget Support) का शर्तहरू संख्यात्मक रूपमा कम, विषय केन्द्रित (Focussed) र कारगर/एकीकृत (Streamlined) हुनु कार्यक्रम सफलताको लागि जरूरी देखाएको छ (Spahn, P. B, 2012: 20) । यो निष्कर्ष अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको सन्दर्भमा पनि आकर्षित हुन्छ । तसर्थ, कुनै पनि अनुदानमा विस्तृत र सिफारिसमूलक कार्यसम्पादन शर्तहरू (Detailed and Prescriptive Performance Conditions) राखिनु उपयुक्त मानिंदैन । शर्तहरू जटिल, अस्पष्ट, समयसीमारहित हुनु हुँदैन । त्यस्तै, शर्त पालना नभएमा लाभग्राहिलाई के प्रभाव पर्छ भन्ने उल्लेख नहुनु शर्तको अर्को कमजोरी हो । उपर्युक्त बमोजिमका शर्त राख्दा कार्यक्रम कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन गर्न गाह्रो हुन्छ ।

सार्वजनिक सेवाको कार्यसम्पादन मापन विभिन्न सूचक, मापदण्ड तथा बेन्चमार्क (Benchmak) बाट गर्न सकिन्छ । यस्ता सूचक कुनै तदर्थ (Ad hoc) किसिमले प्रयोग गरिन्छन्; कुनै सूचक नीतिका विस्तृत सूचक (Comprehensive Indicators) का रूपमा प्रयोग हुन्छन् (OECD, 2009) । त्यस्ता सूचकहरू विशेषगरी तल्लो तहको सरकारको कार्यसम्पादन मापन गर्न उपयोग गरिन्छ । यस्ता सूचकहरू अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको शर्तको रूपमा पनि प्रयोग गर्न सकिन्छ । तर सशर्त अनुदान पाउनु भन्दा पहिलेकै कार्यसम्पादन मापन गरिने भयो । तब प्रश्न उठ्छ - यदि अनुदान प्राप्तकर्ताले ती कार्यसम्पादन मापदण्डहरू पूरा गर्न सकेन भने के हुन्छ ? यस्तो अवस्थामा निश्चय पनि उसले अनुदान पाउँदैन । यदि अनुदान नै पाउँदैन भने सशर्त अनुदान कसरी भन्न मिल्छ र! यसले त केवल अनुदान प्राप्तकर्तालाई अनुदान पाउने पूर्वशर्तको जानाकारी दिने काम मात्र गर्ने भयो । तथापि यस्तो जानकारीको पनि आफ्नै महत्व छ । किनकि आगामी अनुदानको लागि ऊ अपेक्षित स्तरको कार्यसम्पादन गर्न प्रवृत्त हुन प्रेरित हुने भयो ।

विगतको कार्यसम्पादन मापनको आधारमा कुनै देशलाई सहायता दिइएको कमै पाइन्छ । त्यसो नगरेकोमा दाताहरूको आलोचना पनि गर्ने गरिएको छ (Thompson, W. 2011) । तर अन्तराष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरूको सन्दर्भमा भने यो लागु हुँदैन । किनकि यस्ता संस्थाहरूले किस्ता रकम निकासी गर्दा नीतिगत लक्ष प्राप्त गरेको वा कुनै काम सम्पन्न गरेको हुनुपर्ने शर्त राख्ने गरेको पाइन्छ । युरोपियन युनियनले सदस्य राष्ट्रहरूलाई दिने अनुदानमा भने सदस्य देशको सुक्ष्म व्यवस्थापन (Micromanagement) गर्नु भन्दा सामान्य किसिमको *Ex Post Conditions* पुरा भएको आधारमा रकम निकासी दिने गर्दछ । सार्वभौम ऋण संकटको समयमा युरोपियन युनियनले ग्रीसलाई त्यसरी नै रकम उपलब्ध गराएको थियो । यद्यपि, भविष्यमा गरिने कुनै विशेष कार्यसम्पादनलाई शर्तको रूपमा राखिनु वाञ्छित नै हो, तर यस्तो गर्नु राजनीतिक दृष्टिले धेरै विवादास्पद हुन सक्छ । संविधानले यस्तो विभेद गर्न छुट नदिएको हुन सक्छ । तसर्थ, कार्यसम्पादन शर्तलाई खुकुलो बनाई विगतको कार्यसम्पादनलाई आधार मान्नु सहज हुन्छ (Spahn, P. B, 2012: 21)।

तर अँघिल्लो अवधिको कार्यसम्पादन प्रगतिसँग आवद्ध गरी पूँजीगत अनुदान दिन संभव हुँदैन । किनकि पूँजीगत अनुदान निश्चित समयसम्म मात्र कार्यान्वयन हुने आयोजनलाई दिइने हुँदा अँघिल्लो अवधि भन्ने नै नहुने भयो । त्यसैले यस्तो अवस्थामा केहि निश्चित कार्यक्रम पूर्व शर्त (Ex Ante Conditions) जस्तै प्राविधिक संभाव्यताको परीक्षण, लागत-लाभ विश्लेषण तथा आयोजना प्रशासन गर्ने क्षमताको मूल्याङ्कन गरेर दिन सकिन्छ (Thompson, W. 2011) ।

अनुदानलाई लागत प्रभावकारीतासँग आवद्ध गर्न सकिन्छ । 'बेन्चमार्क' (Benchmark) ले अदृष्य रूपमा लागत प्रभावकारीताको काम गर्छ । यस्ता 'बेन्चमार्क'को पालना गराउनु दण्डात्मक प्रकृतिको काम होइन । यो प्रतिमान (Normative) को रूपमा लागु गर्न सकिन्छ । उदाहरणको लागि निशर्त अनुदान बाँडफाँड गर्दा कर उठाउने क्षमता वा खर्चको आवश्यकतालाई आधार मान्न सकिन्छ । यी दुवैले कर क्षमता वा खर्च आवश्यकताको मापदण्ड तयार गर्नको लागि सन्दर्भ बुँदा (Reference Point) को रूपमा काम गर्न सक्छन् । यस्तो मानकीकृत मापदण्ड (Standardized Criteria) बनाउँदा प्रत्यक्ष रूपमा न उच्च कार्यसम्पादन गर्ने पुरस्कृत हुन्छ, न त न्यून कार्यसम्पादन गर्ने नै दण्डित हुन्छ । वरु Normative Benchmark को आधारमा मापन गरिने हुँदा त्यस्तो मापदण्डले त सार्वजनिक सेवाको लागत निर्धारणमा महत्वपूर्ण सुचकाङ्क प्रदान गर्छन् । त्यस्ता सूचक राष्ट्रिय औषतमा प्राप्त हुन्छन्, जुन जवाफदेहिता बढाउन मद्दत गर्ने हुनुपर्छ । जस्तै: जिल्ला अस्पतालको आकस्मिक उपचार कक्षमा विरामीलाई पुग्ने बेड हुनुपर्ने । यसमा न धेरै बेड हुँदा पुरस्कृत भइन्छ, न त थोरै हुँदा दण्डित भइन्छ । तर पूँजीगत अनुदानको लागि भने यस्ता सूचक पर्याप्त हुँदैनन्, किनकि यस्तो खर्चमा राजनीतिक प्राथमिकता (Political Prioritization) आवश्यक हुन्छ । राष्ट्रिय औषत हुँदा पूँजीगत लगानी गर्ने भन्ने हुँदैन । त्यसैले, पूँजीगत अनुदानबाट वित्तीय व्यवस्था गरिने आयोजनाहरूको लागि लागत प्रभावकारीता सुनिश्चित गर्न अन्तरसरकारी वार्ता तथा संज्ञौता आवश्यक हुन्छ (Spahn, P. B, 2012: 22) ।

२.५.३ चुहावट नियन्त्रण वा जोखिम न्यूनीकरण गर्ने (Mitigating Risks)

बहुतहगत सरकार भित्र जोखिम व्यवस्थापन जटील विषय हो । जोखिम व्यवस्थापनमा वित्तीय औजारको प्रयोग विशेष चुनौतिपूर्ण हुन्छ । अनुदानले पनि जनताको जोखिम न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ । अनुदान बाहेक अन्य उपायबाट पनि जोखिम न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ । जोखिमबाट सुरक्षा प्रदान (Hedging) गर्न बढी उपयुक्त हुने अन्य वैकल्पिक औजारमा अन्तरसरकारी कर्जा, ग्यारेन्टी, वा वीमा पर्दछन् । त्यस्तै अन्य गैर-वित्तीय उपायहरू पनि जोखिम न्यूनीकरण गर्न प्रयोग गर्न सकिन्छ । यस्ता गैर-वित्तीय उपायहरूमा: विशिष्ट सेवाहरूको प्रत्यक्ष व्यवस्था गर्न सकिन्छ । त्यस्तै, खाद्य टिकट (Food Stamps) को माध्यमबाट सार्वजनिक मद्दतलाई व्यक्तिगत तहमा बाँडफाँड गर्न सकिन्छ । व्यक्तिगत तहमा चिकित्सकीय सेवा प्रदान गर्ने वा शुल्क भुक्तानिको लागि स्कूल भौचर पनि प्रचलनमा ल्याउन सकिन्छ । यी सबै उपायहरूले नीतिलाई सहि किसिमले लक्षित गर्ने (Policy Targeting) क्षमता अभिवृद्धि गर्छन् । यसले दुरुपयोगको जोखिमलाई कम गर्दछ । यस्ता औजारहरू संभ्रान्त कब्जा (Elite Capture), 'क्लाइन्टेलिजम' र कूट खोज्ने (Rent Seeking) को समस्याबाट मुक्त हुन्छन् । उपर्युक्त गैर-वित्तीय औजार जवाफदेहिताको अभावबाट उत्पन्न हुने भित्रीया-बाहिरिया समस्या (Insider-Outsider Problem) जस्ता प्रवृत्तिको कारण सृजित जोखिमलाई नियन्त्रण गर्न पनि उपयोगी हुन्छन् । तर बहुतहगत सरकारी व्यवस्थामा जोखिम व्यवस्थापनको कार्य असल इरादायुक्त (Well-Intentional) भएर मात्र हुँदैन । डिजाइन गलत (Badly Designed) भएमा वित्तीय सहयोग कार्यक्रमहरूले नयाँ किसिमका समस्याहरू सृजना गर्न सक्दछन् । यस्ता कार्यक्रम निर्माण गर्दा बजेट सीमा ख्याल नगर्ने (Softening Budget Constraints), अमिल्दो सुविधा (Perverse Incentives),

नैतिक जोखिम (Moral Hazard) तथा गैर-बजेटरी आदेश (Unfunded Mandate) आदि कारणबाट सेवा प्रवाह भङ्ग (Breakdown of Service Delivery) हुन सक्छन् (Spahn, P. B, 2012: 22) ।

उपर्युक्त समस्याको वावजूद पनि अग्रणी (Pioneering) नवप्रवर्तनकारी (Innovative), प्रयोगात्मक (Experimental) प्रकृतिका अन्तरसरकारी सहवित्तीय लगानी (Cofinancing Investment) को माध्यमबाट सशर्त अनुदान प्रस्ताव गरी जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्ने प्रचलन युरोपमा पाइन्छ । त्यस्ता उदाहरणको रूपमा 'अष्ट्रेलियन अनुसन्धान ब्लक अनुदान' (Australian Research Block Grant - RBG), यूएस शिक्षा विभाग अन्तर्गतको 'नवप्रवर्तन तथा सुधार कार्यालय' (Office of Innovation and Improvement - OII) को कार्यक्रम वा फ्रान्स र जर्मनिमा "Elite Universities" लाई सहयोग गर्ने कार्यक्रमलाई लिन सकिन्छ । यी कार्यक्रमहरू संयोगले मात्र मानव पूँजी निर्माण तथा सार्वजनिक ज्ञान आधार (Public Knowledge Base) विकास गर्न केन्द्रित भएका होइनन् । यस्ता कार्यक्रमहरूको उद्देश्य नवप्रवर्तनलाई प्रवर्द्धन गर्न आवश्यक पर्ने सामाजिक पूर्वाधार प्रदान गर्नु हो । यस्ता पूर्वाधारले अन्ततः अनुसन्धान केन्द्र तथा निजी आर्थिक अभिकर्ता (Private Economic Agents) को कार्य तथा उद्देश्यमा योगदान गर्ने अपेक्षा लिइएको हुन्छ । त्यसैले, यस्ता अनुदानहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई दिनुको सट्टा अनुसन्धान संस्था तथा नवप्रवर्तनकारी निजी कम्पनिहरूलाई सिधै दिइन्छ ।

२.५.४ अन्तरसरकारी समन्वय गर्न (Coordinating among Governments)

सशर्त अनुदानको प्रयोगबाट अन्तरसरकारी नीतिगत उद्देश्य तथा कार्यको समन्वय गर्ने उद्देश्य लिइन्छ । अन्तरसरकारी समन्वयका उर्ध्वगामी (Vertical) र क्षितिजीय (Horizontal) आयाम हुन्छन् । यी दुवै आयामलाई एक ठाउँमा गरी दुबै किसिमको समन्वय (Dual Coordination) एकै पटक हासिल गर्न सकिन्छ । समन्वयको प्रकृतिलाई नीति सञ्जाल पद्धति (Policy Network Approach) बाट थप परिपूरण गर्न सकिन्छ । नीति सञ्जाल पद्धतिले नीति प्रकृतिका विभिन्न चरणमा सरकारी तथा गैर-सरकारी कार्यकर्ताको उपस्थिति तथा भूमिकालाई उजागर गर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 24) ।

उर्ध्वगामी समन्वयको सफल उदाहरणको रूपमा अमेरिकाको Temporary Assistance to Needy Families -TANF लाई लिन सकिन्छ । यस कार्यक्रममा सरकारका तहहरू बीच दुई तर्फी सूचना प्रवाहको प्रवन्ध गरिएको छ । सहवित्तीयकरणको माध्यमबाट तल्लो तहको सरकारमा भएको सूचना माथि जान्छ भने Maintenance of Effort - MOE को माध्यमबाट माथिको सूचना तल जान्छ । त्यस्तै, स्वीजरल्याण्डको उच्च शिक्षामा अन्तरक्यान्टोन सहवित्तीयकरण (Cofinancing) को पद्धति छ । यो पद्धति क्षितिजीय समन्वयको राम्रो उदाहरण हो । पछिल्लो अवधिमा स्वीजरल्याण्डले विस्तृत क्षेत्रीय संझौता (Regional Contracts) को पद्धति अबलम्बन गरेको छ, जसमा कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहनको व्यवस्था गरिएको छ (OECD, 2011) । यस पद्धतिमा निर्दिष्ट गरिएका समग्र मार्गदर्शनको पालना गरी अनुदान प्राप्तकर्ताले मापनयोग्य नतीजा हासिल गरे पुग्छ । अनुदान दाताले कार्यक्रमका विस्तृत कृयाकलापहरूमा ध्यान दिइराख्नुपर्ने आवश्यकता रहँदैन ।

माथिल्लो सरकारले सुधारको नेतृत्व लिनुपर्ने हुन्छ । तल्लो सरकारहरू बीच उत्पन्न हुने द्वन्दको पनि समाधान गर्नु पर्ने हुन्छ । यी दुवै काम गर्नु पर्दा द्वैध समन्वय (Dual Coordination) गर्नु जरूरी हुन्छ । यस्तो द्वन्द विभिन्न कारणले उत्पन्न हुन्छ । जस्तै: स्थानीय राजनीतिक कार्यकर्ता फरक-फरक दलसँग आबद्ध भएका हुन्छन् । कुनै सरकारी खर्चको लाभ एउटा राज्यमा मात्र सीमित हुँदैन । खर्चबाट प्राप्त हुने लाभको क्षितिजीय

विस्तार (Horizontal Spillover) हुन्छ भन्ने ज्ञान नहुन सक्छ । सार्वजनिक वस्तुबाट सित्तैमा फाइदा लिन पाउने व्यक्ति (Free-Rider) वा समुहले आफ्नो सहभागिताको मूल्य चुकाउन चाहँदैन । यस्तो Free-Rider को सहयोगी भन्दा असहयोगी रणनीति हुने गर्छ । उपर्युक्त कारणले गर्दा द्वन्द्व सृजना हुने गर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 24) ।

एकात्मक राज्य भएपनि फ्रान्सले स्थानीय निकायसँग मिलेर गर्नुपर्ने नीति कार्यक्रमको कार्यान्वयन करार गरेर गर्ने गरेको छ । संयुक्त रूपमा व्यवस्थापन गर्नुपर्ने साझा नीति कार्यान्वयनमा फ्रान्सले करारीय अनुदान व्यवस्था (Contractual Grant Arrangement) अवलम्बन गरेको छ । क्षेत्रीय नीति कार्यान्वयनमा पनि अनुदानको माध्यमबाट द्वैध समन्वय गर्ने प्रयत्न गरिन्छ । फरक-फरक हित (Diverging Interests) लाई बोक्ने तल्लो तहका सरकारहरू बीच मध्यस्थता गर्न संघीय सरकारको हस्तक्षेप आवश्यकता पर्दछ । यहि भावनालाई आत्मसात गर्दै युरोपियन युनियनले क्षेत्रीय विकास कोष (Regional Development Fund – ERDF) को कार्यान्वयन पनि यसैगरी गरेको पाइन्छ । एजेन्सीहरू बीचको सञ्जालले सृजना गर्ने बाह्यतालाई साकार पार्न (Realizing Network Exteranlites) समन्वय जरूरी हुन्छ । युरोपियन युनियनले सदस्य राष्ट्रका क्षेत्रीय तथा स्थानीय निकायहरू बीचको व्यापार अनुभव आदान प्रदान गर्न अन्तरक्षेत्रीय समन्वय प्रवर्द्धन गर्ने काम गरेको छ (Spahn, P. B, 2012: 24) ।

क्षेत्रीय विकासमा समन्वयको अर्को उदाहरण स्वीजरल्याण्ड हो । जहाँ संघीय सरकार र प्रत्येक क्यान्टोन बीच हुने करारीय व्यवस्थाको माध्यमबाट कार्यक्रम अनुगमनका कार्यहरू सम्पन्न हुन्छन् । जर्मनीमा पनि क्षेत्रीय नीतिको कार्यान्वयनको लागि कानूनले नै संयुक्त वित्तीय व्यवस्था (Joint Financing) को प्रवन्ध गरेको छ । विशेषगरी स्थानीय आम यातायात प्रणाली निर्माण र मर्मत-संभारमा यस्तो व्यवस्था गरिएको छ (Spahn, P. B, 2012: 24) ।

२.५.५ कमजोर संस्थाहरूलाई सहयोग गर्ने (Helping to Overcome Weak Institutions)

भनिन्छ – शर्तले कमजोर सरकारी प्रतिवद्धता वा कार्यान्वयन क्षमतालाई क्षतिपूर्ति गर्न सक्दैन (Conditionality cannot compensate for weak government commitment or implementation capacity) । सारमा यो भनाई सहि हो । तर धेरै यस्ता अनुदानले बजेटको केहि अंश क्षमता र संस्थागत विकासमा छुट्याई संस्थागत कमजोरी हटाउन मद्दत गरेका हुन्छन् । नयाँ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारगठन गर्दा वा स्थानीय निकायलाई अधिकार निक्षेपण गर्दा यस्तो व्यवस्था गरिन्छ । संगठनको कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाउन उपयुक्त व्यवस्थापकीय औजार प्रयोग गर्न पनि बजेट व्यवस्था गरिन्छ । त्यस्तै, मानव पूँजी निर्माण गर्न क्षमता विकासको कार्यक्रम समावेस गरिन्छ (Spahn, P. B, 2012: 25) ।

प्राविधिक सहयोग विभिन्न स्वरूपमा उपलब्ध गराउन सकिन्छ । जस्तै: तेस्रो पक्षलाई संस्था निर्माण र प्रशिक्षण कार्यक्रम आउटसोर्सिङ गरेर, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई संघीय सरकारका संस्था तथा जनशक्ति हस्तान्तरण गरेर र माथिल्लो सरकारले प्रत्यक्ष रूपमा क्षमता विकासका लागि सहयोग उपलब्ध गराएर प्राविधिक सहयोग परिचालन गर्न सकिन्छ । त्यस्तै, अनुभवी प्रशासनले Twinning Projects सञ्चालन गरेर पनि प्रविधि, व्यवस्थापन कौशल र अनुभव हस्तान्तरण गर्न सक्छ । उदाहरण: एकीकरण पछि पूर्वी जर्मनीमा Twinning Projects को अवधारणा अभ्यास गरिएको थियो । तापनि अनुदान प्राप्तकर्ता सरकार सहायता प्रशोचन गर्न (Absorbing Assistance) जति सक्षम हुन्छ, त्यति नै प्राविधिक

सहायतासँग सम्बन्धीत शर्तहरू प्रभावकारी हुन्छन् । यसको अर्थ प्राविधिक सहायता आपूर्तिमा होइन कि मागमा आधारित हुनु पर्छ भन्ने हो । यदि यो आधारभूत मान्यतालाई नजरअन्दाज गरिन्छ भने शर्तले संस्थागत कमजोरीमा सुधार गर्छ भन्ने मान्यता स्थापित हुँदैन (Spahn, P. B, 2012: 25) ।

अन्त्यमा, अनुदान प्राप्त गर्ने सरकारको मतदाता प्रतिको जवाफदेहिताको स्तरले सशर्त अनुदानको प्रभावाकारीता निर्धारण गर्छ । Bird and Smart (2009) का अनुसार राजनीतिक प्रकृया मात्रले सृजना गर्ने प्रोत्साहन भन्दा प्रभावकारी अनुगमन पद्धति सहित छुट्याइएको अनुदानले सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा दक्ष वित्तीय व्यवस्थापनको लागि बढी प्रोत्साहन प्रदान गर्दछ । तर फरक विचारका साथ Thompson (2009) भन्छन् - त्यस्तो वित्तीय व्यवस्थाले संस्थागत कमजोरीलाई न्यूनीकरण गर्ने होइन कि झन् समस्यालाई बढाउँछ, किनकि यसले स्थानीय जवाफदेहिता बढाउनु पर्ने दवावलाई सिथिल बनाउँछ ।

२.५.६ तल्लो तहको सरकारको कार्यसम्पादनमा अपेक्षित सुधार गर्ने

राष्ट्रिय स्तरको सुधारको अपेक्षालाई सहज ग्रहण गर्ने प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वभाव भएमा मात्र सशर्त अनुदानको माध्यमबाट सुधारलाई प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको यस्तो स्वभाव भएमा सशर्त अनुदानले दुई तरिकाबाट सुधारलाई प्रोत्साहित गर्छ । पहिलो, सुधारको संक्रमणकालीन खर्चमा सहजता ल्याएर; दोस्रो, राष्ट्रिय स्तरका सुधार विषयक सूचना संपेषण गरेर, जस्तै: बेञ्चमार्क उपलब्ध गराएर । यस्तो सुधारमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आउने प्रतिरोधलाई पनि संघीय सरकारले प्रतिरक्षा गर्छ । तापनि अन्तरसरकारी छलफल, वार्ता र अन्त्यमा हुने संझौताले मात्र सशर्त अनुदानलाई सुधारको संवाहकको रूपमा स्थापित गर्दछ । सशर्त हस्तान्तरणले प्रदान गर्ने रकमले सुधारको पाङ्गालाई ग्रिजिङ् (Greasing the Wheel of Reform) गर्छ । यसले बजेट अभावमा सुधार असफल हुन दिँदैन (Spahn, P. B, 2012: 26) ।

अष्ट्रेलियाको राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा नीति (NCP) अन्तर्गत दिइने सशर्त अनुदानले शिक्षा क्षेत्रमा गरेको सुधार यसको सफल दृष्टान्त हो । राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा परिषद (NCC) ले 'बेञ्चमार्क'को आधारमा नियमित रूपमा गर्ने बहुक्षेत्राधिकारगत मूल्याङ्कन (Multi-Jurisdictional Assessments) को आधारमा राज्य र क्षेत्रलाई अनुदान दिने व्यवस्था गरिएको थियो । यसलाई 'प्रतिस्पर्धा भुक्तानि' भनिए पनि सुधारको प्रतिवद्धता पुरा गर्ने सबै राज्य र क्षेत्रले यो अनुदान पाउने व्यवस्था थियो (Thompson, 2009) । NCP को अनुदान धेरै ठूलो रकमको पनि थिएन । यो अन्तरसरकारी समझदारीको आधारमा कार्यान्वयन गरिएको थियो । यो संघबाट लादिएको सशर्त अनुदान थिएन । त्यसैले, अष्ट्रेलियामा विभिन्न क्षेत्रको सुधारमा यो कोशेढुङ्गा सावित हुन सक्यो ।

त्यस्तै, अमेरिकामा सन् २००८ को वित्तीय संकट पश्चात अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन, रोजगारी सिर्जना गर्न, शिक्षा लगायतका महत्वपूर्ण क्षेत्रमा लगानी गर्न 'अमेरिकन पुनर्उत्थान तथा पुनः लगानी ऐन, २००९' (American Recovery and Reinvestment Act: ARRA) जारी गरियो । यस ऐन अन्तर्गत दिइने अनुदान प्रतिस्पर्धी अनुदान (Competitive Grants) भएकोले प्रतिस्पर्धामा माथि आउनका लागि दौडनु (Race to the Top Fund) पर्ने हुन्थ्यो । प्रतिस्पर्धामा माथि आएका राज्यहरूले यस सशर्त अनुदान मार्फत शिक्षामा महत्वपूर्ण सुधार गर्न, नवपर्वतन गर्न तथा विद्यार्थीको नतीजामा सुधार ल्याउन सफल भएका छन् ।

अष्ट्रेलियाको NCP र अमेरिकाको ARRA कार्यक्रममा केहि भिन्नता छ । NCP मा संघले तय गरेको प्राथमिकताको आधारमा शर्तहरू निर्धारण गरियो । यसरी संघले परिभाषित गरेको प्राथमिकतामा शर्त निर्धारण गर्दा राज्यस्तरमा आधारित नवपर्वर्तनलाई बाधा पुग्दछ । तर ARRA मा प्राथमिकता निर्धारण नै संघ र राज्यले संयुक्त रूपमा गरेका थिए (Thompson, W. 2009) ।

केन्द्रबाट लादिएका शर्तले दुई वटा नकारात्मक प्रभाव पार्दछ: प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको बजेट स्वायत्तता; र प्रदेश तथा स्थानीय तहको सुधारमा स्वामित्वको अभाव । वास्तवमा, बाह्य क्षेत्रबाट लादिएका सशर्त अनुदानबाट भन्दा आन्तरिक चाहनाबाट सिर्जित प्रतिवद्धताले कुनैपनि सुधारको कार्यक्रममा स्वामित्व बोध हुन्छ । यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि सुधारको लागि अन्तरसरकारी स्तरमा वृहत नीतिगत विमर्श तथा संयुक्त रूपमा सुधार रणनीतिको तर्जुमा जरूरी हुन्छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचमा सुधारको इच्छाशक्ति फरक-फरक छ भने संघीय सरकार नीतिगत असफलता (Policy Failure) तिर जाने संभावना रहन्छ । यस्तो अवस्थामा संघीय सरकारले इच्छाशक्ति कम भएका राज्यलाई सुधारको महत्व बुझाउनु भन्दा इच्छाशक्ति उच्च भएका राज्यमा सुधारको कार्यक्रम लैजाने हतारो गर्छ । यसले विकेन्द्रीकरणको असमान पद्धति (Assymmetric Approach to Decentralization) लाई प्रवर्द्धन गरी सुधारको प्रतिफल सबै राज्यले समान रूपमा नपाउने अवस्था आउँछ । हुनत सिद्धान्ततः प्रतिस्पर्धात्मक भावना नराम्रो होइन; किनकि राज्यहरू बीचको प्रतिस्पर्धाले स्वस्वामित्व सहित नयाँ नीतिगत अग्रसरता ल्याउन उत्प्रेरित गर्न पनि सक्छ । तर यसको लागि कानुनी लचकता तथा जीवन्त राजनीतिक वातावरण जरूरी हुन्छ । त्यस्तो वातावरणले मात्र नीति अधिनिर्णयन (Policy Adjudication), नागरिक सहभागिता, तथा विविधता एवम् सुधारमा रहने बहुगति (Multiple Speed) लाई स्वीकार गर्ने राजनीतिक सुझबुझ प्रदर्शित गर्छ; सबै राज्यलाई सुधारका लागि तत्पर बनाउन सक्छ (Spahn, P. B, 2012: 27) ।

२.५.७ सार्वजनिक लगानीको प्रभावकारीता बढाउने

पूँजीगत लगानीमा पूर्व कार्यसम्पादनमा आधारित शर्त निर्धारण गर्न गाह्रो हुन्छ । त्यस्तै किसिमको आयोजना त्यहि ठाउँमा पहिले कार्यान्वयन भएको हुँदैन । त्यसैले, पूँजीगत अनुदानको सन्दर्भमा कार्यविधिगत, प्राविधिक, आयोजनाको अनुगमन तथा कार्यात्मक प्रकृतिसँग सम्बन्धीत मापदण्डमा आधारित Ex Ante शर्तहरू राख्ने गरिन्छ । यस्ता शर्तहरू विशेषतः वित्त व्यवस्थापन, वित्त क्षमता, विकास योजना, पारदर्शिता र जवाफदेहिता, स्थानीय सरकारसँगको अन्तर्कृत्या, मानव श्रोत विकास, खरीदसँग सम्बन्धीत हुन्छन् । ठूला पूँजीगत आयोजनाहरूको कार्यान्वयन प्रगतिको आधार जस्तै: 'व्यालेन्स स्कोरकार्ड' (वित्तीय र गैर-वित्तीय सूचक) को आधारमा पछिल्ला किस्ताहरूको निकास दिने गरिन्छ (Spahn, P. B, 2012: 27) ।

२.५.८ आयोजना अनुदानमा वातावरणीय मापदण्ड समावेस गर्नु

अनुदान वा ऋणलाई वातावरणीय मापदण्डसँग आवद्ध गर्ने काम जटील छ । सिद्धान्ततः हरित उद्देश्य (Green Objectives) भएका कार्यक्रमसँग मात्र होइन कि सबै किसिमका कार्यक्रममा वातावरणीय मापदण्डलाई आवद्ध गर्न सकिन्छ । तर दिइएको फारममा टिक बक्समा टिक लगाएर सबै मापदण्ड पुरा भएको छ वा गरिनेछ भनी भन्न त सकिन्छ । तर यथार्थमा त्यस्ता मापदण्ड व्यवहारमा पुरा भएका छन् छैनन् भन्न यकिन गर्न त सर्वेक्षण नै गर्नुपर्ने हुन्छ । तर यसबाट भविष्यमा पुरा गरिनेछ भन्ने प्रतिवद्धता भने लिन सकिन्छ ।

अनुदानलाई वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनसँग आवद्ध गर्न सकिन्छ । युरोपियन युनियनबाट भौतिक पूर्वाधारका लागि दिइने अनुदानमा EIA तथा सार्वजनिक कार्यक्रमको लागि रणनीतिक वातावरणीय मूल्याङ्कन (Strategic Environmental Assessment: SEA) लाई शर्तको रूपमा राख्न सकिने व्यवस्था छ । नेपालमा त यस सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था छ, तर कतिपय अवस्थामा कानूनको पालना नभएको अवस्था पनि हुनसक्छ । वातावरण सम्बन्धी प्राविधिक मापदण्ड जस्तो पानी प्रशोधन प्लान्ट राख्नुपर्ने पनि शर्तको रूपमा राख्न सकिन्छ । वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनको विषयले आयोजनाको सम्पूर्ण जीवन चक्रलाई समेट्नु पर्ने हुन्छ । वातावरणीय व्यवस्थापन योजना (EMP) मार्फत गरिएको प्रतिवद्धता कार्यान्वयनको नियमित अनुगमन गर्ने विषय महत्वपूर्ण हुन्छ ।

२.६ सशर्त अनुदानका चुनौतीहरू

सशर्त अनुदानको अभ्यास क्रममा निम्न चुनौतिहरू सामना गर्नुपर्ने हुन्छ ((Spahn, P. B, 2012: p30-36)

२.६.१ प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तताको सम्मान गर्नु (Respecting the Autonomy of Subnational Governments)

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्ततामा हस्तक्षेप नहुने गरी अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको ढाँचा निर्माण गर्नु चुनौतीपूर्ण हुन्छ । त्यस्तै राजनीतिक र आर्थिक कारण तथा सामाजिक सहअस्तित्व कायम गर्नुपर्ने कारणले अनुदान अविभेदकारी, समतामूलक र निष्पक्ष हुने गरी सबैले पाउने हुनुपर्दछ । तर यस्तो अवस्था सिर्जना गर्न सुत्रमा आधारित समानीकरण अनुदानबाट संभव हुन्छ । शर्त सामान्यतः स्वायत्ततामा संकुचन ल्याउने तथा विभेदकारी हुने चुनौती रहन्छ । सशर्त अनुदानलाई बाहिरबाट थोपेरिएको ठान्ने गरिन्छ । नीतिगत वा संस्थागत सुधार सम्बन्धी शर्त कार्यान्वयन गर्न हिचकिचाउने अवस्था सिर्जना हुन्छ । सुधार कार्यक्रमको लागतको लागि संघीय सरकारलाई दोष दिइन्छ । यसबाट नीतिको स्थानीय आधार कमजोर हुन्छ; र शर्त पालना गर्ने प्रोत्साहनमा कमी आउँछ । स्थानीय तहका पदाधिकारीको न्यून प्रतिवद्धताले गर्दा स्थानीय तहको उत्तरदायित्व संरचना कम प्रभावकारी हुन्छ; दाताको आवश्यकता पुरा गर्ने तर्फ मात्र ध्यान केन्द्रित हुने गर्छ (Thompson, 2009) ।

हालैका अध्ययनले देखाए अनुसार सशर्त अनुदानको सिद्धान्त कुनै निश्चित निकाय वा आयोजनालाई बजेट दिने मात्र नभई जनतालाई प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्ने सुनिश्चिताको उद्देश्यले दिइन्छ । यो कुनै निश्चित कार्यसम्पादन नतीजा (Performance Outcome) प्राप्त गर्न वा कुनै विशेष व्यवहारको परिपालना गर्न (Comply with Specific Practices) दिइने सशर्त अनुदानले उच्च गुणस्तरको सेवा प्रवाह सुनिश्चित गर्दछ । यसरी दिइने अनुदान प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले तोकिएकै कार्यमा खर्च गर्नु परी स्वेच्छाले अन्य काममा लगाउन नसक्ने (Non-Fungible) हुनाले राम्ररी डिजाइन गरिएको सशर्त अनुदानले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वास्थ्य सुधार गर्न मद्दत गर्छ । सशर्त अनुदानले स्थानीय सरकार उपर संघीय सरकारको प्राथमिकता लादेको भएपनि अनुदान डिजाइन गर्दा स्थानीय सरकारलाई सहभागी गराइएमा

उनीहरूको प्रतिवद्धता, जवाफदेहिता, र कार्यक्रम प्रतिको उत्तरदायित्व सुनिश्चित गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता सुरक्षित गर्न सकिन्छ ।

उपर्युक्त चुनौतीले गर्दा राजनीतिक सुविधाका लागि विशेष नीतिगत क्षेत्रमा सुत्रमा आधारित बलक अनुदान दिने गरिन्छ । यस्तो अनुदान दिँदा कार्यविधिगत र प्राविधिक नियम लागु गरिन्छ । प्रतिवेदन ढाक छोप गर्ने (Fig Leaf Reporting) प्रकृतिका हुन्छन् । आर्थिक जरिवाना वा बजेट रोक्का जस्ता कठोर कारवाहि गरिँदैन । यी सबै कारणले अनुदान प्रणाली दक्ष हुँदैन । यस्तो अवस्थामा कार्यसम्पादनमा आधारित संझौताको आधारमा अनुदान दिने पद्धतिले व्यापकता पाएको छ । अमेरिकामा करीब एक चौथाई अनुदान यसरी दिने गरिन्छ । शर्त पालना गर्न सक्नेले मात्र अनुदान पाउने हुनाले यो पद्धति पनि निष्पक्ष हुँदैन । दाताले 'Cherry-Pick' गर्न चाहन्छन् । यसबाट कम आवश्यकताको समृद्ध क्षेत्रमा अनुदान प्रवाहित हुने संभावना रहन्छ । यस्तो अवस्थामा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई साझा नीतिगत उद्देश्य, क्षमता, आवश्यकता आदिको आधारमा वर्गीकृत गर्न सकिन्छ । अनुदान आवश्यक नपर्नेलाई हटाउन सकिन्छ ।

२. ६.२ प्रोत्साहनमा विकृति, नैतिक जोखिम, र प्रतिकूल छनोट (Perverse Incentives, Moral Hazard, and Adverse Selection)

सशर्त अनुदानले कार्यसम्पादन तथा उत्पादन (Output) लाई प्रत्यक्ष रूपमा संवोधन गर्दैन । त्यसैले आगत (Input) मा आधारित शर्त निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो आगतमा पनि निश्चित नीतिगत वा संस्थागत शर्त Ex Ante को रूपमा निर्धारण गरिन्छ । त्यसैले अनुदान लिनेले 'इनपुट'लाई अधिकतम गर्ने प्रयास गर्दछ । उदाहरणको लागि गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध गराउनु भन्दा अस्पतालको शैया संख्या बढाउन जोड दिने प्रवृत्ति हुन जान्छ । फलतः अनुदान लिने सरकारले कार्यान्वयन गर्न नसकिने नीति तथा गलत संस्था स्थापना गर्न प्रवृत्त हुन्छन् । आफुले स्वामित्व लिनु भन्दा संघीय सरकारलाई खुशी पार्न मात्र यस्ता नीति र संस्था स्थापना गर्छन् । खर्चलाई शर्त मान्दा थप नतीजा प्राप्तिको उद्देश्य कमजोर हुन्छ (Thompson, 2009) । अतः इनपुट वा खर्चमा आधारित शर्तले प्रोत्साहनलाई विकृत गर्दछ ।

त्यसैगरी, नीतिगत सफलता हासिल गर्नुको सट्टा दाताको इच्छा पुरा गर्ने जटिल किसिमका शर्त प्रयोग गर्ने खतरा पनि रहन्छ । कार्यक्रमको लक्ष्य हाँसिल गर्न योगदान गर्ने भन्दा पनि शर्तहरू प्रशासनिक भार सावित हुन सक्छन् । प्रशासनिक भार बढ्दा भित्रिया र बहिरिया समस्या (Insiders-Outsiders Problem) सिर्जना हुनसक्छ । यसबाट अनुदान रकममा स्थानीय संभ्रान्तको पकड बढ्ने किसिमको विकृत प्रभाव पर्ने अवस्था आउँछ । कम सुसूचित, श्रोत कम भएका वा कम सम्पर्कमा रहेका प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका लागि जटिल शर्तहरू बाधकको रूपमा रहन सक्छन् । सरकारका विभिन्न तहबीच सूचनामा समान पहुँचको अभावले नैतिक जोखिम तथा प्रतिकूल छनोट (Adverse Selection) को अवस्था आउन सक्छ । अनुदान दाता भन्दा अनुदान प्राप्तकर्ता कार्यक्रमका गतिविधि तथा नीतिगत जोखिमको वारेमा बढी सुसूचित हुने अवस्थामा नैतिक जोखिम सिर्जना हुनसक्छ । यस्तो अवस्थामा अनुदान प्राप्तकर्ताले केन्द्रको उद्देश्यलाई नजरअन्दाज गरी आफ्नै किसिमले काम गर्ने हुँदा दाता र प्राप्तकर्ताबीचको हीत बाँझिन सक्छ (Spahn, P. B, 2012: 32) ।

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारप्रारंभमा सबै बजेट संघले नै व्यहोर्ने गरी तर्जुमा गरिएका कार्यक्रममा निर्भर हुने गर्छन् । तर कार्यक्रमको अन्तिम चरणसम्मको खर्च संघले नब्यहोर्ने अवस्था आउन सक्छ । वित्तीय व्यवस्था

विनाका यस्ता कायदेश (Unfunded Mandate) को कारणबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन तथा सेवाको स्तरमा नकारात्मक प्रभाव पर्छ । यसबाट दक्षतामा कमी आउनुको साथै आर्थिक सामाजिक असमानता पनि सिर्जना हुन सक्छ (Spahn, P. B, 2012: 32) ।

२.६.३ फरक वातावरणमा शर्त निर्धारणको चुनौती (Adaptation of Conditions in Varying Environments)

सबै देश र परिवेशमा अनुकूल हुने किसिमको सशर्त अनुदानको ढाँचा पाउन सकिँदैन । तसर्थ, देश अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वस्तुस्थिति, आवश्यकता, सार्वजनिक प्रशासनको क्षमता, खर्चको प्राथमिकता आदि विषयहरूलाई ध्यानमा राखेर ढाँचा निर्माण गर्नुपर्छ । तर यसको अर्थ अनुदानका शर्त धेरै विस्तृत र विशिष्टीकृत गर्नु पर्छ भन्ने पनि होइन ।

२.६.४ शर्त कार्यान्वयन र अनुगमनको चुनौती

सशर्त अनुदानलाई नीति सान्दर्भिक तथा प्रभावकारी बनाउन यसको कार्यान्वयन, अनुगमन र नियन्त्रण ढाँचा प्रभावकारी हुनु पर्दछ । ढाँचा मात्र प्रभावकारी भएर हुँदैन; अनुगमन र नियन्त्रणको काम कि अनुदानदाता स्वयमले गर्नु पर्छ वा स्वतन्त्र र विश्वसनीय बाह्य एजेन्सीलाई यसको जिम्मा दिनुपर्छ । शर्तको पालना नभएमा वा उलंघन गरेमा त्यसमा सुधारको कारवाहि गर्नुपर्छ । अनुगमन र नियन्त्रणको लागि असल मूल्याङ्कन पद्धति, समस्या विश्लेषण तथा विवाद समाधानको लागि जनशक्तिको व्यवस्था गर्नुपर्छ, जुन सशर्त अनुदानको लागत हो । जति सशर्त अनुदान जटील हुन्छ, त्यति यस्तो खर्च पनि बढ्छ । नीति वातावरण, परिवर्तित परिवेशको प्रभाव आंकलन गर्न तथा शर्तको विश्वसनीयता कायम राख्न दाता प्रशासन सक्षम हुनुपर्छ । यसको लागि संस्थागत स्मरण सहितको विवाद पहिचान र समाधान गर्न सक्ने दक्ष जनशक्ति मौजुद हुनुपर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 35) ।

अनुदान कार्यान्वयनको प्रारंभिक चरणबाट नै अनुगमनको कार्य गर्नुपर्छ । यसले अनुदानलाई बढी नीति-लक्षित गर्न मद्दत गर्छ । त्यस्तै अनुदान दुरुपयोग वा शर्त उलंघन हुने अवस्थामा समयमा नै हस्तक्षेप गर्न सहयोग गर्छ । यसले नियमित लेखापरीक्षण प्रकृत्यालाई पनि सहजीकरण गर्छ । दीर्घकालीन कार्यक्रम तथा आयोजनाको लागि दाताले अस्थायी प्रकृतिको आयोग पनि गठन गर्न सक्छ । यस्तो पद्धतिले संभाव्य द्वन्द्व समाधान गर्न वा शर्तहरू स्वतः कार्यान्वयन गर्न मद्दत गर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 35) ।

अनुदान प्राप्तकर्ताले स्वामित्वबोध गरी शर्तको पालनालाई आन्तरीकरण गरी कार्यान्वयन गरेमा अनुगमन र नियन्त्रणमा लाग्ने खर्चमा स्वतः कमी आउँछ । कार्यसम्पादन संझौताको माध्यमबाट दिइने अनुदानले शर्तको आभ्यान्तरिक परिपालना (Intrinsic Compliance) लाई सहज बनाउँछ । वार्ताको माध्यमबाट निर्धारित शर्तलाई प्राप्तकर्ताले आन्तरीकृत मार्गदर्शन (Internalized Guidelines) को रूपमा अनुसरण गर्दछ, न कि लादिएका शर्तको रूपमा (Spahn, P. B, 2012: 35) ।

उच्चस्तरको अनिश्चितता बीच कार्यान्वयन हुने नयाँ र नवपर्वर्तनकारी कार्यक्रम वा आयोजनाको सन्दर्भमा अनुगमन र नियन्त्रणको कार्यविधि निर्माण गर्न धेरै गाह्रो हुन्छ । सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन हुने यस्ता कार्यक्रममा माथिबाट तल आउने शर्तहरू (Top-Down Conditions) प्रत्युत्पादक हुने तथा कार्यान्वयनको चरणमा विवाद सिर्जना हुने संभावना रहन्छ । त्यसैले, कार्यसम्पादन संझौताले अन्तरसरकारी

समन्वयलाई गतिशील र दीगो बनाउन मद्दत गर्छ; र यसले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा आभ्यान्तरिक प्रतिवद्धता (Intrinsic Commitment) सिर्जना गर्छ (Spahn, P. B, 2012: 36) ।

शर्त उलंघन हुँदा कारवाहि सावधानीपूर्वक गरिनु पर्दछ; किनकि यसले दीर्घकालीन विश्वास तथा रचनात्मक सम्बन्धलाई आघात गर्दछ । यस्तो अवस्थामा दुवै पक्षलाई मान्य मध्यस्थता आधारित विवाद समाधानको उपाय अवलम्बन गर्नुपर्दछ । यसमा बाह्य विज्ञ, मध्यस्थ वा न्यायालयलाई संलग्न गराउन सकिन्छ । तर अन्ततः शर्तलाई विश्वसनीय बनाउने गरी नै कारवाही चलाउनु पर्ने हुन्छ । शर्तको उलंघनमा कारवाहि गरिएन भने शर्तको वैधता र विश्वसनीयता रहँदैन । अनुदान प्राप्तकर्ताले रकमको दुरुपयोग वा नोक्सान गरेको अवस्थामा दाताले त्यस्तो रकम फिर्ता दावी गर्ने वा आउने किस्ताबाट कट्टा गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ । शर्तको गंभीर उलंघन भएको अवस्थामा विवाद समाधान जस्तो निरर्थक काम गर्नुहुँदैन, कारवाहि नै गर्नुपर्छ (Spahn, P. B, 2012: 36) ।

शर्त उलंघनमा वित्तीय कारवाहि राजनीतिक रूपमा अपृथ हुन सक्छ । यसो गर्ने राजनीतिक इच्छाशक्ति नहुनसक्छ । युरोपियन युनियनले सदस्य राष्ट्रहरूलाई EU Cohesion Fund अन्तर्गत दिने अनुदानमा यस्तो समस्या आउने गरेको छ । त्यसैले शर्त उलंघन भएमा स्वतः कृयाशील हुने पद्धति वा खेलको नियम (Rule of the Game) निर्माण गर्नुपर्छ । यसो गर्दा कारवाहिको दोष राजनीति उपर नआइ कार्यविधि वा पद्धति उपर आउँछ (Spahn, P. B, 2012: 36) ।

उलंघनको प्रमाणको भार (Burden of Proof of Voilation) दातामा नराखी उलंघन नभएको प्रमाणको भार (Burden of Proof of Non-Voilation) प्राप्तकर्ता उपर राख्नु वित्तीय कारवाहिको अर्को उपाय वा विकल्प हो । यस्तो अवस्थामा सामान्यतः विवाद समाधानको काम अदालतले गर्छ । उदाहरणः सन्तुलित बजेट नियम जाँच सम्बन्धी 'युरोपियन युनियन कोर्ट अफ जस्टिस'लाई लिन सकिन्छ (Spahn, P. B, 2012: 36) ।

२. ७ सशर्त अनुदान कामयावी बनाउनका लागि पूर्वावश्यकताहरू (Pre-requisites for the Good Working of Conditionalities)

सशर्त अनुदानलाई कामयाबी बनाउन पुरा गर्नुपर्ने पूर्वावश्यकतालाई दुई समुहमा विभाजन गर्न सकिन्छः

१. नीति कार्यान्वयन गरिने राजनीतिक, संस्थागत र नियामक वातावरणसँग सम्बन्धीत पूर्वावश्यकता;
२. तल्लो तहको सरकारमा सहवित्तीयकरणको माध्यमबाट कार्यान्वयन गरिने कृयाकलापको कार्यविधिको गुणस्तर (Spahn, P. B, 2012: 37) ।

प्रस्तावित कार्यक्रमको लागि संघीय सरकारमा राजनीतिक समर्थन तथा सबल राजनीतिक नेतृत्व मौजूद हुनुपर्दछ । संघीय नीतिले तल्लो तहको सरकारी प्रयासलाई Supplement नगरी Complement गर्नुपर्छ । कार्यान्वयनमा स्थानीय प्राथमिकता र क्षमताको कदर गरिनुपर्छ; संघले आवश्यकानुसार प्रशासनिक तथा प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउनु पर्दछ । राष्ट्रिय विकास योजना मार्फत घोषित संघीय समष्टिगत लगानी रणनीति (Overarching Investment Strategies) नै सशर्त अनुदानका पूर्वावश्यकता हुनसक्छन् (Spahn, P. B, 2012: 37) ।

संघीय रणनीतिसँग एकाकार भई साझा रणनीति निर्माण गर्ने सन्दर्भलाई प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले स्वीकार्नु पर्दछ । शर्तद्वारा अभिव्यक्त उद्देश्य प्राप्तिसमा सहभागि हुन प्रतिवद्ध हुनुपर्दछ । यो आवश्यक संरचनात्मक सुधारप्रतिको प्रतिवद्धता पनि हो । यसले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वामित्व बोधलाई इङ्कित गर्दछ । यसमा स्वतन्त्र रूपमा संभाव्यता अध्ययन तथा लागत-लाभ विश्लेषण गराइ संघसँगको सहवित्तीयकरणमा कार्यान्वयन गरिने आयोजनाको तयारी हुन्छ । संयुक्त निर्णय वा संयुक्त लगानीका क्षेत्रमा गरिने संरचनात्मक सुधारलाई शर्तको रूपमा राख्न सकिन्छ । तर यस्ता शर्तहरू माथिबाट लादिनु भन्दा प्राप्तकर्ताको कार्यक्षेत्रगत उद्देश्यसँग जोडिएको हुनुपर्दछ । शर्तहरू माथिबाट लादिनु भन्दा प्राप्तकर्ताको कार्यक्षेत्रगत उद्देश्यसँग जोडिएको हुनुपर्दछ (World Bank, 2005) ।

संघ र प्रदेश तथा स्थानीय दुवै तहमा संरचनात्मक सुधार आवश्यक पर्नसक्छ । सफल सहवित्तीयकरणको लागि संघ र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सुधारको समय र तादात्म्य मिलाउनु पर्ने हुन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा गरिने संरचनात्मक नीतिगत सुधारको लागत संघीय सरकारले क्षतिपूर्ति गरिदिनुपर्दछ; किनकि प्रदेश तथा स्थानीय तहको नियमित बजेटले यस्तो लागत धान्न नसक्ने अवस्था हुनसक्छ । उदाहरण: सुसंगत र उद्देश्यमूलक राष्ट्रिय शिक्षा नीति नभएमा स्थानीय तहलाई वित्त हस्तान्तरण गरी कार्यान्वयन गरिने प्राथमिक तथा माध्यमिक तहको शैक्षिक कार्यक्रमको नतीजा कमजोर आउँछ । यस्तो अवस्थामा संरचनात्मक समायोजनको लागि अतिरिक्त वित्तीय व्यवस्था गर्नुपर्नेहुन्छ । अर्को उदाहरण: संघीय सरकारले साना व्यवसायिक उद्यममा आधारित आर्थिक वृद्धि र नवपर्वर्तनको रणनीति अनुसरण गर्न सक्छ । तर स्थानीय नियामक ढाँचा नवपर्वर्तन प्रतिकूलको छ भने सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन गरिने यो रणनीति असफल हुनसक्छ । बजारमा प्रवेश गर्ने अवरोध (Barrier to Market Entry) छ वा 'क्लिनटलिजम' (Clientelism) वा सुधारप्रति हिचकिचाहट छ भने त्यस्तो नियामक ढाँचा नवपर्वर्तन अनुकूल हुँदैन (Spahn, P. B, 2012: 37) ।

कुनैपनि कार्यक्रमको कार्यान्वयन कार्यविधि हुन्छ । पहिलो, यस्तो कार्यविधि गुणस्तरीय हुनुपर्छ । यस्तो गुणस्तरलाई पूर्वशर्तको रूपमा राख्न सकिन्छ । पूर्वशर्त कार्यविधिको गुणस्तरसँग सम्बन्धीत भएको अवस्थामा नीतिगत पर्याप्तता (Policy Adequacy) महत्वपूर्ण मानिन्छ । दोस्रो, शर्त नै विश्वसनीय हुनुपर्दछ । अनुदानका शर्तलाई विश्वसनीय बनाउन द्वन्द्व समाधानको प्रभावकारी संयन्त्र भएर मात्र पुग्दैन; शर्तको परिपालना नभएमा कारवाहि गर्ने राजनीतिक इच्छाशक्ति पनि हुनुपर्दछ । यसको लागि Ex Ante र Ex Post शर्त मूल्याङ्कन पद्धति तथा नीति कार्यान्वयन व्यवस्था हुनुपर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 37) ।

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको आफ्नै नीतिगत ढाँचामा पूर्व शर्तलाई एकीकृत गर्नुपर्छ; परिपालनाको आन्तरिक अभिप्रेरणा स्थापित गर्नुपर्छ । शर्तलाई प्रभावकारी बनाउन माथिबाट तल लादिने शर्त भन्दा कार्यसम्पादन मापदण्डमा आधारित वार्ता र संझौताको आधारमा निर्धारण गरिनुपर्दछ । अनुदान प्राप्तकर्ता सरकारको निर्वाचन क्षेत्रको जनता समक्ष सशर्त अनुदानलाई स्वीकार्य बनाउनु जरूरी हुन्छ । नागरिक सहभागिताको माध्यमबाट शर्तका उद्देश्यको सम्बन्धमा जनचेतना बढाउन सकिन्छ । अन्ततः दाता र प्राप्तकर्ता सरकारले आफ्ना करदातालाई उनीहरूले योगदान गरेको रकम दक्ष र प्रभावकारी रूपमा प्रयोग भएको सन्दर्भ सुनिश्चित गर्न सक्नुपर्दछ (Spahn, P. B, 2012: 37)

परिच्छेद-३

सशर्त अनुदान: अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र अनुभव

सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा व्यवहारिक, वस्तुवादी र अन्तर्राष्ट्रिय पद्धतिको अध्ययन पश्चात मात्र हामीले अवलम्बन गर्नुपर्ने पद्धति सम्बन्धमा यकिन साथ सिफारिस गर्न सकिने हुनाले यस परिच्छेदमा संघीय तथा केहि एकात्मक शासन पद्धति भएका मुलुकहरूको अभ्यासको सम्बन्धमा चर्चा गरिएको छ । भारतसँग हाम्रो राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा प्रशासनिक व्यवस्था अधिकांशतः समान भएकोले भारतको सशर्त अनुदान पद्धतिको सम्बन्धमा विस्तृतमा विश्लेषण गरिएको छ ।

३.१ अष्ट्रेलिया

छ प्रदेश, दुई क्षेत्र र ७०० स्थानीय तह भएको अष्ट्रेलिया संघीय संसद भएको मुलुक हो । कमनवेल्थ अनुदान आयोग (Commonwealth Grant Commission) ले प्रदेश र स्थानीय तहलाई दुई किसिमका अनुदानको सिफारिस गर्दछ:

(क) सामान्य उद्देश्यको हस्तान्तरण: समानीकरण (General Purpose Payments: GPPs); र (ख) विशेष उद्देश्यको भुक्तानि (Payments for Specific Purpose: PSPs) । यी दुई मध्ये विशेष उद्देश्यको भुक्तानि सशर्त अनुदान हो ।

(ख) विशेष उद्देश्यको भुक्तानि (Payments for Specific Purpose: PSPs)

राष्ट्रिय उद्देश्य प्राप्त गर्नेका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, सडक, आवास, यातायात, सामाजिक सुरक्षा आदि क्षेत्रमा प्रदेश र क्षेत्रलाई तोकिने अनुदान यस अन्तर्गत पर्दछ । यो अनुदान उपलब्ध गराउने तीन पद्धतिहरू छन्:

१. प्रदेश सरकारलाई सिधै भुक्तानि दिने; २. प्रदेश सरकार मार्फत स्थानीय तहलाई दिने; ३. स्थानीय तहलाई सिधै दिने ।

यी भुक्तानिहरू प्रदान गर्न सामान्य नीतिगत शर्त पालन गर्नुपर्ने, समपुरक कोषको व्यवस्था तथा कार्यसम्पादनको प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने जस्ता शर्तहरू राखिएको छ । लागत साझेदारी गर्ने गरी कार्यक्रम अनुसार अनुदान आयोगले भुक्तानि हुने रकम यकिन गर्दछ । यसमा तीन किसिमका भुक्तानिहरू पर्दछन्:

(१) राष्ट्रिय विशेष उद्देश्यको भुक्तानि (National Specific Purpose Payments: SPPs): सेवा प्रवाहका प्रमुख क्षेत्रहरू: स्वास्थ्य सेवा, शिक्षा, सीप विकास, अपाङ्गता सेवा, आवास आदि क्षेत्रहरूलाई मद्दत पुर्याउन यो भुक्तानि दिइन्छ ।

(२) राष्ट्रिय साझेदारी भुक्तानि (National Partnership Payments: NPPs): संघ (कमनवेल्थ) द्वारा अपेक्षित नतीजा प्राप्त गरेका प्रदेशलाई सहजीकरण, पुरस्कार तथा आयोजना कार्यान्वयनको स्वरूपमा न्यस्तो अनुदान आवश्यकता वमोजिम केस अनुसार प्रदान गरिन्छ ।

(३) राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार भुक्तानि (National Health Improvement Payments): सन् २०१२ मा शुरू गरिएको यो अनुदानको भुक्तानि अन्य ब्लक अनुदान भन्दा फरक छ । यो अनुदान कृयाकलापका आधारमा दिइने (Activity Based Funding) हो, यो अनुदान प्रतिव्यक्ति हिसावमा दिइँदैन ।

समानीकरण अनुदानको हिसाव गर्दा विशेष उद्देश्यको भुक्तानि (SPSs) शिर्षक अन्तर्गतका सबै रकमहरू घटाइन्छ ।

३.२ क्यानडा

क्यानडा १० प्रदेश र ३ क्षेत्र (Territories) भएको संघीय प्रतिनिधिमूलक लोकतान्त्रिक मुलुक हो । क्यानडामा संघले प्रदेशलाई निम्न चार किसिमका वित्तीय हस्तान्तरण गर्दछ ।

क) क्यानडा स्वास्थ्य हस्तान्तरण (Canada Health Transfer: CHT)

ख) क्यानडा सामाजिक हस्तान्तरण (Canada Social Transfer: CST)

ग) समानीकरण भुक्तानि (Equalization Payments: EP)

घ) क्षेत्रीय सुत्रमा आधारित वित्तीयकरण (Territorial Formula Financing: TFF)

उपर्युक्त चार हस्तान्तरण मध्ये CHT र CST ऊर्ध्वगामी वित्तीय असमानता कम गर्न प्रदान गरिने सशर्त अनुदान हुन् । सन् २००४ सम्म स्वास्थ्य र सामाजिक हस्तान्तरण एकै शिर्षक 'क्यानडा स्वास्थ्य तथा सामाजिक हस्तान्तरण' (CHST) बाट प्रदान गरिने व्यवस्था हुँदै आएकोमा रकमको आकार र माग बढ्दै गएकोले यसलाई दुई शिर्षकमा विभाजन गरिएको हो । यी अनुदान खर्च गर्ने सम्बन्धमा सम्बन्धीत कानूनमा नै केहि निश्चित सिद्धान्त, मापदण्ड र शर्तहरू तोकिएको छ । उक्त कानुनी व्यवस्थाको अधीनमा रही यी अनुदान खर्च गर्न प्रदेशहरू स्वायत्त हुन्छन् ।

क) क्यानडा स्वास्थ्य हस्तान्तरण (CHT)

संघले प्रदेश र क्षेत्रको स्वास्थ्य सेवाको सुधारको लागि ब्लक अनुदानको रूपमा CHT उपलब्ध गराउँछ । क्यानडा स्वास्थ्य ऐन (Canada Health Act) ले व्यवस्था गरेको मापदण्ड जस्तै: सबैलाई प्रदान गर्ने (Universality), व्यापक (Comprehensiveness), पहुँचयोग्यता (Accessibility), चलाउन सजिलो (Portability) र सुदृढ सार्वजनिक प्रशासन; चिकित्सक तथा अस्पतालद्वारा अतिरिक्त शुल्क लिन नपाईने शर्तको पालना गर्ने गरी प्रदेशहरूले यो अनुदान आफ्नो आवश्यकता अनुसार खर्च गर्न सक्छन् । यस अन्तर्गत दुई किसिमका हस्तान्तरणहरू छन्;

१) **नगद हस्तान्तरण:** सन् २०१६-१७ सम्म वार्षिक ६ प्रतिशतले वृद्धि गरिने व्यवस्था गरिएको यो अनुदान तत्पश्चात कम्तीमा ३ प्रतिशतमा नघट्ने गरी बढीमा कुल गार्हस्थ उत्पादन वृद्धिको अनुपातमा वृद्धि हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

२) **कर विन्दु हस्तान्तरण:**

प्रति प्रदेश CHT= कुल CHT मा प्रति प्रदेश CHT-

(ख) क्यानडा सामाजिक हस्तान्तरण (CST)

नगद हस्तान्तरणको स्वरूपमा दिइने यो ब्लक अनुदान माध्यमिक शिक्षा पछिको शिक्षा, बालबालिका, सामाजिक सहायता र अरु सामाजिक सेवाको लागि प्रदान गरिन्छ । सन् २००७-०८ देखि सबैलाई प्रतिव्यक्ति हिसावमा दिइने यो अनुदान सन् २०१४-१५ पछि वार्षिक ३ प्रतिशतले वृद्धि हुने व्यवस्था गरिएको छ (As provisioned in Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act, 2011) । प्रतिव्यक्ति सेवा लागत प्रदेश अनुसार फरक-फरक हुने अवस्थामा प्रतिव्यक्ति बराबर बाँडिने यो अनुदान

यथार्थमा सबैलाई बराबर हुँदैन । भौगोलिक क्षेत्र र जनसंख्यालाई आधार मानी आवश्यकताका आधारमा बाँड्नु उपयुक्त हुने सुझाव Marchildon and Mou (2014) ले दिएका छन् ।

३.३ चीन

जनवादी गणतन्त्र चीनमा २३ प्रदेश, ५ स्वायत्त क्षेत्र, ४ केन्द्र शासित नगरपालिका र २ विशेष प्रशासनिक क्षेत्र छन् । चीनमा तीन किसिमका अनुदान हस्तान्तरण गरिन्छ:

क. सामान्य हस्तान्तरण (General Transfer): कुल अनुदानको ४६ प्रतिशत हुने यस निशर्त अनुदान अन्तर्गत: समानीकरण, पेन्सन तथा सामाजिक सुरक्षा, निजामती कर्मचारीको ज्याला समायोजन, अनिवार्य शिक्षा र अन्य पर्दछन् ।

ख. क्षतिपूर्ति हस्तान्तरण (Compensation Transfer) (१२ प्रतिशत): सन् १९९४ को सुधार पछि स्थानीय सरकारलाई भएको राजस्व घाटा क्षतिपूर्ति गर्न यो हस्तान्तरण गरिन्छ ।

ग. छुट्याइएको हस्तान्तरण (Earmarked Transfer):

कुल अनुदानको ४२ प्रतिशत छुट्याइने यो सशर्त अनुदान तल्ला तहका सरकारका बीचमा हुने खर्चको असमानतालाई कम गर्ने उद्देश्यले प्रदान गरिन्छ । यो अनुदान निम्न ५ उपशिर्षकमा दिइन्छ ।

१. कृषि, वन र जल:	१९ प्रतिशत
२. यातायात:	७ प्रतिशत
३. किफायति आवास:	४ प्रतिशत
४. उर्जा वचत तथा प्रदुषण नियन्त्रण:	४ प्रतिशत
५. सामाजिक सुरक्षा तथा रोजगारी:	४ प्रतिशत
६. अन्य:	४ प्रतिशत

३.४ दक्षिण अफ्रिका

दक्षिण अफ्रिकामा ९ प्रदेश, ८ महानगरपालिका, ४४ जिल्ला नगरपालिका र २०५ स्थानीय नगरपालिका छन् । यहाँको वित्तीय र वित्त आयोग (FFC) ले दुई किसिमका हस्तान्तरण सिफारिस गर्दछ:

क. समानीकरण अनुदान

- प्रदेश समानीकरण अनुदान
- स्थानीय निकाय समानीकरण अनुदान

ख. सशर्त अनुदान

सबै नागरिकलाई आधारभूत सेवा उपलब्ध गराउन संघले ४ किसिमका सशर्त अनुदान प्रदान गर्दछ:

१. पुरक अनुदान: प्रदेश र नगरपालिकाले कार्यान्वयन गर्ने कार्यक्रमका लागि;

२. संघले कार्यान्वयन गर्ने विशेष चासोका कार्यक्रम कार्यक्रमका लागि;
३. विशेष कार्यक्रमका लागि वस्तुगत अनुदान; र
४. आधारभूत सेवा प्रदान गर्ने सम्बन्धमा प्रकोप व्यवस्थापन अनुदान ।

३.५ ब्राजिल

ब्राजिलमा २६ राज्य, एक संघीय जिल्ला र ५००० भन्दा बढी नगरपालिका छन् । ब्राजिलमा मूलतः ४ किसिमका अनुदान हस्तान्तरण छन्:

क. राजस्व बाँडफाँड

- राज्य सहभागिता कोष (State Participation Fund: FPE)
- नगरपालिका सहभागिता कोष (Municipality Participation Fund: FPM)
- वस्तु वा सेवाको वितरण कर विभाजन (Sharing on Tax on Circulation of Goods and Services: ICMS)
- राष्ट्रिय श्रोतको राजस्वमा विभाजन (Sharing of Natural Resource Revenue: NRR)

ख. अनिवार्य वा कानुनी हस्तान्तरण (Mandatory or Legal Transfer)

१. **शैक्षिक सेवाका लागि हस्तान्तरण:** यस कोषमा राज्य र नगरपालिकाले आफ्नो कुल राजस्व (आफ्नो र शेयरिडमा प्राप्त) को २० प्रतिशत र त्यसरी राज्य वा नगरपालिकाले छुट्याएको रकमको १० प्रतिशत संघले छुट्याउने व्यवस्था गरिन्छ । यस्तो कोषको रकम विद्यार्थीको विशेषता र जनसंख्याको आधारमा आधारभूत शिक्षाको लागि खर्च गरिन्छ ।
२. **स्वास्थ्य सेवाका लागि हस्तान्तरण:** राष्ट्रिय स्वास्थ्य प्रणालीद्वारा प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने यस्तो हस्तान्तरण आंशिक रूपमा अनिवार्य र स्वविवेकीय प्रकृतिको हुन्छ । मूलतः यस्ता प्रकारका हस्तान्तरण कुनै सूचक वा कार्यसम्पादनको आधारमा दिईदैन ।
३. **अन्य कार्यक्रमका लागि हस्तान्तरण:** यो अनुदान निक्षेपण तथा पुनर्वितरणकारी मापदण्डमा आधारित छ । तेल उपभोगबाट उठेको राजस्वको केहि प्रतिशत रकम वातावरणीय तथा यातायात पूर्वाधार आयोजना तथा इथानोलमा अनुदान दिने गरी सशर्त गरिएको हुन्छ ।
४. **स्वेच्छिक हस्तान्तरण (Discretionary or Voluntary Nature):** कुल अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको २ प्रतिशत भन्दा कम हुने यो अनुदान समपुरक र गैर-समपुरक हुन्छ । यो राजनीतिक सौदावाजीमा दिइने सशर्त अनुदान हो ।
५. **क्षतिपूर्ति प्रकृतिको अनुदान (Transfer of Compensatory Nature):** संघीय सरकारको राजस्व वा कर नीतिको कारण राज्य र स्थानीय तहले गुमाउने राजस्वको क्षतिपूर्ति गर्न यस्तो अनुदान दिइन्छ ।

३.६ रसिया

रसियन फेडरेसनमा २२ गणराज्य, ४६ प्रदेश, ९ क्षेत्र, ३ संघिय सहर, एक स्वायत्त प्रदेश र ४ स्वायत्त जिल्ला छन् । रसियामा ४ किसिमका अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण गरिन्छ ।

क. सामान्य हस्तान्तरण:

१. समानीकरण अनुदान (Equalization Grants)
२. अन्तर पूर्ति अनुदान (Gap Filling Subsidy)

ख. क्षेत्रीय कार्यक्रमका लागि छुट्याइएको सहवित्तीयकरण हस्तान्तरण (Earmarked Transfer for Co-Financing Regional Programs): सशर्त हुने यी हस्तान्तरण समपुरक अनुदान (Matching Fund) हुन् । राष्ट्रिय आयोजना, सामाजिक क्षेत्रका खर्च, क्षेत्रीय विकास आदि विषयसँग सम्बन्धीत कार्यको लागि आवश्यक पर्ने खर्चको आवश्यकता अनुमान गरी संघले उपलब्ध गराउने हस्तान्तरण यस अन्तर्गत पर्दछन् । यस्ता समपुरक अनुदान कुल खर्चको निश्चित प्रतिशत प्रदान गरिन्छ ।

ग. संघीय आदेश कार्यान्वयनका लागि छुट्याइएको हस्तान्तरण (Earmarked Transfer for Execution of Federal Mandates): निक्षेपित कार्य अन्तर्गत संघीय चासोका कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि क्षेत्रीय सरकारलाई यस्ता हस्तान्तरण दिइन्छ । यस्ता कार्यक्रममा संघले शत प्रतिशत खर्च व्यहोर्छ । यस अन्तर्गत हुने हस्तान्तरण सशर्त अनुदान हुन् ।

घ. अन्य हस्तान्तरण: यस अन्तर्गत विशेष क्षेत्रलाई दिइने सञ्चालन अनुदान, तदर्थ अनुदान र निषेधित सहलाई दिने अनुदान आदि पर्दछन् ।

३.७ भारत

भारतमा २९ राज्य, ७ क्षेत्र र ठूलो संख्यामा नगर र गाउँ स्थानीय तह छन् । भारतमा संघबाट राज्य र स्थानीय तहलाई तथा राज्यबाट स्थानीय तहलाई निम्न किसिमका अनुदानहरू दिइन्छ (Fifteen Finance Commission Report, 2019, p33):

(क) संघीय वित्त आयोगको सिफारिसमा दिने अनुदान (संविधानको धारा २७५)

१. राजस्व घाटा अनुदान (Revenue Deficit Grants): राज्य स्वयमले परिचालन गर्ने कर र गैर-कर गरी कुल राजस्वले कुल चालु खर्च (Revenue Expenditure) जति रकमले धान्दैन, त्यति राजस्व घाटा रकम वरावरको अनुदान दिने व्यवस्था छ ।

२. स्थानीय तहलाई अनुदान (Grants to Local Bodies): स्थानीय तहलाई जाने यो अनुदान सशर्त र निशर्त दुवै किसिमको हुन्छ । यसमा करीब आधा सशर्त र आधा निशर्त हुने गर्दछ । पन्ध्रौं वित्त आयोगले खानेपानी र सरसफाई जस्ता महत्वका क्षेत्रमा सशर्त अनुदान दिन सिफारिस गरेकोछ । पन्ध्रौं वित्त आयोगले सन २०२०-२१ का लागि कुल अन्तरसरकारी हस्तान्तरणमा यस अनुदानको अनुपात ४.३१ (भारू ९ खर्व) प्रतिशत हुने गरी सिफारिस गरेको छ । सन् २०१९-२० मा यस्तो अनुपात ३.५४ प्रतिशत थियो । ग्रामपालिकालाई जाने निशर्त र सशर्त अनुदानको अनुपात ५०/५० प्रतिशत छ । १० लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएका नगरपालिकामा वायु गुणस्तर (Ambient Air Quality) र Service Level

Benchmark का आधारमा करीब आधा-आधा अनुदान दिने सिफारिस गरेकोछ; यी दुवै सशर्त अनुदान हुन् । वायु गुणस्तर अन्तर्गत ५० प्रतिशत वायु गुणस्तर सुधार उपाय अवलम्बन र ५० प्रतिशत वायु गुणस्तर सुधारमा वार्षिक प्रगतिको आधारमा दिने सिफारिस गरेकोछ । Service Level Benchmark मा 'स्टार रेटिङ्' भएको आधारमा दिइने गरिन्छ । त्यस्तै, १० लाख भन्दा कम जनसंख्या भएका नगरपालिकाका लागि ५० प्रतिशत अनुदान निशर्त र ५० प्रतिशत खानेपानी (वर्षातको पानी संकलन र रिसाइक्लिङ् समेत) व्यवस्थापन तथा ठोस फोहोर व्यवस्थापनको आधारमा सशर्त अनुदान दिने व्यवस्था छ ।

३. प्रकोप व्यवस्थापन अनुदान (Disaster Management Grants): बाढी, सुख्खा, समुद्री आँधी, भूकम्प र अन्य प्रकोपलाई स्कोरिङ गरी त्यसमा गरिबीको स्कोरलाई समेत समायोजन गरी कुल स्कोर निर्धारण गरी यो अनुदान राज्यलाई दिने व्यवस्था छ ।

४. क्षेत्र-विशेष अनुदान (Sector-Specific Grants): यो सशर्त ब्लक अनुदान (Conditional Block Grants) हो । यो अनुदान संघ र राज्य दुवैले क्षेत्र-विशेष अनुदान प्रस्ताव गर्दछन् । हालसम्म शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण (Grants for Nutrition), प्रहरी प्रशिक्षण र आवास, रेल सेवा, प्रधानमन्त्री ग्रामीण सडक योजना मर्मत अनुदान, पूर्व प्राथमिक शिक्षा, न्यायपालिका अनुदान, तथ्याङ्क सुधार, वातावरण, सडक, सांस्कृतिक सम्पदा, ग्रामीण सम्पर्क (Rural Connectivity) जस्ता क्षेत्रमा यस्तो अनुदान दिइएको पाइन्छ ।

५. कार्यसम्पादन अनुदान (Performance Grants)

६. राज्य-विशेष अनुदान (State-Specific Grants)

(ख) अन्य हस्तान्तरण (Other Transfers) (Fourteenth Finance Commission Report: p158)

१. योजना अनुदान (Plan Grants): तत्कालीन योजना आयोगले दिने यो अनुदान पूँजीगत र चालु दुवैमा खर्च हुने भएपनि चालु खर्चमा हुने यस्तो अनुदानको अनुपात पछिल्ला वर्षहरूमा बढ्दै गएकोछ । यो अनुदान निम्न प्रकारका हुन्छन्: -

- सामान्य केन्द्रीय सहायता (Normal Central Assistance): राज्यको वार्षिक योजनाका लागि Gadgil-Mukharjee Formula मा आधारित निशर्त (Untied) सहायता ।
- अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (Additional Central Assistance): विशिष्ट उद्देश्यको कार्यक्रम तथा हस्तान्तरण (सशर्त) ।
- विशेष केन्द्रीय सहायता (Special Central Assistance): उत्तर-पूर्वी र मध्यपहाडी राज्यहरूका लागि निशर्त सहायता ।
- विशेष योजना सहायता (Special Plan Assistance)
- केन्द्रीय योजना कार्यक्रम (Central Plan Schemes: CS) सशर्त
- केन्द्रद्वारा प्रायोजित कार्यक्रम (Centrally Sponsored Schemes: CSS): CS र CSS दुवै अनुदान विशिष्टीकृत कार्यक्रमका लागि खर्च हुने सशर्त अनुदान हुन् । सन् २०१३-१४ सम्म यो अनुदान राज्यको सञ्चित कोषबाट र कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने राज्यको निकायलाई सिधैँ हस्तान्तरण हुने गरी दुई तरिकाबाट जान्थ्यो । सन् २०१४-१५ पश्चात सबै राज्य सञ्चित कोषबाट जाने व्यवस्था गरियो ।
- प्रत्यक्ष हस्तान्तरण (Direct Transfers): सन् २०१३-१४ सम्म संघीय मन्त्रालयहरूले राज्यको कार्यान्वयन एजेन्सीलाई सिधैँ हस्तान्तरण गर्दथे, जुन राज्यको सञ्चित कोषमा देखिँदैन थियो । २०१४-१५ देखि राज्यको बजेटमा देखिने गरी हस्तान्तरण गर्ने प्रावधान गरियो ।

२. गैर- योजना अनुदान (Non-Plan Grants): यस्तो अनुदान अन्य हस्तान्तरणको निकै सानो अंशमा रहन्छ ।

तालिका-
संघबाट राज्यलाई हुने हस्तान्तरण

		२०१२-१३	२०१३-१४	२०१४-१५
१.	कुल संघीय राजस्वमा राज्यलाई जाने कुल हस्तान्तरण (राजस्व बाँडफाँड समेत) को प्रतिशत	४९.०	४६.२	४७.५
२.	संघीय विभाज्य कोषमा कुल राज्यलाई जाने हस्तान्तरणको प्रतिशत	६३.९	६१.७	६१.९
३.	राज्यमा हुने कुल हस्तान्तरणमा वित्त आयोग हस्तान्तरणको प्रतिशत	५८.५	५९.८	५९.६
४.	राज्यमा हुने कुल हस्तान्तरणमा अन्य हस्तान्तरण (Other Transfers) को प्रतिशत	४१.५	४०.२	४०.४
५.	अन्य हस्तान्तरण (Other Transfers) मा Normal Central Assistance को प्रतिशत	१०.१	१०.८	९.४

तालिका-
संघीय मन्त्रालयबाट राज्यका कार्यान्वयन हुने निकायमा हुने प्रत्यक्ष हस्तान्तरण

		२०११-१२	२०१२-१३	२०१३-१४	२०१४-१५
	कुल खर्चमा प्रत्यक्ष हस्तान्तरणको प्रतिशत	८.६	७.७	७.०	०.२
	Plan Expenditure मा प्रत्यक्ष हस्तान्तरणको प्रतिशत	२७.१	२६.३	२३.३	०.७
	Union Assistance for State Plan का लागि प्रत्यक्ष हस्तान्तरणको प्रतिशत	१११.५	१०४.३	९७.७	१.२ (जिल्ला तहको स्वायत्त निकायलाई जाने मात्र)

नोट: २०१४-१५ मा प्रत्यक्ष हस्तान्तरणलाई राज्यको बजेट मार्फत जाने व्यवस्था गरिएको; जिल्ला तहको स्वायत्त निकायलाई जाने प्रत्यक्ष हस्तान्तरण मात्र समावेस गरिएकोले कम देखिएको ।

३.७.१ केन्द्रबाट प्रायोजित हुने अनुदान (Centrally Sponsered Schemes: CSS): यो अनुदान नेपालको सशर्त अनुदान जस्तै हो । संविधानको धारा २८२ अनुसार संघ र राज्य सरकारले सार्वजनिक उद्देश्यका लागि अनुदान दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

संघबाट राज्यमा जाने अनुदान (Grants-in-Aid) ले वित्त कमिसनको सिफारिसमा हुने हस्तान्तरणको माध्यमबाट समानीकरण गर्ने उद्देश्यलाई कमजोर बनाउँछ भन्ने भारतमा एघारौँ वित्त कमिसन प्रतिवेदनको ठहर छ । तत्पश्चातका आयोगहरूले सुत्रलाई परिमार्जन गरी राजस्व बाँडफाँडलाई समानीकरण हुने गरी

डिजाइन गरेपनि त्यस्तो अनुदान समानीकरणको लागि सहयोगी देखिएन । राज्य सरकारहरू अनुदानको सट्टा राजस्व बाँडफाँड तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा गरिने अनुदानको पक्षमा नै भएको पाइयो । किनकि यसरी जाने रकम निशर्त हुने हुनाले राज्यले आफ्नो आवश्यकता अनुसार खर्च गर्न स्वतन्त्र हुने अवस्था रहन्छ । तर राज्य सरकारहरूको चाहना यस्तो हुँदा हुँदै पनि बाह्रौँ वित्त आयोगले पनि अनुदान सहायतालाई प्राथमिकता दिएको देखियो । बाह्रौँ वित्त आयोगको भनाई अनुसार अनुदान सहायतामा राज्यको खर्च गर्ने क्षमता बढाउने (Reducing Cost Disabilities) तथा पुनर्वितरण गर्न सक्ने (Redistributive Consideration) विशेषता रहेको हुन्छ, जुन कर बाँडफाँड वा निक्षेपण (Tax Devolution) को सुत्रमा हुदैन । तेह्रौँ वित्त आयोगले पनि यहि सन्दर्भलाई स्वीकार गरेको देखिन्छ ।

चौधौँ वित्त आयोग भन्दा पहिलेका भारतीय वित्त आयोगहरूले अनुदान सहायता प्रदान गर्ने सन्दर्भमा चार प्रमुख धारणाहरू राखेको पाइन्छ । पहिलो, राजस्व बाँडफाँड पश्चात बाँकी बजेटरी आवश्यकता (Residuary Budgetary Needs) पूरा गर्न अनुदान सहायता दिइन्छ । दोस्रो, प्रशासनिक र सामाजिक सेवाको स्तर वृद्धि गर्न सहजीकरण गर्न तथा देश भर त्यस्तो सेवामा न्यूनतम खर्च सुनिश्चित गर्न अनुदान सहायता दिइन्छ । तेस्रो, राज्यको विशिष्ट आवश्यकता, भार र दायित्व पुरा गर्न, तथा राष्ट्रिय महत्वका विशिष्ट क्षेत्रलाई संवोधन गर्न अनुदान सहायता दिइन्छ । चौथो, राज्यले गरिसकेको खर्चलाई प्रतिस्थापन गर्नु भन्दा राज्यको खर्च बढाउन अनुदान सहायता दिइन्छ ।

३.७.२ राज्य सरकारहरूको धारणा (Fourteen Finance Commission Report: p141-143)

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण/सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा राज्य सरकारहरूका धारणाहरू यस प्रकार छन् ।

क. राजस्व र खर्च सम्बन्धमा

विगत केहि वर्ष देखि राज्यहरूको उपलब्ध वित्त स्थान (Fiscal Space) संघको तुलनामा साँघुरिँदै गएको र यसलाई उल्टाउनुपर्ने माग सबैजसो राज्यहरूले राखेको पाइन्छ । यस्तो हुनुको कारण राज्य माथि ठूलो वित्तीय भार थोपर्ने गरी संघले अवलम्बन गर्ने नीतिगत कार्य नै हो । यस्ता नीतिगत कार्य अन्तर्गत यी पर्दछन्: (१) केन्द्रीय प्रायोजनका कार्यक्रम (CSS) मा हुने वृद्धि; (२) प्रारंभिक रूपमा केहि वित्तीय व्यवस्था गरी त्यस्ता प्रायोजित कार्यक्रमको सम्पूर्ण वित्तीय भार राज्य उपर सारिनु; (३) संघीय विभाज्य कोषमा नजाने उपकर तथा थप शुल्क (Cesses and Surcharges) पटक पटक लगाउने तथा तिनको निरन्तरता; (४) कर छूट र कर मिन्हाको माध्यमबाट संघले गर्ने कर खर्च (Tax Expenditure) बढ्नु; (५) स्थानीय सरकारद्वारा उठाइने करमा संघीय सरकारका सम्पत्तिहरूलाई छूट दिइनु; (६) वित्त आयोगले दिने रकम; र (६) स्पष्ट रूपमा संघीय सरकारको जिम्मेवारीमा रहने रेलवे र राष्ट्रिय राजमार्ग आयोजनाहरूको भुक्तानि राज्यबाट गराउने बढ्दो प्रवृत्ति ।

ख. सहकारी संघीयता (Cooperative Federalism) सम्बन्धमा

धेरै राज्यहरूले राज्य मार्फत कार्यान्वयन गरिने बिस्तारित भैरहेको संघीय सरकारको CSS कार्यक्रम संघीय सरकारका लागि आफैमा अतिरिक्त वित्तीय स्पेसको उपलब्धता हुनुको संकेत हो र यसलाई सुधार गर्नुपर्छ भन्ने ठान्दछन् । संघ र राज्यबीच वित्तीय नियमको प्रयोग समान (Symmetric) किसिमले हुनुपर्दछ, जसबाट यी दुई बीचको वित्त स्पेसमा असमान (Asymmetric) प्रभाव नपरोस् भन्ने राज्यहरूको धारणा छ ।

संविधानले राज्यको लागि तोकिएका विषय क्षेत्रमा संघले Plan Schemes मार्फत खर्च गर्दछ । संघको लागि श्रोतको आवश्यकता मूल्यांकन गर्दा यस्ता खर्चहरूलाई समावेस गर्नु हुँदैन भन्ने केहि राज्यहरूको तर्क छ ।

अधिकांश राज्यहरूले अनुदान सहायताको सट्टा राजस्व बाँडफाँडलाई प्राथमिकता दिएका छन् । उनीहरूको भनाइमा कर निक्षेपण कर संकलनको संभावना अनुसार मुद्रास्फीतिसँग समायोजन हुनसक्छ । त्यसैले केहि राज्यहरूले अनुदान सहायताको रकम मुद्रास्फीति अनुसार समायोजन गरिनुपर्ने, जसबाट रकमको खुद वर्तमान मूल्य (Net Present Value) मा क्षय नहोस् ।

केहि राज्यहरूले कर निक्षेपणलाई राज्यको संवैधानिक अधिकारको रूपमा लिन्छन् । जबकि अनुदान सहायता सुत्र बिनाको स्वविवेकीय हुने उनीहरूको भनाई छ । केहि राज्यहरूले वित्त आयोगको सिफारिसमा हुने हस्तान्तरणको निश्चित प्रतिशत मात्र अनुदान सहायता हुने गरी सीमा तोक्नु पर्ने धारणा राख्छन् ।

वित्त आयोगको सिफारिसमा दिइने अनुदानको प्राथमिक उद्देश्यका सम्बन्धमा राज्यका फरक फरक धारणाहरू रहेको देखिन्छ । राज्यको राजस्व र खर्चमा हुने कमीलाई पुरा गर्न अनुदान सहायता दिनु हुँदैन भन्ने धारणा केहि राज्यहरूको देखिन्छ । उनीहरूका अनुसार त्यस्तो राजस्व र खर्चमा हुने कमीलाई पिछडिएको क्षेत्रका लागि दिइने Plan Transfers र विशेष प्याकेजको माध्यमबाट संवोधन भैरहेकै हुन्छ । अनुदान सहायता केहि निश्चित क्षेत्र र विशेष समस्या समाधानका लागि सीमित हुनुपर्छ भन्ने ती राज्यहरूको धारणा छ । अन्य राज्यहरू खर्चको कमी/असक्षमता (Cost Disabilities) तथा पुनर्वितरण गर्न केन्द्रित हुनुपर्छ, जुन राजस्व निक्षेपणबाट हुन सक्दैन । केहि थोरै राज्यहरू राज्यको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकता बीचको अन्तरलाई सन्तुलन गर्न वृहत समानीकरण अनुदान आवश्यक पर्ने ठान्दछन् ।

केहि राज्यहरू सानो सानो रकमका धेरै अनुदान संख्या भएकोमा आलोचना गर्छन् । उनीहरू थोरै अनुदान रकमका लागि वित्त आयोगले निर्धारण गरेका धेरै आवश्यकता (Requirements) पुरा गर्नुपर्ने अवस्था रहेको ठान्दछन् । त्यस्तै, अनुदान रकमको तुलनामा शर्तहरू बढी भएको ठान्दछन् ।

सबैजसो राज्यहरू अनुदान सहायतामा शर्त राख्ने बढ्दो प्रवृत्ति उपर चासो राखेको देखिन्छ, जसले अनुदानको उपयोगमा प्रतिकूल प्रभाव परेको छ । उनीहरूका अनुसार संघीय अर्थ मन्त्रालय र अन्य मन्त्रालयहरूले वित्त आयोगले निर्धारण गरेको शर्तको अतिरिक्त आ-आफ्ना शर्तहरू थोपेछन् । केहि शर्तहरू द्विआधारी प्रकृतिका (Binary in Nature) हुन्छन्, जसमा धेरै शर्तहरूमध्ये एउटा मात्र शर्तको पालना गर्न सकिएन भने पनि सम्पूर्ण रकम नै फिर्ता गर्नुपर्ने अवस्था आउँछ । उनीहरूका अनुसार कडा शर्तका कारण अनुदानको उपयोगमा कमी आउँछ । केहि राज्यको भनाईमा शर्तमा आवद्ध स्वविवेकीय हस्तान्तरणले वित्त मामिलामा राज्यको स्वायत्तता उलंघन भएको छ । केहि राज्यले जथाभावि शर्त तोक्ने संघीय प्रवृत्तिलाई वित्त आयोगले शर्तको परिधि तोकिदिनुपर्ने धारणा राख्छन् । समग्रमा भन्नु पर्दा, अधिकांश राज्यहरूले शर्तहरू न्यूनतम, व्यवहारिक र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्ने धारणा राख्छन् ।

करीब आधा राज्यहरू वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदान गरिने अनुदान अन्तर-क्षेत्रगत समायोजन (Inter-Sectoral Adjustment) गर्न सकिने गरी लचकदार हुनुपर्ने वकालत गर्छन् । यसो गरेमा त्यस्तो अनुदानको समग्र उपयोगमा सुधार हुने उनीहरूको तर्क छ । केहि राज्यहरूले यस्तो गर्न सक्ने अधिकार राज्यमा हुनुपर्ने धारणा राख्छन् भने केहिले राज्यको प्रस्तावमा संघीय अर्थ मन्त्रालयले गर्न सक्ने व्यवस्था

गर्नुपर्ने ठान्दछन् । अन्य केहि राज्यले अनुदान सहायता मार्गदर्शनमा राज्यले निश्चित प्रतिशत दरमा खर्च बढाउनु पर्ने वाद्यकारी व्यवस्था (Mandated Annual Growth Rate in Expenditure) ले राज्यको श्रोतमा वित्तीय दवाव परेको ठान्छन् ।

यद्यपि अधिकतर राज्यले निशर्त सुत्रमा आधारित अनुदान रूचाउँछन्, तापनि क्षेत्र विशेष अनुदानको लागि प्रस्ताव समेत पेश गर्छन् । वित्त आयोगले कर निक्षेपको अतिरिक्त क्षेत्र-विशेष अनुदान दिने अवस्थामा त्यस्तो अनुदानबाट बञ्चित हुन नपरोस् भन्ने मनशायले मात्र त्यस्तो प्रस्ताव गर्ने गरेको भन्ने उनीहरूको भनाई छ । राज्यहरूले सामान्यतया शिक्षामा दिइने अनुदान सहायतालाई भने समर्थन गरेको पाइन्छ । यस सम्बन्धमा राज्यहरूले दिएका सुझावहरू यसप्रकार छन्: - (१) सर्व शिक्षा अभियान (SSA) का लागि राज्यका तर्फबाट समपूरक योगदान गर्दै निरन्तरता दिने, (२) माध्यमिक र प्राविधिक शिक्षामा केन्द्रित हुने, र (३) Funding 50 per cent of the estimated State share in various education-related schemes. त्यस्तै, राज्यहरू स्वास्थ्य क्षेत्रको National Health Mission (NHM) कार्यक्रम तथा त्यसको सञ्चालनमा आंशिक रूपमा आफ्नो भागको रकम खर्च गर्न सहमत छन् । सबैजसो राज्यहरू सडक र पुलको मर्मत संभारमा अनुदानको निरन्तरताको पक्षमा छन् । अधिकांश राज्यहरूले सार्वजनिक भवनको मर्मत संभारलाई मर्मत-संभार अनुदानमा समावेस गर्न आयोगलाई आग्रह गरेका छन्, जसलाई बाह्रौं वित्त आयोगले संवोधन गरेको थियो । राज्यमा सिर्जित अद्यावधिक भौतिक सम्पत्तिको मर्मत संभारको लागि विभाज्य कोषको एक प्रतिशत रकम राज्यहरूको सम्पत्तिको सामानुपातिक आधारमा विभाजन गर्न सिफारिस गरेका छन् । अधिकांश राज्यहरूले वन तथा वातावरण क्षेत्रका लागि पनि अनुदानको समर्थन गरेका छन् ।

विगतका वित्त आयोगको अभ्यास अनुसार नै सबै राज्यहरूले राज्य-विशिष्ट (State-Specific) कार्यक्रम र परियोजनाका लागि ठूलो रकमको अनुदान सहायताका लागि प्रस्ताव पेश गरेको देखिन्छ ।

३.७.३ संघीय निकायहरूको धारणा

क. राजस्व र खर्च सम्बन्धमा

संघीय सरकारले राज्यहरूबीच क्षितिजीय समता (Horizontal Equity) कायम गर्नका लागि राज्यको विषय क्षेत्रमा हस्तक्षेप गर्नुपर्ने अवस्था आउने तर्क गर्छ । संविधान अनुसार राज्यको कार्य क्षेत्रमा परेका विषयहरू भएपनि त्यस्तो कार्यको अन्तर-राज्य Spill-over Effects हुने भएकोले कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयनमा संघीय सरकारको बढी भूमिका हुनुपर्दछ भन्ने अर्थ मन्त्रालयको भनाई देखिन्छ । उदाहरणको लागि सहरी सुविधा प्रदान गर्ने राज्यको कार्यक्षेत्रमा संघले वित्तीय र प्राविधिक सहायता गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तै, अन्तर-राज्य समन्वय आवश्यक पर्ने स्मार्ट सिटि, द्रुत मार्ग जस्ता कार्यक्रममा पनि संघले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ । सार्वजनिक सेवाको न्यूनतम मापदण्ड लागु गर्न, कल्याणकारी कार्यक्रमलाई सुनिश्चित गर्न, पिछडिएको राज्यको विकासलाई प्राथमिकता दिन तथा अन्तर-राज्य असमानतालाई घटाउन संघको भूमिका रहने धारणा अर्थ मन्त्रालयको छ ।

राज्यहरूले समग्रतामा Fiscal Consolidation को लक्ष्य हासिल गरेको भएपनि प्रत्येक राज्य तहमा वित्तीय घाटा र सार्वजनिक ऋणको अतिरिक्त Fiscal Consolidation को गुणस्तरमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसको लागि आयोगले राजस्व परिचालन, प्रतिवद्ध दायित्वमा कमी ल्याउने तथा खर्चको गुणस्तर सुधार गर्ने तर्फ प्रोत्साहन गर्नुपर्ने देखिन्छ । खर्चको गुणस्तर सुधार गर्न अग्रदृष्टि नतीजा (Forward

Looking Result) का आधारमा खर्चको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ । त्यसैले, आयोगले महत्वपूर्ण देखिएका क्षेत्रमा सुधारिएको नतीजा प्राप्तिलाई प्रोत्साहित गर्ने उत्प्रेरकको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने अर्थ मन्त्रालयको धारणा छ ।

ख. सहकारी संघीयता (Cooperative Federalism) सम्बन्धमा

संघीय मन्त्रालय र विभागहरूले सामान्यतया क्षेत्र-विशेष अनुदान सहायताको वकालत गरेको देखिन्छ । केहि मन्त्रालय र विभागहरूले राज्य-विशेष कार्यक्रम र आयोजनाको लागि प्रस्ताव गरेका छन् । त्यस्ता केहि प्रस्तावहरूको सम्बन्धमा तलका अनुच्छेदहरूमा चर्चा गरिन्छ ।

न्याय विभागले गंभीर अपराधमा मात्र होइन कि वृद्ध, महिला र वालबालिका उपर हुने अपराध सम्बन्धी मुद्दाको सुनुवाईमा बजेटमा नै अनुदान छुट्याउन सुझाव दिएका छन् । गृह मन्त्रालयले प्रहरीको आधुनिकीकरण, प्रहरी प्रशिक्षण, प्रहरी आवास र प्रहरी सुधारका क्षेत्रमा राज्यलाई सहयोग गर्न सुझाव दिएका छन् ।

मानव संसाधन विकास मन्त्रालयको विद्यालय शिक्षा तथा साक्षरता विभागले प्रारंभिक शिक्षा क्षेत्रमा निरन्तर सहयोगको लागि प्रस्ताव पेश गरेकोछ । यो क्षेत्रमा बालबालिकाका लागि निशुल्क र अनिवार्य शिक्षाको लागि राज्यलाई अतिरिक्त वित्तीय जिम्मेवारी प्रदान गरिएको सन्दर्भमा यस्तो प्रस्ताव गरिएको हो । स्वास्थ्य र परिवार कल्याण मन्त्रालयले संघ र राज्य दुवै सरकारले स्वास्थ्य क्षेत्रको विनियोजन तथा खर्च बढाउनुपर्ने वकालत गरेकोछ । खानेपानी तथा सरसफाई मन्त्रालयले स्वास्थ्यको दृष्टिकोणले खानेपानी क्षेत्रको महत्वमा जोड दिंदै खानेपानी र सरसफाईमा Rights-Based Approach लिन ध्यानाकर्षण गरेको छ । उक्त मन्त्रालयले खानेपानी आपूर्ति र सरसफाईका क्षेत्रमा सिर्जना गरिएका सम्पत्तिको संरक्षण तथा यस क्षेत्रसँग सम्बन्धीत प्रयासमा राज्य सरकारलाई प्रोत्साहन गर्न आयोगलाई अनुरोध गरेको छ ।

वन तथा वातावरण मन्त्रालयले प्राकृतिक श्रोत भएका वा क्षय हुन नदिएका राज्यहरूलाई हरित वोनस (Green Bonus) प्रदान गर्न जोड दिएको छ । साथै, वन तथा वातारणीय श्रोतको संरक्षण गर्न तथा क्षयीकरण भएको श्रोतको संरक्षण तथा पुनर्नविकरण गर्न पनि हरित वोनस उपलब्ध गराउन आग्रह गरेकोछ । वनले ढाकेको क्षेत्रलाई पर्याप्त वजन दिई सुत्रमा आधारित वन क्षेत्रको अनुदान दिन सुझाव दिएकोछ ।

अर्थ मन्त्रालयको भनाईमा तेह्रौं आयोगको सिफारिसमा राज्यलाई जाने अनुदान सहायता कुल अनुदान (GST क्षतिपूर्ति बाहेक) को १६.८ प्रतिशत थियो । अर्थ मन्त्रालयका अनुसार वित्त आयोगको सिफारिसमा दिइने अनुदानसँग Plan Schemes र Centrally Sponsored Schemes (CSS) मार्फत विभिन्न क्षेत्रमा जाने केन्द्रीय योजना सहायता (Central Plan Assistance) दोहोरो परेको देखिन्छ । योजना अनुदान (Plan Grants) को रूपमा केन्द्रीय सहायता (Central Assistance) जान्छ । गैर-योजना अनुदान (Non-Plan Grants) को रूपमा वित्त आयोग अनुदान दिइन्छ । समानान्तर श्रोतबाट जाने यी दुई किसिमका अनुदान बीच प्रायः दोहोरोपना देखिन्छ । त्यस्तै, तेह्रौं वित्त आयोगको सिफारिस विभिन्न क्षेत्रमा दिइएको राज्य-विशेष अनुदान र CSS/CS (Central Sector) बीच पनि धेरै ठाउँमा दोहोरोपना देखिने भनाई अर्थ मन्त्रालयको छ । अतः दोहोरोपना हटाउन यस्ता निकासाहरूको पुनरावलोकन गराउने तथा आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा विषयगत मन्त्रालयहरूलाई संलग्न गराउने व्यवस्था अर्थ मन्त्रालयले गराउनुपर्ने देखिन्छ । त्यस्तै, विद्यमान Plan Schemes भैरहेका क्षेत्रका लागि वित्त आयोगले अनुदान

सिफारिस नगर्न अर्थ मन्त्रालयले सुझाव दिएकोछ । यसको सट्टा, वित्त आयोगको अनुदानले राज्यलाई नियमित श्रोतको रूपमा सहजीकरण गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ

वित्त आयोगको अनुदान संवैधानिक उद्देश्यका कोर क्षेत्र तथा पहिचान गरिएका सुधारका क्षेत्रहरूको विकासमा उत्प्रेरक हुनुपर्ने सन्दर्भलाई अर्थ मन्त्रालयले जोड दिएकोछ । वित्त आयोगको अनुदान CSS/CS अन्तर्गत दिइने केन्द्रीय सहायतामा थप हुने गरी दिने कि कार्यसम्पादनलाई प्रोत्साहित गर्ने गरी दिने भन्ने प्रश्न अर्थ मन्त्रालयले उठाएको छ ।

अर्थ मन्त्रालयले शर्तको महत्व अनुसार Ranking गर्न तथा प्रत्येक शर्तलाई वजन दिन सुझाव दिएकोछ । यसो गरेमा शर्त द्विआधारी प्रकृति (Binary Nature) को हुने समस्यालाई संवोधन गर्न सकिन्छ । यदि कुनै अनुदानको सम्बन्धमा सबै शर्तलाई समान महत्वको ठानिन्छ भने समान वजन दिन सकिन्छ ।

वित्त आयोग अनुदान सुधार कार्यलाई प्रोत्साहन गर्न पुग्ने गरी पर्याप्त हुनुपर्दछ भन्ने सुझाव अर्थ मन्त्रालयको छ । त्यस्तै, कुनैपनि कार्यक्रममा संघ र राज्यको दीर्घकालीन स्वामित्व स्थापित गर्न राज्यले सह-वित्तीयकरण गर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । अर्थ मन्त्रालयले वित्त आयोग अनुदानलाई अग्रदृष्टि राख्ने सूचक (Forward Looking Indicators) सँग जोड्नु पर्दछ भन्ने सुझाव पनि दिएको छ; प्रोत्साहन संयन्त्र विकास गर्दा यस्ता गर्न सकिन्छ । यस अनुदानलाई क्षेत्र-विशेष कार्यक्रमका नतीजा (Outcomes) सँग समायोजन गर्नुपर्दछ । त्यस्ता नतीजाहरूमा: गैर-योजना चालु खर्च कम गर्ने (Non-Plan Reveue Expenditure), मानव विकास सूचकाङ्कमा सुधार, गरिबी तथा निरक्षरता उन्मुलन, बाल तथा मातृ मृत्यु दर घटाउने, बाल पोषण, रोजगारी सिर्जना, र सम्पत्तिको संरक्षण आदि पर्दछन् ।

भारतमा सन् २०१२ मा यस्तो अनुदानमा सञ्चालित कार्यक्रम १४७ थिए । यस्तो रकम धेरैजसो राज्यको सञ्चित कोषबाट नगई सिधै आयोजना कार्यालयलाई जाने गर्थ्यो । सन् २०१३ मा यस्ता कार्यक्रमलाई एकीकरण (Consolidation) गरी ६६ मा झारी राज्य सञ्चित कोष मार्फत खर्च हुने व्यवस्था गरियो । चौधौं वित्त आयोगले राज्यलाई जाने कर बाँडफाँडको रकम विभाज्य कोषको ३२ प्रतिशतबाट ४२ प्रतिशत पुर्याएपछि केन्द्र सरकारबाट गठित मुख्य मन्त्रीहरूको समितिले कार्यक्रमको संख्यालाई थप घटाई २८ मा ल्यायो । साथै, यस्ता कार्यक्रलाई Core of the Core (६ वटा कार्यक्रम), Core (२२ वटा कार्यक्रम) र Optional गरी तीन वर्गमा विभाजन गर्यो, जसमा राज्य सरकारले योगदान गर्नुपर्ने समपूरक रकमको अनुपात क्रमशः ३०, ४० र ५० प्रतिशत हुनुपर्ने गरी निर्धारण गर्न सिफारिस गर्यो । यसको अतिरिक्त, राज्यमा विशिष्ट उद्देश्यका लागि कार्यान्वयन हुने केन्द्रीय क्षेत्र कार्यक्रम (Central Sector Schemes) समेत थिए । यी दुवै किसिमका कार्यक्रममा जाने अनुदानको रकम कुल हस्तान्तरणको २८ प्रतिशत (जीडीपीको १.८ प्रतिशत) हुन्छ । यी कार्यक्रम मध्ये पनि ५ वटा कार्यक्रम (National Rural Employment Guarantee, National Health Mission, Elementary Education, and Rural Roads and Housing Schemes) मा मात्रै विशिष्ट उद्देश्यको हस्तान्तरण (Specific Purpose Transfers) को ६६ प्रतिशत रकम खर्च हुने गर्दछ (Rao, 2018:15-16) ।

एम. जी. राओ (Rao, 2018) को अध्ययन अनुसार सामान्य उद्देश्यको हस्तान्तरण (General Purpose Grants) विशिष्ट उद्देश्यको हस्तान्तरण (Specific Purpose Grants) भन्दा बढी समानीकृत (Equalizing) हुने देखियो । उक्त अध्ययन अनुसार सामान्य उद्देश्यको अनुदान (GPG) को समानीकरण

गर्ने संभावनाको लचक गुणक (Elasticity Coefficient) ०.४५२ र विशिष्ट उद्देश्यको अनुदानको लचक गुणक (Elasticity Coefficient) ०.१६२ मात्र हुने देखियो । समग्र हस्तान्तरणको लचक गुणक भने ०.२६७ हुने देखियो । त्यस्तै, राज्यले आफैले आर्जन गर्ने राजस्व लगभग राज्यको प्रतिव्यक्ति आय बढे अनुसारकै अनुपातमा बढेको देखिन्छ भने राज्यको कुल राजस्व (प्राप्त हुने हस्तान्तरण समेत) भने प्रतिव्यक्ति आय बढे अनुसारकै अनुपातमा बढेको देखिएन । त्यसैले, वित्त आयोगको सिफारिसमा हुने अनुदानले समानीकरण गर्ने तथा राज्यको असक्षमतालाई आंशिक रूपमा क्षतिपूर्ति गरेको देखिन्छ । Centrally Sponsered Schemes (CSS) ले बिल्कुल समनीकरण नगर्ने, राज्यको प्रतिव्यक्ति आय बढेसंगै राज्यको प्रतिव्यक्ति राजस्व आम्दानी पनि बढ्ने हुन्छ ।

तालिका-१

चौधौं तथा पन्ध्रौं संघीय वित्त आयोगबाट सिफारिस हुने तथा CSS वित्त हस्तान्तरण विवरण

(भारु करोडमा)

अनुदान विवरण	२०१९-२० (चौधौं आ.)	प्रतिश त	प्रतिश त	२०२०-२१ (पन्ध्रौं आ.)	प्रतिश त	प्रतिश त
(क) वित्त आयोगको सिफारिसमा राज्यलाई दिइने अनुदान	१२,०४,६७	१००	२०.२१	२०,१०,२३	१००	२७.८५
राजस्व घाटा अनुदान (निशर्त)	३,४२,०६	२८.३९	५.७४	७,४३,४०	३६.९८	१०.३०
प्रकोप व्यवस्थापन अनुदान (सशर्त)	१,०३,४४	८.५९	१.७४	२,२१,८४	११.०४	३.०७
स्थानीय तह अनुदान (मिश्रित)	७,५९,१७	६३.०२	१२.७३	९,००,००	४४.७७	१२.४७
क्षेत्र-विशेष र कार्यसम्पादन अनुदान (सशर्त)	विशेष-क्षेत्र अनु. अन्त्य	-	-	६७,६४	३.३६	०.९०
राज्य-विशेष अनुदान (सशर्त)	नगरेको	-	-	७७,३५	३.८५	१.०७
(ख) राज्यलाई दिइने अन्य हस्तान्तरण (Centrally Sponsored Schemes: CSS) (सशर्त): अपेक्षित, जस मध्ये:	४६,५९,६८	-	७८.१६	४७,९२,६८	-	६६.३९
राज्यलाई GST क्षतिपूर्ति	९,६०,००	-	१६.१०	१०,५६,००	-	१४.६३
(ग) केन्द्र शासित राज्यलाई अनुदान	९७,२८	-	१.६३	४,१५,५५	-	५.७६
जम्मा (क+ख+ग)	५९,६१,६३	१००	१००	७२,१८,४६	-	१००

३.८ विभिन्न देशहरूको सशर्त अनुदान व्यवस्थाको संक्षिप्त तालिका

तालिका-२

विभिन्न देशहरूको सशर्त अनुदान व्यवस्थाको संक्षिप्त तालिका

देश	सामान्य अनुदान	सशर्त अनुदान	सशर्त अनुदानका स्वरूप (Forms of Conditional Grants)	शर्तहरू (Conditions)
अमेरिका			राजमार्ग ऐन, १९६२: ५० हजार भन्दा बढी जनसंख्या भएका सहरलाई जोड्ने अन्तर-राज्य राजमार्ग प्रणाली निर्माण Grant to States for Medical Assistance Program Public Health Ring-Fenced Grant	१. राज्य र स्थानीय सरकारबीच समन्वय २. "निरन्तर, विस्तृत, शहरी यातायात योजना प्रकृया" मा आधारित प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्ने ३. बजेट र प्रतिवेदन सम्बन्धी शर्तहरू ४. बजेट ठीकसँग खर्च गरेको <u>शर्त पालना नभएमा</u> १. अनुदान घटाउने २. निकासा रोक्का ३. अनुदान फिर्ता
अष्ट्रेलिया	५२.३० प्रतिशत	४७.७० प्रतिशत	<u>Payment for Specific Purpose (PSP)</u> 1. National Specific Purpose Payments (SPP) 2. National Partnership Payments (NPP) 3. National Health Reform Funding (National Health Funding Body: NHFB)	<u>नीति, कानून र संयन्त्र</u> १. राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार ऐन, २०११ २. राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति (NHP) ३. राष्ट्रिय स्वास्थ्य कोष (NHF) ४. राष्ट्रिय स्वास्थ्य संझौता (NHA) ५. Council of Australian Governments (CAG)
		५०.६५ % २०१०-११	4. Student First Funding	
	४१ प्रतिशत	National School Chaplaincy Program (NSCP)	१. स्कूलसँग वार्ता २. Milestones हाँसिल ३. प्रगति प्रतिवेदन	

			Sectors of Conditional Grants (Healthcare, education, housing, skill development, infrastructure, community services, disability services, indigenous affairs, environment etc)	Council of Australian Government (COAG): IFF ↓ {COAG Reform Council (CRC)}
		५१.२३ प्रतिशत (१९९०-९१)	राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा नीति (National Competitive Policy)	राज्यले आर्थिक वृद्धि लक्षित निश्चित सुधारका लक्ष्य हाँसिल गरेको हुनुपर्ने
इन्डोनेशिया			Dana Alokasi Khusus (DAK) शिक्षा र स्वास्थ्य सहित १४ वटा क्षेत्र Intergovernmental Fiscal Forum	क. प्राविधिक सूचक: (Proxies of Need):(८०%) १. सरकारको अवस्थिति २. वित्तीय क्षमता ३. सेवाको स्तर ख.कार्यसम्पादन सूचक: (२०%) १.राजस्व असुली २. खर्च तथा प्रतिवेदन
जर्मनी			Consolidation Assistance (वित्तीय घाटा कम गर्न) Stability Council (IF Forum) estd. 2010 SC Advisory Board EU Budgetary Principal Act	१. क्षेत्रीय मुद्दा र क्षेत्रीय आयोजना समन्वय गर्ने शर्त शर्त पालना नभएमा फिर्ता
फ्रान्स			संघ र क्षेत्रीय सरकारबीच CPER ७ वर्षको संझौता: मल्टिमोडल यातायात; उच्च शिक्षा, अनुसन्धान र नवपर्वर्तन, जैविक तथा ऊर्जा संक्रमण; डिजिटल नवपर्वर्तन	१. संझौताले संघ, राज्य वा क्षेत्र र युरोपीयन क्षेत्रीय विकास बैङ्कले योगदान गर्ने रकमको शेयर यकिन गर्दछ । २.संयुक्त रूपमा प्राथमिकता निर्धारण गरी साझा रणनीति तय गरी संघ र क्षेत्रबीच विकासको साझा दूरदृष्टि निर्माण गरिन्छ
ब्राजिल	९८ प्रतिशत		शैक्षिक सेवाका लागि हस्तान्तरण स्वास्थ्य सेवाका लागि हस्तान्तरण	

		२ %सशर्त नगद	स्वेच्छिक हस्तान्तरण (समपुरक र गैर-समपुरक)	
क्यानडा			Canada Social Transfer (CST) Canada Health Transfer (CHT) Fiscal Arrangement Committee (IFF)	CHT Conditions 1. Universality 2. Portability 3. No Extra Billing 4. Public Insurance शर्त पालना नभएमा १. अनुदान घटाउने २. निकास रोक्का ३. अनुदान फिर्ता
दक्षिण अफ्रिका	८० प्रतिश त	२० प्रतिश त	The Comprehensive Agricultural Support Program (CASP) Grant	१. मासिक वित्तीय प्रतिवेदन २. त्रैमासिक गैर-वित्तीय प्रतिवेदन ३. चौमासिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन ४. वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन
			Supplementary Grant राष्ट्रिय चासोका विशेष कार्यक्रम विशेष उद्देश्यको वस्तुगत सहायता आधारभूत सेवा प्रदान गर्ने सन्दर्भमा प्रकोप व्यवस्थापन अनुदान Intergovernmental Fiscal Forum ↓ (Independent Agency)	<ul style="list-style-type: none"> • Approval of Business Plan • Monthly and Annual Reporting • Quarterly Review • Monitoring • Service Provision शर्त पालना नहुँदा निकास रोक्का (Withholding) तथा पुनः विनियोजन (Re-allocation) हुन सक्ने ।

नाइजेरिया			<p>MDGs: Eradicating Extreme Poverty and Hunger Conditions: Need Assessment, Alignment with National Strategies, standards and framework; Effective monitoring and evaluation of projects</p> <p>Intergovernmental Fiscal Forum</p>	<p><u>Output Indicators</u></p> <p>१. एक डलर भन्दा कम आम्दानी हुने जनसंख्याको अनुपात २. गरिबी खाडल अनुपात (Poverty Gap Ratio) ३. राष्ट्रिय उपभोगमा सबैभन्दा गरिब १० प्रतिशत जनसंख्याको अंश ४. कम वजनका ५ वर्ष मुनिका बालक ५. न्यूनतमस्तरको पोषणयुक्त खानेकुरा पहुँच नभएको जनसंख्या</p>
रसियन फेडरेसन			<p>1. Russian Regional Fiscal Reform Fund 2. Earmarked Transfer for Co-Financing Regional Programs 3. Earmarked Transfer for Execution of Federal Mandate</p>	<p>१. प्रथम चरणको सुधार लक्ष्यको कम्तीमा ८० प्रतिशत प्रगति भएमा पहिलो किस्ता २. सुधारको न्यूनतम मापदण्ड तथा गुणस्तर साथ पूर्ण प्रगति भएमा दोस्रो किस्ता दिने</p>
चीन	६८ प्रतिशत	४२ प्रतिशत	<p>१. कृषि, वन र जल: १९ प्रतिशत २. यातायात: ७ प्रतिशत ३. किफायति आवास: ४ प्रतिशत ४. उर्जा बचत तथा प्रदुषण नियन्त्रण: ४ प्रतिशत ५. सामाजिक सुरक्षा तथा रोजगारी ४ प्रतिशत ६. अन्य: ९ प्रतिशत</p>	

शुगान्डा		<p>सशर्त अनुदानको रकम यकिन गर्न वार्षिक रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरिन्छ</p> <p>१. शिक्षा २. स्वास्थ्य ३. बहुक्षेत्रगत (CrossCutting) (Performance Assessment and Targeted Performance Improvement)</p> <p>अनुदानको किसिम</p> <p>१. सुत्रमा आधारित २. कार्यसम्पादनमा आधारित (औषत भन्दा राम्रो वित्त व्यवस्थापन गर्ने स्थानीय तहलाई अनुदान दिने व्यवस्था)</p>	<p>निकाससँग आवद्ध नतिजामूलक सूचक (Disbursement Linked Output Indicators: DLIs)</p> <p>क. केन्द्र: वित्त हस्तान्तरणमा</p> <p>१. पर्याप्तता (Adequacy) २. समता (Equity)</p> <p>ख. स्थानीय स्तर: वित्त व्यवस्थापनमा दक्षता, प्रभावकारीता र उत्तरदायित्व:</p> <p>१. योजना र बजेट कार्यान्वयन २. मानव श्रोत व्यवस्थापन ३. निगरानी, पारदर्शिता, र उत्तरदायित्व ४. राजस्व परिचालन; ५. खरीद तथा ठेक्का व्यवस्थापन ६. वित्तीय व्यवस्थापन ७. सामाजिक तथा वातावरणीय सुरक्षा</p>
सि		<p>राज्य अनुदान ऐन, १९८१ अनुसार Autonomous Communities (AC)</p> <p>का लागि छुट्टा छुट्टै Legislative Royal Decree जारी गर्ने</p>	<p>अनुदान उपयोग हुने क्षेत्र, अनुगमन संयन्त्र, पालना गर्नुपर्ने शर्त तथा क्षेत्रीय नीतिगत मार्गदर्शन</p>

परिच्छेद-४

सशर्त हस्तान्तरणको ढाँचा निर्माण: अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

४.१ सशर्त अनुदान डिजाइन: अवधारणा

हालैका अध्ययनले देखाए अनुसार सशर्त अनुदानको सिद्धान्त कुनै निश्चित निकाय वा आयोजनालाई बजेट दिने मात्र नभई जनतालाई प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्ने सुनिश्चिताको उद्देश्यले दिइन्छ । यो कुनै निश्चित कार्यसम्पादन नतीजा (Performance Outcome) प्राप्त गर्न वा कुनै विशेष व्यवहारको परिपालना गर्न (Comply with Specific Practices) दिइने सशर्त अनुदानले उच्च गुणस्तरको सेवा प्रवाह सुनिश्चित गर्दछ । यसरी दिइने अनुदान प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले तोकिएकै कार्यमा खर्च गर्नु परी स्वेच्छाले अन्य काममा लगाउन नसक्ने (Non-Fungible) हुनाले राम्ररी डिजाइन गरिएको सशर्त अनुदानले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वास्थ्य सुधार गर्न मद्दत गर्छ । सशर्त अनुदानले स्थानीय सरकार उपर संघीय सरकारको प्राथमिकता लादेको भएपनि अनुदान डिजाइन गर्दा स्थानीय सरकारलाई सहभागी गराइएमा उनीहरूको प्रतिवद्धता, जवाफदेहिता, र कार्यक्रम प्रतिको उत्तरदायित्व सुनिश्चित गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता सुरक्षित गर्न सकिन्छ ।

यो प्रतिवेदन तयार गर्ने क्रममा विश्वका केहि देशहरू: अमेरिका, अष्ट्रेलिया, जर्मनी, इटली, फ्रान्स, स्वीजरल्याण्ड, इन्डोनेशिया, क्यानडा, चीन, दक्षिण अफ्रिका, रसिया र नाइजेरियाको अन्तरसरकारी सशर्त हस्तान्तरणको संक्षिप्त अध्ययन गरिएको छ । यस अध्ययनबाट यस्तो हस्तान्तरणको डिजाइनलाई प्रभाव पार्ने छ वटा सिद्धान्तको पहिचान गरिएको छ । यी सिद्धान्तका आधारमा सशर्त अनुदानको डिजाइन गरेमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तलाई पनि अक्षुण्ण राख्दै सेवा प्रवाहमा प्रभावकारी तथा जवाफदेहि स्थानीय सरकारको अवधारणालाई सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।

यी देशहरूको अध्ययनबाट भन्न सकिन्छ कि संघ र अनुदान प्राप्त गर्ने सरकारले हाँसिल गर्न चाहेको नीतिगत उद्देश्य अनुसार सशर्त हस्तान्तरणको डिजाइन फरक-फरक हुन सक्छ । साथै, मुलुकमा विद्यमान संस्थागत संरचनाले पनि यस्तो डिजाइनलाई आकार दिने गर्दछन् । एउटै सशर्त अनुदान हस्तान्तरण प्रणालीले एकै पटक एकातिर वित्तीय सुधारलाई प्रोत्साहन गर्ने, तथा अर्कोतिर सेवा प्रवाह वा कार्यसम्पादनमा सुधार गर्न सक्दैन । सशर्त अनुदान डिजाइनका विभिन्न आयाम र विशेषता हुन्छन्: कानुन र संज्ञौतको माध्यमबाट अनुदानका शर्त सम्बन्धमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँग वार्ता गर्ने; शर्तको परिपालना तथा सो अनुसार कार्यसम्पादन भए नभएको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने नतीजामूलक सूचक निर्धारण गर्ने; संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीच उत्पन्न हुने द्वन्द्व व्यवस्थापनको कानुनी प्रकृया निर्धारण गर्ने ।

४.२ सशर्त अनुदान ढाँचा निर्माणका सैद्धान्तिक प्रश्नहरू

सशर्त अनुदान निर्माण गर्दा केहि सैद्धान्तिक प्रश्नहरू उठ्छन्, जसको सहि समधानबाट नै प्रभावकारी ढाँचा निर्माण गर्न सकिन्छ । सशर्त अनुदान डिजाइन गर्ने क्रममा छ वटा सिद्धान्तको माध्यमबाट निम्न छ वटा प्रश्नको उत्तर खोज्नु उपयुक्त हुन्छ:

१. डिजाइन कसले गर्ने?
२. कस्ता शर्तहरू राख्ने?

३. कसरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र मापन गर्ने?
४. शर्तको परिपालना र कार्यसम्पादन अनुगमन गर्न को सक्षम हुन्छ; कसले गर्नुपर्छ?
५. शर्त पालना नभएमा के गर्ने?
६. सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अन्तरसरकारी द्वन्द्व कसरी समाधान गर्ने?

उपर्युक्त प्रश्नहरू र सोका उत्तर सम्बन्धमा तल चर्चा गरिन्छ ।

४.२.१ ढाँचा निर्माण कसले गर्ने ?

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको प्रभावकारी ढाँचा निर्माणको सन्दर्भमा हस्तान्तरणको उद्देश्य पहिचान गर्नु नै महत्वपूर्ण मुद्दा हो । सबैजसो देशमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले बहुमुखी उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न खोजिरहेका हुन्छन् । निशर्त अनुदानले त्यस्ता उद्देश्य प्राप्त गर्न बढी स्वायत्तता दिएको हुन्छ, जबकि सशर्त अनुदानले विशिष्ट खर्च गर्न वा विशिष्ट व्यवहार गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । संघीय सरकारले तल्लो तहको सरकारलाई नीतिगत प्राथमिकता लादेर स्वायत्तता उपर धक्का दिनुको साथै माथिबाट तल जाने योजना पद्धति (Top Down Planning) बाट विनियोजन अदक्षता सिर्जना गरेको हुन्छ । तसर्थ, संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसंयुक्त रूपमा मिलेर अन्तरसरकारी हस्तान्तरणको उद्देश्य, पुरा गर्नु पर्ने शर्त र प्राप्त गर्नुपर्ने नतीजा यकिन गरेमा वित्तीय संघीयताको सामुहिक दूर दृष्टि तथा उत्तरदायी शासकीय पद्धति प्रवर्द्धन गर्न सहयोग पुग्छ । संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको सहयोगात्मक ढाँचा निर्माण गर्ने कार्य विधायिकी प्रकृया वा द्विपक्षीय संझौताको माध्यमबाट वा दुवैको मिश्रणबाट गर्न सकिन्छ । यस्तो सहयोगात्मक सम्बन्ध यस प्रकार हुन सक्छन् ।

क. प्रदेश तथा स्थानीय तहको कानून निर्माण

संघीय सरकारको उद्देश्य प्राप्ति तथा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता सुनिश्चित गर्न संघीय उद्देश्य समेटिएको मार्गदर्शक कानून संघले बनाउने र त्यस अन्तर्गत स्थानीय आवश्यकता संवोधन गर्न स्थानीय आवश्यकता अनुसारको कानून बनाउने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले यस्तो कानूनमा प्राप्त गर्नुपर्ने नतीजा उल्लेख गर्न सक्छ ।

यस्तो प्रकृयाबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आफुले निर्माण गर्ने कानूनद्वारा स्वायत्तता हासिल गर्दै संघीय सरकारलाई अनुदान संझौताका शर्तमा सौदावाजी गर्न पाउने अवस्था सिर्जना हुन्छ । संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीच अनुदानका शर्त सम्बन्धमा सौदावाजी हुनसक्छ ।

यसको उदाहरणको रूपमा अष्ट्रेलियाको अन्तरसरकारी अनुदानबाट कार्यान्वयन हुने 'राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार' (National Health Reform) कार्यक्रमलाई लिन सकिन्छ । राष्ट्रियस्तरमा एकीकृत, तर स्थानीयस्तरबाट नियन्त्रित यो कार्यक्रममा संघ (कमनवेल्थ), क्षेत्रीय र स्थानीय सरकारले संयुक्त रूपमा 'राष्ट्रिय स्वास्थ्य कोष' (National Health Fund) मा वित्तीय योगदान गर्ने व्यवस्था छ । यस कार्यक्रममा अन्तरसरकारी मञ्चको रूपमा उच्च तहमा रहने 'अष्ट्रेलियन सरकारी परिषद' (Council of Australian Government) ले कोष व्यवस्थापन गर्ने तथा राष्ट्रिय महत्वका विषयमा समन्वयात्मक ढङ्गमा निर्णय गर्ने गर्दछ । यस परिषदले स्वास्थ्य सेवामा विरामीहरूको पहुँच, कोषको खर्च पारदर्शिता, राष्ट्रिय कार्यसम्पादन मापदण्ड निर्धारण र विरामीको सुविधा आदि सम्बन्धमा राज्यहरूले प्राप्त गर्नुपर्ने लक्ष्य निर्धारण गर्दछ । संघले निर्माण गरेको राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार ऐन, २०११ अन्तर्गत तीनै तहका सरकारबीच 'राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार संझौता'

(National Health Agreement) गरिएको छ । यस संझौताले तीनै तहका सरकारको आवश्यकतालाई संवोधन गरी अन्तरसरकारी साझेदारीमा स्वास्थ्य सेवामा सुधार, सबैको पहुँच तथा सेवाको दीगोपनालाई सुनिश्चित गर्ने प्रयत्न गरेको छ । यस संझौताले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका केही उत्तरदायित्व पनि तोकेको छ । जस्तै: सबै स्थानीय अस्पतालहरूको सञ्जाल स्थापित गरी सार्वजनिक अस्पताल प्रणालीबाट स्वास्थ्य र आकस्मिक सेवा प्रदान गर्ने व्यवस्था गरेको छ । अष्ट्रेलियन राज्यहरूले राज्यस्तरीय कानूनमा त्यस्ता केहि साझा व्यवस्थाहरू समावेस गर्दै आ-आफ्ना आवश्यकता अनुसारका भिन्ना भिन्ने विशिष्ट व्यवस्था पनि समावेस गरेका हुन्छन् ।

उदाहरणको लागि 'अष्ट्रेलियन राजधानी क्षेत्र' (Australia Capital Territory) ले 'स्वास्थ्य (राष्ट्रिय स्वास्थ्य लगानी कोष तथा प्रशासन) ऐन, २०१३' तर्जुमा गर्यो । पहिलो ऐनले राज्यले दिने अनुदान रकमबाट गर्न सकिने कृयाकलाप तथा शर्त सम्बन्धमा व्यवस्था गर्यो ।

अर्कोतर्फ, भिक्टोरिया राज्यले तर्जुमा गरेको 'स्वास्थ्य (कमनवेल्थ-राज्य लगानी व्यवस्था) ऐन, २०१२' ले कमनवेल्थसँग भएका संझौताहरू समावेस गरेको छ । यस व्यवस्थाले स्वास्थ्य सेवा प्रदायकहरूले कमनवेल्थ र भिक्टोरियाबीच भएका संझौताहरूद्वारा भिक्टोरिया राज्य उपर सिर्जना गरेका दायित्वहरूको पालना गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । ती संझौताहरूमा 'राष्ट्रिय साझेदारी संझौता' (National Partnership Agreement) राष्ट्रिय स्वास्थ्य हेरचाह संझौता (National Healthcare Agreement) पर्दछन् ।

ख. द्विपक्षीय संझौता (Bilateral Agreements)

संघ र राज्यबीचको द्विपक्षीय संझौताको माध्यमबाट संयुक्त कामकारवाही र जिम्मेवारी संघीय लक्ष्य र स्थानीय स्वायत्ततालाई सुनिश्चित गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । उदाहरण: जर्मनीमा Consolidation Assistance Act, 2009 ले राज्यले संघसँग द्विपक्षीय संझौता गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । संघले राष्ट्रिय कानूनमा राष्ट्रिय नीतिगत एजेन्डा समावेस गरेको हुन्छ; राज्यका कानून र संघसँग गरिएका संझौताले राष्ट्रिय नीतिका उद्देश्य र लक्ष्य हासिल हुने गरी कार्यान्वयनको व्यवस्था गर्दछन् । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारअनुदान शर्तको डिजाईन प्रकृयाको सरोकारवाला भएकोले ऊसको आवश्यकता र सीमा अनुसार अनुकूलित (Customize) गरिन्छ ।

त्यसैगरी, स्पेनमा 'राज्य अनुदान ऐन, १९८१' अनुसार संघीय सरकारले 'स्वायत्त समुदाय' (Autonomous Community) लाई सशर्त अनुदान दिन सक्ने व्यवस्था छ । यसरी अनुदान दिँदा संघले प्रत्येक स्वायत्त समुदायमा लागु हुने गरी छुट्टा छुट्टै विधायिकी शाही आदेश (Legislative Royal Decree) जारी गर्ने व्यवस्था छ । यस्ता शाही आदेश स्वायत्त समुदायको संसदले पनि पारित गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यस्ता आदेशमा अनुदान उपयोग हुने क्षेत्र, अनुगमन संयन्त्र, पालना गर्नुपर्ने शर्त तथा क्षेत्रीय नीतिगत मार्गदर्शन उल्लेख गरिएको हुन्छ ।

फान्समा केन्द्र र क्षेत्रीय सरकारबीच CPER नामक संझौता गरिन्छ । यस्तो संझौताले मल्टिमोडल यातायात; उच्च शिक्षा, अनुसन्धान र नवपर्वर्तन, जैविक तथा ऊर्जा संक्रमण; डिजिटल नवपर्वर्तन आदि क्षेत्रमा लगानी गर्ने विषय समेट्छ । यस्तो संझौता राष्ट्रिय प्राथमिकता परिभाषित गर्ने, क्षेत्रहरूबीचको क्षितिजीय समानता कायम गर्न संघीय र क्षेत्रीय सरकारले कार्यक्रम तथा आयोजना सञ्चालन गर्ने औजारको रूपमा

प्रयोग हुन्छ । यस्तो संझौता निश्चित समय (सात वर्षको) को लागि गरिन्छ; संझौताले संघ, राज्य वा क्षेत्र र युरोपीयन क्षेत्रीय विकास बैङ्कले योगदान गर्ने रकमको शेयर यकिन गर्दछ । संयुक्त रूपमा प्राथमिकता निर्धारण गरी साझा रणनीति तय गरी संघ र क्षेत्रबीच विकासको साझा दूरदृष्टि निर्माण गरिन्छ ।

प्रश्न १: प्रतिवेदनको ठहर

सशर्त अनुदानको डिजाइन गर्दा वित्तीय संघीयता सम्बन्धमा संघ र प्रदेशको समन्वयात्मक तथा सहयोगात्मक दुर दृष्टि सुनिश्चित हुने प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्नुपर्छ । त्यस्तो उपाय भनेको संघ र सम्बन्धीत प्रदेश सरकार बीच हुने औपचारिक द्विपक्षीय संझौता हो, जसमा प्रदेशको स्थानीय आवश्यकता र सन्दर्भलाई संवोधन गर्न सकिन्छ । यसो गर्दा दुवै सरकार बीच वार्ताको माध्यमबाट प्रदेश सरकारको स्वायत्तता तथा प्रदेशले परिपालना गर्नुपर्ने संघीय सरकारले अपेक्षा गरेका शर्त समेत सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । त्यसको लागि अन्तरसरकारी वित्त मञ्च उपयुक्त संयन्त्र हुन सक्छ । नेपालको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३३ मा अर्थ मन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्था उक्त संयन्त्र हो । तर यो संयन्त्र राजनीतिक मञ्च भएकोले यसलाई विशेषज्ञ सेवा दिन छुट्टै प्रशासनिक निकाय आवश्यक देखिन्छ ।

४.२.२ कस्ता शर्तहरू निर्धारण गर्ने?

अनुदानमा शर्त निर्धारण गर्नुका मूलतः दुई उद्देश्य मध्ये कुनै एक उद्देश्य प्राप्त गर्नु हुन्छ । पहिलो, पूर्वनिर्दिष्ट विशिष्ट उद्देश्य प्राप्त गर्ने गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले कोषको रकम खर्च गरोस् । दोस्रो, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले निश्चित काम सम्पन्न गरोस् वा निश्चित व्यवहार प्रदर्शित गरोस् । यी उद्देश्य प्राप्त गर्न प्रदेश तथा स्थानीय सरकारकति सफल हुन्छन् भन्ने सन्दर्भ हस्तान्तरण प्रणालीको ढाँचा कस्तो र कसरी गरिन्छ भन्नेमा निर्भर हुन्छ ।

अनुदानका शर्तहरू आगतमा आधारित (Input-Based) वा उत्पादनमा आधारित (Output-Based) वा कार्यसम्पादनमा आधारित (Performance Based) हुन्छन् । आगतमा आधारित परंपरागत शर्तले स्थानीय स्वायत्तता तथा बजेट परिचालनको लचकतामा नकारात्मक प्रभाव पारी अवसरवाद र कुत खाने (Rent Seeking) संस्कृतिलाई प्रोत्साहन गर्छ । अनुभव सिद्ध भईसकेको छ कि सार्वजनिक खर्चको आकार बढाउँदैमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको कार्यसम्पादनमा सुधार आउँदैन । यसको लागि त कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहनको माध्यमबाट नतीजामूलक जवाहदेहीताको संस्कृतिको निर्माण गर्दा मात्र सेवा प्रवाहमा सुधार हुनसक्छ ।

सशर्त अनुदान समपुरक तथा गैर-समपुरक हुन सक्छ । समपुरक सशर्त अनुदानका फाईदा बेफाईदा दुवै छन् । एकातिर, समपुरक अनुदानले रकम अभाव भै कार्यक्रम सञ्चालन हुन नसकेको क्षेत्रमा लगानी गर्न सकिने अवसर सिर्जना गर्छ; Spillover को कारण सिर्जना हुने अदक्षता घटाउन मद्दत गर्छ । अर्कोतिर, केहि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारउपर उच्च वित्तीय लागत थोपर्ने, स्वायत्ततामा अंकुश लगाउने, अन्य उपयोगका क्षेत्रबाट अर्कोतर्फ रकम मोडिने, तथा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीच क्षितिजीय खाडल निर्माण गर्ने जस्ता बेफाइदा हुन्छन् । त्यसैले नीतिगत उद्देश्य प्राप्त गर्न सहज हुने गरी विश्वमा मिश्रित किसिमका हस्तान्तरण पद्धति अवलम्बन गरेको पाइन्छ । तापनि, सरकारहरूले बढ्दो मात्रामा कार्यसम्पादनमा आधारित हस्तान्तरणको माध्यमबाट नतीजामा आधारित जवाफदेहिता हाँसिल गर्न खोजिरहेको देखिन्छ । शर्तको माध्यमबाट कसरी कार्यसम्पादनलाई प्रोत्साहन गरी शर्तहरूको ढाँचा निर्माण गर्ने भन्ने सम्बन्धमा तल उल्लेख गरिन्छ ।

क. सशर्त अनुदानको प्रयोगबाट वित्त तथा प्रशासनिक सुधार

केहि देशले संघीय प्राथमिकताका शर्तहरूको माध्यमबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका सुधार कार्यक्रमलाई गति दिन खोजेको देखिन्छ । उदाहरणको लागि भारत र रसियाले सशर्त अनुदानसँग आवद्ध वित्तीय प्रोत्साहनको माध्यमबाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्त क्षेत्र सुधारलाई प्रवर्द्धन गरेका छन् ।

रसियाको 'रसियन क्षेत्रीय वित्तीय सुधार कोष (Russian Regional Fiscal Reform Fund) ले प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा वित्तीय सुधारका क्षेत्रमा महत्वपूर्ण सुधार हाँसिल गरेका क्षेत्रलाई कोष प्रदान गर्ने गर्छ । दुई किस्तामा दिइने यो अनुदानमा प्रथम चरणको सुधार लक्ष्यको कम्तीमा ८० प्रतिशत प्रगति भएमा पहिलो किस्ता र सुधारको न्यूनतम मापदण्ड तथा गुणस्तर साथ पूर्ण प्रगति भएमा दोस्रो किस्ता दिने व्यवस्था छ ।

भारतमा कार्यान्वयनमा ल्याईएको 'वित्तीय उत्तरदायित्व तथा बजेट व्यवस्थापन ऐन'ले संघ र राज्यको वित्त घाटा घटाउने लक्ष्य तोकेको छ । बाह्रौं वित्त आयोगले राज्यले वित्तीय उत्तरदायित्व तथा बजेट व्यवस्थापन ऐन तर्जुमा गरेमा राज्यको ऋण मोचन हुने शर्त निर्धारण गरेको छ । उक्त आयोगले राज्यले तर्जुमा गर्ने उक्त ऐनले अन्य शर्तका अतिरिक्त निश्चित समय सीमा भित्र राजस्व घाटा निर्मूल गर्नुपर्ने तथा बजेट घाटा निश्चित सीमासम्म कायम गर्नुपर्ने प्रावधान राख्नुपर्ने सिफारिस गर्यो । बाह्रौं आयोगले गरेको उक्त सिफारिसलाई तेह्रौं वित्त आयोगले उपर्युक्त व्यवस्था राज्यको वित्तीय क्षेत्रको स्वायत्तता कुण्ठीत गर्ने अभिप्रायबाट नभई समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न सबै राज्यको प्रतिवद्धता सुनिश्चित गर्न हो भन्ने सन्दर्भ दोहोर्याएको छ । त्यस्तै चौधौं वित्त आयोगले बजेट घोषणा हुनु अघि नै प्रस्तावित वित्त नीतिका संभावित प्रभावको सम्बन्धमा मूल्याङ्कन गर्न स्वतन्त्र वित्त परिषद (Independent Fiscal Council) गठन गर्न सिफारिस गर्यो । चौधौं आयोगले वर्तमान वित्तीय उत्तरदायित्व तथा बजेट व्यवस्थापन ऐनलाई ऋण सीमा तथा वित्त उत्तरदायित्व ऐनले प्रतिस्थापित गर्न केन्द्र सरकारलाई सुझाव दियो । साथै, राज्य सरकारलाई पनि सम्बन्धित कानूनमा त्यस्तै सुधार गर्न सिफारिस गर्यो । वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन पुनरावलोकन समितिले जनवरी २०१७ मा पेश गरेको प्रतिवेदनमा अध्यक्ष सहितको तीन सदस्यीय स्वतन्त्र वित्त परिषद गठन गर्ने, उक्त परिषदले वित्त नीतिको अनुगमन गरी वित्त रणनीतिमा आवश्यक परिवर्तन गर्न सिफारिस गर्ने, बहुवर्षीय वित्त पूर्वानुमान गर्ने, वित्तीय तथ्याङ्क सुधार गर्ने, कानूनको परिपालना नभएकोमा सुधारात्मक कार्य गर्ने जस्ता विषयहरू सिफारिस गरेको छ ।

डेनमार्कले सशर्त अनुदानलाई संस्थागत तथा प्रशासनिक परिवर्तन गर्नमा उपयोग गरेको पाइन्छ । ती देशले साना स्थानीय नगरपालिकाहरूलाई एकापसमा गाभ्न प्रोत्साहित गरी सार्वजनिक सेवाको दक्षता अभिवृद्धि गरेका छन् । डेनमार्कको अनुभवबाट सिक्दै फिनल्याण्डले नगरपालिकाहरूको मर्जरलाई प्रोत्साहित गर्दै भविष्यको सेवा प्रवाह योजना तर्जुमा गर्न लगायो । मर्जरको विकल्पमा नगरपालिकाहरूको संयुक्त सञ्चालक समितिको व्यवस्था गर्ने, साना नगरपालिकाले छिमेकी ठूलो नगरपालिकाबाट सेवाहरू खरीद गर्ने जस्ता गरियो । यो प्रकृत्यालाई प्रोत्साहित गर्न गाभिएका नगरपालिकालाई अतिरिक्त श्रोत हस्तान्तरण गर्ने, समय सीमा भित्र गाभिनेलाई ठूलो रकम हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरियो । फलतः फिनल्याण्डको राजधानी क्षेत्र र अन्य १७ क्षेत्रीय सहरी केन्द्रले भू-उपयोग, आवास, ट्राफिक र विशिष्टीकृत क्षेत्रीय सेवाहरूका सम्बन्धमा साझा योजना निर्माण गर्न समर्थ भए ।

अन्तरराज्य क्षेत्राधिकारबाट सिर्जित बाह्यता (Inter-Jurisdictional Externalities) लाई संवोधन गर्ने सन्दर्भमा अन्तरराज्य क्षेत्राधिकार समन्वय अभिवृद्धि गर्ने, विशेषतः पूर्वाधार क्षेत्रको लगानी समन्वय गर्ने जस्ता कार्यमा सशर्त अनुदान उपयोग गर्न सकिन्छ । यस पद्धतिमा अन्तरक्षेत्राधिकार समन्वयलाई प्रोत्साहित गर्ने शर्तमा संघले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई रकम उपलब्ध गराउँछ । जर्मनी, कोलम्बिया र संयुक्त राज्य अमेरिकाले क्षेत्रीय पूर्वाधार लगानीमा समन्वय गर्न वित्तीय प्रोत्साहनको व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

जर्मनीमा संघीय सरकारले क्षेत्र र राज्यबीचमा समन्वय गर्ने शर्तमा केहि निश्चित कोषबाट संघीय अनुदान पाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यस्तोमा क्षेत्र र राज्यले क्षेत्रीय स्तरमा क्षेत्रीय मुद्रा र क्षेत्रीय आयोजना समन्वय गर्ने शर्तमा निश्चित कोषमा पहुँच पाउने व्यवस्था छ । अमेरिकाको संघीय सहायता राजमार्ग ऐन, १९६२ ले ५० हजार भन्दा बढी जनसंख्या भएका सहरी क्षेत्रलाई जोड्ने अन्तर-राज्य राजमार्ग प्रणाली निर्माणका लागि संघले उपलब्ध गराउने अनुदान पाउन राज्य र स्थानीय सरकारबीच समन्वय गरी "निरन्तर, विस्तृत, शहरी यातायात योजना प्रकृया" (Continuous, Comprehensive City Transportation Process) मा आधारित प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्ने शर्त राख्ने गर्दछ । यसको अतिरिक्त, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले बजेट र प्रतिवेदन सम्बन्धी शर्तहरू पालन गरेको तथा बजेट ठीकसँग खर्च गरेको आधारमा त्यस्तो कोषमा पहुँच हुने व्यवस्था छ ।

ख. शर्तको माध्यमबाट कार्यसम्पादनलाई प्रोत्साहन

निर्दिष्ट कार्यसम्पादन लक्ष्य र नतीजा प्राप्त गरेमा अनुदान दिने शर्त राखी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले प्रदान गर्ने सेवा सुधार गर्ने उद्देश्य लिइएको हुन्छ । राम्रो ढाँचाको हस्तान्तरणले राष्ट्रियस्तरमा निर्धारित न्यूनतम मापदण्डको सेवा प्रदान गर्न तथा स्थानीय सरकारलाई कार्यक्रमको ढाँचा निर्माण गर्न तथा इन्पुट छनोट गर्ने लचकता पनि प्रदान गर्दछ (Anwar Shah: 36) ।

युगाण्डामा स्थानीय सरकारलाई शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रमा दिइने सशर्त अनुदान कार्यसम्पादनमा आधारित अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणको राम्रो उदाहरण हो । यो अनुदानमा सुत्रमा आधारित अंश र कार्यसम्पादनमा आधारित अंश दुवै छ । औषत भन्दा राम्रो वित्त व्यवस्थापन गर्ने स्थानीय तहलाई अनुदान दिने व्यवस्था गरिएको छ । कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान रकमको आकार निर्धारण गर्न वार्षिक रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरिन्छ, जसमा स्थानीय सरकारले बजेट र उत्तरदायित्वसँग सम्बन्धीत व्यवस्थाको पालना गरेको छ छैन; तथा श्रोत र खर्चको व्यवस्थापन कति राम्रोसँग गरेको छ भन्ने हेरिन्छ । यस्तो मूल्याङ्कनमा १. योजना, बजेट र त्यसको कार्यान्वयन; २. मानव श्रोत व्यवस्थापन ३. निगरानी, पारदर्शिता, र उत्तरदायित्व; ४. राजस्व परिचालन; ५. खरीद तथा ठेक्का व्यवस्थापन ६. वित्तीय व्यवस्थापन; र ७. सामाजिक तथा वातावरणीय सुरक्षा; जस्ता विषय समेटिन्छन् । यस्तो मूल्याङ्कन 'स्थानीय सरकार कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन निर्देशिका'को आधारमा पारदर्शी रूपमा गरी सार्वजनिक गरिन्छ ।

कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रदान गर्ने अर्को पद्धतिमा किस्ता रकम हस्तान्तरण गर्नु भन्दा पहिले योजना वा आयोजनाको भौतिक प्रगति मूल्याङ्कन गरिन्छ । उदाहरणको लागि इन्डोनेशियाको समपुरक सशर्त अनुदान 'Dana Alokasi Khusus' (DAK) लाई लिन सकिन्छ, जसमा बजेट निकासको लागि स्थानीय सरकारले निश्चित कार्यसम्पादन सूचक पुरा गर्नु पर्दछ । त्यस्ता सूचकहरूमा: DAK बाट भएको यथार्थ खर्च, सान्दर्भिक इकाई लागतको व्यवस्था, खर्चको लक्षित नतीजा, राष्ट्रिय खरीद निर्देशिकाको पालना, वातावरणीय सुरक्षा तथा प्राविधिक मापदण्ड पर्दछन् । यस पद्धतिमा अनुदान शोधभर्ना पाउन विगतको

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

ग. न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन (MCPM) को मिश्रित व्यवस्था

अनुदान पाउन आधारभूत शर्त पुरा गरेको हुनुपर्छ, तथा प्रभावकारी कोष व्यवस्थापन गर्न न्यूनतम क्षमता र कार्यसम्पादन सुनिश्चित गरेको हुनुपर्छ । अर्कोतिर, कार्यसम्पादन मापनले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनका बढी गुणात्मक तथा परिवर्तनशील मापकहरूलाई जनाउँछ र कार्यसम्पादन मापनमा उच्च भएका सरकारलाई अनुदान प्रदान गरिन्छ ।

OECD का देशहरूमध्ये क्यानडामा प्रदेशले स्वास्थ्य अनुदान प्राप्त गर्न स्वास्थ्य सेवामा खुला र समान पहुँच तथा सेवा निःशुल्क गरेको हुनुपर्ने जस्ता न्यूनतम शर्त पालना गरेको हुनुपर्दछ । यी शर्त पुरा नगरेमा प्रदेशलाई दिइने संघीय सहायता फिर्ता हुने, अनुदान रकम घट्ने तथा जरिवान तिर्नुपर्ने जस्ता कारवाहि हुने व्यवस्था छ । अन्य देशहरूमा संघीय सरकारले प्रदान गर्दा प्रदेशको कृषाकलापलाई प्रभाव पार्ने गरी निश्चित नतीजा प्राप्त गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । उदाहरणको लागि जापानमा सडक अनुदानलाई निश्चित न्यूनतम मापदण्ड जस्तै निश्चित संख्यामा सडक निर्माण गरेको हुनुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ (UNCDF, 2010: 21-23) ।

देश अनुसार न्यूनतम शर्त फरक-फरक हुन सक्छन् । उदाहरणको लागि अष्ट्रेलियन राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा नीति (NCP) ले राज्यले आर्थिक वृद्धि लक्षित निश्चित सुधारका लक्ष्य हाँसिल गरेको हुनुपर्ने व्यवस्था छ । वेलायतमा स्थानीय सार्वजनिक सेवा संझौता (LPSA) स्थानीय सरकारले केन्द्रीय सरकारसँगको परामर्शमा कार्यसम्पादन सूचक निर्धारण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यदि स्थानीय सरकारले ती सूचक अनुसारको उपलब्धि हासिल गरेमा स्थानीय सरकारको कुल बजेटको २.५ प्रतिशतसम्म बजेट पुरस्कारको रूपमा पाउन सक्ने व्यवस्था छ ।

त्यस्तै संयुक्त राष्ट्रसंघको अल्पविकसित मुलुकलाई सहयोग गर्न सञ्चालित Local Climate Adaptive Living Facility (LoCAL) कार्यक्रम अन्तर्गत जलवायु प्रतिरोधक्षमता (Climate Resilience) का लागि कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदानलाई लिन सकिन्छ । यसमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, सुशासनसँग सम्बन्धीत न्यूनतम शर्त तथा योजना र जलवायु व्यवस्थापनको गुणस्तरसँग सम्बन्धीत कार्यसम्पादनमा आधारित शर्तहरू राखिएको छ । यसको लागि स्थानीय सरकारले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र नियमित लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

प्रश्न २: प्रतिवेदनको ठहर

शर्त तथा वित्तीय प्रोत्साहनको प्रभावकारी डिजाइनले सघले निर्दिष्ट गरेको राष्ट्रिय नीतिगत उद्देश्य प्रप्तिको मार्ग प्रशस्त गर्दछ । विभिन्न देशहरूको सर्भेबाट स्पष्ट हुन्छ कि परंपरागत खर्च वा आगतमा आधारित (Input Based) सूचक भन्दा कार्यसम्पादनका वस्तुगत वा नतीजामा आधारित सूचकको प्रयोगले हस्तान्तरण प्रणाली बढी प्रभावकारी हुन्छ । यसले प्रदेश सरकारले कार्यसम्पादनको विशिष्ट नतीजा प्राप्त गर्न तथा कार्यसम्पादनमा आधारित हस्तान्तरणबाट नतीजामा आधारित जवाफदेही हस्तान्तरणको उद्देश्य प्राप्त गर्न सक्छ ।

४.२.३ कार्यसम्पादन कसरी मूल्याङ्कन र मापन गरिन्छ ?

प्रभावकारी कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान प्रणालीको लागि प्रदेश तथा स्थानीय स्तरमा कार्यक्रमका कृयाकलाप, प्रयोग हुने इन्पुट तथा नतीजा मापनको विश्वसनीय प्रकृया स्थापित गर्नु पर्दछ । अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणका शर्तहरूको पालनाको मापन, अनुगमन, मूल्याङ्कन र प्रतिवेदन प्रणालीको मानकीकृत प्रकृया (Standardized Process) सिर्जना गर्न सकेमा मूल्याङ्कनको पूर्वानुमानयोग्यता, पारदर्शिता, स्वतन्त्रता, विश्वसनीयता र उपयोगिता सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । यस्तो वातावरण निर्माण भएमा निम्न जोखिम पनि कम गर्न सकिन्छ:

क. संघीय सरकार सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने प्रतिवद्धताबाट पछाडि हट्ने;

ख. शर्तको परिपालना नहुने अवस्था आई समयक्रममा शर्तहरू अविश्वसनीय हुने;

ग. सशर्त अनुदानमा संलग्न व्यक्ति र प्रकृया प्रतिको विरोधी भावनाको उत्पत्ति हुने; किनकि सुदृढ प्रणालीले सन्तुलन र नियन्त्रण तथा जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्छ

कार्यसम्पादनमा आधारित सशर्त अनुदान व्यवस्थालाई सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्न मापनयोग्य सूचक त निर्माण गर्नु पर्छ नै; सूचना विनिमय तथा अनुगमनको लागि सरकारले स्वतन्त्र र विश्वसनीय संस्थागत संयन्त्र समेत निर्माण गर्नुपर्छ ।

क. प्रमुख कार्यसम्पादन सूचक विकास गर्ने:

कार्यसम्पादन सूचक निर्धारण संघले एकतर्फी रूपमा नगरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँगको वार्ताको माध्यमबाट गर्नुपर्दछ । यसो गर्दा साझा लक्ष्य प्राप्तितर्फ संयुक्त जवाफदेहिता र स्वामित्वबोध स्थापित गर्न सकिन्छ । परंपरागत रूपमा अनुदान लिने सरकारले गर्ने खर्च वा इन्पुटका आधारमा संघमा प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था छ । तर कार्यसम्पादनमा आधारित हस्तान्तरणको लागि नतीजामा आधारित सूचक (Result Based Indicators) निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

उदाहरण: नाइजेरियामा सहश्राद्धि विकास लक्ष्य प्राप्तिलाई मद्दत गर्ने कार्यक्रमका लागि प्रदेश तथा स्थानीय सरकाले संघसँग बजेट माग गर्न सक्ने व्यवस्था गरियो । जस्तै: अति गरिबी र भोक निवारण (Eradicating Extreme Poverty and Hunger) गर्ने लक्ष्य प्राप्तिका सन्दर्भमा यी नतीजामूलक शर्त निर्धारण गरियो: प्रतिदिन एक डलर भन्दा कम आम्दानी भएको जनसंख्याको अनुपात, गरिबी खाडल अनुपात (Poverty Gap Ratio), राष्ट्रिय उपभोगमा सबैभन्दा गरिब १० प्रतिशत जनसंख्याको अंश, कम वजन भएका ५ वर्ष मुनिका बालबच्चाको उपस्थिति; तथा न्यूनतमस्तरको पोषणयुक्त खानेकुरा पहुँच नभएको जनसंख्या आदि ।

युगान्डामा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा ३ किसिमका निकाससँग आवद्ध नतीजामूलक सूचक (Disbursement Linked Indicators: DLIs) निर्धारण गरिएको छ: शिक्षा क्षेत्र, स्वास्थ्य क्षेत्र, र बहुक्षेत्रगत सूचक; जसलाई 'कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा लक्षित कार्यसम्पादन सुधार' (Performance Assessment and Targeted Performance Improvement) नाम दिइएको छ । निकाससँग आवद्ध यस नतीजामूलक सूचक (Output Indicators) ले केन्द्रीयस्तरमा वित्तीय हस्तान्तरणको पर्याप्तता र समता (Adequacy and Equity) को मापन गर्दछ भने स्थानीय तहमा शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रको वित्त व्यवस्थापनको दक्षता र प्रभावकारीताको मापन गर्दछ । DLI म्याट्रिक्सले प्रत्येक DLI को विद्यमान स्तर र लक्षित मूल्य देखाउँछ ।

इन्डोनेशिया: 'Dana Alokasi Khusus (DAK)' शिक्षा र स्वास्थ्य सहित १४ वटा क्षेत्र समेटिएको सशर्त समपुरक अनुदान हो । सन् २०१८ मा स्वास्थ्य क्षेत्रको अनुदान निर्धारण गर्दा प्राविधिक र कार्यसम्पादन सूचकलाई क्रमशः ८० र २० प्रतिशत भार दिइएको थियो । प्राविधिक सूचकमा आवश्यकतासँग सम्बन्धीत प्रतिनिधि सूचकहरू (Proxies of Need): प्रदेश र स्थानीय सरकारको अवस्थिति, वित्तीय क्षमता र सेवाको स्तर, राखिएका थिए । त्यस्तै, कार्यसम्पादन सूचकमा राजस्व असुली, खर्च तथा प्रतिवेदन व्यवस्थाको पालना थिए । कार्यसम्पादन सूचक निर्माण गरेपछि प्रतिवेदन व्यवस्थाको पालनामा सुधार भएको स्वास्थ्य मन्त्रालयले जनाएको छ । प्रतिवेदन प्रणालीलाई विद्युतीय बनाइएको छ ।

ख. लेखा तथा प्रतिवेदन मानदण्ड विकास गर्ने

मानदण्डमा आधारित लेखापालन, लेखापरीक्षण र प्रतिवेदन व्यवस्थाले अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई सुसञ्चालित प्रणालीको रूपमा स्थापित गर्न मद्दत गर्छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा मूलतः राजस्व र खर्च व्यवस्थापनको क्षमता कमजोर हुन्छ । राजस्व व्यवस्थापनको क्षेत्रमा विशेषगरी सीमित कर लेखापरीक्षण, कर बक्यौता असुली नहुनु तथा सम्पत्तिको अभिलेख पुरानो पद्धतिको हुनु जस्ता समस्या देखिन्छन् । खर्च व्यवस्थापनतर्फ अयथार्थवादी बजेट अनुमान, अपर्याप्त बजेट वर्गीकरण, अपरिपक्व वित्तीय जोखिम विश्लेषण, मध्यकालीन खर्च संरचनाको अभाव, भविष्यको खर्च दायित्वको पारदर्शितामा कमी, लेखापालन र लेखापरीक्षणमा एकरूपताको अभाव, कमजोर आन्तरिक तथा बाह्य नियन्त्रण र लेखापरीक्षण जस्ता कमजोरी देखिन्छन् ।

यस सम्बन्धमा देखिने समस्या समाधान कानुनी सुधार वा पालना तथा प्रोत्साहनको माध्यमबाट गर्न सकिन्छ । युरो संकट पश्चात इयु संस्थाहरूले सबै सरकारी निकायले लेखापालन पद्धतिमा एकरूपता ल्याउन जोड दिए । मेक्सिकोको वित्त आयोगले वित्तीय उत्तरदायित्व कानूनले निर्धारण गरेको मानदण्डमा लेखा राखे नराखेको अनुगमन गर्ने व्यवस्था गरियो । अर्को उपाय, अनुदानको शर्तमा निश्चित प्रतिवेदन मानदण्डको पालनाको विषयलाई समेट्न सकिन्छ । स्पेनमा प्रतिवेदनलाई अनुदानको शर्त मानिएको छ ।

दक्षिण अफ्रिकामा The Comprehensive Agricultural Support Program (CASP) Grant मा तीन प्रकारका प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने शर्त राखिएको छ: (१) महिना सकिएको पन्ध्र दिन भित्र मासिक वित्तीय प्रतिवेदन; (२) त्रैमास सकिएको तीस दिन भित्र त्रैमासिक गैर-वित्तीय प्रतिवेदन; र (३) आर्थिक वर्ष समाप्त भएको दुई महिना भित्र वार्षिक कार्यक्रम प्रगति तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन । यसको अतिरिक्त प्रान्तीय कृषि विभागले CASP कार्यसञ्चालन विधिमा उल्लिखित शर्तहरूको पालना गर्दै उक्त कार्यक्रम कार्यान्वयन अनुगमन, लक्ष्य प्राप्तिको सन्दर्भमा कार्यक्रमको मूल्याङ्कन तथा कार्यसम्पादन प्रतिवेदन चौमासिक रूपमा संघीय कृषि विभागमा पठाउनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

अष्ट्रेलियाको National School Chaplaincy Program (NSCP) अन्तर्गत कमनवेल्थ (संघ) ले राज्यलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा राज्यले प्रत्येक स्कूलसँग वार्ता गरेको विषय प्रतिवेदन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । आयोजनाका महत्वपूर्ण कृयाकलाप (Milestones), नतीजासँग तिनको सम्बन्ध, Milestones हाँसिल गर्ने मिति, स्कूलले राज्यको विभागमा प्रतिवेदन गर्ने मिति, स्कूललाई दिइने किस्ता रकम, स्कूलको प्रगति प्रतिवेदन जस्ता विषयहरू समेटिएको संझौता कमनवेल्थ र राज्यबीच हुने गर्छ । राज्यले संझौतामा उल्लिखित Milestones बमोजिम प्रत्येक स्कूलले लक्षित नतीजा प्राप्त भए नभएको सम्बन्धमा वार्षिक कार्यसम्पादन प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्दछ

युगान्डाको अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण (UgIFT) ले पनि कार्यक्रम सुचारु रूपमा कार्यान्वयन गर्न विभिन्न किसिमका संस्थागत र प्रतिवेदन प्रकृयाहरू निर्धारण गरेको छ ।

१. केन्द्रीय सरकारको स्तरमा हस्तान्तरणको व्यवस्थापन: अर्थ, शिक्षा र स्वास्थ्य मन्त्रालय केन्द्रीयस्तरमा अनुदान कार्यक्रम, योजना, बजेट र निकासको लागि जिम्मेवार रहन्छन् ।
२. स्थानीय सरकारको तहमा हस्तान्तरण व्यवस्थापन: स्थानीय सरकारको लेखा अधिकृतले हस्तान्तरणको योजना तर्जुमा, बजेट, निकास माग तथा प्रतिवेदनको काम गर्दछ ।
३. स्थानीय सरकार वार्षिक कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन ढाँचा: स्थानीय सरकार मन्त्रालयले स्थानीय सरकारको वित्तीय क्षमता, प्रणाली र प्रकृयाको पालनाको मापन गर्दछ । प्रधानमन्त्री कार्यालयले मूल्याङ्कन प्रकृत्यामा समन्वय गर्दछ ।
४. लक्षित कार्यसम्पादन सुधार र जाँच: स्थानीय सरकार मन्त्रालयले कमजोर कार्यसम्पादन भएका स्थानीय निकायका लागि लक्षित सहयोगको समन्वय गर्ने तथा स्थानीय सरकारका कार्यक्रमको निरीक्षण, अनुगमन र सुधारको कार्य गर्दछ ।
५. सबै हस्तान्तरणको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्दछ ।

प्रश्न ३: प्रतिवेदनको ठहर

कार्यसम्पादनमा आधारित हस्तान्तरण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन मापनका विश्वसनीय प्रकृया संस्थागत गरिनु पर्दछ । यस्तो हुँदा मात्र हस्तान्तरण व्यवस्थापन गर्न जिम्मेवार अन्तरसरकारी मञ्चलाई कार्यक्रमको वारेमा प्रतिवेदन गर्न, खर्च वा आगतको अनुगमन गर्न तथा कार्यसम्पादन नतीजाको मापन गर्न सहज हुन्छ । पारदर्शि प्रकृया, मापनयोग्य कार्यसम्पादन सूचक: स्पष्ट लक्ष, सूचक तथा नतिजा; प्रतिवेदनको मानदण्डले हस्तान्तरण प्रणालीलाई पूर्वानुमानयोग्य बनाउनुको साथै प्रदेश सरकारहरूको परिपालनको स्तर उकास्न प्रेरित गर्दछ । यस सन्दर्भमा निरन्तर रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा मापन गर्न, सूचना आदान प्रदानलाई सहज बनाउन र प्रदेश सरकारका कार्यको प्रभावकारी मापन गर्न अन्तरसरकारी मञ्च उपयुक्त संयन्त्र हुन्छ ।

४.२.४ कार्यसम्पादन र परिपालनाको अनुगमन कसले गर्ने ?

परंपरागत रूपमा निरीक्षण (Inspection) र लेखापरीक्षणलाई अनुगमन र परिपालनाको औजारको रूपमा लिइन्थ्यो । सुसञ्चालित तथा राम्रो ढाँचाको कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदानको सन्दर्भमा पृष्ठपोषण, समस्या समाधान; तथा पहुँच (Access) र गुणस्तर (Quality) सँग सम्बन्धीत लक्ष र उपलब्धिको तुलना गर्ने गरिन्छ । परिपालना नभएकोमा परंपरागत रूपमा गरिने दण्ड (वित्तीय परिपालनाको सन्दर्भमा लेखापरीक्षण बेरुजु समेत) को सट्टा सार्वजनिक टिप्पणि/आलोचनालाई ध्यान दिने गरिएको छ । कार्यसम्पादन तथा शर्तको परिपालनाको अनुगमन गर्ने संस्थागत व्यवस्था यस प्रकार हुन सक्छन् ।

क. अनुगमन तथा गनासो समाधानका लागि अन्तरसरकारी मञ्च (Intergovernmental Forum for Monitoring and Grievance Redressal)

यस सम्बन्धमा विविध किसिमका संस्थागत स्वरूपको अभ्यास गरिएको पाइन्छ । यस्तो संस्थागत व्यवस्थामा उर्ध्वगामी (Vertical) तथा क्षितिजीय व्यवस्था (Horizontal) दुवै हुन सक्छन् । उर्ध्वगामी अन्तरसरकारी मञ्चमा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका प्रतिनिधि सम्मिलित अन्तरसरकारी कमिशन वा मञ्च हुन सक्छ । क्षितिजीय व्यवस्थामा प्रदेश तथा स्थानीय तह सम्मिलित मञ्च बनाउन सकिन्छ । सबै तहको

सहभागिता निर्मित अन्तरसरकारी मञ्चले अनुगमन तथा गुनासो व्यवस्थापन गर्दा सहभागितामूलक पद्धतिको विकास भै तल्लो तहको सरकारमा समेत स्वामित्व बोधको भावना विकास हुन्छ । संस्थागत अर्थशास्त्रको दृष्टिकोणबाट स्वतन्त्र अनुदान एजेन्सी वा आयोग भन्दा अन्तरसरकारी मञ्च बढी प्रभावकारी संयन्त्र हो । यस्तो मञ्च बढी सहभागितामूलक हुने; राजनीतिक दृष्टिले विश्वसनीय हुने; अनुगमन लागत, एजेन्सी तथा आकषिक खर्च कम हुने हुनाले बढी उपयुक्त हुन्छ (Boex, J. and Martinez-Vázquez, J. 2001, cited in Sengupata, A. 2018: 45) ।

अन्तरसरकारी मञ्चको ढाँचा विभिन्न किसिमले गर्न सकिन्छ । पहिलो ढाँचा, सबै तहका सरकारको प्रतिनिधित्व रहने अन्तरसरकारी मञ्चलाई वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी नीति तर्जुमाको सबै जिम्मा दिइन्छ । उदाहरण: यस्तो व्यवस्था क्यानडा, जर्मनी, इन्डोनेशिया, नाइजेरिया र पाकिस्तानमा छ । दोस्रो, कुनै एउटा स्वतन्त्र एजेन्सी गठन गरी त्यसको सिफारिस उपर पुनरावलोकन गरी अन्तरसरकारी मञ्चले नीति तर्जुमाको कार्य गर्दछ । यस्तो व्यवस्था अष्ट्रेलिया र दक्षिण अफ्रिकामा छ । नागरिक समाजका प्रतिनिधि पनि राख्न सकिने यस्तो मञ्चको अध्यक्षता अधिकांशतः अर्थ मन्त्री र केहि देशमा गृह मन्त्रीले गर्ने प्रचलन छ (Broadway and Shan, cited in Sengupta, A. 2018: 46) ।

अष्ट्रेलियामा विशेष उद्देश्यको हस्तान्तरण (सशर्त अनुदान) लाई बढी कार्यसम्पादनमा आधारित बनाउन पुनः डिजाइन गर्ने कार्य अष्ट्रेलियाको अन्तरसरकारी वित्त मञ्चको रूपमा रहेको अष्ट्रेलियन सरकारहरूको परिषद (Australian Council of Governments:COAG) मा भएको सहमतिको आधारमा गरियो । यस सशर्त अनुदान कार्यान्वयनको अनुगमनको जिम्मेवारी भने सन् २००६ मा COAG ले स्थापना गरेको स्वतन्त्र सुधार काउन्सिल (COAG Reform Council) लाई दिइयो । यस 'रिफर्म काउन्सिल'ले सन् २०१० देखि २०१४ सम्म अष्ट्रेलियन प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादनको वार्षिक संक्षिप्त प्रतिवेदन पेश गर्यो । निर्दिष्ट सूचक तथा 'बेञ्चमार्क'का आधारमा गरिएको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको प्रतिवेदन सुधार काउन्सिलले सिधै COAG लाई गर्छ । यस्तो प्रतिवेदनमा राष्ट्रिय महत्वका सुधार: स्वास्थ्य सेवा, पूर्वाधार, जलश्रोत व्यवस्थापन, लैङ्गिक समता आदि पर्दछन् (Council of Australian Government,2020)

Australian Council of Governments: COAG 'क्यानडा स्वास्थ्य हस्तान्तरण' कार्यक्रमको अनुगमन राष्ट्रिय र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसम्मिलित अन्तरसरकारी मञ्च: वित्त व्यवस्था समिति (Fiscal Arrangement Committee: FAC) ले गर्दछ । क्यानडामा वित्त हस्तान्तरण डिजाइन गर्ने प्राथमिक जिम्मेवारी संघीय सरकार, अर्थ मन्त्रालयको भएपनि संघले वित्त व्यवस्था समिति (FAC) मार्फत प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँग परामर्श गरी सामुहिक निर्णय गर्नमा जोड दिन्छ । विशेषगरी क्यानडा स्वास्थ्य ऐन कार्यान्वयनमा संघीय स्वास्थ्य मन्त्रालयलाई Health Canada Staff, र Department of Justice ले सहयोग गर्दछ (Annual Report, 2018) ।

जर्मनीमा संघीयताको दोस्रो चरणको सुधारको फलस्वरूप संविधानको धारा १०९ए अनुसार सन् २०१० मा संघ र प्रदेशको सहभागिता रहने अन्तरसरकारी मञ्चको रूपमा स्थायित्व परिषद (Stability Council: SC) स्थापना गरियो । यस परिषदको मुख्य काम संघ, प्रदेश, स्थानीय सरकार तथा सामाजिक वीमा कोषको बजेट व्यवस्थापन युरोपियन युनियनको बजेट अनुशासन सम्बन्धी कानून 'EU Budgetary Principle

Act' को परिपालना गरी भए नभएको मुल्याङ्कन गर्दछ । यस काउन्सिलको काममा सहयोग गर्न स्वतन्त्र विज्ञहरू सम्मिलित निकायको रूपमा रहने परामर्शदात्री समित (Advisory Board) रहेको छ । यस समितिले काउन्सिलले गर्ने अनुगमन तथा परिपालना सम्बन्धी काममा सहयोग गर्दछ (Stability Council, 2020)।

इटलिमा दुई वटा अन्तरसरकारी परामर्शदात्री निकाय: Conferenza Stato-Regioni and the Conferenza Stato-Regioni Città समन्वयकारी निकाय हुन्, जसले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई प्रभावित पार्ने सबै केन्द्रीय सरकारका कानुन तथा निर्णयको मूल्याङ्कन गर्दछन् । सबै तहको सरकारमा अनुदानको वार्षिक विनियोजनका सम्बन्धमा यी दुवै सम्मेलन (Conference) ले एकमतका साथ पारित गर्ने व्यवस्था छ (Brosio, G. and Piperno, S. 2007, cited in Sengupta, 2018: 47) ।

ख. संवैधानिक वा प्रशासनिक निकायको स्थापना (Establishment of Constitutional or Administrative Body)

प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले शर्तको परिपालना तथा नियमित कार्यक्रमको अनुगमन गर्ने अर्को पद्धति प्रशासनिक एजेन्ट नियुक्ति मार्फत गर्नु हो । उदाहरण: युगाण्डामा सन् १९९५ को संविधान अनुसार गठित 'स्थानीय सरकार वित्त आयोग' (Local Government Finance Commission) ले संघीय सरकारले स्थानीय सरकारलाई गर्ने वित्त हस्तान्तरणको सम्बन्धमा सल्लाह दिने गर्छ । साथै यसले स्थानीय राजस्व परिचालन तथा स्थानीय सरकारहरू बीच उत्पन्न हुने वित्तीय द्वन्द्वको समाधानमा मध्यस्थताको भूमिका पनि निर्वाह गर्दछ (Uganda Local Government Finance Commission, 2020) ।

ग. अन्तरसरकारी मञ्च तथा प्रशासनिक निकायको प्रयोग

केहि देशहरूले अन्तरसरकारी निकाय तथा स्वतन्त्र प्रशासनिक निकाय दुवैको सबलताबाट फाइदा लिने अभ्यास गरेको पाइन्छ । उदाहरण: अष्ट्रेलियामा राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार संज्ञौता (NHRA), राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार ऐन, २०११ तथा राज्य र क्षेत्रका स्वास्थ्य सुधार कानुनद्वारा स्वास्थ्य सम्बन्धी एकल, स्वतन्त्र कानुनमा व्यवस्थित 'प्रशासक' (Administrator) पदको व्यवस्था छ, जसको नियुक्ति 'स्वास्थ्य सम्बन्धी स्थायी परिषद' (Standing Council on Health) ले गर्दछ । कमनवेल्थ (संघ), राज्य र स्थानीय सरकारका कानुनमा नै उक्त प्रशासक नियुक्तिको सहयोगात्मक प्रकृया (Collaborative Process) वारे उल्लेख गरिएको छ । प्रशासकले राष्ट्रिय स्वास्थ्य कोष (National Health Funding Pool) को प्रशासन गर्छ; यसले कोषमा हुने आम्दानी र खर्चको रेखदेख (Oversee) गर्ने तथा विभिन्न खर्च र सेवा प्रवाह सम्बन्धमा प्रतिवेदन दिने काम गर्दछ । प्रशासकलाई सहयोग गर्नका लागि राष्ट्रिय स्वास्थ्य सुधार संज्ञौता, २०११ (NHRA, 2011) अन्तर्गत स्थापित अन्तरसरकारी निकायको रूपमा रहने National Health Funding Body (NHFB) सिर्जना गरिएको छ । यस निकायले प्रशासकलाई सहयोग गर्नुको अतिरिक्त राज्य र क्षेत्रका सार्वजनिक अस्पताललाई संघीय अर्थमन्त्री (Commonwealth Treasurer) बाट दिइने बजेटको सम्बन्धमा सल्लाह दिन्छ । त्यस्तै राज्य कोषबाट सार्वजनिक अस्पताललाई दिइने बजेटको सम्बन्धमा तथा राज्य र क्षेत्रबाट उपलब्ध गराइने त्रिवर्षीय खर्च तथ्याङ्क प्रशोधन गरी कमनवेल्थलाई पेश गर्दछ (National Health Funding Body, 2020) ।

घ. बहुतहगत शासकीय व्यवस्थामा समन्वय संयन्त्रको आवश्यकता

संघीय तथा बहुतहगत शासकीय व्यवस्थामा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई उद्देश्यमूलक बनाउन प्रभावकारी समन्वय संयन्त्रको आवश्यकता पर्दछ । यस्तो संयन्त्रको किन महत्व छ, समन्वयको साधन के हुने तथा साधन कमजोर हुँदा कस्तो प्रभाव पर्दछ भन्ने सन्दर्भमा तलको तालिका-३ बाट स्पष्ट गरिएको छ (Spahn, P.B 2012:p39-40)

तालिका-३

समन्वय संयन्त्र र साधनको भूमिका

	किन महत्व छ?	समन्वयको साधन ?	साधन कमजोर भयो भने के हुन्छ?
उर्ध्वगामी समन्वय (Vertical Coordination)	<ul style="list-style-type: none"> • क्षेत्रीय र स्थानीय बिशिष्टतालाई ध्यानमा राख्न । • राष्ट्रिय योजना र आर्थिक वृद्धिमा क्षेत्रीय र स्थानीय लगानीको योगदानलाई सुनिश्चित गर्न । • अन्तरसरकारी 'सिनर्जी'को पहिचान गरी अधिकतम गर्न, तथा अदक्ष लगानीका कारक परस्पर विरोधी एवम् नीतिगत दोहोरोपनलाई निवारण गर्न । उर्ध्वगामी समन्वय लागत घटाउन । 	<ul style="list-style-type: none"> • अन्तरसरकारी हस्तान्तरण • अन्तरसरकारी संज्ञौता • सार्वजनिक लगानी निर्णयको लागि अन्तरसरकारी 'प्ल्याटफर्म' तथा प्रकृत्या क्षेत्रीय योजना प्रकृत्या र स्थानीय सरकारी निकायको सहभागिता 	<ul style="list-style-type: none"> • सूचनाको असमानता (Information Asymmetries) • बहुतहगत सरकारहरू बीच नीतिगत विरोधाभाष तथा पूरकताको अभाव • वित्त अन्तर (Fiscal Gap) • सामुहिक क्षेत्रीय हीतलाई एउटा खण्डको हीतले कमजोर बनाउँछ । • फरक दलहरू बीचको असमन्वीत कार्यले सामुहिक हीतसँग संज्ञौता गर्छ । • क्षेत्रीय नीतिले राष्ट्रिय नीतिसँग तादात्म्य राख्दैन • राष्ट्रिय र क्षेत्रीय विकास योजना बीच 'सिनर्जी'को अभाव हुन्छ । • संघीय अनुदानमा राखिने शर्तले क्षेत्रीय बिशिष्टतालाई पर्याप्त ध्यान दिंदैन । • राष्ट्रिय र क्षेत्रीय पूर्वाधार लगानी बीच कमजोर आबद्धता । • यातायात पूर्वाधार अन्तर्राष्ट्रिय, राष्ट्रिय र क्षेत्रीय पूर्वाधारसँग एकीकृत नहुनु । राष्ट्रिय शर्त पूरा गर्न नसक्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको ख्याति तथा प्रभावलाई कमजोर बनाउँछ ।

<p>क्षितिजीय समन्वय (Horizontal Coordination)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • लगानी योजनामा कार्यात्मक तहमा क्रान्तिक द्रव्यमान (Critical Mass) तथा आकारको मितव्ययिता (Economies of Scale) प्राप्त गर्न; • क्षेत्रीय र स्थानीय तहमा लगानी परियोजनामा समन्वयलाई सुनिश्चित गर्न; • बहुतहगत सरकारका सीमानाहरूमा सार्वजनिक लगानीमा समन्वय सुनिश्चित गर्न 	<ul style="list-style-type: none"> • क्षेत्रीय विकास एजेन्सी • अन्तरपालिका समन्वय संयन्त्र (मर्जर र समन्वयको लागि वित्तीय प्रोत्साहन, संझौता, बिशिष्ट रूपमा सिर्जित निकाय, र परामर्शदात्री सेवा) • स्थानीय र क्षेत्रीय सरकारी संघ • अन्तरसीमा संझौता र समन्वय प्ल्याटफर्म 	<ul style="list-style-type: none"> • लगानीमा आकारको मितव्ययिता प्राप्त गर्न नसक्नु । • साना तथा असमन्वयित लगानी आयोजनाहरू बढ्नु, • अनपेक्षित तथा नकारात्मक परिणाम दिने परस्पर विरोधि आयोजना/रणनीतिको उपस्थिति ।
<p>कार्य ढाँचा र लगानी कार्यान्वयन (Contractual Design)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • प्रभावकारी संझौताको डिजाइन गर्ने; • प्रतिबद्धता कार्यान्वयन गर्ने तथा दलहरूलाई नतीजाप्रति उत्तरदायी बनाउने (पुनः अनुबन्धलाई कम गर्ने); • सार्वजनिक लगानी रणनीतिलाई विशेष तरिकाले प्रोत्साहन गर्न तथा यसलाई आवश्यक बनाउन । 	<ul style="list-style-type: none"> • बहुतहगत सरकार बीचको संझौता; • संझौताको डिजाइन र कार्यान्वयन गर्ने; • अन्तरसरकारी प्ल्याटफर्म; • लगानी रकम निकासका पूर्वशर्तहरू; • वर्तमान र लगत्तै पछिको निकास चक्रमा निकासालाई नियमित बनाउने कार्यसम्पादन शर्तहरू । 	<ul style="list-style-type: none"> • कमजोर संझौता डिजाइनले साधनको अदक्ष विनियोजन तर्फ लैजान्छ र अनपेक्षित नतीजा प्राप्त हुने वा उद्देश्य प्राप्तमा बाधा पर्छ; • कमजोर कार्यान्वयन संयन्त्रले अनावश्यक रूपमा संझौताको पुनरावलोकन गर्नुपर्ने हुन्छ; • पूर्वशर्त तथा कार्यसम्पादन शर्तहरू र संझौताको नतीजा वा उद्देश्य बीचको सम्बन्ध कमजोर हुन्छ, जसको कारण साधन (समय, मानवश्रोत र बजेट) को विनियोजन अदक्ष हुन्छ ।

Source: Unsigned OECD Internal Document, Conceptual Framework for Multi-Level Governance of Public Investment, Paris, 2011; Cited in Paul Bern Spahn (2012)

प्रश्न ४: प्रतिवेदनको ठहर

निरन्तर रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा मापन गर्न, सूचना आदान प्रदानलाई सहज बनाउन र प्रदेश सरकारका कार्यको प्रभावकारी मापन गर्न अन्तरसरकारी मञ्च उपयुक्त संयन्त्र हुन्छ । यस्तो मञ्च सशर्त अनुदानको जीवन चक्र पुरा हुने अवधिसम्म कायम रहने स्थायी प्रकृतिको हुनु आवश्यक हुन्छ । नेपालमा अर्थ मन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्था कानुनमा छ । तर उक्त परिषदको उद्देश्य तीनै तहका सरकार बीच वित्त विषयमा आवश्यक परामर्श र समन्वय गर्ने उल्लिखित छ । तर सशर्त अनुदानको कार्यसम्पादनको अनुगमन गर्ने, शर्त पालना नभएमा कारवाहि गर्ने विषयमा के कस्तो भूमिका हुने

भन्ने विषय उल्लेख छैन । यस्तो मञ्च वा परिषद अनुदानको कार्यान्वयन तथा अनुगमन गर्ने निकायको रूपमा प्रभावकारी नहुने हुनाले यसको काम, कर्तव्य र अधिकार ऐनमा नै स्पष्ट गरिनु पर्दछ । यसलाई सहयोग गर्न विज्ञहरू सम्मिलित निकाय आवश्यक पर्दछ । त्यसैगरी, यस परिषदलाई सहयोग गर्न दक्षिण अफ्रिकामा व्यवस्था भए बमोजिम प्राविधिक टिमको सहयोग रहने गरी प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश परामर्शदात्री मञ्च (State Advisory Forum) पनि आवश्यक हुन्छ । यस्तो अन्तरसरकारी मञ्चको कार्य यसप्रकार हुन सक्छन् :

१. यस्तो मञ्चले अन्तरसरकारी हस्तान्तरण सम्बन्धमा हुने द्विपक्षीय संझौता वार्ता गर्ने 'प्ल्याट फर्म' प्रदान गर्छ ।
२. दुवै तहको सरकारलाई आवश्यक हुने अनुदान कार्यान्वयनका लागि अनुवन्धित रणनीति (Negotiated Strategies) तयार गर्न सम्मेलन आयोजना गर्ने । युरोपियन युनियनमा सन्धीहरूको तर्जुमा गर्ने क्रममा यस्तो सम्मेलन गर्ने अभ्यास रहँदै आएको छ ।
३. हस्तान्तरण कार्यान्वयनको लागि एकीकृत अन्तरसरकारी नीतिगत मार्गदर्शन विकास गर्ने
४. प्रदेश सरकारको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्न सहयोग र मार्गदर्शन गर्ने; तथा संघ र प्रदेश बीच सूचना आदान प्रदानमा पुलको काम गर्ने ।
५. संघ र प्रदेश बीच द्वन्द्वका विन्दुहरूको पहिचान गर्ने; द्वन्द्वको समयमा दुवै सरकार बीच हुने वार्ता र छलफललाई सहजीकरण गर्ने ।
६. प्रदेशले अनुवन्धित अनुदानका शर्तको निरन्तर परिपालना नगरेमा दण्डात्मक व्यवस्था लागु गर्ने ।
७. आफ्नो कार्यसम्पादनको सिलसिलामा प्राविधिक टिम, प्रादेशिक मञ्च तथा अन्य निकाय वा विज्ञबाट आवश्यक सहयोग लिने ।

४.२.५ राज्यले शर्तको पालना नगरे के गर्ने ?

अनुदानका शर्तहरूको पालना गर्न प्रोत्साहन गर्ने पर्याप्त प्रकृया र प्रणालीको व्यवस्था सहित वित्त हस्तान्तरणको ढाँचा निर्माण गरेपनि विभिन्न कारणले गर्दा प्रदेश सरकारले त्यस्ता शर्त र मापदण्डको पालना नगर्ने अवस्था पनि हुन्छ । यस्तो अवस्थामा शर्त परिपालना नहुनुको कारण संवोधन गर्ने पहिलो चरण कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान पद्धति परिपालनाका लागि प्रोत्साहित गर्ने किसिमको भयो कि भएन भन्ने मूल्याङ्कन गर्नु हो । नियम कानूनको माध्यमबाट शर्त परिपालना नहुने अवस्थालाई संवोधन गर्ने अभ्यास भन्दा कार्यसम्पादन लक्ष नै उपयुक्त बनाउन सक्नु बढी महत्वपूर्ण मानिन्छ (Delgado-Tellez, Lledo, Perez) । तापनि निम्न विन्तीय उपायहरू अवलम्बन गरेमा शर्तको परिपालना गराउन सकिन्छ ।

क. अनुदान घटाउने, निकास रोक्ने, तथा पुनः भुक्तानि गर्ने

क्यानडामा संघीय सरकारले सबै आय समुह र क्षेत्रका नागरिकलाई उच्च गुणस्तरको स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्य राखेको छ । संघले प्रतिव्यक्तिको आधारमा प्रदेशलाई यसको लागि सशर्त अनुदान दिन्छ । तर वार्षिक अनुदान वृद्धिलाई राष्ट्रिय कुल गार्हस्थ उत्पादन वृद्धि दरसँग आवद्ध गरिएको छ । यस्तो अनुदान खर्चमा कुनै किसिमका शर्त राखिएका छैनन् । तर अनुदान प्राप्त गर्नका लागि प्रदेशले स्वास्थ्य सेवामा जनतालाई पहुँच दिने सम्बन्धमा ५ शर्तहरू पालना गर्नुपर्ने हुन्छ: क्यानडा स्वास्थ्य ऐन (Canada Health Act) ले व्यवस्था गरेको मापदण्ड जस्तै: सबैलाई प्रदान गर्ने (Universality), व्यापक (Comprehensiveness), पहुँचयोग्यता (Accessibility), चलाउन सजिलो (Portability); सुदृढ सार्वजनिक प्रशासन; चिकित्सक तथा अस्पतालद्वारा अतिरिक्त शुल्क लिन नपाईने (No Extra Billing);

सार्वजनिक वीमा (Public Insurance) । यी शर्तहरू उलंघन गरेमा दण्ड जरिवाना लाग्ने व्यवस्था क्यानडा स्वास्थ्य सेवा ऐनमा व्यवस्था छ ।

जरिवाना अन्तर्गत अनुदान दिन रोकिने चेतावनी तथा कुनै विशेष शर्त उलंघन भएमा अनुदानबाट कट्टि गरिने, निकासी रोक्का गर्ने व्यवस्था छ । शर्त उलंघन भएकोमा स्वास्थ्य मन्त्रीसँग परामर्श गर्ने प्रकृया तथा काउन्सिल गभर्नर (Governor in Council) लाई सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था ऐनमा छ ।

त्यस्तै व्यवस्था क्यानडा सामाजिक हस्तान्तरण अनुदानमा पनि छ । संघले प्रदेश र क्षेत्रलाई माध्यमिक पछिको शिक्षामा मद्दत गर्न, सामाजिक सहायता तथा सामाजिक सेवा, प्रारंभिक बाल विकास, प्रारंभिक सिकाई तथा बाल हेरचाहको क्षेत्रमा ब्लक अनुदान प्रदान गरिन्छ । 'संघीय- प्रान्तीय वित्त व्यवस्था ऐन, १९८५' ले शर्त परिपालनाको मुद्दा काउन्सिल गभर्नर र सम्बन्धीत प्रदेश/स्थानीय मन्त्रीबीच परामर्श तथा द्विपक्षीय छलफल भई अनुदान रकम घटाउने वा निकासी रोक्ने निर्णय हुन्छ ।

त्यसैगरी अमेरिकाको सामाजिक सुरक्षा ऐन, १९५६ अन्तर्गत प्रदान गरिने 'राज्यका लागि प्रदान गरिने चिकित्सा सहायता कार्यक्रमको सन्दर्भमा पनि शर्तको परिपालना नभएमा अनुदान रकम घटाउन सकिने वा निकासी रोक्का गर्न सकिने व्यवस्था छ । यदि निकासी दिईसकेपछि शर्त पालना नगरेको पाइएमा उक्त रकम फिर्ता लिन सक्ने समेत व्यवस्था छ ।

ख. अनुदान फिर्ता

अमेरिकाको Public Health Ring-Fenced Grant अन्तर्गत स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने अनुदान दिँदा तोकिएका शर्त पालना नगरिएमा अनुदान गैसकेको अवस्थामा फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

त्यस्तै जर्मनीमा संघले पाँच वटा राज्य (Landers) लाई दुई किस्तामा दिने अनुदान मध्ये दोस्रो किस्ता कार्यसम्पादन लक्ष्य प्राप्त भएमा र शर्त पालना भएमा मात्र दिने व्यवस्था छ । शर्त पालना नभएको पाइएमा पहिलो किस्ता फिर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

ग. पुनः विनियोज गर्ने तथा वित्तीय प्रवन्ध सच्याउने (Reallocation of Resources and Financial Corrections)

शर्तको परिपालना नभएमा गरिने अर्को दण्ड बजेटको पुनः विनियोजन गर्नु हो । फ्रान्सको CPER कार्यक्रमको समीक्षा गर्दा milestones मा प्रगति नगरेको अवस्थामा उक्त कार्यक्रमबाट milestones प्राप्त गरेको कार्यक्रममा रकम पुनः विनियोजन (Reallocation) गर्नुपर्दछ । तर यसरी पुनः विनियोजन गर्दा विषयगत संकेन्द्रण (Thematic Concentration) तथा न्यूनतम विनियोजन (Minimum Allocations) को आवश्यकतालाई भने पुरा गर्नु पर्छ । यदि कार्यान्वयनमा कमजोरीको कारण वित्तीय तथा नतीजा सूचकको आधारमा कुनै प्राथमिक milestones प्राप्त नभएमा युरोपियन आयोगले त्यस्तो प्राथमिकताको लागि भुक्तानि स्थगित गर्दछ । यस दण्डको अतिरिक्त यदि लक्ष्य प्राप्तमा गंभीर असफलता देखिएमा वित्तीय प्रवन्ध नै सच्याउनु पर्ने (Financial Correction) हुन सक्छ । Financial Corrections भन्नाले जालसाँजी जस्ता बेरुजुका कारण इयु सञ्चालित आयोजनामा रकममा गल्ती भेटिएमा गरिने रकम फिर्ता लिन (Withdrawal of Funding) भन्ने बुझिन्छ । यस्तो अवस्थामा सञ्चालित आयोजनामा इयुको सहयोग

रकम आंशिक वा पूर्ण रूपमा फिर्ता भन्ने बुझिन्छ ।

प्रश्न ५: प्रतिवेदनको ठहर

संघ र प्रदेशको द्विपक्षीय वार्ता र सहमतिबाट निर्धारण गरिएका शर्त तथा अन्तरसरकारी मञ्चको निरन्तर अनुगमनले प्रदेशलाई शर्तको परिपालना गर्न घचघच्याउँछ । द्वन्द्व भएमा वा शर्तको परिपालना नभएमा प्रारंभिक चरणमा द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न मञ्चले वार्ता र छलफलको अग्रसरता लिनु पर्दछ । तर निरन्तर रूपमा शर्तको परिपालना नभएमा विभिन्न किसिमका दण्डात्मक उपाय: अनुदान रकम घटाउने, निकासी रोक्ने, अनुदान फिर्ता लिने तथा अन्य शिर्षकमा पुनः विनियोजन गर्ने आदि उपाय अवलम्बन गर्न सक्ने गरी अन्तरसरकारी मञ्चलाई सशक्तीकरण गरिनु पर्दछ । यस्ता दण्डात्मक उपायको सम्बन्धमा अनुदान हस्तान्तरण हुनु भन्दा पहिले नै औपचारिक संझौतामा उल्लेख हुनुपर्दछ ।

४.२.६ द्वन्द्व व्यवस्थापन कसरी गर्ने ?

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा प्रायः संघ र प्रदेश तथा स्थानीय सरकार तथा विभिन्न प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीच द्वन्द्व सिर्जना हुन्छ । यस्तो द्वन्द्व Ex-Ante हुन सक्छ, जुन निम्न सिद्धान्त अवलम्बन गरी तयार गरिएको प्रभावकारी ढाँचाबाट घटाउन सकिन्छ (Spahn, P.B, 2008 cited in Sengupta, A. et.all, 2018: 54) ।

१. सुपरिभाषित नीतिगत उद्देश्य निर्धारण;
२. वित्त नीति समन्वयका लागि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई सकृय बनाउने कानून, द्विपक्षीय संझौता र नीतिगत मार्गदर्शन स्थापित गरेर;
३. कार्यक्रम कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन, मापन तथा प्रतिवेदन मानदण्डलाई व्यवस्थापन गर्ने औजार विकास गरेर ।

अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी द्वन्द्वको समाधान निश्चित सिद्धान्तहरूको आधारमा गरिनु पर्दछ । धेरैजसो मुलुकहरूमा शर्त वा संझौताको पालना नभएकोमा दण्डात्मक कारवाहि गर्नु अघि अन्तरसरकारी परामर्श तथा वार्ता गर्ने गरेको पाइन्छ । उदाहरण: अमेरिकामा चिकित्सकीय सेवाका लागि संघद्वारा राज्यलाई दिइने अनुदान कार्यक्रममा कुनै समस्या आउँदा संघीय अर्थमन्त्री र सम्बन्धीत राज्यको गभर्नर\मुख्यमन्त्रीबीच औपचारिक तहमा समझदारी गरी समाधान गर्ने गरिन्छ । त्यस्तो समझदारीको गृहकार्य स्वास्थ्य सेवाको प्रशासन गर्ने निकाय Health Care Financing Administration (HCFA) र राज्यको सम्बन्धीत निकाय बसेर वार्ताको माध्यमबाट गर्छन् । त्यसैगरी अमेरिकाको सामाजिक सुरक्षा ऐनले पनि विवाद सम्बन्धी पुनरावेदन सुन्ने कार्यविधि, सुनुवाईको अध्यक्षता गर्ने पदाधिकारी, सुनुवाईको सूचना तथा पक्षका अधिकार सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । अष्ट्रेलियामा अन्तरसरकारी वित्त मञ्चको रूपमा Australian Council of Governments रहेको छ ।

मलेशियाको संविधानको धारा ८ ले संघ र प्रदेश बीचको वित्त मामलामा समन्वय गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय वित्त परिषद (National Finance Commission) को व्यवस्था गरेको छ (Constitution of Malaysia) । संघ र प्रदेश बीचको वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी समस्या अर्थ मन्त्री र प्रदेशको मुख्यमन्त्री बीचको औपचारिक समझदारीबाट हल गर्ने अभ्यास मलेशियामा छ ।

युगाण्डाको अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण पद्धतिलाई सुदृढ गर्न नयाँ समानान्तर संस्था र पद्धति निर्माण गर्नु भन्दा विद्यमान संस्था र संयन्त्रलाई सुदृढ गर्ने सोच राखेको देखिन्छ । युगाण्डाको संस्थागत व्यवस्थामा उच्चस्तरीय वित्त विकेन्द्रीकरण निर्देशक समिति, वित्त विकेन्द्रीकरण प्राविधिक समिति तथा अनुदान व्यवस्थापन तथा मूल्याङ्कनका लागि पटक-पटक गठित कार्य दलहरूलाई लिन सकिन्छ । अनुदान व्यवस्थापनको केन्द्रीय जिम्मेवारीमा रहने केन्द्रीय सरकार कार्यक्रम अनुदान, बजेट तर्जुमा र कोष निकासामा जिम्मेवार हुने, तथा स्थानीय सरकार कार्यक्रम कार्यान्वयनको योजना, हस्तान्तरणको बजेट तर्जुमा, लेखापालन तथा प्रतिवेदनको जिम्मेवारीमा रहने व्यवस्था छ ।

प्रश्न ६: प्रतिवेदनको ठहर

सशर्त अनुदानको डिजाइन र कार्यान्वयन दुवै चरणमा देखिने द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ । डिजाइन चरणमा द्वन्द्व अनुदानको नीतिगत उद्देश्यको अतिरिक्त द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने कानुनी प्रकृत्याका सिद्धान्त: सुनुवाईको सूचना, सुनुवाईको अध्यक्षता गर्ने अधिकृतको नियुक्ति, पुनरावेदनको अधिकार, र दुवै पक्षको अधिकारको पर्याप्त संरक्षण, समेत समावेस गर्नु पर्दछ । द्वन्द्व उत्पन्न भएमा अन्तरसरकारी मञ्चले संघ र प्रदेश बीच वार्ता गराउनु पर्दछ । संझौताका शर्तहरू र द्वन्द्वका वुँदाहरूको सम्बन्धमा छलफल अगाडि बढाउनु पर्दछ ।

४.३. निष्कर्ष

उपर्युक्त छ प्रश्नको उत्तर खोज्ने क्रममा गरिएको विभिन्न देशहरूको संक्षिप्त अध्ययनबाट सशर्त अनुदान डिजाइन गर्दा निम्न छ महत्वपूर्ण पक्षमा ध्यान दिनु उपयुक्त देखिन्छ:-

१. संघीय र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको सहयोग (Collaboration) र समन्वय;
२. कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने विशेषतायुक्त डिजाइन;
३. कार्यसम्पादन मापनका वस्तुगत तथा विश्वसनीय मापक र प्रतिवेदन प्रणाली,
४. प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कार्यसम्पादन अनुगमन र मूल्याङ्कनको सुदृढ तथा स्वतन्त्र संस्थागत व्यवस्था
५. शर्त पालना गर्न प्रोत्साहित गर्ने संस्थागत संयन्त्रको सिर्जना गर्ने
६. वित्त मामिलामा अन्तरसरकारी द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने ढाँचा निर्माण

परिच्छेद-५
नेपालमा सशर्त अनुदानको अभ्यास

५.१ सशर्त अनुदान सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

संविधानको धारा २५१ (१) राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार अन्तर्गत खण्ड (ग) मा राष्ट्रिय नीति, कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने, भनी उल्लेख गरिएको छ । त्यस्तै, राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐनको दफा ३ (१) मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार अन्तर्गत खण्ड (ख) मा प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने, भनी उल्लिखित छ ।

त्यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ मा सशर्त अनुदान सम्बन्धमा निम्नानुसार व्यवस्था गरिएको छ: -

(१) नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह वा नेपाल सरकारको कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ग) बमोजिम आयोगले तोकेको आधार बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्नेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक शर्त तोक्नेछ र प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यस्तो शर्तको पालना गर्नु पर्नेछ ।

(३) प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्नेछ ।

५.२ प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिइएको मन्त्रालयगत सशर्त अनुदान

आ.व २०७६-७७ र २०७७-७८ मा संघबाट प्रदेशलाई दिइएको सशर्त अनुदान तालिकामा दिइएको छ ।

तालिका-४

प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिइएको मन्त्रालयगत सशर्त अनुदान (रु ०००)

सि.नं	मन्त्रालय	२०७६-७७		२०७७-७८	
		प्रदेश	स्थानीय	प्रदेश	स्थानीय
३०५	अर्थ मन्त्रालय	६,३२,०४,३२*	३२,७६,१०**	-	-
३०७	उद्योग वा. तथा आपूर्ति	१,१०,८५,०९	-	-	२,२४,६६,००
३०८	उर्जा जलश्रोत तथा सिंचाई	७,२४,४५,५३	१,००,१३,८५	५,८५,७४,००	६६,०२,००
३१२	कृषि तथा पशुपंक्षी विकास	५,०५,२४,३६	२,६१,९१,८८	२,६२,४९,००	५,४४,९५,००
३१३	खानेपानी मन्त्रालय	३,८५,८७,४२	-	४,४०,१९,००	-
३१४	गृह मन्त्रालय	-	-	-	२,७२,८४,००
३२५	संस्कृति,पर्यटन तथा ना. उ.	५१,०६,००	२०,२५,००	२,८५,००	४७,६९,००
३२९	वन तथा वातावरण	१,२६,३३,५०	३८,५२,००	१,२७,७३,००	

सि.नं	मन्त्रालय	२०७६-७७		२०७७-७८	
		प्रदेश	स्थानीय	प्रदेश	स्थानीय
३३६	भूमि व्य. स. तथा गरिबी नि.	-	-	-	१,०७,७५,००
३३७	भौतिक पू. तथा या. व्यवस्था	६,८८,९५,३१	-	४,००,७३,००	-
३४०	महिला, बा. जे. स. कल्याण	४९,७५	२,६८,९६	५,६९,००	२२,५०,००
३४३	युवा तथा खेलकुद	३,६८,६५१	५५,२३,००	३७,४६,००	१५,१९,००
३४७	सहरी विकास	४,३०,५८,७१	४९,००,००	२,५०,००,००	१,८०,६४,००
३५०	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि	४,२५,२९,४०	१,०७,५४,६५,११	५,०९,८९,००	१,१०,७४,४४,००
३६५	संघीय मा. तथा सामान्य प्र.	५,१६,८९,८८ ४,८०,४३५९(रे. बु.)	५,८७,७२,०९	४,९२,३९,००	४,८९,५८,००
३७०	स्वास्थ्य तथा जनसंख्या	४,९४,२५,६३ ४,८७,८१८३ (रे. बु.)	२८,०८,१८,९७	४,६०,०२,००	२५,४१,११,००
३७१	श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय	३१,००	३,०३,८३,३१	६०,५०,००	५,२०,८४,००
७०१	प्रदेशका सामाजिक विकास मन्त्रालयहरूलाई अनुदान ****	३,७२,३२	-	-	-
७०१		-	७९,१८,०९** *		
	जम्मा	५१,३३,२४,७३	१,५०,९४,०८,३६	३६,३५,६०,००	१,६९,०८,२१,००
	रेड बुक अनुसार	४४,५४,५८,००	१,२३,८७,४१,००		
	२०७४-७५ को जम्मा	७६,४१,४७,५८			
	२०७५-७६ को जम्मा	६३,१३,५५,००	१,०९,८५,००,००		

* स्वास्थ्य, सिचाई, खानेपानी, महिला, सहरी, संघीय मामिला, भौतिक पूर्वाधार मन्त्रालयसँग सम्बन्धीत ४५ वटा कार्यक्रम;

** गरिमा धानको बिउबाट प्रभावितलाई राहत

*** (१) गरीब पहिचान तथा परिचय पत्र वितरण कार्यक्रम (२) मुक्त हलिया पुनस्थापन कार्यक्रम

**** (१) कोभिड-१९ सँग सम्बन्धित प्रयोगशाला सामग्री खर्च (प्रादेशिक प्रयोगशाला)

(२) MD/MS/MN,MBBS/BMS लगायत अन्य सरकारी छात्रवृत्तिका लागि

५.३ संघीय मन्त्रालयगत सशर्त अनुदानको रकम

आ.व २०७६-७७ र २०७७-७८ को मन्त्रालयगत सशर्त अनुदानको रकम तालिका-४ मा दिइएको छ ।

५.४ सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानले समानीकरणमा पारेको प्रभाव

तालिका-५ मा सशर्त अनुदानले समानीकरणमा पारेको प्रभाव र तालिका-६ र ७ मा सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानले समानीकरणमा पारेको प्रभाव प्रस्तुत गरिएको छ

2076-77 Table-5: Impact of Conditional Grants on the Status of Equalization Amount NPR (000)

Province	Equalization	Conditional (Actual)	Total Grants	Share (Before)	Share (After)	Differences	Increase/Decrease	Percent	Significant/Insignificant
Province1	8163300	9034676	17197976	0.1596971	0.161284844	-0.0015877	Decrease	-0.9942223	Insignificant
Province2	7085900	7885426	14971326	0.1621769	0.140403032	0.02177387	Increase	13.4259984	Significant
Bagmati	7596400	8145032	15741432	0.1647026	0.147625186	0.01707741	Increase	10.3686366	Significant
Gandaki	7112200	5737479	12849679	0.1197014	0.120505952	-0.0008046	Decrease	-0.6721325	Insignificant
Lumbini	7540100	9783641	17323741	0.1539897	0.162464285	-0.0084746	Decrease	-5.5033454	Moderate
Karnali	9848300	5552923	15401223	0.1156486	0.144434662	-0.0287861	Decrease	-24.890973	Highly Significant
Far Western	7952400	5156064	13108464	0.1240836	0.122932872	0.00115073	Increase	0.92738122	Insignificant
Total	55298600	51332473	106631073	1	1				

2077-78

Province	Equalization	Conditional (Budget)	Total Grants	Share (Before)	Share (After)	Differences	Increase/Decrease	Percent	Significant/Insignificant
Province 1	7998400	5737700	13736100	0.14491228	0.150035226	-0.0051229	Decrease	-3.535204	Insignificant
Province 2	7020100	5943100	12963200	0.12718777	0.141593075	-0.0144053	Decrease	-11.326013	Significant
Bagmati	7717100	5844500	13561600	0.13981588	0.148129215	-0.0083133	Decrease	-5.9459195	Moderate
Gandaki	7112600	4208400	11321000	0.12886399	0.123655826	0.00520817	Increase	4.04159923	Insignificant
Lumbini	7637100	5739200	13376300	0.13836547	0.14610524	-0.0077398	Decrease	-5.5937166	Moderate
Karnali	9632900	4491100	14124000	0.17452319	0.154272139	0.02025105	Increase	11.6036443	Significant
Far Western	8076800	4393500	12470300	0.14633142	0.136209279	0.01012214	Increase	6.91727311	Moderate
Total	55195000	36357500	91552500	1	1	-	-	-	-

Table -- 6

Amount NPR (000)

FY 2076-77

Impact of Conditional, Matching and Special Grants on the Status of Equalization

Province	Equalization	Conditional	Matching	Special	Total	Share Before	Share After	Differences	Percent	In/significant
Province 1	8163300	9034676	842700	545000	18585676	0.1596971	0.159698	6.825E-07	0.0004274	No Change
Province 2	7085900	7885426	27700	650000	15649026	0.1621769	0.134465	-0.027712	-17.08772	Significant
Bagmati	7596400	8145032	818200	410000	16969632	0.1647026	0.145812	-0.018891	-11.46959	Significant
Gandaki	7112200	5737479	1498900	860000	15208579	0.1197014	0.13068	0.0109786	9.1716646	Moderate
Lumbini	7540100	9783641	483300	575260	18382301	0.1539897	0.15795	0.0039606	2.5719765	Insignificant
Karnali	9848300	5552923	252500	810000	16463723	0.1156486	0.141465	0.0258163	22.32302	H. Significant
Far Western	7952400	5156064	1262900	750000	15121364	0.1240836	0.129931	0.005847	4.7121572	Insignificant
Total	55298600	51332473	5186200	4600260	116380301	1	1			

Table

Impact of Conditional, Matching and Special Grants on the Status Equalization (Rs 000)

FY 2077-78

Province	Equalization	Conditional	Matching	Special	Total	Share Before	Share After	Differences	Percent	In/decrease	In/significant
Province 1	7998400	5737700	842700	535000	15113800	0.156139	0.151329129	0.004809871	3.080506	Increase	Insignificant
Province 2	7020100	5943100	27700	415000	13405900	0.155917	0.134228531	-0.021688469	-13.91027	Decrease	Significant
Bagmati	7717100	5844500	818200	490000	14869800	0.1588677	0.148886043	-0.009981657	-6.283	Decrease	Moderate
Gandaki	7112600	4208400	1498900	540000	13359900	0.1240159	0.133767949	0.009752049	7.8635473	Increase	Moderate
Lumbini	7637100	5739200	483300	210000	14069600	0.1550323	0.140873924	-0.014158376	-9.132533	Decrease	Moderate
Karnali	9632900	4491100	252500	460000	14836500	0.1211001	0.148552622	0.027452522	22.669281	Increase	Highly Significant
Far Western	8076800	4393500	1262900	485000	14218200	0.128928	0.142361803	0.013433803	10.419616	Increase	Significant
Total	55195000	36357500	5186200	3135000	99873700	1	1				

तालिका-५ मा आ.व २०७६-७७ मा सशर्त अनुदान पश्चात समानीकरणको अवस्थामा कस्तो प्रभाव परेको छ भन्ने देखाइएको छ । समानीकरण रकममा सशर्त अनुदानको रकम जोडी आउने कुल रकममा प्रत्येक प्रदेशको शेयर अनुपात गणना गरिएको छ । जस अनुसार सबैभन्दा बढी लाभान्वित कर्णाली प्रदेश भएको देखिन्छ । यसको हिस्सा करीब २५ प्रतिशतले बढेको देखिन्छ । यसको विपरित, सशर्त अनुदानको कारण प्रदेश २ को हिस्सामा भने १३.४३ प्रतिशतले कमी आएको छ । त्यस्तै, बाग्मती प्रदेशको हिस्सामा पनि १०.३७ प्रतिशतले कमी आएको छ । लुम्बिनी प्रदेशको हिस्सामा ५.५० प्रतिशतले मात्र कमी आएको छ । अर्कोतर्फ, प्रदेश १, गण्डकी र कर्णाली प्रदेश प्रत्येकको हिस्सामा एक प्रतिशत भन्दा कमले परिवर्तन भएको छ । यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि सशर्त अनुदानले समग्रमा आयोगले निर्धारण गरेको समानीकरणको अवस्थामा तात्त्विक रूपमा अन्तर ल्याएको छ । प्रदेश २ र बाग्मती प्रदेशले गुमाउनु परेको हिस्सा वरावर कर्णाली प्रदेशले प्राप्त गरेको देखिन्छ । यद्यपि आयोगले निर्धारण गरेको समानीकरणको गणना उपर वहस गर्न सकिएला, सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा समानीकरणको अपेक्षित सन्तुलनलाई ख्याल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

आर्थिक वर्ष २०७६-७७ को तुलनामा २०७७-७८ मा सशर्त अनुदानको प्रभाव केहि कम देखिएको छ । आर्थिक वर्षको अन्त्यमा हुने सशर्त अनुदानको वास्तविक खर्चबाट मात्र वास्तविक प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न सकिनेछ । आ.व २०७७-७८ मा सबैभन्दा ठूलो असन्तुलन क्रमशः कर्णाली (११.६० प्रतिशत), प्रदेश २ (-११.३२ प्रतिशत) र सुदूर पश्चिम (६.९२ प्रतिशत) देखिएको छ । बाग्मती (-५.९४ प्रतिशत) र लुम्बिनी गण्डकी (-५.५९ प्रतिशत) मा मध्यम खालको प्रभाव परेको छ भने प्रदेश १ (-३.५३ प्रतिशत) मा नगन्य मात्राको प्रभाव परेको देखिन्छ ।

आ.व २०७६-७६ मा करीब २४.९० प्रतिशतले हिस्सा बढेर असन्तुलित भएको कर्णाली प्रदेशले २०७७-७८ मा भने करीब ११.६३ प्रतिशत मात्र हिस्सा गुमाएको देखिन्छ । अघिल्लो वर्ष १३.४३ प्रतिशतले हिस्सा बढाएको प्रदेश २ ले २०७७-७८ मा वर्ष भने करीब ११.३२ प्रतिशतले हिस्सामा थप गरेको छ । समानीकरणको दृष्टिकोणले यी दुवै अवस्था स्वस्थ होइनन् । प्रदेश १ (२०७६-७७: ०.९९ र २०७७-७८: -३.५३ प्रतिशत) र गण्डकी प्रदेश (२०७६-७७: -०.६७ र २०७७-७८: ४.०४ प्रतिशत) को हिस्सा भने दुवै वर्षमा नगन्य मात्रामा परिवर्तन भई समानीकरणमा तात्त्विक असन्तुलन आएको देखिँदैन ।

तालिका-६ र ७ मा सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानको समानीकरणमा संयुक्त प्रभाव देखाइएको छ । यसो गर्दा पनि समानीकरणमा परेको प्रभावमा तात्त्विक सुधार भएको देखिएन । आ. व २०७६-७७ मा कर्णाली, प्रदेश २ र बाग्मतीमा देखिएको असन्तुलनमा तात्त्विक भिन्नता देखिएन, नगन्य मात्रामा मात्र परिवर्तन भएको देखियो । आ.व २०७७-७८ मा भने प्रदेश २, बाग्मती र कर्णालीमा केहि सुधार भएको छ भने प्रदेश १ र सुदूर पश्चिममा केहि बढेको देखिन्छ । आ.व २०७७-७८ को यथार्थ हस्तान्तरणको तथ्याङ्क प्राप्त भएपछि मात्र वास्तविक प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न सकिने अवस्था हुन्छ ।

तालिका- ८ मा मन्त्रालयगत सशर्त अनुदानको रकम देखाइएको छ ।

Table-8 Ministrywise Conditional Grants (Rs 000)

2076-77

	Agriculture	Drinking Water	Tourism	Forest	Physical	Women	Youth	Urban	Education	Sanghiya	Health	Labour	Bivid 701	Finance	Industry	Energy	Total
Province 1	846136	660915	97700	194250	1102212	0	94445	914600	525315	782897	757003	480	0	1555080	197708	1305935	9034676
Province 2	648300	673079	60500	168200	350000	0	41073	1198000	537799	1091817	767415	900	0	739837	121191	1487315	7885426
Bagmati	860550	430046	77900	179000	1573914	0	49847	455500	1044921	572113	759913	900	0	697738	193341	1249349	8145032
Gandaki	755900	436823	73800	181800	727000	0	45747	365100	634106	685557	592583	820	0	313173	149457	775613	5737479
Lumbini	749100	873516	72200	179200	1904268	4975	72309	661400	690913	539112	807149	0	0	2000728	174024	1054747	9783641
Karnali	677700	279743	72500	198300	500000	0	52795	405700	374942	1297516	677748	0	0	299000	146265	570714	5552923
Far Western	514750	504620	56000	162600	732137	0	12435	305571	444944	199976	580752	0	0	714876	126523	800880	5156064
	5052436	3858742	510600	1263350	6889531	4975	368651	4305871	4252940	5168988	4942563	3100	37232	6320432	1108509	7244553	51332473

2077-78

	Agriculture	Drinking Water	Tourism	Forest	Physical	Women	Youth	Urban	Education	Sanghiya	Health	Labour	Bivid 701	Finance	Industry	Energy	Total
Province 1	442100	707600	1200	197300	630000	10300	90900	308500	620700	718400	698190	106000	0	0	0	1435000	5966190
Province 2	406600	694400	1000	155300	510000	3800	41100	1138100	613600	593500	619570	106000	0	0	0	1069800	5952770
Bagmati	395200	624500	7700	187000	769900	7300	51000	82700	1068000	779800	651865	106000	0	0	0	988900	5719865
Gandaki	389500	563150	6500	179800	380000	12300	54300	173600	780400	635000	558997	106000	0	0	0	514200	4353747
Lumbini	384600	907250	6400	173800	887400	10300	71900	446100	793400	575500	745248	106000	0	0	0	478100	5585998
Karnali	316900	345600	700	198500	280000	9300	52900	196500	551300	1153900	642380	30000	0	0	0	779900	4557880
Far Western	290000	559400	5000	185600	550000	2800	12500	154500	671500	467800	683950	45000	0	0	0	591500	4219550
	2624900	4401900	28500	1277300	4007300	56100	374600	2500000	5098900	4923900	4600200	605000	0	0	0	5857400	36356000

Table 9: Ratio of Conditional and Unconditional Grants (Rs in Lakh)										
Nepal	2075-76			2076-77			2077-78			Total
	Province	Local Level	Total	Province	Local Level	Total	Province	Local Level	Total	
Total Budget of GON	11104571.00	8396619.00	970290.00	500933.50	500933.50	1001867.00	610700.00	610700.00	1221400.00	14746454.00
Gross Revenue Receipts of Federal Government										10117484.00
Revenue Sharing	485145.00	485145.00	970290.00	500933.50	500933.50	1001867.00	610700.00	610700.00	1221400.00	
Revenue Sharing as a percentage of Gross Revenue	5.78	5.78	11.56	6.06	6.06	12.11	6.04	6.04	12.07	
1. Revenue Sharing	485145.00	485145.00	970290.00	500934.00	500933.00	1001867.00	610700.00	610700.00	1221400.00	
2. Equalization Grants	502986.00	852000.00	1354986.00	552986.00	899470.00	1452456.00	575700.00	900550.00	1476250.00	
3. Conditional Grants	631355.00	1098500.00	1729855.00	513325.00	1509408.00	2022733.00	363575.00	1610899.00	1974474.00	
4. Matching Grants	50000.00	50000.00	100000.00	50000.00	50000.00	100000.00	51862.00	47805.00	99667.00	
5. Special Grants	50000.00	50000.00	100000.00	50000.00	50000.00	100000.00	31350.00	68322.00	99672.00	
Total Transfer	1719486.00	2535645.00	4255131.00	1667245.00	3009811.00	4677056.00	1633187.00	3238276.00	4871463.00	
Total Transfers as a percentage of Gross Revenue	20.48	30.20	50.68	20.16	36.39	56.55	16.14	32.01	48.15	
Total Unconditional Transfers (1+2)	988131.00	1337145.00	2325276.00	1053919.50	1400403.50	2454323.00	1186400.00	1511250.00	2697650.00	
Unconditional Transfers as a percentage of Gross Revenue	11.77	15.92	27.69	12.74	16.93	29.68	11.73	14.94	26.66	
Total Conditional Transfers (3+4+5)	731355.00	1198500.00	1929855.00	613325.00	1609408.00	2222733.00	446787.00	1727026.00	2173813.00	
Conditional Transfers as a percentage of Gross Revenue	8.71	14.27	22.98	7.42	19.46	26.88	4.42	17.07	21.49	
Unconditional Transfer in Total Transfers	57.47	52.73	54.65	63.21	46.53	52.48	72.64	46.67	55.38	
Conditional Transfer in Total Transfers	42.53	47.27	45.35	36.79	53.47	47.52	27.36	53.33	44.62	
Total Transfers as a Percentage of Total Budget			38.32			43.57			33.03	

Sources: Budget Speech for 2077-78 ; and Consolidated Accounts for 2018-19 Published by Office of Financial Comptroller General, GoN

५.५ नेपाल र भारतमा सशर्त अनुदानको तुलनात्मक विश्लेषण

तालिका-९ मा नेपालमा सशर्त अनुदानको अनुपात देखाइएको छ । तालिका-१० मा भारतमा सशर्त अनुदानको अनुपात देखाइएको छ । भारतीय राज्यहरूको तुलनामा नेपालका प्रदेशहरूको आफ्नै राजस्व परिचालन क्षमता अत्यन्त कमजोर छ । नेपालमा २०७५-७६ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कुल राजस्वमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व हिस्सा क्रमशः ९४.६५ प्रतिशत, २.३० प्रतिशत र ३.०५ प्रतिशत मात्र छ । यो अनुपात आगामी वर्षहरूमा केहि बढ्न सक्ने अनुमान गर्न सकिन्छ । २०७५-७६ मा राजस्व बाँडफाँड पछि भने प्रदेश र स्थानीयको यो अनुपात क्रमशः ७.८३ र ८.५९ प्रतिशत पुगेको छ । जबकि भारतमा सन् २०१४-१५ मा केन्द्र सरकार र राज्यको कुल राजस्वमा राज्य सरकारको अंश ३७.३ प्रतिशत छ । त्यस्तै, सन् २०१४-१५ मा भारतमा केन्द्र र राज्यको कुल खर्चमा राज्यको अंश ६०.७० प्रतिशत छ । जबकि नेपालमा वि.सं २०७५-७६ मा संघ र प्रदेशको कुल खर्चमा प्रदेशको अंश १०.८८ प्रतिशत मात्र छ ।

Table-10: Ratio of Conditional and Unconditional Grants of India
(INR in Crore)

India		2018-19		2019-20		2020-21
Total Budget		2315112		2698552		3042230
Gross Revenue Receipts		1552916		1850101		2020926
Tax Share to States		761454.1 5		656046.0 7		784180.8 7
Schemes Related and Other Transfers		340236		408205		456560
Finance Commission Transfers		93703.58		123709.8 8		149924.8
Total Transfers		1195393. 73		1187960. 95		1390665. 67
Total Transfers as a Percentage of Gross Revenue		76.98		64.21		68.81
Tax Shares in Gross Revenue Receipts		49.03		35.46		38.80
Total Transfers as a Percentage of Budget		51.63		44.02		45.71
General Purpose Transfer (Unconditional) as a Percentage of Total Transfers*	2015 -16	71.23%	2016 -17	71.81%	2017 -18	71.93%
Specific Purpose Transfer (Conditional) as a Percentage of Total Transfers*		28.77%		28.19%		28.07%

Sources: Budget Speech 2020-21 of Union Government of India; *Rao, M.G (2016): p10-14 (For both Tables)

आ.व २०७६-७७ मा नेपाल सरकारको कुल राजस्वको करीब १२ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहलाई (प्रत्येकलाई ६ प्रतिशत) राजस्व बाँडफाँड मार्फत जान्छ। जबकि भारतमा सन् २०१८-१९ मा कुल राजस्वको ४९.०३ प्रतिशत (यथार्थ) बाँडफाँड भएको छ । त्यसपछिका दुई वर्षमा राजस्व बाँडफाँड ३५.४६ र ३८.८० प्रतिशत (अनुमानित) हुने देखिन्छ ।

आ.व २०७६-७७ मा नेपाल सरकारबाट कुल राजस्वको ५६.५५ प्रतिशत (प्रदेश: २०.१६ र स्थानीय: ३६.९ प्रतिशत) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा कुल हस्तान्तरणा (राजस्व बाँडफाँड समेत) भएको छ । जबकि

भारतमा सन् २०१८-१९ मा यस्तो हस्तान्तरण (यथार्थ) ७६.९८ प्रतिशत छ । तत्पश्चातको दुई वर्षमा भने यो अनुपात क्रमशः ६४.२१ र ६८.८१ हुने अनुमान छ ।

Table-11: Relative Strengths of Federal, Province and Local Governments

Nepal (2075-76)	Federal	Province	Local	Total	Federal	Province	Local	Total
Revenue	830517	20151	26766	877434	94.65%	2.30 %	3.05 %	100%
					(Ratio of Own Revenue Collection)			
Grant (Direct Payment+ Commodity)	21357	0	0					
Revenue Sharing (Deduction in Federal)	-97147	48571	48576			50 %	50 %	100%
All Fiscal Transfers from Federal	0	110467	264477	374944		29.46 %	70.5%	100%
All Fiscal Transfers from Province	0	0	16765					
Total	754727	179189	356584	1290500	58.48%	13.88%	27.63%	100%
Transfers and Sharing Percentage		13.30	31.35	(Ratio After Sharing and Transfers)				
India (2012-13)	Union	States	Total					
Revenue Receipts Ratio (Before Transfers)	58.89%	41.11%	100%					
Revenue Sharing and Transfers	-23.8%	+23.8%						
Revenue After Sharing and Transfers	35.09%	64.91%	100%					

आ.व २०७६-७७ मा नेपाल सरकारको कुल संघीय बजेटको ४३.५७ प्रतिशत प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई हस्तान्तरण भएको छ । जबकि भारतमा सन् २०१८-१९ मा कुल संघीय बजेटको अनुपात ५१.६३ प्रतिशत छ ।

नेपाल सरकारबाट आ.व २०७६-७७ मा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा भएको सशर्त अनुदान हस्तान्तरण कुल राजस्वको २९.६८ प्रतिशत छ । नेपालमा कुल हस्तान्तरणमा सशर्त अनुदानको अनुपात ४७.५२ प्रतिशत छ (Table-9) । जबकि भारतमा सन् २०१८-१९ मा सशर्त अनुदानको अंश कुल हस्तान्तरणमा २८.७७ प्रतिशत (Table-10) मात्र छ । यस्तो सशर्त अनुदानको अंश दक्षिण अफ्रिकामा २० प्रतिशत र चीनमा ४२ प्रतिशत छ । यसरी नेपालमा सशर्त अनुदानको अंश बढी देखिन्छ ।

उपर्युक्त तथ्यगत विवरणबाट स्पष्ट हुन्छ कि नेपालमा प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व परिचालन क्षमता तुलनात्मक रूपमा अत्यन्त कमजोर छ । कुल हस्तान्तरणको अनुपात पनि न्यून छ । त्यसमा पनि सशर्त अनुदानको अंश तुलनात्मक रूपमा बढी छ, जसले गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकता र वित्तीय स्वायत्तता कमजोर हुने देखिएको छ । तसर्थ कुल हस्तान्तरणमा समानीकरण अनुदानको अंश बढाउनु पर्ने र सशर्त अनुदानको अंश क्रमशः घटाउँदै जानुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

५.६ संघीय सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन तथा मूल्याङ्कन

सञ्चालित कार्यक्रम तथा दोहोरोपनाको अवस्था तालिका-१२ मा दिइएको छ ।

तालिका-१२

संघीय सशर्त अनुदानबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा सञ्चालित कार्यक्रमहरू तथा दोहोरोपनाको अवस्था

सि नं	मन्त्रालय	प्रदेशका कार्यक्रम	स्थानीय तहका कार्यक्रम	दोहोरोपना (Duplication)
१	अर्थ मन्त्रालय	-----	१. गरिमा धानको बिउबाट प्रभावित कृषकलाई राहत २०७६-७७	-----
२	उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय	१. लघु उद्यम विकास कार्यक्रम: १.१ अति गरिब परिवारहरूको लागि कम्तिमा १० जनाको लागि हुने गरी साझा सुविधा केन्द्रको स्थापना १.२ संभाव्य उत्पादनको उत्पादकत्व तथा बजार प्रतिस्पर्धा वृद्धि गर्नका लागि कम्तिमा ५ जनाको समुहमा प्रविधि हस्तान्तरण १.३ लघु वित्तका लागि सहकारी गठन र परिचालनमा सह १.४ नगर/गाउँ उद्यम वि स निर्माण र अभिमुखिकरण	१. लघु उद्यम विकास कार्यक्रम	१. लघु उद्यम विकास कार्यक्रम
२	उर्जा तथा सिचाई मन्त्रालय	१. राष्ट्रिय ग्रामीण तथा नवीकरणीय उर्जा कार्यक्रम २. समुदाय व्यवस्थित सिंचित कृषि क्षेत्र आयोजना ३. नदी नियन्त्रण ४. मर्मत संभार आयोजनाहरू ५. टार बजार संरक्षण कार्यक्रम (इन्द्रावती बगर कोरिडोर समेत	१. नवीकरणीय उर्जा प्रविधिहरू: • लघु तथा साना जलविद्युत, सौर्य उर्जा, वायो ग्यास, वायोमास मार्फत उर्जा उत्पादन र प्रयोग	१. राष्ट्रिय ग्रामीण तथा नवीकरणीय उर्जा कार्यक्रम तथा नवीकरणीय उर्जा कार्यक्रम तथा नवीकरणीय उर्जा प्रविधिहरू कार्यक्रम बीच दोहोरोपना

	<p>६. सिंचाई पुनर्स्थापना आयोजना (कुवेत फण्ड)</p> <p>७. समृद्ध तराई मधेश सिंचाई विशेष कार्यक्रम</p> <p>८. नयाँ प्रविधिमा आधारित सिंचाई आयोजना</p> <p>९. भूमिगत स्यालो तथा डिप ट्युबेल सिंचाई आयोजना</p> <p>१०. मझौला सिंचाई आयोजना</p> <p>११. राष्ट्रिय ग्रामीण तथा नवीकरणीय उर्जा कार्यक्रम</p> <p>१२. सिंचाई संस्थागत विकास कार्यक्रम</p> <p>१३. जल उत्पन्न प्रकोप नियन्त्रण प्रविधि परियोजना</p> <p>१४. भूमिगत जल सिंचाई विकास डिभिजन (सिंचाई प्रणालीको निर्माण)</p> <p>१५. सेती महाकाली सिंचाई विकास कार्यक्रम</p> <p>१६. कर्णाली अञ्चल सिंचाई विकास कार्यक्रम</p> <p>१७. नयाँ प्रविधिमा आधारित नदी नियन्त्रण कार्यक्रम</p>		
<p>३</p> <p>कृषि तथा पशुपंक्षी विकास मन्त्रालय</p>	<p>१. कृषि सूचना तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम</p> <p>२. प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण आयोजना</p> <ul style="list-style-type: none"> • अनुगमन, निरिक्षण तथा प्रतिवेदन • पकेट ब्लक कार्यक्रम संचालनका लागि व्यवस्थापन खर्च • आ.ब. ०७६/७७ मा नयाँ पकेटहरु संचालनका लागि अनुदान • आ.ब. ०७६/७७ मा नयाँ ब्लकहरु संचालनका लागि अनुदान • आ.ब. ०७५/७६ सम्म सन्चालन भएका पुराना पकेटका लागि अनुदान • आ.ब. ०७५/७६ सम्म सन्चालन भएका पुराना 	<p>१. कृषि विकास रणनीति अनुगमन तथा समन्वय कार्यक्रम</p> <p>२. कृषि पूर्वाधार विकास तथा कृषि यान्त्रिकरण प्रवर्धन</p> <p>३. समुदाय व्यवस्थित सिंचित कृषि क्षेत्र कार्यक्रम(कृषि)</p> <p>४. राष्ट्रिय फलफूल विकास कार्यक्रम</p> <p>५. पशु सेवा विभाग</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artificial Insemination सम्बन्धी कार्यक्रम • सामाजिक परिचालक (पशुसेवा प्रा.) • लागत साझेदारीमा गाई प्रवर्द्धन कार्यक्रम • लागत साझेदारीमा बाख्रा प्रवर्द्धन कार्यक्रम • लागत साझेदारीमा मध्य पहाडी लोकमार्ग दुध उत्पादन • लागत साझेदारीमा भैंडा संरक्षण कार्यक्रम 	<p>१. प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण आयोजना तथा साना व्यवसायिक कृषि उत्पादन केन्द्र (पकेट) विकास कार्यक्रम बीच दोहोरोपना ।</p> <p>२. प्राङ्गारिक मिसन कार्यक्रम र प्राङ्गारिक खेती प्रवर्द्धन कार्यक्रम</p>

	ब्लकहरूका लागि अनुदान	<p>३. कृषि सूचना तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम</p> <p>कृषि व्यवसाय एवं उद्यम सुरु गर्न चाहाने कृषक एवं उद्यमीहरूलाई एक द्वार पद्धतिबाट आवश्यक सेवा तथा सुविधा उपलब्ध गराउन कृषि व्यवसाय प्रवर्द्धन सहयोग तथा तालिम केन्द्रको क्षमता विकास तथा लजिष्टिक सहयोग</p> <p>४. राष्ट्रिय आलु तरकारी तथा मसला विकास कार्यक्रम</p> <p>५. नेपाल कृषि सेवा विकास कार्यक्रम</p> <ul style="list-style-type: none"> • विकेन्द्रित एवं बहुपक्षिय कृषि सेवा विकास कार्यक्रमको लागि सहयोग • प्राङ्गारिक मिसन कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने <p>६. कृषि विभाग:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • लागत साझेदारीमा चौरी संरक्षण कार्यक्रम • लागत साझेदारीमा भैँसी प्रवर्द्धन कार्यक्रम • नेपाल जलवायु परिवर्तन सहयोग कार्यक्रम <p>६. कृषि विभाग: सहकारी सिचाई, साना सिचाई मर्मत सम्भार तथा निर्माण</p> <ul style="list-style-type: none"> • हाल भएका फलफूल नर्सरी क्षमताको अभिवृद्धि <p>७. कृषि पूर्वाधार विकास तथा कृषि यान्त्रिकरण प्रवर्द्धन कार्यक्रम</p> <p>८. पशु स्वास्थ्य, रोग अन्वेषण सेवा तथा क्वारेन्टाईन कार्यक्रम</p> <p>९. पशुपन्छी स्रोत व्यवस्थापन तथा प्रवर्द्धन कार्यक्रम</p> <p>१०. विकेन्द्रित एवं बहुपक्षिय कृषि सेवा विकास कार्यक्रमको लागि सहयोग</p> <p>११. समुदाय व्यवस्थित सिंचित कृषि क्षेत्र कार्यक्रम(कृषि)</p> <p>१२. साना व्यवसायिक कृषि उत्पादन केन्द्र (पकेट) विकास कार्यक्रम संचालन</p> <p>१३. प्राङ्गारिक खेती प्रवर्द्धन कार्यक्रम (प्राङ्गारिक खेती सम्बन्धी संघसंस्थाहरूको सहकार्यमा)</p>	(प्राङ्गारिक खेती सम्बन्धी संघसंस्थाहरूको सहकार्यमा) बीच दोहोरौपना ।
४	खानेपानी मन्त्रालय	<p>१. खानेपानी तथा गुणस्तर सुधार कार्यक्रम</p> <p>२. जलवायु अनुकूलित वृहत खानेपानी आयोजना</p> <p>३. ढल निर्माण तथा प्रशोधन कार्यक्रम</p> <p>४. डिप ट्युबेल आयोजना (मर्मत सम्भार)</p> <p>५. तराई मधेश खानेपानी सुधार कार्यक्रम</p>	-----	-----
५	गृह	-----	-----	-----
६	संस्कृति,	१. संस्कृति प्रवर्द्धन कार्यक्रम	राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जीकरण विभाग	-----

		<p>२. पर्यटन पूर्वाधार विकास आयोजना</p> <p>३. क्षेत्रीय संग्राहलय</p> <p>४. संग्राहलय (जातीय संग्राहलय समेत)</p> <p>५. इच्छुक सांस्कृतिक प्रतिष्ठान</p> <p>६. ऐतिहासिक दरवारहरू</p>	
७	<p>२०७७-७८ मा मात्र</p> <p>कदम मार्ग-तिनकुने-रातोडांडा र शिव मन्दिर मार्ग योजना (पोखरा महानगरपालिका वडा न १४ अन्तर्गत कदम मार्ग (बि.पी मार्ग) को यसोदा फर्निचर एण्ड मेटल उद्योगबाट जानकी एग्री फार्म हुदै पुर्व तर्फ बिन्दु भैसी फार्म हुदै राज कन्स्ट्रक्सनबाट पुर्वतिर रातोडांडा चोकसम्म (बि.पी. मार्ग) साथै पुन राज कन्स्ट्रक्सनबाट दक्षिणतर्फ शिव मन्दिर चोकसम्मको सडक मर्मत तथा पिच) (</p>	<p>१. अन्य उत्तर दक्षिण सडकहरू</p> <p>२. संभावित रणनीतिक सडकहरू</p> <p>३. संभावित प्रादेशिक सडकहरू</p> <p>४. बागलुङ-बेनी सडक</p> <p>५. व्यास मार्ग-बुद्धसिंह मार्ग</p> <p>६. मिरदिक्याकमी-भिमाद</p> <p>७. पुतलिखेत-कार्किनेटा-कुश्मा सडक</p> <p>८. देवस्थल-कैनडाँडा-चौरजहारी-डोल्पा</p> <p>९. बृहत लुम्बिनी चक्रपथ</p> <p>१० तल्लो ढुङ्गेश्वर-सातखम्बा-दुल्लु-पिपलकोट-दैलेख</p> <p>११. गुमी-पाटिहाल्लाचौर (सुर्खेत)</p> <p>१२. पाटन-पञ्चेश्वर सडक</p>	<p>(संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको कतिपय सडक आयोजनाहरू प्रदेशलाई जिम्मेवारी दिन सकिने देखिन्छ ।)</p>
८	<p>१. बाल कल्याण कार्यक्रम (२०७६-७७)</p>	<p>१. सामाजिक परिचालकको गत आ.व को नपुग पारिश्रमिक</p> <p>२. मन्त्रालयको नाममा रहेको निम्न कार्यक्रम</p> <p>२.१ समाजमा रहेका कुरीति, कुप्रथा, लैङ्गिक हिंसा, मानव वेचविखन तथा ओसारपसार विरुद्ध सचेतनामूलक कार्यक्रम तथा अभियान संचालन</p> <p>२.२ महिला विकास कार्यक्रमद्वारा प्रवर्द्धित महिला सहका सुदृढीकरण एवं स्थानीय तहको महिला उद्यमी संजाल</p>	

			<p>स्थापनाको लागि सहजीकरण</p> <p>२.३ स्थानीय तहको लैंगिक हिंसा निवारण कोषमा रकम महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालयको कार्य क्षेत्र (महिला, बालबालिका, अपांगता भएका व्यक्ति, जेष्ठ नागरिक तथा यौनिक तथा लैंगिक अल्पसंख्यक) का तथ्यांक संकलन तथा अद्यावधिक गरि मन्त्रालयमा पठाउनका</p>	
९	युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय	<p>१. राष्ट्रिय युवा परिचालन कार्यक्रम</p> <p>२. खेलकुद विकास कार्यक्रम</p> <p>३. राष्ट्रिय खेलकुद परिषद</p> <p>४. राष्ट्रिय युवा परिषद</p>	<p>१. राष्ट्रिय रनिडसिल्ड प्रतियोगिता (स्थानीय तहस्तर)</p> <p>२. एक स्थानीय तह एक वडा एक युवा क्लव एक उद्यम</p> <p>३. युवा प्रतिभा पहिचान र प्रोत्साहन</p> <p>४. नमुना युवा संसद अभ्यास</p> <p>५. नमुना युवा संसद अभ्यास</p>	
१०	वन तथा वातावरण मन्त्रालय	<p>१. राष्ट्रिय वन विकास तथा व्यवस्थापन कार्यक्रम:</p> <ul style="list-style-type: none"> • वनमा आधारित ठूला तथा मझौला उद्योग (१ प्रदेश १ उद्यम) • फलफूल बिरुवा उत्पादन/वितरण • बृक्षारोपण तथा विरुवा उत्पादन हजारमा (वृक्षारोपण) • अग्नी नियन्त्रण सम्बन्धि सामाग्री, उपकरण तथा सामा • सिमसार क्षेत्रको संरक्षण तथा व्यवस्थापन • वन अतिक्रमण हटाई ब्यबस्थापन • पर्यापर्यटन प्रवर्द्धन • साझेदारी र चक्का वनमा वैज्ञानीक वन व्यवस्थापन • सामुदायिक वनमा वैज्ञानीक वन व्यवस्थापन • वन डेढेलो नियन्त्रण तथा व्यवस्थापन योजना कार्या <p>२. जलाधार संरक्षण तथा व्यवस्थापन कार्यक्रम:</p> <ul style="list-style-type: none"> • पानी श्रोत व्यवस्थापन तथा बहुउपयोग (ताल, रन 	<p>१. नेपाल जलवायु परिवर्तन सहयोग कार्यक्रम</p>	<p>१. राष्ट्रिय वन विकास तथा व्यवस्थापन कार्यक्रम र नेपाल जलवायु परिवर्तन सहयोग कार्यक्रमका अधिकांश आयोजनामा दोहोरोपना छ ।</p>

	<ul style="list-style-type: none"> गल्छी पैरो नियन्त्रण फलफूल सहितको वायोइन्जिनियरिङ जडिबुटी विरुवा उत्पादन नर्सरी मर्मत <p>३. जडिबुटी विकास कार्यक्रम</p> <ul style="list-style-type: none"> जडिबुटी भण्डारण तथा प्रशोधन केन्द्र स्थापना सहकारी मार्फत जडिबुटिका उत्पादन खेती विस्तार भण्डारण प्रशोधन र बजारीकरण <p>४. वातावरण विभाग:</p> <ul style="list-style-type: none"> शहरी हरित पार्क स्थापना विश्व वातावरण दिवस मनाउने सार्वजनिक स्थल, गाउँ, नगर सरसफाई कार्यक्रम विद्युतीय सवारी साधन प्रवर्द्धन कार्यमा सहयोग फोहोर वर्गिकरण, व्यवस्थापन जनचेतना अभिवृद्धि प्लाष्टिक झोला विकल्प प्रवर्द्धन तथा प्रदुषण नियन्त्रण । 		
११	<p>सहरी विकास मन्त्रालय</p> <p>१. आवास व्यवस्था कार्यक्रम: जनता आवास कार्यक्रम, नमुना वस्तीमा सामुदायिक भवन, कर्मचारी आवास भवन, जेष्ठ नागरिक भवन</p>	<p>१. सुरक्षित नागरिक आवास कार्यक्रम जिल्लास्तर</p> <p>२. सहरी क्षमता विकास कार्यक्रम</p>	<p>१. आवास व्यवस्था कार्यक्रम र सुरक्षित नागरिक आवास कार्यक्रम जिल्लास्तर बीच दोहोरोपना</p>
१२	<p>शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय:</p> <ul style="list-style-type: none"> पुस्तकालय अनुदान प्रथम श्रेणीमा स्नातक तथा कक्षा १२ उत्तीर्ण गर्ने केहि पिछडिएका जातिको लागि छात्रवृत्ति अपाड विद्यार्थीका लागि उच्च शिक्षामा छात्रवृत्ति <p>२. सबैका लागि शिक्षा- शिशु विकास कार्यक्रम</p> <p>३. मनमोहन स्मृति पोलिटेक्निक</p>	<p>१. विद्यालय क्षेत्र विकास कार्यक्रम जिल्लास्तर</p> <ul style="list-style-type: none"> आधारभूत तहका स्वीकृत दरवन्दीको तलब भत्ता माध्यमिक तथा विशेष शिक्षा परिषदको स्वीकृत दरवन्दी थप तलव भत्ता प्रारम्भिक बाल विकास केन्द्र पोशाक खर्च 	<p>दोहोरोपना नदेखिएपनि स्थानीय तहलाई दिनुपर्ने कतिपय कार्यक्रम प्रदेशलाई दिइएको देखिन्छ, जस्तै: विभिन्न छात्रवृत्ति, शिशु विकास कार्यक्रम, विपद</p>

	<p>४. विद्यालय क्षेत्र विकास कार्यक्रम (जिल्लास्तर-१० वटा कार्यक्रम)</p> <ul style="list-style-type: none"> • वौद्धिक अपाङ्गताका लागि प्रत्येक प्रदेशमा आवासीय विद्यालय • विद्यालय विपद व्यवस्थापन अनुदान • शैक्षिक तालीम सञ्चालन • शैक्षिक अनुसन्धान; पाठ्यक्रम विकास तथा सूचना व्यवस्थापन • शैक्षिक मापदण्ड, सामग्री, प्रारूप, निर्देशिका एवम् कार्यविधि विकास • Logistics व्यवस्थापनका लागि कार्यक्रम व्यवस्थापन • प्रतिवेदन, डकुमेन्ट तयारी एवम् प्रकाशन • शैक्षिक नीति, कार्यक्रम, निर्देशिकाको अभिमुखीकरण • शैक्षिक मापदण्ड, सामग्री, प्रारूप, निर्देशिका, कार्यविधि विकास तथा अभिमुखीकरण • प्रादेशिक योजना निर्माण अध्याधिक • कार्यक्रम व्यवस्थापन, अनुगमन तथा मूल्यांकन <p>५. राष्ट्रिय परीक्ष बोर्ड (कक्षा १० परीक्षा सञ्चालन)</p> <p>६. प्राविधिक शिक्षा तथा व्यवसायिक तालीम परिषदको तलब तथा अन्य खर्च</p>	<ul style="list-style-type: none"> • प्रारम्भिक बाल विकास सहजकर्ता पारिश्रमिक • COVID-19 मा सिकाइ प्रवर्द्धन कार्यक्रम तथा विद्यालय कर्मचारी व्यवस्थापन • भौतिक पुर्वाधार निर्माण अनुदान • निशुल्क पाठ्यपुस्तक अनुदान • विद्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन अनुदान • शैक्षिक पहुँच, अनौपचारिक तथा वैकल्पिक शिक्षा • गुणस्तर सुदृढीकरण एवम् कार्यसम्पादन प्रोत्साहन • स्थानिन्तरी प्याड व्यवस्थापन • प्रति विद्यार्थी लागतका आधारमा शिक्षण सिकाइ • विद्यार्थीहरूका लागि छात्रबृत्ति <p>२. सबैका लागि शिक्षा आधारभूत तह</p> <ul style="list-style-type: none"> • आधारभूत तह तथा राहत अनुदान शिक्षक तलब <p>३. सबैका लागि शिक्षा: माध्यमिक तह:</p> <ul style="list-style-type: none"> • तलब अनुदान <p>४. दूरद्विपीडित परिवार शिक्षा कार्यक्रम (शहिद प्रतिष्ठान मार्फत संचालन हुने)</p>	<p>व्यवस्थापन अनुदान आदि</p>
१३	<p>संघीय मामिला तथा</p>	<p>१. झोलुङ्गे पुल क्षेत्रगत कार्यक्रम</p> <p>२. ग्रामीण पहुँच कार्यक्रम (सडक निर्माण)</p> <p>३. ग्रामीण जलश्रोत व्यवस्थापन परियोजना (पानी घट्टा;</p>	<p>१. झोलुङ्गे पुल क्षेत्रगत कार्यक्रम</p> <p>२. ग्रामीण पहुँच कार्यक्रम (सडक निर्माण)</p> <p>३. ग्रामीण जलश्रोत व्यवस्थापन परियोजना (पानी घट्टा;</p>

<p>सामान्य प्रशासन मन्त्रालय</p>	<p>परियोजना</p> <p>४. राष्ट्रिय ग्रामीण यातायात सुदृढीकरण कार्यक्रम</p> <p>५. स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान</p>	<p>खानेपानी, जिविकोपार्जन पूर्वाधारसहयोग (Polyhouse, Collection Centre, Rustichouse, Cold store etc); संस्थागत शौचालय निर्माण, CCA/DDR पूँजीगत सुधार; ग्रामीण जलश्रोत व्यवस्थापन परियोजनाको कर्मचारी, अन्य खर्च र तालीम गोष्ठी; गाउँपालिका जलश्रोत अधिकृत परिचालन खर्च; सचेतना र सशक्तिकरण;</p> <p>४. ग्रामीण सामुदायिक पूर्वाधार विकास कार्यक्रम</p> <p>५. तराई मधेश समृद्धि कार्यक्रम (सडक, विद्यालय भवन, सामुहिक आवास आदि)</p>	<p>३. स्थानीयस्तरका सडक पुल तथा सामुदायिक सुधार परियोजना, राष्ट्रिय ग्रामीण यातायात सुदृढीकरण कार्यक्रम, ग्रामीण सामुदायिक पूर्वाधार विकास कार्यक्रम र तराई मधेश समृद्धि कार्यक्रम अन्तर्गतका परियोजनाहरूमा दोहोरोपना छ ।</p>
<p>१४ स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय</p>	<p>१. अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा योजना सुदृढीकरण</p> <p>२. एड्स तथा यौन रोग नियन्त्रण</p> <p>३. एकीकृत महिला तथा प्रजनन् स्वास्थ्य कार्यक्रम</p> <ul style="list-style-type: none"> • बर्थिड सेन्टर स्वास्थ्य उपकरण खरीद • प्रसूति चाप वढी भएका अस्पतालहरूमा एनेस्थेसियोलोजि/ पेडियाटिसियन/ एनेस्थेसिया सहायक करारमा नियुक्ति • २४ घण्टा प्रसूती सेवा संचालन गर्न करारमा स्टाफ नर्स/ midwives नियुक्ति • सेवा प्रदायक करार गरी २४ घण्टा सिइओएनेसी सेवा संचालन (CEONG Fund) 	<p>१. क्षयरोग नियन्त्रण:</p> <ul style="list-style-type: none"> • विश्व क्षयरोग दिवस मनाउने • उपचार केन्द्र औषधि तथा logistics व्यवस्थापन • जोखिमयुक्त क्षेत्रमा माइक्रोस्कोपिक क्याम्प सञ्चालन • आमा समुह तथा स्वयमसेवीका चौमासिक गोष्ठी <p>२. एकीकृत बाल स्वास्थ्य एवं पोषण कार्यक्रम</p> <ul style="list-style-type: none"> • पोषण कार्यक्रम (नेपाल सरकार) • दादुरा रुवेला खोप अभियान • रोटा खोप सुरुवात 	<p>१. एकीकृत महिला तथा प्रजनन् स्वास्थ्य कार्यक्रम: परिवार नियोजन कार्यक्रम</p> <p>२. एकीकृत बाल स्वास्थ्य एवं पोषण कार्यक्रम: पोषण कार्यक्रम</p> <p>३. परिवार नियोजन तथा परिवार स्वास्थ्य कार्यक्रम</p>

<ul style="list-style-type: none"> • प्रजानन स्वास्थ्य सेवा तथा परिवार योजना बारे अपांगता भएका व्यक्ति तथा अपाङ्ग सेवा सम्बन्धित संस्थाहरु सँग अन्तर्क्रिया • परिवार नियोजन सेवा केन्द्रहरुको सुदृढीकरण • औषधी पसल तथा pharmacist सँग परिवार नियोजन र परिचार ब्यबस्थापन अभिमुखिकरण • किशोरकिशोरी कार्यक्रमको योजना तथा समीक्षा • ASRH certification अभिमुखिकरण कार्यक्रम • प्रजानन स्वास्थ्य रूणता, पाठेघर खस्ने समस्याको जाच शिबिर तथा कन्जरभेतिभ म्यानेजमेन्ट • पाठेघर खस्ने रोगको शल्यक्रियाद्वारा तथा उपचार • स्तन क्यान्सर obstetric fistula र cervical cancer को निसुल्क प्ररिक्षण • जिल्लाहरुमा प्रजानन स्वास्थ्य समन्वय समितीको (DRHCC) पुनर्गठन तथा सुदृढिकरण • PHCORC, VP,RANM सेवा सुदृढीकरण समिक्षा • प्रसुती पश्चात हुने रक्ताश्राव (PPH) रोकथामका लागि मातृ सुरक्षा चक्की अभिमुखीकरण कार्यक्रम • प्रदेश अस्पताल तथा समुदायमा MPDSR तथा birth diffect कार्यक्रमको अनसाइट कोचिङ तथा समिक्षा • MNH सम्बन्धि Onsite coaching mentoring को लागि दक्ष प्रसूति कर्मीहरुलाई क्षमता अभिवृद्धि (Mentor Development) • अस्पतालहरुवाट आकस्मिक रुपमा रेफर 	<ul style="list-style-type: none"> • नियमित तथा पुर्ण खोप दिगोपना र खोप ढुवानी • एकीकृत महिला स्वास्थ्य तथा प्रजनन स्वास्थ्य कार्यक्रम • परिवार योजना तथा प्रजनन स्वास्थ्य औजार/उपकरण खरिद • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रमका लागि व्यक्ति करार • परिवार योजना तथा प्रजनन स्वास्थ्य कार्यक्रम • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम अन्तर्गत आमा सुरक्षा, ANC, न्यानो झोला, Vitamin K Magnesium Sulphate, Calcium Gluconate र निथुल्क गर्भ 	<ul style="list-style-type: none"> • ४. क्षयरोग नियन्त्रण कार्यक्रम • ५. इपिडिमियोलोजि, औलो, कालाज्वार नियन्त्रण तथा प्राकृतिक प्रकोप व्यवस्थापन कार्यक्रम • ६. उपचारात्मक सेवा • ७. आयुर्वेद सेवा कार्यक्रम
<ul style="list-style-type: none"> • ३. एकीकृत महिला स्वास्थ्य तथा प्रजनन स्वास्थ्य कार्यक्रम • परिवार योजना तथा प्रजनन स्वास्थ्य औजार/उपकरण खरिद • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रमका लागि व्यक्ति करार • परिवार योजना तथा प्रजनन स्वास्थ्य कार्यक्रम • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण • मातृ तथा नवशिशु कार्यक्रम अन्तर्गत आमा सुरक्षा, ANC, न्यानो झोला, Vitamin K Magnesium Sulphate, Calcium Gluconate र निथुल्क गर्भ 	<ul style="list-style-type: none"> • ४. इपिडिमियोलोजी, औलो, कालाज्वार नियन्त्रण तथा प्राकृतिक प्रकोप व्यवस्थापन: • रोकथाम तथा सचेतना कार्यक्रम • नसर्ने रोग सचेतना कार्यक्रम • औलो औषधि छर्ने तथा सचेतना • RRT/CRRT परिचालन; प्रगती समीक्षा • हात्ति पाइने रोग औषधि सेवन कार्यक्रम • ५. अपाङ्गता रोकथाम तथा कुष्ठरोग नियन्त्रण कार्यक्रम: विश्व कुष्ठरोग दिवस तथा अपाङ्गता दिवस, तलब भत्ता • ६. उपचारात्मक सेवा कार्यक्रम: • आधारभूत स्वास्थ्य सेवा औषधि खरीद 	<ul style="list-style-type: none"> • ४. क्षयरोग नियन्त्रण कार्यक्रम • ५. इपिडिमियोलोजि, औलो, कालाज्वार नियन्त्रण तथा प्राकृतिक प्रकोप व्यवस्थापन • ६. उपचारात्मक सेवा कार्यक्रम

	<ul style="list-style-type: none"> • प्रदेश स्तरका अस्पतालहरूमा प्रसुती सेवा प्रदायकहरूलाई अनसाईट कोचिङ कार्यक्रम संचालन (र Skill Lab सामानको खरिद) • समुदायस्तरमा MPDSR कार्यक्रमको विस्तार तथा कार्वान्वयन • PNC कार्यक्रम विस्तार स्थानीय तह क्षमता अभिवृद्धी • MNH सेवा प्रदायक MNH क्लिनिकल Update अभिमुखिकरण कार्यक्रम • DMT/MEC को माध्यमबाट परिवार नियोजन सेवाको सुदृढीकरण • परिवार नियोजन स्थाई बन्धाकरण सेवा • परिवार नियोजन सेवामा प्रदेश तथा स्थानीय स्तरको क्षमता अभिवृद्धिको लागि सार्वजनिक निजी साक्षेदारी अन्तरक्रिया • प्राइभेट अस्पताल तथा medical hospital हरूबाट परिवार योजना सेवा बीस्तार • सेवा प्रदायक करार गरी २४ घण्टा सिइओएनेसी सेवा • प्रजानन तथा परिवार योजना बारे अपांगता भएका व्यक्ति तथा अपाङ्ग सेवा सम्बन्धित संस्थाहरूसँग अन्तर्कृया <p>४. एकीकृत बाल स्वास्थ्य एवं पोषण कार्यक्रम:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SNCU/ NICU सञ्चालन कर्मचारी व्यवस्था, औजार उपकरण खरिद तथा भवन, मर्मत, व्यवस्थापन • RDQA (IMNCI) कार्यक्रम 	<ul style="list-style-type: none"> • औषधिको समुचित प्रयोग peer group discussion • न्यूनतम सेवा मापदण्ड अभिमुखीकरण • सामाजिक व्यवहार परिवर्तन अभियान • औजार, उपकरण, स्वास्थ्य सामग्री खरीद, मर्मत <p>७. प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा:</p> <ul style="list-style-type: none"> • स्वास्थ्य संस्था नभएका वडाहरूमा भवन निर्माण तथा संचालन खर्च <p>९. राष्ट्रिय स्वास्थ्य शिक्षा, सूचना तथा सञ्चार केन्द्र</p> <ul style="list-style-type: none"> • गुणस्तर सुधार, आवधिक प्रतिवेदन, विद्युतीय प्रतिवेदन क्षमता • शहरी स्वास्थ्य केन्द्र, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र स्थापना तथा सञ्चालन <p>संचालन (सुधार) कार्यक्रम</p> <p>१. महामारी तथा रोग नियन्त्रण कार्यक्रम (२०७७-७८ मा थप भएको, कोभिडको सन्दर्भमा)</p> <p>१३. आयुर्वेद चिकित्सालय: तलब भत्ता</p> <p>१४. अस्पताल निर्माण तथा व्यवस्थापन सूचना प्रणाली</p>	
--	---	--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • SNCU/NICU रेकॉर्डिंग रैपोर्टिंग सुदृढिकरण कार्यक्रम • SNCU/NICU मा कार्यरत नर्सिंग स्टाफलाई exposure / तालिम • एभिआर कपर वायर कपर बडी खरीद गर्न प्रदेश मार्फत जिह्लालाई रकम उपलब्ध गराउने • पोषण सूचक रूटीन डाटा सेल्फ एसिस्मेन्ट • पोषण सामग्री ढुवानी • कुपोषण व्यवस्थापन पोषण पुनर्स्थापना गृह सञ्चालन • कोल्डचेन सामग्री मर्मत तथा स्टोर व्यवस्थापन • पोषण तथा खाद्य सुरक्षा निर्देशक समिति, क्लस्टर स्थापना र अभिमुखीकरण • पोषण राष्ट्रिय दिवस, पोषण पेरवी गोष्ठी • शिघ्र कुपोषण एकीकृत व्यवस्थापन कार्यक्रम • IMNCI कार्यक्रम (नवजात शिशु तथा बाल स्वास्थ्य) निरन्तरता • बाल स्वास्थ्य कार्यक्रम समीक्षा ५. इपिडिमियोलोजि, औलो, कालाज्वार नियन्त्रण तथा प्राकृतिक प्रकोप व्यवस्थापन कार्यक्रम ६. अपाङ्ग रोकथाम तथा कुष्ठरोग नियन्त्रण कार्यक्रम ७. अस्पताल निर्माण तथा सुधार तथा व्यवस्थापन प्रणाली ८. राष्ट्रिय स्वास्थ्य शिक्षा, सूचना तथा सञ्चार केन्द्र ९. राष्ट्रिय तालीम कार्यक्रम १०. क्षयरोग नियन्त्रण
--	---

		<p>११. उपचारात्मक सेवा कार्यक्रम १२. नर्सिङ तथा सामाजिक सुरक्षा सेवा कार्यक्रम १३. आयुर्वेद सेवा कार्यक्रम</p>		
१५	श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय	<p>१. रोजगार प्रवर्द्धन कार्यक्रम २. प्रदेश सामाजिक विकास मन्त्रालयहरूलाई विभिन्न कार्यक्रम (कोभिड, छात्रवृत्ति) अनुदान</p>	<p>१. रोजगार प्रवर्द्धन कार्यक्रम २. प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम</p>	<p>१. रोजगार प्रवर्द्धन कार्यक्रम २. रोजगार प्रवर्द्धन कार्यक्रम र प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम</p>
१६	भूमि व्यवस्था, स. ग. नि	-----	<p>१. गरिब घर परिवार पहिचान तथा परिचय पत्र वितरण कार्यक्रम (गरिव लक्षित विशेष कार्यक्रम)</p>	-----
जम्मा कार्यक्रम		<p>मूल कार्यक्रम संख्या: ८७ (भारतमा यस्ता कार्यक्रमको संख्या सन् २०१२ सम्म १४७ रहेकोमा हाल २८ मा ल्याइएको छ)</p>	<p>मूल कार्यक्रम संख्या: ५४</p>	<p>दोहोरोपना/तेहोरोपना संख्या: १८ क. स्थानीय तहको कार्यक्रम संख्यामा दो/तेहोरोपनाको अनुपात: ३३ % ख. प्रदेशको कार्यक्रम संख्यामा दो/तेहोरोपनाको अनुपात: २१ %</p>

५.७ प्रदेशलाई उपलब्ध गराईएको सशर्त अनुदानका कार्यक्रमको औचित्यता सम्बन्धमा

सशर्त अनुदानबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा सञ्चालित उपर्युक्त कार्यक्रमहरू मध्ये करीब एक तिहाई कार्यक्रममा दहोरोपना त छँदैछ । तर अर्को प्रश्न के हो भने कि यी सबै कार्यक्रम सशर्त अनुदान मार्फत नै सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन कि होइनन् । यस सम्बन्धमा तल चर्चा गरिन्छ ।

५.७.१ उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय

यस मन्त्रालय मार्फत आ.व २०७६-७७ मा सशर्त अनुदान मार्फत सञ्चालन गरिएको लघु उद्यम विकास कार्यक्रम आ.व २०७७-७८ मा हटाईएको उपयुक्त छ ।

५.७.२ उर्जा तथा सिचाई मन्त्रालय

यस मन्त्रालय अन्तर्गतका क्रमागत रूपमा आएका सिचाईका कार्यक्रमको लागि सशर्त अनुदान दिइएको देखिन्छ । वस्तुतः यी कार्यक्रमका लागि पनि सशर्त अनुदान दिइ राख्नुपर्ने होइन । यी कार्यक्रमहरू प्रदेशको प्राथमिकता पर्ने नै देखिन्छन् । राष्ट्रिय प्राथमिकतामा पर्ने बाहेकका अन्य कतिपय सिचाईका कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण वर्तमान सन्दर्भमा संघले भन्दा प्रदेशले नै गर्नु बढी व्यवहारिक हुन्छ । यी कार्यक्रमका लागि संघले विगत तीन वर्ष देखि सशर्त अनुदान उपलब्ध गराइसकेको अवस्थामा अब यी कार्यक्रम कुन प्राथमिकता क्रममा पर्ने हुन् भन्ने निर्णय गर्ने स्वायत्तता प्रदेशलाई दिनुपर्छ । कतिपय यस्ता कार्यक्रमको पुनर्संरचान गर्ने, प्राथमिकताक्रम निर्धारण गर्ने वा औचित्यताको आधारमा स्थगित गर्ने लगायतका निर्णय गर्ने जिम्मा प्रदेशलाई नै दिनुपर्दछ । सम्पन्न हुने अवधि धेरै लामो हुने धेरैजसो सिचाई आयोजनाहरूको सन्दर्भलाई समेत ध्यानमा राखी यस्ता कार्यक्रमका लागि सशर्त अनुदानको सट्टा क्रमशः समानीकरण अनुदान मार्फत उपलब्ध गराउँदै जानु उपयुक्त हुन्छ । यी कार्यक्रमका लागि विगत तीन वर्ष देखि सशर्त अनुदान दिइँदैआइएकोले अब प्रदेश सरकारले यी आयोजनाको आवश्यकता र औचित्यता बोध गरिसकेकै हुनुपर्छ । प्रदेशबाट औचित्य स्थापित नहुने तथा प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम छन् भने त्यस्ता कार्यक्रम स्थगित गर्ने हिम्मत पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय प्राथमिकतामा पर्ने बाहेकका यी कार्यक्रममा दिने सशर्त अनुदान प्रत्येक वर्ष घटाउँदै जानु उपयुक्त देखिन्छ ।

नयाँ प्रविधिमा आधारित सिचाई आयोजना र नयाँ प्रविधिमा आधारित नदी नियन्त्रणका कार्यक्रममा प्रदेश तहमा प्रविधि हस्तान्तरण तथा प्राविधिक सहयोग प्रदान गरी यस्ता कार्यक्रम पनि सशर्त अनुदानबाट हटाउन सकिन्छ । मझौला सिचाई आयोजना त प्रदेशको प्राथमिकतामा नै पर्ने हो । मझौला सिचाई आयोजनाहरूको त आयोजना सम्पन्न हुने अवधि पनि धेरै लामो नहुने हुनाले अब देखि यस प्रकारका नयाँ आयोजनाका लागि सशर्त अनुदान नदिने नीति लिनु उपयुक्त हुन्छ । आ.व २०७६-७७ मा यस्ता कार्यक्रमको लागि करीब रु ४ अर्ब भन्दा बढी सशर्त अनुदान उपलब्ध गराईएको छ ।

५.७.३ कृषि तथा पशुपंक्षी विकास मन्त्रालय

यस मन्त्रालय अन्तर्गतका सशर्त अनुदानका कार्यक्रमहरू राष्ट्रिय प्राथमिकता कै कार्यक्रम हुन् । कृषि क्षेत्रका कतिपय कार्यक्रममा प्रदेश र स्थानीय सरकारको ध्यान नपुग्न सक्छ । त्यसैले कृषि तथा पशुपंक्षी सम्बन्धी विकासका कार्यक्रमहरू सशर्त अनुदान मार्फत सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ । तर यसमा पनि सबै कार्यक्रम सशर्त अनुदान नै सञ्चालन नगर्नुपर्ने किसिमका पनि हुनसक्छन् ।

प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण आयोजना तथा साना व्यवसायिक कृषि उत्पादन केन्द्र (पकेट) विकास कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय तह दुवैमा रहेकोले दोहोरोपना छ। प्राङ्गारिक मिसन कार्यक्रम र प्राङ्गारिक खेती प्रवर्द्धन कार्यक्रम (प्राङ्गारीक खेती सम्बन्धी संघसंस्थाहरूको सहकार्यमा) बीच पनि दोहोरोपना छ । कतिपय स्थानीय तहलाई नै हस्तान्तरण गर्नुपर्ने कार्यक्रमहरू पनि प्रदेशबाट कार्यान्वयन भएको देखिन्छ ।

५.७.४ खानेपानी तथा सरसफाई मन्त्रालय

यस मन्त्रालय अन्तर्गतका ५ वटा कार्यक्रम पनि सशर्त अनुदान मार्फत सञ्चालन गर्नेपर्ने कार्यक्रम होइनन् । यी कार्यक्रम पनि क्रमागत आयोजना भएकोले सशर्त अनुदान अन्तर्गत राखिएको भन्ने मन्त्रालयका पदाधिकारीहरूको भनाई छ । जलवायु अनुकूलित वृहत खानेपानी कार्यक्रमको सन्दर्भमा पनि प्रविधि हस्तान्तरण वा प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउँदा मात्र पनि हुन्छ । खानेपानीको समस्या त जनताको दैनन्दिन समस्या भएकोले प्रदेश सरकार यसबाट पछिछन सक्ने वा प्राथमिकतामा नपर्ने भन्ने हुँदैन । तीन वर्षसम्म सशर्त अनुदान अन्तर्गत कार्यान्वयन हुँदै आएका यी आयोजनाहरूको औचित्यता र प्राथमिकताको बोध प्रदेश सरकारले गरिसकेकै हुनुपर्छ । तसर्थ यी कार्यक्रममा जाने सशर्त अनुदान पनि क्रमशः घटाई समानीकरण अनुदानमा समावेस गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ । अब नयाँ यस्ता आयोजनाहरूको लागि सशर्त अनुदान उपलब्ध नगराउने नीति लिनु आवश्यक छ । आ.व २०७७-७८ मा यी कार्यक्रमका लागि रु ३ अर्ब ८५ करोड उपलब्ध गराईएको छ ।

५.७.५ भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात व्यवस्था मन्त्रालय:

यस मन्त्रालयले सशर्त अनुदान मार्फत हाल कार्यान्वयन गरेका कार्यक्रम त प्रदेश कै पनि प्राथमिकतामा पर्ने कार्यक्रम हुनसक्छन् । वस्तुतः यी कार्यक्रमको लागि सशर्त अनुदान दिन आवश्यक छैन । तर क्रमागत आयोजना भएकोले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराइएको हो । राष्ट्रिय प्राथमिकतामा पर्ने बाहेकका अन्य कतिपय सडकका कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण वर्तमान सन्दर्भमा संघले भन्दा प्रदेशले नै गर्नु बढी व्यवहारिक हुन्छ । यी कार्यक्रमका लागि संघले विगत तीन वर्ष देखि सशर्त अनुदान उपलब्ध गराइसकेको अवस्थामा अब यी कार्यक्रम कुन प्राथमिकता क्रममा पर्ने हुन् होइनन् भन्ने निर्णय गर्ने स्वायत्तता प्रदेशलाई दिनुपर्छ । कतिपय यस्ता कार्यक्रमको पुनर्संरचान गर्ने, प्राथमिकताक्रम निर्धारण गर्ने वा औचित्यताको आधारमा स्थगित गर्ने लगायतका निर्णय गर्ने जिम्मा प्रदेशलाई नै दिनुपर्दछ । सम्पन्न हुने अवधि धेरै लामो हुने धेरैजसो सडक आयोजनाहरूको सन्दर्भलाई समेत ध्यानमा राखी यस्ता कार्यक्रमका लागि सशर्त अनुदानको सट्टा क्रमशः समानीकरण अनुदान मार्फत उपलब्ध गराउँदै जानु उपयुक्त हुन्छ । यी कार्यक्रमका लागि विगत तीन वर्ष देखि सशर्त अनुदान दिइँदैआइएकोले अब प्रदेश सरकारले यी आयोजनाको आवश्यकता र औचित्यता बोध गरिसकेकै हुनुपर्छ । प्रदेशबाट औचित्य स्थापित नहुने तथा प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम छन् भने त्यस्ता कार्यक्रम स्थगित गर्ने हिम्मत पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । यस मन्त्रालयका यी कार्यक्रममा करीब रु ६ अर्ब भन्दा बढी रकम सशर्त अनुदान दिइएको छ । राष्ट्रिय प्राथमिकतामा पर्ने बाहेकका यी कार्यक्रममा दिने सशर्त अनुदान प्रत्येक वर्ष घटाउँदै जानु उपयुक्त देखिन्छ ।

आ.व २०७७-७८ मा पोखरा महानगरपालिका स्थित कुनै एउटा अमुक सडकको लागि संघीय सरकारबाट सशर्त अनुदान दिइएको पाइयो । महानगर भित्र पर्ने यस्तो सडकको लागि स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिनु उचित देखिँदैन ।

५.७.६ वन तथा वातावरण मन्त्रालय

वातावरण विभाग अन्तर्गतका शहरी हरित पार्क स्थापना, विश्व वातावरण दिवस मनाउने; सार्वजनिक स्थल, गाउँ, नगर सरसफाई कार्यक्रम सशर्त अनुदान दिने तहका कार्यक्रम होइनन् । यस्ता कार्यक्रम त उप/महा/नगरपालिकाको प्राथमिकता कै कार्यक्रम हुन् । यी विषयसँग सम्बन्धीत कार्यसम्पादनलाई त संघीय सरकारले स्थानीय तहलाई दिने अन्य सशर्त अनुदान तथा कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान दिँदा उत्पादन तहको सूचक (Output Indicators) वा उपलब्धि तहको सूचक (Outcome Indicators) निर्धारण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु उपयुक्त हुन्छ । भारतमा ५० लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएका नगरपालिकाहरूमा वायु गुणस्तर नियन्त्रण सम्बन्धी कार्यसम्पादन प्रगतिलाई सशर्त अनुदानको शर्तको रूपमा राखिएको छ ।

५.७.७ संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यस मन्त्रालय अन्तर्गतका झोलुङ्गे पुल क्षेत्रगत कार्यक्रम, ग्रामीण पहुँच कार्यक्रम, स्थानीयस्तरका सडक पुल तथा सामुदायिक सुधार परियोजना, राष्ट्रिय ग्रामीण यातायात सुदृढीकरण कार्यक्रममा सशर्त अनुदान दिनुपर्ने देखिँदैन । झोलुङ्गे पुल हटाउने प्रधानमन्त्रीको प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदान दिइएको भएपनि यो विषय प्रदेश तथा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने विषय होइन । विगत तीन वर्ष देखि सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन हुँदै आएका यस्ता कार्यक्रमको औचित्यता, आवश्यकता र प्राथमिकताको आधारमा यस्ता कार्यक्रमको पुनर्संरचना, प्राथमिकताक्रम निर्धारण तथा स्थगन गर्ने समेतको निर्णय प्रदेशलाई नै दिनुपर्छ । आ.व २०७६-७७ मा यस मन्त्रालयका लागि दिइएको रू ५ अर्ब १६ करोड मध्ये कम्तीमा पनि रू ४ अर्ब रकम समानीकरण मार्फत उपलब्ध गराउन सकिने देखिन्छ । यी कार्यक्रमलाई पनि आगामी तीन वर्ष भित्रमा क्रमशः समानीकरण अनुदान अन्तर्गत समावेस गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ ।

यस मन्त्रालय अन्तर्गत सञ्चालित यी कार्यक्रममा प्रदेश र स्थानीय तह बीच दोहोरोपना देखिन्छ । ग्रामीण पहुँच कार्यक्रम स्थानीयस्तरका सडक पुल तथा सामुदायिक सुधार परियोजना, राष्ट्रिय ग्रामीण यातायात सुदृढीकरण कार्यक्रम, ग्रामीण सामुदायिक पूर्वाधार विकास कार्यक्रम र तराई मधेश समृद्धि कार्यक्रम अन्तर्गतका परियोजनाहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी तहगत दोहोरोपना (Intergovernmental Level Duplication) छ । त्यस्तै, यी कार्यक्रमहरूमा कार्यक्रमतहको दोहोरोपना (Program Level Duplication) पनि उक्तिकै छ । स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता सुधार र विकास गर्दै यस्ता कार्यक्रम क्रमशः स्थानीय तहको आवश्यकता र प्राथमिकता अनुसार समानीकरण अनुदानबाट कार्यान्वयन हुने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

५.७.८ शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय

यस मन्त्रालय अन्तर्गतका कार्यक्रमहरू बीच दोहोरोपना नदेखिए पनि स्थानीय तहलाई दिनुपर्ने कतिपय कार्यक्रम प्रदेशलाई दिइएको देखिन्छ, जस्तै: विभिन्न छात्रवृत्ति, शिशु विकास कार्यक्रम, विपद व्यवस्थापन अनुदान आदि ।

उपर्युक्त बमोजिम सशर्त अनुदान दिनुपर्ने प्रकृतिका क्रमागत कार्यक्रमबाट करीब रू १६ अर्ब रकम सशर्तबाट समानीकरणमा राख्न सकिने देखिन्छ । आ.व २०७६-७७ मा उपलब्ध गराईएको कुल समानीकरण रकम रू ५१ अर्ब ३३ करोडमा यो करीब ३१ प्रतिशत हो । यसरी संघले प्रदेशलाई उपलब्ध गराएको करीब ३० प्रतिशत सशर्त अनुदानलाई आगामी ५ वर्षको अवधिमा प्रत्येक वर्ष कम्तीमा करीब ३ प्रतिशत सशर्त अनुदान

रकम करीब १७ देखि २० प्रतिशतले घटाउनु उपयुक्त देखिन्छ । यी कार्यक्रमका लागि उपलब्ध गराईदै आइएको सशर्त अनुदान रकम समानीकरणमा समावेस गरिएको जानकारी प्रदेशहरूलाई दिन सकिन्छ ।

५.८ संघीय सरकारले निर्धारण गरेका शर्तहरू

संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा कार्यविधिगत (Procedural) तथा सारवान शर्तहरू (Substantive Conditions) निर्धारण गरेको देखिन्छ । यी दुवै शर्तहरू त्यति कडा खालका (Stringent) छैनन् । सारवान शर्तमा शिक्षा मन्त्रालय तर्फ नगन्य मात्रामा नतीजामूलक शर्तहरू पनि निर्धारण गरेको देखिन्छ । विभिन्न मन्त्रालयहरूले निर्धारण गरेका शर्तहरू तालिका-१३ मा दिइएको छ

तालिका-१३

क. स्वास्थ्य मन्त्रालयले प्रदेश र स्थानीय तहको सशर्त अनुदानका लागि निर्धारित शर्तहरू

सिं	शर्तको विवरण	शर्तका किसिम
१.	अर्थ मन्त्रालयले सशर्त अनुदान अन्तर्गत स्वास्थ्य क्षेत्रका लागि विनियोजित अनुदानका कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा सम्बन्धीत स्थानीय तहले आफू अन्तर्गत रहेका कार्यक्रमहरू यस मार्गनिर्देशन अनुरूप खर्च गर्नुपर्नेछ । साथै अर्थ मन्त्रालयद्वारा जारी गरिएको "स्थानीय तहमा बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक व्यवस्थापन तथा सम्पत्ति हस्तान्तरण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७४" अनुरूप हुने गरी गर्नुपर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
२.	स्थानीय तहलाई विनियोजन बजेटमध्ये आनिवार्य दायित्वलाई प्रथम प्राथमिकतामा राखी सेवा सञ्चालन गर्नुपर्नेछ । अनिवार्य दायित्व भन्नाले स्थानीय तह अन्तर्गत परेका स्वास्थ्य चौकी, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र, अस्पताल, आयुर्वेद औषधालय, जिल्ला आयुर्वेद स्वास्थ्य केन्द्रहरूको कर्मचारीहरूको तलव भत्ता तथा अन्य सुविधा, संस्था सञ्चालनको लागि आवश्यक खर्च पर्दछन् ।	सारवान शर्त
३.	स्थानीय तहमा स्वास्थ्य कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा सशर्त अनुदानको रूपमा बजेट सहित उल्लिखित कृयाकलापहरूलाई सम्बन्धीत कार्यक्रमहरूको मर्म अनुरूप स्थानीय आवश्यकता र औचित्यताको आधारमा समायोजन गरी सञ्चालन गर्न सकिनेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
४.	यस निर्देशिकामा निर्दिष्ट कार्यक्रमको अतिरिक्त स्थानीयस्तरमा थप बजेट जुटाई स्वास्थ्य सेवाका कार्यक्रम विस्तार गर्न सकिनेछ ।	सारवान शर्त
५.	सबै किसिमका खरीद सम्बन्धी कार्यहरू सार्वजनिक खरीद ऐन र नियमावली तथा प्रचलित अन्य कानून अनुसार गर्नुपर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
६.	केन्द्रीयस्तरबाट आपूर्ति नभएका तर यस निर्देशिकामा व्यवस्था भएका फारमहरूको छपाई खर्च विनियोजन बजेट तथा स्थानीयस्तरमा श्रोत जुटाई व्यवस्थापन गर्नुपर्नेछ ।	सारवान शर्त
७.	कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा आवश्यक पर्ने कार्यक्रम सम्बन्धी निर्देशिकाहरू स्वास्थ्य मन्त्रालयको वेवसाईट वा सम्बन्धीत जिल्ला स्वास्थ्य कार्यालयको समन्वयमा प्राप्त गर्न सकिनेछ ।	सूचना
८.	विगत देखि नै अनलाईन प्रतिवेदन गर्ने गरेका स्वास्थ्य संस्थाहरूबाट अनलाईन प्रतिवेदन नै गर्न लगाउने । त्यसो नगरेका स्वास्थ्य संस्थाहरूले नियमित रूपमा HMIS र LMIS मार्फत सम्बन्धीत पालिकामा प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुका साथै पालिकास्तरमा खटिएका स्वास्थ्यकर्मी मार्फत पालिका अन्तर्गतका स्वास्थ्य संस्थाको प्रतिवेदन संकलन गरी एक प्रति जि.स्वा.कामा पठाउने । विश्लेषण गरिएको तथ्याङ्क आवश्यकतानुसार जिल्ला स्वास्थ्य कार्यालयबाट प्राप्त गर्न सकिनेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
९.	वेवसाईटमा प्रकाशित कार्यक्रम विवरण अनुसार सशर्त अनुदान अन्तर्गतका केहि कृयाकलापहरू वैदेशिक श्रोत उल्लेख गरिएको भएता पनि अर्थ मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित स्थानीय तहको रातो कितावमा सशर्त अनुदानका सम्पूर्ण कृयाकलापहरू नेपाल सरकारको श्रोतबाट विनियोजन भएको व्यहोरा जानकारी गराइन्छ ।	सूचना जानकारी
१०.	स्वास्थ्य मन्त्रालयले कार्यक्रम सञ्चालन सम्बन्धी समष्टीगत मार्गचित्र समेत निर्धारण गरेको छ ।	जानकारी

ख. शिक्षा मन्त्रालयले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि निर्धारण गरेका शर्तहरू

सि नं	शर्त/कार्यक्रम कार्यान्वयन मार्गदर्शन	शर्तका किसिम
१	स्थानीय तहले सशर्त अनुदानबाट विद्यालयमा हुने कृयाकलापगत बजेट विद्यालयबाट आवश्यक विवरण लिई खातामा निकास्या दिने । सो को खर्चको फाँटवारी बील भर्पाई विद्यालयमा प्रमाणित गरी अभिलेख राख्ने व्यवस्था मिलाउने	कार्यविधिगत शर्त
२	स्थानीय तह र प्रदेशलाई उपलब्ध सशर्त अनुदान यस कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा कृयाकलाप उपकृयाकलापका रूपमा राखिएको छ । उक्त कृयाकलापहरू अद्यावधिक शैक्षिक तथ्याङ्कका आधारमा चौमासिक रूपमा बजेट निर्धारण गरी कार्यान्वयन गर्ने ।	कार्यविधिगत शर्त
३	विद्यालय क्षेत्र विकास कार्यक्रमको वित्तीय प्रवन्ध नतिजामा आधारित सूचक DLI (Disbursement Linked Indicator) मा आधारित छ । कार्यक्रमहरूको प्रगतिको आधारमा वैदेशिक अनुदान तथा ऋण शोधभर्ना हुने भएकोले सो अनुदान प्राप्त गर्ने विद्यालयको नामनामेसी सहितको विवरण चौमासिक तथा वार्षिकरूपमा अनिवार्य रूपमा यस केन्द्रको योजना तथा अनुगमन शाखामा पठाउने ।	सारवान शर्त
४	स्थानीय तथा प्रदेश सरकारले सशर्त अनुदानमा हस्तान्तरित कार्यक्रम र बजेटलाई आफ्नो नीति, कार्यक्रम र बजेटमा अनिवार्य रूपले समावेश गर्ने । उक्त कार्यक्रमहरूमा आवश्यकता अनुसार आफ्नो श्रोतबाट बजेट थप गरी कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सकिनेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
५	स्थानीय तहमा वित्तीय हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम यस केन्द्रमा भएको वेवसाइटमा रहेको पत्रमा उल्लिखित भौतिक लक्ष हासिल गर्ने गरी कार्यान्वयन गर्ने ।	सारवान शर्त
६	स्थानीय तहका लागि निर्धारण हुने विद्यालयबाट भरिने शैक्षिक तथ्याङ्क (IEMIS) मा आधारित हुने व्यवस्था छ । विद्यालयबाट तथ्याङ्क नभरेको\अद्यावधिक नगरेका कारणबाट स्थानीय तहले पाउने अनुदानमा फरक पर्न जाने भएकोले आफ्नो माताहतका विद्यालयहरूलाई IEMIS अनिवार्य रूपले भर्ने\अद्यावधिक गर्न लगाउने । प्राप्त सशर्त अनुदान विद्यालयलाई निकास्या दिँदा अद्यावधिक शैक्षिक तथ्याङ्क २०७७ लाई आधार लिने । यस कार्यमा शिक्षा विकास तथा समन्वय इकाइले सहजीकरण गर्नुपर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
७	सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु भन्दा पहिले नै स्थानीय तहबाट स्थलगत निरीक्षण गरी विद्यालय सञ्चालनको अवस्था, तोकिएबमोजिमको संख्यामा विद्यार्थी नियमित रूपमा अध्ययनरत रहेको यकिन गर्ने,	कार्यविधिगत शर्त
८	प्रदेश सामाजिक विकास मन्त्रालयले सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त सशर्त अनुदानका कृयाकलापहरूलाई आफ्नो माताहतका निकायहरूको कार्य जिम्मेवारी अनुसार कार्यान्वयनका लागि कार्यक्रम तथा अख्तियारी उपलब्ध गराउने ।	कार्यविधिगत शर्त
९	सशर्त अनुदान अन्तर्गत स्थानीय तहमा प्राप्त भएका विद्यालय भौतिक सुविधा विस्ता कार्यक्रमको रकमबाट कन्टिन्जेन्सी रकम कट्टा गर्न पाइने छैन । विद्यालयलाई भौतिक सुविधा विस्तारका लागि तोकिएको सशर्त अनुदान रकम अपर्याप्त भएमा स्थानीय	सारवान शर्त

	तहले स्वीकृत लागत अनुमानका आधारमा आफ्नो श्रोतबाट थप गर्न सक्नेछ । निर्माण कार्यको प्राविधिक सुपरिवेक्षण तथा प्रशासनिक अनुगमन गर्नु स्थानीय सरकारको दायित्व हुन्छ।	
	आर्थिक अनुशासन तथा वित्तीय प्रतिवेदन:	
१०	एउटा सब-बजेट उपशिर्षकमा विनियोजन भएको रकम अर्को सब-बजेट उपशिर्षकमा खर्च नगर्ने, स्वीकृत नमर्सको परिधिभित्र रहेर कार्यक्रम कार्यान्वयन पुस्तिकामा उल्लेख गरिएका आधार र प्रकृया अनुरूप खर्च लेख्ने व्यवस्था मिलाउने ।	सारवान शर्त
११	विद्यालय क्षेत्र विकास योजनाका संयुक्त वित्तीय साझेदार (Joint-Financing Partners) सँग नेपाल सरकारले गरेको संझौतामा आयोजना कार्यान्वयन गर्ने (Implementing Agency) निकायले प्रत्येक चौमासिक सकिएको ४५ दिन भित्र वित्तीय अनुगमन प्रतिवेदन (Financial Monitoring Report-FMR) पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । सो व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न प्रत्येक स्थानीय तहले चौमासिक अवधि समाप्त भएको १५ दिन भित्र सम्बन्धीत कोलेनिकामा मलेप फारम नं २७५ को अनुसूची ७ र ८ बमोजिम प्रतिवेदन गर्ने र सोको एक एक प्रति शिक्षा तथा मानव विकास श्रोत केन्द्र तथा सम्बन्धीत शिक्षा विकास तथा समन्वय इकाइमा पठाउनुपर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
१२	सबै प्रदेश सरकार\स्थानीय तहले वित्तीय हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदानका कार्यक्रमहरूको महालेखापरीक्षक कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराई लेखापरीक्षण प्रतिवेदन केन्द्रमा उपलब्ध गराउने ।औल्याइएका बेरुजु समयमा नै फर्यौट तथा संपरीक्षण गराई सो को नियमित रूपमा केन्द्रलाई जानकारी गराउने ।	कार्यविधिगत शर्त
१३	माथि २ र ३ बमोजिमको कार्य नगरेका कारण वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको सोधभर्ना हुन नसकेमा वा दातृ निकायलाई अयोग्य खर्च (In-eligible Expenditure) फिर्ता गर्नुपरेमा सम्बन्धीत प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहको आगामी आर्थिक वर्षको वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट कट्टा गर्न केन्द्रले अर्थ मन्त्रालयमा अनुरोध गरी पठाउनेछ ।	सारवान शर्त
१४	संघीय सरकारबाट सशर्त अनुदानका रूपमा प्राप्त बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्दा नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयबाट स्वीकृत खर्च गर्ने मापदण्डका आधारमा खर्च गर्ने । प्रदेश स्तरका शिक्षा तालीम केन्द्रले तालिम सञ्चालन गर्दा साविकको शैक्षिक जनशक्ति विकास केन्द्रका लागि स्वीकृत नमर्स अनुसार खर्च गर्ने ।	सारवान खर्च
१५	स्थानीय तहले विद्यालयमा जाने सबै प्रकारका अनुदानहरूलाई प्रभावकारी तथा सक्षम रूपमा कार्यान्वयन गर्न अनुदान व्यवस्थापन प्रणाली बमोजिम देहाय अनुसार अनुदान निकास र कार्यान्वयन गर्ने:	
	क. विद्यालयलाई निकास गर्दा यस पुस्तिकामा उल्लेख भएका मापदण्ड तथा प्रकृया अनिवार्य रूपमा परिपालना गर्ने	कार्यविधिगत र सारवान शर्त
	ख प्रत्येक विद्यालयले बजेट निकास माग गर्दा अधिल्लो आ.व वा चौमासिकमा निकास भएको बजेटको प्रगति विवरण स्थानीय तहमा अनिवार्य रूपमा पेश गर्ने	कार्यविधिगत शर्त

	ग स्थानीय तहले विद्यालयमा बजेट निकासी गर्दा विद्यालयबाट पेश हुने प्रगति विवरणलाई समेत आधार बनाउनु पर्नेछ ।	सारवान
१६	प्रत्येक प्रदेश तथा स्थानीय तहले सशर्त अनुदानका रूपमा वित्तीय हस्तान्तरण भएका कार्यक्रमहरूको चौमासिक रूपमा अनुसूची ११ को कृयाकलापगत प्रगति प्रतिवेदनका अतिरिक्त तपसिल अनुसारका विषयको प्रगति विवरणको Hard Copy र Soft Copy यस केन्द्रमा अनिवार्य रूपले पठाउनु पर्नेछ । यस कार्यमा शिक्षा विकास तथा समन्वय इकाइले विशेष समन्वय र सहजीकरण गर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
	<p>७.१ सशर्त अनुदानका अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट चालु आवका लागि तय भएका कार्यक्रमहरू (प्रदेश तथा स्थानीय तह)</p> <p>७.२ प्रदेश शिक्षा तालिम केन्द्रबाट सञ्चालन भएका आधारभूत तथा माध्यमिक तह तर्फ अङ्ग्रेजी, विज्ञान तथा गणित विषयका शिक्षक, तालिम प्राप्त शिक्षकको तह, विद्यालय र विषय खुल्ने नामनामेसी विवरण (प्रदेश तह)</p> <p>७.३ स्थानीय तह भित्रका विद्यालयमा शिक्षकको समयावधि (Teacher's Time on Task-TST) सुधार कार्यक्रम लागु भएको तथा सोको अनुगमनको अवस्था सहितको स्थानीय तहको प्रतिवद्धता (स्थानीय तह)</p> <p>७.४ शिक्षक दरवन्दी मिलानको प्रगति विवरण (प्रदेश तह, जिल्ला तथा स्थानीय तह)</p> <p>७.५ गणित, विज्ञान र अङ्ग्रेजी विषयका लागि कृयाकलापमा आधारित सामग्री (Kits) अनुदान प्राप्त गर्ने विद्यालयको नाम तथा ठेगाना (स्थानीय तह)</p> <p>७.६ सार्वजनिक खरीद तथा लेखा व्यवस्थापन तालिम प्राप्त शिक्षकको विवरण (तालिम प्राप्त शिक्षकको नाम, तालिम सञ्चालन भएको मिति, तालिम अवधि, विद्यालयको नाम खुल्ने विवरण): स्थानीय तह</p> <p>७.७ तोकिएको सूचाङ्कको आधारमा कार्यसम्पदन सम्पन्न गर्ने विद्यालयलाई कार्यसम्पदनमा आधारित अनुदान () प्राप्त गर्ने विद्यालयको नाम र ठेगाना (स्थानीय तह)</p> <p>७.८ शिक्षक दरवन्दी तथा शिक्षक अनुदान प्राप्त नगरेका आधारभूत सामुदायिक विद्यालयलाई एकमुष्ट अनुदान प्राप्त गर्ने विद्यालयको नाम र ठेगाना (स्थानीय तह)</p> <p>७.९ सशर्त अनुदानमा वित्तीय हस्तान्तरण भएका कृयाकलाप अन्तर्गतको उपकृयाकलापहरूको विद्यालयमा भएको निकासी खुल्ने बुलेटिन, निकास सिट वा निकासी पत्र (स्थानीय तह)</p> <p>७.१० प्रारम्भिक पढाइ सिप कार्यक्रम लागु भएका जिल्लाका विद्यालयमा न्यूनतम प्याकेज अन्तर्गतका सामग्री (अभ्यास पुस्तिका लगायतका प्रयोग गर्ने विद्यालयको नामावली (स्थानीय तह)</p> <p>७.११ माध्यमिक तह तर्फ अङ्ग्रेजी, गणित, विज्ञान विषय शिक्षणका लागि शिक्षण सहयोग अनुदान प्राप्त गर्ने विद्यालयको नामावली (स्थानीय तह)</p> <p>७.१२ विज्ञान प्रयोगशाला, ICT ल्याब, पुस्तकालय भई सञ्चालनमा रहेका नमुना विद्यालयको नामावली (स्थानीय तह)</p> <p>७.१३ स्थानीय तहको शिक्षा शाखा प्रमुखको नामनामेसी विवरण (शिक्षा विकास तथा समन्वय इकाइ)</p>	कार्यविधिगत तथा सारवान शर्त

ग. महिला, बालबालिका तथा समाज कल्याण मन्त्रालय

यस मन्त्रालयले निर्धारण गरेका शर्तहरू यसप्रकार छन्:-

१. लैङ्गिक हिंसा निवारण कोष स्थापना तथा विस्तार गर्नुपर्ने ।
२. तथ्याङ्क संकलन तथा अद्यावधिक गरी महिला, बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिक मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने ।
३. सचेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने ।
४. वृद्धाश्रम सञ्चालन तथा भवन निर्माण समेत गरेको हुनुपर्ने ।
५. दिवा सेवा लगायतका कार्यक्रम भएको हुनुपर्ने ।
६. अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूलाई सहायक सामग्री उत्पादन तथा वितरण भएको हुनुपर्ने ।
७. अपाङ्गता अधिकार सम्बन्धी क्षमता विकास तथा सशक्तिकरण भएको हुनुपर्ने ।
८. गरीब तथा अनाथ बालबालिका उद्धार भएको हुनुपर्ने ।
९. यौनिक तथा अल्पसंख्यकहरूको सशक्तिकरण गर्ने ।
१०. लैङ्गिक हिंसा तथा मानसिक सन्तुलन गुमाएकाहरूलाई अल्पकालीन स्याहार गर्नका लागि भवन निर्माण भएको हुनुपर्ने ।
११. महिला सशक्तिकरणका लागि छात्राहरूको लागि मिनी संसद कार्यक्रम सञ्चालन भएको हुनुपर्ने ।
१२. लैङ्गिक हिंसा निवारण कोष स्थापनाले निरन्तरता पाएको हुनुपर्ने ।
१३. प्रदेशमा लैङ्गिक हिंसा प्रभावित दीर्घकालीन पुनर्स्थापना केन्द्र सञ्चालन भएको हुनुपर्ने ।
१४. सडक बालबालिका व्यवस्थापन भएको हुनुपर्ने ।
१५. अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूलाई सहायक सामग्री उत्पादन तथा वितरण भएको हुनुपर्ने ।
१६. जेष्ठ नागरिकमा भएको ज्ञान, सीप अन्तरपुस्ता हस्तान्तरण तथा भवन निर्माण समेत भएको हुनुपर्ने ।
१७. तथ्याङ्क संकलन तथा अद्यावधिक गरेको हुनुपर्ने ।

उपर्युक्त शर्तहरू स्पष्ट र मापनयोग्य छैनन् । कार्यक्रमको उद्देश्य र नतीजालाई नै शर्तको रूपमा राखिएको छ । कार्यविधिगत शर्त एउटा पनि नहुनु उपयुक्त होइन । समग्रमा यी शर्तहरू नै होइनन् । मन्त्रालयले शर्त निर्धारणमा ध्यान दिएको देखिएन ।

घ. अर्थ मन्त्रालयको २०७७-०७८ को अख्तियारीमा सशर्त सम्बन्धी प्रावधान

१. विषयगत मन्त्रालयले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यान्वयन हुने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान अन्तर्गत सञ्चालन हुने आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको अध्यावधिक अभिलेख राख्ने । सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको अध्यावधिक अभिलेख राख्ने । सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने आयोजना कार्यक्रमको लागि थप बजेट माग गर्दा विषयगत मन्त्रालय मार्फत अर्थ मन्त्रालयमा पठाउने व्यवस्था मिलाउने, (कार्यविधिगत शर्त)
२. विनियोजन ऐन २०७७ बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयन गर्दा थप रकम आवश्यक भएमा सशर्त अनुदानमा हस्तान्तरण हुँदाका बखतका साविकका आयोजनाको शुरु संझौता बमोजिमको रकम, थप रकम माग गरेको दिनसम्मको खर्च, आयोजना सम्पन्न हुने मिति र आवश्यक पर्ने थप रकम सहित त्यस्तो आयोजना कार्यक्रमको कार्यप्रगतिको आधारमा मात्र थप रकम माग गर्ने व्यवस्था मिलाउने, (कार्यविधिगत शर्त)

३. प्रदेश वा स्थानीय तहमा सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयनको लागि द्विविधा पर्न गएमा समस्याको निराकरण गर्ने गराउने व्यवस्था मिलाउने, **(कार्यविधिगत शर्त)**
४. अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमार्फत प्रदेश वा स्थानीय तहमा सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा खर्चका स्वीकृत मापदण्ड र कार्यविधि सम्बन्धीत प्रदेश र स्थानीय तहमा उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउने, **(कार्यविधिगत शर्त)**
५. अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ (२) बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले आयोजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक शर्त तोक्नेछ र सम्बन्धीत प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यस्तो शर्तको पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था भए बमोजिम वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजना कार्यान्वयन गर्दा दातृ निकायसँग गरेको वित्तीय संज्ञौता तथा आयोजना कार्यान्वयन निर्देशिकामा भएका व्यवस्थाहरू पालना गर्ने गराउने, **(कार्यविधिगत शर्त+ दातृ निकायसँगको संज्ञौता सारवान पनि हुन सक्ने)**
६. प्रदेश वा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानमा समावेश भएको वैदेशिक श्रोत तर्फको खर्चको विवरण तत्काल प्राप्त गरी शोधभर्ना माग गर्ने र यसको अभिलेख राख्ने व्यवस्था अनिवार्य रूपमा पालना गर्ने गराउने, **(कार्यविधिगत शर्त)**
७. वैदेशिक सहायता समावेश भएको सशर्त अनुदानका कार्यक्रमका हकमा अन्य विषयको अतिरिक्त वित्तीय संज्ञौता र आयोजना कार्यान्वयन निर्देशिकामा भएका व्यवस्था कार्यान्वयनको शर्तको रूपमा रहनेछन् । उक्त संज्ञौता तथा निर्देशिका बमोजिमको व्यवस्था कार्यान्वयन नहुँदा खर्चको शोधभर्ना दातृ निकायबाट नहुने भएकोले उक्त व्यवस्था अनिवार्य पालना गरी गराई शोधभर्ना दिने व्यवस्था मिलाउने । संज्ञौता र निर्देशिकाको कागजात सम्बन्धीत प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने, **(कार्यविधिगत शर्त)**
८. सशर्त अनुदानमा विनियोजित रकम प्रतिवद्ध खर्चका लागि पर्याप्त छुट्याई तोकिएका कार्यक्रमका लागि खर्च गर्नुपर्नेछ । आर्थिक वर्ष भित्र खर्च भई बाँकी रहेको रकम सोही आर्थिक वर्षभित्र फिर्ता गर्नुपर्नेछ । **(सारवान शर्त)**

ड. अर्थ मन्त्रालयको बजेटको अर्धवार्षिक समीक्षाबाट

१. सशर्त अनुदानको एक चौथाई रकम महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले प्रदेश तथा स्थानीय सञ्चित कोषमा साउन १ गते र बाँकी रकम खर्च विवरणका आधारमा चौमासिक रूपमा उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरिएको । **(कार्यविधिगत)**
२. सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानको रकम असार मसान्तसम्म खर्च नभई बचत भएमा सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय मार्फत संघीय संचित कोषमा दाखिला गर्ने व्यवस्था मिलाईएको र यसरी दाखिला हुनु पर्ने रकम दाखिला नभएमा अर्को वर्ष हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट समायोजन गरिने व्यवस्था गरिएको । **(सारवान)**
३. तलव भत्ता बाहेक सशर्त अनुदानको रकम उद्देश्यमा फरक नपर्ने गरी मात्र कार्यक्रम संशोधन गर्न सकिने । **(सारवान)**
४. एउटै आयोजना अन्तर्गतको सशर्त अनुदानको रकम खर्चको आधारमा सम्बन्धित मन्त्रालयको सिफारिसमा एक प्रदेशबाट अर्को प्रदेशमा सार्न सकिने व्यवस्था गरिएको । **(सारवान)**

५.९ प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान, कार्यक्रम र शर्त

सबै प्रदेशबाट प्रदेशबाट स्थानीय तहमा गएको अनुदानको विवरण प्राप्त गर्न सकिएन । प्रदेश १, गण्डकी र कर्णाली प्रदेशबाट प्राप्त विवरण तल तालिकामा दिइएको छ । यी प्रदेशहरूबाट स्थानीय तहलाई दिइएको सशर्त अनुदानको परिमाणमा अन्तर देखिन्छ ।

तालिका-१४

प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको सशर्त अनुदान (रु लाखमा)

प्रदेश	२०७६-७६		२०७७-७८	
	विनियोजन	निकासा	विनियोजन	निकासा
प्रदेश १	-	३०९६२.८५	४६७२.४५	-
गण्डकी	४९५	९८२.५	३००	-
कर्णाली	५०००	५०००	६२२०	-

क. प्रदेश १: प्रदेश १ ले आ.व २०७७-७८ मा सशर्त अनुदान मार्फत लैङ्गिक हिंसा निवारण कोष तथा अपाङ्ग रोकथाम तथा पुनर्स्थापनामा सबैभन्दा बढी विनियोजन गरेको छ । त्यस्तै रङ्गशाला, कभर्ड हल, खेल मैदान, स्वास्थ्य, सडक, पदमार्ग जस्ता कार्यक्रममा पनि सशर्त अनुदान विनियोजन गरेको छ ।

आ.व २०७६-७७ मा प्रदेश निर्वाचन क्षेत्र विशेष कार्यक्रम नियमावली, २०७६ अनुरूप वित्त हस्तान्तरण गरिएका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न, निर्वाचन क्षेत्र पूर्वाधार विकास कार्यक्रम सञ्चालन नियमावली, २०७५ बमोजिम वित्त हस्तान्तरण गरिएका आयोजना कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न, एकल महिला तथा लैङ्गिक हिंसा पिडीतको लागि सीप विकास तालिम, प्रारंभिक बाल विकास केन्द्रका सहयोगी कार्यकर्तालाई वार्षिक प्रोत्साहन, एकीकृत सूचना तथा सेवा व्यवस्थापन प्रणाली, जेष्ठ नागरिक दन्त उपहार कार्यक्रम, मन्दिर कम्पाउन्ड वाल तथा तार जाली, सडक स्तरोन्नति, ९० वर्ष माथि जेष्ठ नागरिक सम्मान, सामुदायिक भवन निर्माण, सुस्त मनस्थिति सरोकार समाज भवन निर्माण, विद्यार्थी टिकाउ तथा गुणस्तर अभियान, विद्यार्थी दिवा खाजा टिफिन बढ्दा वितरण, महिला सीप विकास तालिम, विद्यालय भवन निर्माण, पर्यटकीय पूर्वाधार निर्माण, सिचाई, तटबन्ध, चिल्ड्रेन पार्क, कल्भर्ट पुल निर्माण तथा ढल निकास, बजार पूर्वाधार तथा शौचालय निर्माण, ग्रामीण विद्युतीकरण; शैक्षिक सामग्री, स्यानेटरी प्याड र पोषण कार्यक्रम, युवा क्लब भवन निर्माण, वासु शाक्य स्मृति प्रतिष्ठान, खानेपानी आदि ।

ख. गण्डकी प्रदेश: यस प्रदेशले फोहोर मैला संकलन केन्द्र, वधशाला स्थापना, अस्पताल भवन, खानेपानी आयोजना, स्वास्थ्य चौकी तथा गुम्बा निर्माण, खेलकुद स्टेडियम, फुटबल ग्राउण्ड जस्ता कार्यक्रमका लागि सशर्त अनुदान दिएको देखिन्छ ।

ग. कर्णाली प्रदेश: कर्णाली प्रदेशले विद्यालय तथा छात्रवास भवन, सामुदायिक भवन, बालगृह भवन, प्रयोगशाला भवन, कभर्ड हल, सिचाई, तटबन्ध, खानेपानी, जलविद्युत मर्मत, ग्रामीण विद्युतीकरण, पहिरो नियन्त्रण, पोखरी निर्माण, धर्मशाला, सडक, कृषि सडक, पर्यटक पदमार्ग, सहकारी अनुदान, सहकारी भवन निर्माण, कपास उत्पादन तथा प्रशोधन केन्द्रलाई अनुदान, विद्यालय फर्निचर तथा कम्प्युटर खरीद जस्ता कार्यक्रमका लागि अनुदान दिइएको देखिन्छ ।

५.९.१ शर्तका प्रकार

तालिका-१५

प्रदेश १ आर्थिक योजना तथा योजना मन्त्रालयले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा निर्धारित गरिएका शर्तहरू

आर्थिक वर्ष २०७५-७६

सि.नं	शर्तको विवरण	शर्तका किसिमहरू
१	प्रचलित संघीय, प्रादेशिक एवं स्थानीय तहको ऐन नियम अनुसार मात्र खर्च गर्नुपर्ने छ ।	समन्वयको औजार (Coordinative Instrument)
२	तोकिएको आयोजना कार्यक्रम बाहेक अन्य कार्यमा खर्च गर्न पाइने छैन ।	सारवान शर्त
३	अनुदानको रकमबाट कार्यान्वयन गर्ने आयोजना तथा कार्यक्रमको आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रचलित कानून बमोजिम गराउनु पर्नेछ ।	समन्वयको औजार (Coordinative Instrument)
४	सशर्त अनुदानको रकम आषाढ मसान्तसम्म खर्च नभई बचत भएमा सम्बन्धीत स्थानीय तहले प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने छ ।	सारवान शर्त
आर्थिक वर्ष २०७६-७७		
१	सशर्त अनुदान बापत हस्तान्तरण गरिएको रकम जुन आयोजना\कार्यक्रमको लागि प्राप्त भएको हो, सोहि आयोजना वा कार्यक्रममा मात्र खर्च गर्नुपर्ने छ ।	
२	तोकिएको कृयाकलापको लागि सशर्त अनुदान वापतको रकम प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय\प्रदेश लेखा इकाई कार्यालय मार्फत हस्तान्तरण गरिने छ ।पहिलो किस्ताको खर्चको विवरण प्राप्त भएपछि प्रचलित कानून अनुसार बाँकी किस्ता स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिनेछ ।	आफ्नै निकायलाई दिइएको निर्देशन हो; दाता सरकारको प्रतिवद्धता पनि हो।
३	स्थानीय तहले सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन गर्ने आयोजना तथा कार्यक्रमको प्रचलित कानून बमोजिम आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनु पर्नेछ ।	समन्वयको औजार (Coordinative Instrument)
४	कार्यसम्पन्न र अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय र प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेश गर्नुपर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त

५	प्रदेश विनियोजन ऐन, २०७५ को दफा ४ को उपदफा (९०) र (९०) अनुसार २०७७ असार मसान्तसम्म खर्च नभई वचत हुने वित्त हस्तान्तरणको रकम प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय मार्फत प्रदेश सञ्चित कोषमा फिर्ता दाखिल गर्नुपर्ने छ । खर्च नभएको रकम फिर्ता दाखिल नभएमा अर्को आ.व. मा हस्तान्तरण हुने वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट कट्टी गरी समायोजन गरिनेछ	सारवान शर्त
६	सशर्त अनुदान मार्फत हस्तान्तरण गरिएको आयोजना\कार्यक्रम उपभोक्ता समितिबाट कार्यान्वयन गर्न पर्ने भएमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट प्रचलित कानून बमोजिम जनसहभागित रकम व्यहोर्ने सुनिश्चित गरेर मात्र उपभोक्ता समितिबाट आयोजना\कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु हुनेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
७	सशर्त अनुदान मार्फत हस्तान्तरण गरिएको आयोजना\कार्यक्रम तथा संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयनमा रहेका आयोजना\कार्यक्रमसँग दोहोरोपना नहुने गरी कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु हुनेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
८	वित्त हस्तान्तरण गरिएका कृयाकलप कार्यान्वयन सम्बन्धी अन्य शर्त तथा कार्यविधि सम्बन्धी व्यवस्था सम्बन्धीत विषयगत मन्त्रालयले तोके बमोजिम हुनेछ ।	यसले प्रदेशको मन्त्रालयहरूले शर्त थप शर्त तोक्न सक्ने व्यवस्था गर्यो ।
९	सशर्त अनुदानको एक तिहाईले हुने रकम प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले सम्बन्धीत स्थानीय सञ्चित कोषमा प्रत्येक आ.वको भाद्र २५ गते दाखिला गर्नेछ ।	आफ्नै निकायलाई दिइएको निर्देशन हो; दाता सरकारको प्रतिवद्धता पनि हो
२	सशर्त अनुदान बापत हस्तान्तरण भएको अनुदान जुन विषय क्षेत्रको योजना वा कार्यक्रमको लागि प्राप्त भएको हो सोहि क्षेत्रको योजान वा कार्यक्रमको लागि मात्र खर्च गर्ने गरी कार्यान्वयन हुने अवधि, कार्यान्वयनको प्रकृया र खर्च अनुमान सहितको कार्ययोजना प्रत्येक आर्थिक वर्षको श्रावण मसान्त भित्र सम्बन्धीत प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा इकाई कार्यालयमा बुझाउनु पर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
३	तोकिए बमोजिम पेश भएको कार्ययोजना अनुसार खर्च भएको रकमको विवरण स्थानीय तहले पौष र बैसाख महिनाको पहिलो हप्ता तथा वार्षिक आर्थिक विवरण आगामी आर्थिक वर्षको श्रावण मसान्तसम्ममा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा इकाई कार्यालयमा बुझाउनु पर्नेछ ।	कार्यविधिगत शर्त
४	माथि उल्लिखित खर्चको विवरणको आधारमा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले बुँदा नं. ५ बमोजिम स्थानीय तहमा	आफ्नै निकायलाई दिइएको निर्देशन हो; दाता सरकारको

	हस्तान्तरण भएको सशर्त अनुदानको पहिलो किस्ता बाहेक बाँकी रकम चौमासिक रूपमा पुष २५ गते र बैशाख २५ गते सम्बन्धीत स्थानीय सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नेछ ।	प्रतिवद्धता पनि हो
५	उपरोक्तानुसारको खर्चको विवरण प्राप्त नभएसम्म सशर्त अनुदान वापतको बाँकी रकम सम्बन्धीत स्थानीय कोषमा दाखिल गरिने छैन ।	कार्यविधिगत शर्त
६	सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदानको रकम आषाढ मसान्तसम्म खर्च नभई बचत भएमा त्यस्तो बचत रकम सम्बन्धीत स्थानीय तहले प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा इकाई कार्यालय मार्फत आगामी आर्थिक वर्षको आश्विन दोस्रो हप्ता भित्र प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिल गर्नु पर्नेछ ।	सारवान शर्त
७	अनुदानको रकम फिर्ता दाखिल नभएमा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयले अर्को वर्ष हस्तान्तरण गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट कट्टा गरी समायोजन गर्न सक्नेछ ।	सारवान शर्त
८	प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहलाई सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान मार्फत स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने आयोजना वा कार्यक्रमको एक पटक ठेक्का बन्दोबस्त भईसकेपछि बचत हुने रकमको पुनः ठेक्का लगाउन पाउने छैन । यसरी बचत हुने रकम सम्बन्धीत स्थानीय तहले प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा इकाई कार्यालय मार्फत सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्नेछ ।	सारवान शर्त

५.९.२ प्रदेशबाट दिइएको सशर्त अनुदानमा हँचुवापन

तीन वटा प्रदेशबाट दिइएको सशर्त अनुदान सम्बन्धी कार्यक्रम हेर्दा कुनै निश्चित सिद्धान्त र मान्यताको आधारमा दिइएको पाईदैन । सशर्त अनुदान कुन उद्देश्य तथा कस्तो कार्यक्रमको लागि प्रदान गर्ने भन्ने ठोस आधार देखिंदैन । प्रदेश १ ले सामाजिक क्षेत्रमा र अन्य प्रदेशले पूर्वाधार विकासमा दिइएको देखिन्छ । स्थानीय तहबाट पटकै रूपमा जे जस्तो कार्यक्रमका लागि बजेट माग हुन्छ सबैलाई खुशी पार्ने उद्देश्यले सशर्त अनुदान दिइएको देखिन्छ । यसरी हँचुवामा दिइएका सशर्त अनुदानको अनुगमन गर्न तथा नतीजा र प्रभावकारीता मापन गर्न समेत समस्या हुने देखिन्छ । सानो-सानो रकमका स्थानीय तह पिच्छे फरक-फरक कार्यक्रमका लागि अनुदान दिइनु उपयुक्त देखिएन । प्रदेश सरकारले सार्वजनिक सेवाको मानदण्ड, बेञ्चमार्क तथा गुणस्तर निर्धारण गरी उक्त मानदण्ड, गुणस्तर तथा बेञ्चमार्क हासिल गर्न वा पूर्वाधारको क्षेत्रमा निश्चित स्तरको विकास गर्न आवश्यक बजेट सशर्त अनुदान मार्फत प्रदान गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

परिच्छेद-६

राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस विश्लेषण

६.१ संघबाट हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा आयोगको सिफारिस

आयोगको संवैधानिक जिम्मेवारीको सम्बन्धमा परिच्छेद-५ मा उल्लेख गरिसकिएको छ । आ.व २०७५-७५ देखि आ.व २०७७-७८ सम्म सशर्त अनुदानको आधार सम्बन्धमा आयोगले गरेका सिफारिसहरू र सो सम्बन्धी सुझावहरू यस प्रकार छन्: -

६.१.१ आ.व २०७५-७६ को लागि आयोगको सिफारिस

आयोगले सिफारिस गरेका प्रत्येक आधार सम्बन्धमा टिप्पणी गरी सुझाव समेत दिइएको छ । आयोगका अधिकांश सिफारिसहरूलाई परिमार्जन गरिएको छ । आयोगका सिफारिस परिमार्जन गर्दा परिमार्जित अंश तथा टिप्पणीलाई बोल्ड अक्षरमा लेखिएको छ, जुन निम्नानुसार छन्:-

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

सुझाव: नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयनमा ल्याउने राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने नपर्ने यकिन गरी नपर्ने भएको अवस्थामा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालन गर्न आवश्यक वित्तीय श्रोत सशर्त अनुदान अन्तर्गत प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउन सक्नेछ ।

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

सुझाव: संविधानको अनुसूचीमा भएको व्यवस्था बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारमा रहने आ.व.२०७५-७६ मा नेपाल सरकारबाट सञ्चालन भई तत्पश्चातका आ.व.मा निरन्तरता दिईदैं आएका कार्यक्रमहरूको आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिने । उक्त कार्यक्रमहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारको समेत प्राथमिकतामा पर्ने भए त्यस्ता कार्यक्रमको लागि दिईदैं आएको सशर्त अनुदानको रकम समानीकरण अनुदान मार्फत दिने व्यवस्था गर्ने । प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता भित्र नपर्ने, तर नेपाल सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने भए मात्र त्यस्ता आयोजना कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

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

- कर्मचारी, शिक्षक, लगायतको तलव/भत्ता लगायत अनिवार्य खर्चका लागि उपलब्ध गराइने अनुदान,
- संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र भित्र रहेका, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि उपलब्ध गराइने अनुदान,
- विगतमा प्रवाह भैरहेका सेवालाई अविच्छिन्न रूपमा निरन्तरता दिनुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि दिइने अनुदान,
- विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका र कार्यान्वयनको चरणमा रहेका विकास आयोजनाहरूलाई पूर्णता दिनको लागि हस्तान्तरण हुने अनुदान,
- बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका कार्यक्रमहरू सञ्चालनका लागि दिइने अनुदान,
- वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान,
- नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि सञ्चालन हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान ।

सुझाव: प्रदेश सरकार र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराइने देहायका अनुदानहरू सशर्त अनुदान अन्तर्गत उपलब्ध गराउनुपर्नेछ ।

- कर्मचारी, शिक्षक, लगायतको तलव/भत्ता लगायत अनिवार्य खर्चका लागि उपलब्ध गराइने अनुदान,
- टिप्पणी: ठीक छ ।**
- संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र भित्र रहेका, प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएपनि प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि उपलब्ध गराइने अनुदान,
 - विगतमा प्रवाह भैरहेका सेवालाई प्रदेश र स्थानीय सरकारले निरन्तरता दिन नचाहेको अवस्थामा वा निरन्तरता दिन चाहे पनि साविक गुणस्तर कायम गर्न नसक्ने अवस्थामा गुणस्तरता अविच्छिन्न रूपमा निरन्तरता दिनुपर्ने भएमा वा उक्त सेवा प्रवाहमा थप विशेष मानक वा गुणस्तर स्थापित गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि सशर्त अनुदान दिने । सेवा प्रवाहको पद्धतिमा सेवाग्राहीको रुची, आवश्यकता र स्थानीय सन्दर्भ अनुसार उक्त पद्धतिमा आवश्यक परिमार्जन गर्नको लागि यस्ता सेवाहरूमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वामित्व स्थापित गर्न समानीकरण मार्फत बजेट उपलब्ध गराउनु उपयुक्त हुन्छ ।
 - विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका र कार्यान्वयनको चरणमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने विकास आयोजनाहरूलाई पूर्णता दिनको लागि सशर्त अनुदान दिने । प्रदेश र स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने त्यस्ता आयोजनाको कार्यान्वयन भने समानीकरण अनुदान मार्फत हुने व्यवस्था मिलाउने ।
 - बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न ।
 - वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान,
 - नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि सञ्चालन हुने कार्यक्रम, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने वा मानक स्थापित गर्नुपर्ने वा विशिष्ट लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान ।

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

सुझाव: उपर्युक्त व्यवस्थाको अतिरिक्त निम्न व्यवस्था गर्ने: -

४.१ महा/उपमहानगरपालिकालाई प्रदुषण (वायु, जल र स्थल प्रदुषण) नियन्त्रण तथा हरियाली प्रवर्द्धन गर्न गरेका प्रयासहरूको उत्पादन तहका सूचक (Output Level Indicators) र प्रभाव तहका सूचकहरू (Outcome Level Indicators) मा गरेको प्रगतिसँग सशर्त अनुदानको ठूलो अंशलाई आवद्ध गर्ने व्यवस्था आगामी आर्थिक वर्ष देखि नै गर्ने ।

४.२ शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि लगायतका कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले विभिन्न कार्यविधि, निर्देशिका र नर्म्सहरू तर्जुमा गरी तिनमा उल्लिखित प्रकृया र व्यवस्थालाई अनदानका शर्तहरूको रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याइएको देखियो । यसरी केन्द्रमा तर्जुमा गरिएका कार्यविधि र पद्धति प्रादेशिक तथा स्थानीय आवश्यकता, कार्यक्रम कार्यान्वयनको सन्दर्भ, संस्थागत तथा वित्तीय क्षमता, कर्मचारी क्षमता, तथा सेवाग्राहीको वास्तविक आवश्यकता, रूची र सहभागितास्तरको सन्दर्भमा के कति अनुकूल छन् छैनन् भन्ने सम्बन्धमा प्रदेश र स्थानीय तहसँग छलफल गरी आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गरेर मात्र त्यस्ता निर्देशिका, कार्यविधि र नर्म्समा उल्लिखित व्यवस्थालाई शर्तको रूपमा लागु गर्न उपयुक्त हुने । वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाको सन्दर्भमा वैदेशिक सहायता संझौतामा उल्लिखित शर्तहरू भने यथावत नै पालना गर्नुपर्नेछ ।

४.३ महिला, बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिक मन्त्रालयले आ.व २०७७-७८ मा शर्त निर्धारण गर्दा कार्यक्रमको उद्देश्य तथा कार्यक्रम सम्पन्न पश्चात हुने भौतिक उपलब्धिलाई नै शर्तको रूपमा राखेको पाइयो । शर्तहरू निर्धारण गर्दा प्रकृया सम्बन्धी सूचक (Process Related Conditions) र नतीजा सम्बन्धी सूचक (Output Related Conditions) निर्धारण नगरी हुँचुवामा शर्त निर्धारण गर्नु उपयुक्त देखिएन । कार्यक्रमको प्रभावकारीता बढाउन प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त छलफल र समझदारीमा क्रमशः नतीजा/प्रभाव सम्बन्धी शर्त निर्धारण गर्ने तर्फ आवश्यक पहल गर्न उपयुक्त देखिन्छ ।

४.४ नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरूले एकतर्फी रूपमा शर्तहरू निर्धारण नगरी प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त छलफल गरेर यथासंभव सहमति कायम गरेर मात्र शर्तहरू निर्धारण गर्नु व्यवहारिक र कार्यान्वयनयोग्य हुने देखिन्छ ।

५. नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण भएका सशर्त अनुदान अन्तर्गत सञ्चालन गरिनुपर्ने कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी तत् तत् तहको हुनेछ; टिप्पणी: ठीक छ ।

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

सुझाव: उपर्युक्त बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्राविधिक सहयोग र सुझाव उपलब्ध गराउनका लागि संघीय सरकारका सशर्त अनुदान दिने मन्त्रालयहरूले स्पष्ट कार्यविवरण, कार्य जिम्मेवारी र जवाफदेहिता उल्लेख गरी सम्पर्क व्यक्ति (Focal Person) सहितको प्राविधिक कर्मचारीहरूको स्थायी संयन्त्र गठन गर्ने ।

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

टिप्पणी: प्रदेश र स्थानीय सरकारले हरेक वर्ष कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा संघीय मन्त्रालयसँग सम्पर्क र समन्वय गर्न संभव हुँदैन; झणझटिलो पनि हुन्छ ।

सुझाव: सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू तर्जुमा गर्दा साविक कार्यक्रमको क्षेत्र, विषयवस्तु र पद्धतिमा तात्त्विक परिमार्जन गर्नुपर्ने भएमा मात्र प्रदेश र स्थानीय सरकारले संघीय विषयगत मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नुपर्नेछ ।

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

टिप्पणी: ठीक छ ।

सुझाव: साथै, नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारको सञ्चित कोषमा आम्दानी नदेखिने गरी कुनैपनि किसिमको सशर्त अनुदान उपलब्ध नगराउने ।

९. सशर्त अनुदान अन्तर्गत सञ्चालन हुने, बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भएका कार्यक्रमहरू सम्पन्न गर्नका लागि आवश्यक पर्ने श्रोतको सुनिश्चितता नेपाल सरकारले गर्नुपर्नेछ । **टिप्पणी:** ठीक छ ।

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

टिप्पणी: ठीक छ ।

११. हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम आयोजनाको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अनुगमन केन्द्रका विषयगत मन्त्रालयबाट गरिनुपर्नेछ । विषयगत मन्त्रालयबाट भएको अनुगमनको आवधिक समीक्षा अर्थ मन्त्रालय तथा अन्तरसरकारी वित्त परिषदमा हुने व्यवस्था गर्ने । स्थानीय र प्रदेश तहबाट भएको भौतिक र वित्तीय प्रगतिका आधारमा नेपाल सरकारले चौमासिक रूपमा अनुदान रकम निकास गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउनुपर्नेछ ।

सुझाव:

११.१ अर्थ मन्त्रीले अध्यक्षता गर्ने अन्तरसरकारी वित्त परिषद राजनीतिक संयन्त्र भएकोले यसलाई प्राविधिक विषयमा सहयोग गर्न तथा अद्यावधिक सूचना उपलब्ध गराउन एउटा दक्ष प्रशासनिक निकाय वा संयन्त्रको आवश्यकता पर्दछ । अर्थ मन्त्रालयको वित्तीय संघीयता समन्वय महाशाखालाई त्यस्तो संयन्त्रको रूपमा विकास गर्नु जरूरी छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनको कार्यमा उक्त महाशाखाको क्षमता विकास गरिनु पर्दछ । यसका लागि उक्त महाशाखाका प्रमुख लगायतका कर्मचारीहरूलाई कम्तीमा दुई वर्षसम्म अन्यत्र सरुवा नगर्ने व्यवस्था गरी संस्थागत सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ । साथै, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनको विषयमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रशिक्षणको व्यवस्था समेत गर्नु आवश्यक छ ।

११.२ हाल सबैजसो शर्तहरू प्रकृत्यासँग सम्बन्धित रहेका, शर्त परिपालनाको प्रभावकारी अनुगमन नभएको, शर्त पालना नभएमा के कस्तो कारवाहि हुने भन्ने व्यवस्था समेत नभएकोले शर्त परिपालना सम्बन्धमा विवादहरू उत्पन्न भएको देखिँदैन । सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न क्रमशः केहि मात्रामा नतीजामा आधारित शर्त निर्धारण गर्ने परंपराको विकास गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ ।

११.३ सशर्त अनुदान हस्तान्तरण अन्तरसरकारी संज्ञौता मार्फत गर्ने व्यवस्था गर्ने । यसरी संज्ञौता गर्नु पर्दा स्वतः दाता सरकार र प्राप्तकर्ता सरकार बीच समझदारी कायम गर्नुपर्ने अवस्था आउँछ । अनुदानको उद्देश्य, प्राप्त गर्नुपर्ने नतीजा, कार्यान्वयन पद्धति, शर्तहरूको व्यवस्था, कार्यान्वयनको अनुगमन, शर्त पालना भए नभएको मूल्याङ्कन विधि, शर्त पालना नभएमा हुने कारवाहि, द्विपक्षीय दायित्व आदि विषयहरू संज्ञौतामा स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्नुपर्ने ।

११.४ अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा उत्पन्न हुने अन्तरसरकारी विवाद समाधानको काम पनि परिषदबाट नै गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । विशेषगरी शर्तहरू निर्धारण गर्दा द्विपक्षीय पूर्व सहमति निर्माण गर्ने, निर्धारित शर्तहरूको परिपालना नभएको अवस्थामा परिपालना नहुनुका कारणहरू पहिचान गर्ने, शर्त पालनमा देखिएका समस्याहरूको समाधान गर्ने तथा लापरवाहीपूर्वक वा गलत नियतबाट शर्तहरूको पालना नभएको अवस्थामा गरिने कारवाही सम्बन्धी व्यवस्था यकिन गर्ने काम पनि परिषदले गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

११.५ सशर्त अनुदानमा सञ्चालित कार्यक्रमको अनुगमन गर्ने प्राथमिक दायित्व दाता मन्त्रालयको नै हो । मन्त्रालयले गरेको अनुगमनको पनि अनुगमन गर्ने माथिल्लो निकाय अन्तरसरकारी वित्त परिषद हुनुपर्दछ । अनुदान दाता सरकार र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको द्विपक्षीय वार्ता र सहमतिबाट निर्धारण गरिएका शर्त तथा अन्तरसरकारी मञ्चको रूपमा रहने परिषदको निरन्तर अनुगमनले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई शर्तको परिपालना गर्न घच्च्याउँछ । द्वन्द्व भएमा वा शर्तको परिपालना नभएमा प्रारंभिक चरणमा द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न परिषदले वार्ता र छलफलको अग्रसरता लिनु पर्दछ । तर निरन्तर रूपमा शर्तको परिपालना नभएमा विभिन्न किसिमका दण्डात्मक उपायः अनुदान रकम घटाउने, निकास रोक्ने, अनुदान फिर्ता लिने तथा अन्य शिर्षकमा पुनः विनियोजन गर्ने जस्ता उपाय अवलम्बन गर्न सक्ने गरी परिषदलाई सशक्तीकरण गरिनु पर्दछ । अनुदान हस्तान्तरण हुनु भन्दा पहिले नै यस्ता दण्डात्मक उपायको सम्बन्धमा औपचारिक संज्ञौतामा उल्लेख हुनुपर्दछ ।

११.६ सशर्त अनुदानको डिजाइन तथा कार्यान्वयन दुवै चरणमा देखिने द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ । डिजाइन चरणमा नै अनुदानको नीतिगत उद्देश्य तथा द्वन्द्व व्यवस्थापन प्रकृया निर्धारित हुनुपर्दछ । यसमा दुवै पक्षको अधिकारको पर्याप्त संरक्षण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । द्वन्द्व उत्पन्न भएमा परिषदले संघ र प्रदेश बीच शर्त र द्वन्द्वका बुँदाहरूको सम्बन्धमा वार्ता गराउनु पर्दछ ।

११.७ अनुदानको उद्देश्यमूलक उपयोग सम्बन्धमा अनुगमन गरी सुनिश्चित गर्नुपर्दछ । कार्यक्रमको प्रगति प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण प्रतिवेदन समयमै प्राप्त गर्ने व्यवस्था गर्ने तथा अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । संघीय तथा प्रदेश सरकारका विषयगत मन्त्रालयका योजना तथा अनुगमन महाशाखाहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने ।

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

टिप्पणी: ठीक छ ।

६.१.२ आ.व २०७६-७७ को संघको सशर्त अनुदान सिफारिस सम्बन्धमा
क. आयोगले सिफारिस गरेको वृहत सैद्धान्तिक मान्यता

लामो समयको राजनीतिक संक्रमण अन्त्य भएपछि नेपाल अब आर्थिक विकासको युगमा प्रवेश गरेको छ । नेपाल सरकारले 'समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली'को नारा अघि सारेको र सन् २०२२ मा विकासशील मुलुकमा र सन् २०३० सम्ममा दीगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गरी मध्यमस्तरीय आय भएको मुलुकमा स्तरोन्नति हुने लक्ष्य लिएकाले स-साना आयोजना र कार्यक्रममा श्रोत छर्नु भन्दा ठूला रणनीतिक योजना कार्यान्वयनमा प्राथमिकता दिनुपर्ने आवश्यकता छ । यसर्थ संघ तथा प्रदेशले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा दीगो, फराकिलो र समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा दिने प्रकृतिका ठूला तथा मझौला आयोजनाको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

टिप्पणी: सशर्त अनुदानका मूलभूत उद्देश्यहरू स्पष्ट गरी पृष्ठभूमि लेख्नु उपयुक्त हुन्छ । “दीगो, फराकिलो र समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा दिने प्रकृतिका” भन्ने वाक्यांशले सशर्त अनुदानको आधारभूत उद्देश्यलाई संवोधन गर्दैन । यस्तो वाक्यांशले सशर्त अनुदानको क्षेत्र (Space) अनावश्यक रूपमा बढाउँछ र विकृति निम्त्याउँछ । अतः सशर्त अनुदानले निम्नानुसारका उद्देश्य प्राप्त गर्न सशर्त अनुदान दिनुपर्ने सन्दर्भ पृष्ठभूमि मार्फत स्पष्ट गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ :-

सुझाव: सशर्त अनुदानको पहिलो उद्देश्य सार्वजनिक सेवामा दाता सरकारले निर्धारण गरेको सार्वजनिक सेवाको मानक, बेञ्चमार्क र गुणस्तर कायम गर्न प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा हुने श्रोतको कमीलाई परिपूर्ति गर्नु हो । दोस्रो, कुनै कार्यक्रम वा आयोजनाको प्रभाव एक भन्दा बढी सरकारको क्षेत्रमा पर्ने (Spillover or Externalities) अवस्थामा त्यस्तो कार्यक्रम वा आयोजना कार्यान्वयन गर्न सशर्त अनुदान उपलब्ध गराइन्छ । तेस्रो: प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमितामा नपर्ने कुनै कार्यसम्पादन नतीजा प्राप्त गर्नका लागि सशर्त अनुदान दिइन्छ । जस्तो गरीब घर परिवार पहिचानको काम राष्ट्रिय प्राथमिकताको काम हो, जुन काम संघले केन्द्रमा बसेर गर्न सक्दैन; स्थानीय सरकार मार्फत गराउनु पर्ने हुन्छ । चौथो: संघीय वा दाता सरकारको कुनै एजेन्सी कामको लागि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई सक्षम बनाउन सशर्त अनुदान दिन्छ । पाँचौ: दाता सरकारको उच्च प्राथमिकतामा पर्ने, तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको कम प्राथमिकतामा पर्ने काम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबाट गराउनु पर्ने अवस्थामा । छैठौं, दाता सरकारले पूर्वाधारको कुनै विशिष्ट लक्ष्य वा प्रतिवद्धता हासिल गर्न प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान दिन्छ । उपर्युक्त उद्देश्यहरूको सन्दर्भले सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रम मूलतः ठूला तथा मझौला आयोजना नै हुने भएपनि सिद्धान्ततः ठूला वा मझौला कार्यक्रम भन्ने होइन ।

१. राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति (National Level Sectoral Policy) अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने क्षेत्रगत कार्यक्रम र आयोजनाहरू श्रोत र कार्यान्वयनको खाकासहित पठाउने ।

टिप्पणी:

१.१ संघीय व्यवस्थामा राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रमको वारेमा स्पष्ट परिभाषा हुनुपर्ने देखिन्छ । अन्तरप्रदेश प्रभाव (Inter-State Spillover or Externalities) पर्ने कार्यक्रम, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य समय सीमा भित्र हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रम तथा सेवा प्रवाहमा राष्ट्रले कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने

छ भने त्यस्तो कार्यक्रम राष्ट्रिय हुन्छ । विगतमा संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको भन्दैमा सबै कार्यक्रम राष्ट्रियस्तरको हुनुपर्छ भन्ने हुँदैन ।

१.२ कुनैपनि राष्ट्रियस्तरको विषयगत नीति संघीय सरकारको मात्र नीति होइन । यस्तो नीति प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको पनि नीति हो । कुनैपनि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आफ्नो स्तरको नीति निर्माण गर्दा राष्ट्रिय नीतिको प्रतिकूल नहुने गरी गर्नुपर्ने हुनाले राष्ट्रिय नीति र प्रदेश तथा स्थानीय नीति नितान्त फरक विषय होइनन् । तसर्थ, उक्त राष्ट्रिय नीति कार्यान्वयन गर्न तर्जुमा गरिएका कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने भन्न सकिँदैन । त्यस्ता कार्यक्रम प्राथमिकतामा पर्ने भएपनि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको श्रोतले नभ्याउने अवस्था हुनसक्छ । कुनै राष्ट्रिय नीति कार्यान्वयनसँग सम्बन्धीत कार्यक्रम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने; तर वित्तीय श्रोतले नभ्याउने भएमा त्यस्तो कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि संघीय सरकारले समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु उपयुक्त हुन्छ । तर त्यस्तो कार्यक्रम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकता नपर्ने अवस्थामा मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने हुन्छ । तसर्थ, यस सम्बन्धमा निम्नानुसारको आधार सिफारिस गर्नु उपयुक्त हुन्छ:-

सुझाव:

१.१ राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति (National Level Sectoral Policy) अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनको विषय प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको वित्तीय क्षमताले नभ्याउने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि आवश्यक रकम समानीकरण अनुदानबाट उपलब्ध गराउने । तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले यस्तो सेवा उपलब्ध गराउँदा तोकिएको राष्ट्रिय मानक, बेञ्चमार्क र गुणस्तर पुरा गर्न आवश्यक पर्ने श्रोत पर्याप्त नभएको वा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्तो कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने नीति अख्तियार गर्ने । यसरी सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम र आयोजनाहरू कार्यान्वयनको लागि श्रोत र कार्यान्वयनको खाकासहित पठाउने ।

१.२ संघको सन्दर्भमा राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति (National Level Sectoral Policy) अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम र आयोजना तथा प्रदेशको सन्दर्भमा प्रदेशस्तरका विषयगत नीति (Provincial Level Sectoral Policy) मध्ये क्रमशः अन्तरप्रदेश प्रभाव र अन्तरस्थानीय तह प्रभाव पर्ने (Spillover or Externalities) किसिमका कार्यक्रम तथा क्रमशः प्रदेश वा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरूका लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

२. नेपालको संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा उल्लिखित कार्यहरूमध्ये प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम, आयोजना वा कृयाकलापहरू श्रोत तथा कार्यान्वयनको खाका सहित प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने ।

सुझाव:

२.१ नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण सम्बन्धी प्रतिवेदनले संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा उल्लेख भएका साझा अधिकारका कार्यहरूको सन्दर्भमा संघीय सरकारले निर्देशिका, मापदण्ड, नर्म्स आदि तर्जुमा गर्ने गरी जिम्मेवारी तोकेको छ । उक्त प्रतिवेदनले ठूला आयोजना र अन्तरप्रदेश प्रभाव पर्ने (Inter-States Spillover or Externalities) भएका कार्यक्रम संघीय सरकारले कार्यान्वयन गर्ने गरी निर्धारण गरेको छ । अन्तरप्रदेश

प्रभाव पर्ने त्यस्ता ठूला आयोजना सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गर्ने । त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजनाहरू अन्तरप्रदेश प्रभाव नपर्ने तथा अन्तरप्रदेश समानीकरणमा तात्त्विक असर नपर्ने किसिमका छन् र प्रदेश सरकारको पनि प्राथमिकतामा पर्छन् भने समानीकरण अनुदानबाट नै कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

२.२ नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान मार्फत प्रदेशले कार्यान्वयन गर्दै आएका ठूला आयोजनाहरूको प्रदेशगत विवरण तयार गर्ने । अन्तरप्रदेश प्रभाव नभएका त्यस्ता आयोजनाहरूको वार्षिक कुल बजेट गणना गरी सबै प्रदेश मार्फत सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन गरिँदै आएका त्यस्ता कार्यक्रमहरू प्रदेशको समानीकरणको अनुपातमा तात्त्विक परिवर्तन नआउने गरी समानीकरण मार्फत कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने ।

२.३ सशर्त अनुदानबाट राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

३. नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ८ वमोजिम प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र परेका कृषाकलाप, आयोजना र कार्यक्रमहरू हस्तान्तरण हुन बाँकी भए श्रोत सहित प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने; यस्ता कृषाकलाप, आयोजना र कार्यक्रमहरू निर्धारित समय भित्र सम्पन्न गर्ने गरी बजेट सुनिश्चित गर्ने । यी कार्यक्रमहरू मध्ये प्रदेश वा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरूका लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

सुझाव: नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ८ वमोजिम प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्र भित्र परेका हस्तान्तरण हुन बाँकी कृषाकलाप, आयोजना र कार्यक्रमहरू तत् तत् तहका सरकारका प्राथमिकता भित्र पर्ने नै विषय भएकोले यस्ता कार्यक्रम समानीकरण अनुदान मार्फत नै कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्ने । यदि यी कार्य क्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक सेवाको कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गरी सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने छ वा कुनै राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने अवस्थामा सो मानक, गुणस्तर वा लक्ष्य हासिल गर्न नपुग हुने श्रोत मात्र सशर्त अनुदान मार्फत उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने ।

४. नेपालको संविधानको अनुसूची ५ अनुसार संघको कार्यक्षेत्र भित्र रहेका, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रियस्तरका कार्यक्रम प्रदेश वा स्थानीय तहमा श्रोतसहित पठाउने ।

टिप्पणी: उपर्युक्त सि.नं १. मा उल्लिखित टिप्पणी यस सन्दर्भमा पनि आकर्षित हुने ।

सुझाव: उपर्युक्त सि.नं १. मा उल्लिखित सुझावको अतिरिक्त निम्न सुझाव दिइन्छ: -

यसरी राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

५. संघीय सरकारबाट विगतमा प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने राष्ट्रियस्तरका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका लागि श्रोत सहित हस्तान्तरण गर्ने,

टिप्पणी: संघीय व्यवस्थामा राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रमको वारेमा स्पष्ट परिभाषा हुनुपर्ने देखिन्छ । अन्तरप्रदेश प्रभाव (Inter-State Spillover or Externalities) पर्ने कार्यक्रम, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य समय सीमा भित्र

हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रम तथा सेवा प्रवाहमा राष्ट्रले कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने छ भने त्यस्तो कार्यक्रम राष्ट्रिय हुन्छ । विगतमा संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको भन्दैमा सबै कार्यक्रम राष्ट्रियस्तरको हुनुपर्छ भन्ने हुँदैन ।

सुझाव: संघीय सरकारबाट विगतमा प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रमहरू मध्ये अन्तरप्रदेश प्रभाव भएका, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने गरी सञ्चालन भएका र सेवा प्रवाहमा निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने कार्यक्रम सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयनका लागि हस्तान्तरण गर्ने ।

६. प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रभित्र परेका, विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका वा कार्यान्वयनको चरणमा रहेका विकास आयोजनाहरू, बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भइसकेका वा कार्यान्वयनको चरणमा रहेका विकास आयोजनाहरू, बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भइसकेका कार्यक्रमहरू र वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित कार्यक्रम वा आयोजनाहरू सम्पन्न हुने सुनिश्चित गर्ने गरी श्रोत सहित हस्तान्तरण गर्ने,

टिप्पणी: विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका वा कार्यान्वयनको चरणमा रहेका, बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भइसकेका वा कार्यान्वयन चरणमा रहेका, बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भइसकेका कार्यक्रम र वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित हुँदैमा सशर्त अनुदानबाट नै सञ्चालन हुनुपर्छ भन्ने होइन । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको प्राथमिकतामा यस्ता कार्यक्रमहरू पर्छन् भने समानीकरण अनुदान मार्फत पनि सञ्चालन हुन सक्छन् ।

सुझाव:

६.१ संघीय सरकारबाट विगतमा प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रमहरू मध्ये अन्तरप्रदेश प्रभाव भएका, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने गरी सञ्चालन भएका र सेवा प्रवाहमा निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने कार्यक्रम सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयनका लागि हस्तान्तरण गर्ने ।

६.२ विगत देखि कार्यान्वयनको चरणमा रहेका वा बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भइसकेका कार्यक्रम वा वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित हुँदैमा सशर्त अनुदानबाट नै सञ्चालन हुनुपर्छ भन्ने होइन । यस्ता कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको प्राथमिकतामा पर्छन् भने समानीकरण अनुदान मार्फत पनि सञ्चालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७. नेपाल सरकारले गरेका राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयन गर्न तीनै तहका सरकारले समन्वयात्मक ढङ्गले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने कार्यक्रम/आयोजना वा कृयाकलापहरू श्रोत र कार्यान्वयनको खाका सहित हस्तान्तरण गर्ने । **टिप्पणी:** ठीक छ ।

८. प्रदेश वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा रहेका तर एउटै कार्यक्रम वा आयोजनाको रूपमा विकास भई एकभन्दा बढी प्रदेश वा एकभन्दा बढी स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजना वा तिनका सम्बन्धित सम्भाग प्रदेश वा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने भएमा प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने गरी हस्तान्तरण गर्ने ।

६.१.३ आर्थिक वर्ष २०७७-७८ को आयोगको सिफारिस सम्बन्धमा

संविधानमा उल्लिखित व्यवस्था, कानूनमा तोकिएका आधारहरू र राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताहरूलाई दृष्टिगत गर्दै मुख्यतया: देशव्यापी रूपमा राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्ने, राष्ट्रिय मानक स्थापित गर्ने वा सोको सुनिश्चितता गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेको पूर्वाधारको न्यूनतालाई पूर्ति गर्ने विषयहरूलाई मार्गदर्शनका रूपमा लिई आर्थिक वर्ष २०७७-०७८ का लागि नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदानको देहाय बमोजिमका आधार तयार गरी सिफारिस गरिएको छ:-

१. संविधानको अनुसूची-५ मा सूचीकृत कामहरू प्रदेश वा स्थानीय तहका सरकारहरूबाट कार्यान्वयन गराउँदा पूर्वाधार समेतका योजना तथा कार्यक्रमहरू ।

टिप्पणी तथा सुझाव: उपर्युक्तको सि.नं १ मा उल्लिखित टिप्पणी र सुझाव आकर्षित हुने ।

थप सुझाव: यसरी राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

२. प्रदेश सरकारबाट कार्यान्वयन गराउने संविधानको अनुसूची ७ मा दिइएका कार्यहरू ।

टिप्पणी र सुझाव: उपर्युक्तमा सि.नं २ मा दिइएको छ ।

३. प्रदेश वा स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउने संविधानको अनुसूची ९ मा दिइएका कार्यहरू,

सुझाव: माथि सि.नं २. मा उल्लेख भएबमोजिम गर्ने ।

४. नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय सरकारबाट सञ्चालन गरिनुपर्ने कुनै राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक नीति, योजना तथा कार्यक्रम वा मानक स्थानीय सरकार मार्फत लागु गराउने कार्यक्रमहरू; **टिप्पणी: ठीक छ ।**

५. संविधानका अनुसूचीहरू बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारमा पर्ने, तर संघीयता कार्यान्वयन हुनुभन्दा अगाडि देखि नेपाल सरकारबाट शुरुवात भई सञ्चालनमा रहेका, साथै आगामी आर्थिक वर्षमा पनि निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रम र आयोजनाहरू;

६. नेपाल सरकारबाट बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका स्थानीय स्तरका योजना तथा कार्यक्रमहरू

७. वैदेशिक सहायता अन्तर्गत स्थानीय स्तरमा सञ्चालनमा रहेका योजना तथा कार्यक्रमहरू

८. नेपाल सरकारले अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि प्रदेश र स्थानीयस्तरमा सञ्चालन हुने योजना तथा कार्यक्रमहरू,

टिप्पणी तथा सुझाव: सि. नं ५, ६, ७ र ८ सम्बन्धी सुझाव उपर्युक्तमा दिइसकिएको छ ।

९. कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहको कामबाट अरु प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रभाव पार्ने योजना तथा कार्यक्रमहरू; **टिप्पणी: ठीक छ ।**

१०. विशेषतः स्वास्थ्य सेवाको क्षेत्र, पूर्वाधार विकासको क्षेत्र, शिक्षा विकासको क्षेत्र र कृषि उत्पादनको क्षेत्र विशेषका योजना तथा कार्यक्रमहरू;

सुझाव: विशेषतः स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, पूर्वाधार विकासका कार्यक्रमहरू मध्ये प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने वा विशिष्ट राष्ट्रिय मानक र लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रमहरूको लागि मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

११. कोभिड १९ को महामारीको नकारात्मक प्रभावलाई संवोधन गर्न प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिनुपर्ने तत्कालका खास योजना र कार्यक्रमहरू; **टिप्पणी: ठीक छ ।**

अतः संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (ग), राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९, संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमै रहेको नेपालको अवस्था, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको मौजुदा प्रशासनिक एवम् सांगठनिक संरचना, जनशक्ति, मुलुक भित्र विगत देखि गर्दै आएको विकासको प्रयास र नेपालको राष्ट्रिय एवम् अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा गरेको प्रतिवद्धता समेतको अध्ययन, विश्लेषण र मनन गरी/गर्दै सशर्त अनुदानका आधारभूत सिद्धान्त, उद्देश्य तथा अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतलाई ध्यानमा राखी आयोगले आर्थिक वर्ष २०७७-७८ का लागि सशर्त अनुदानका आधार तयार गरी नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारलाई सिफारिस गरेको छ ।

६.१.४ नेपाल सरकारको जिम्मेवारी

प्रदेश वा स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने कार्यक्रम/आयोजना लागि सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा नेपाल सरकारले वहन गर्नुपर्ने जिम्मेवारी देहाय बमोजिम सिफारिस गरिएको छ:-

१. कार्यक्रम वा आयोजना वा कृयाकलाप हस्तान्तरण गरिसकेपछि निर्धारित अवधिभित्रै सम्पन्न हुने सुनिश्चित गरी श्रोत व्यवस्थापन गर्ने; संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका कमीको समेत मूल्याङ्कन गरी परिपूर्ति गर्ने ।
२. हस्तान्तरित कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयनको निमित्त प्रदेश वा स्थानीय तहमा आवश्यक पर्ने प्राविधिक र व्यवस्थापकीय सहयोग उपलब्ध गराउने,
३. सशर्त अनुदान हस्तान्तरण भई जाने कार्यक्रम वा आयोजनाको अनुगमन गर्ने, मूल्याङ्कन गर्ने र एकीकृत रूपमा भौतिक तथा वित्तीय प्रतिवेदन तयार हुने गरी प्रतिवेदन ढाँचा तयार गर्ने,
४. वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित कार्यक्रम वा आयोजनाको एकिकृत आयोजना प्रतिवेदन तयार गर्ने, सम्बन्धीत विकास साझेदारसँग समन्वय गर्ने, प्रतिवेदन पठाउने, वित्तीय प्रतिवेदन तयार गरी शोधभर्ना लिने,
५. समान उद्देश्य प्राप्तिका लागि विभिन्न विषयगत मन्त्रालयहरूबाट हस्तान्तरण भई सञ्चालन हुने उस्तै विषयका वा समान प्रकृतिका कार्यक्रमहरूलाई एकीकृत गरी एउटै शिर्षक अन्तर्गत हस्तान्तरण गर्ने,
६. बजेटमा तोकिए बमोजिम हुने गरी सबै कार्यक्रम र आयोजना एकैपटक हस्तान्तरण गर्ने । आर्थिक वर्षको बीचमा कुनैपनि कार्यक्रम वा आयोजना वा कृयाकलाप श्रोतसहित वा श्रोतविना हस्तान्तरण नगर्ने,
७. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित गरिने कार्यक्रमहरूको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न संघ र प्रदेश सरकारका मन्त्रालयहरू एवं स्थानीय सरकारहरूबीच समन्वय कायम गरी कार्यक्रम सञ्चालनमा सहजीकरण गर्ने,
८. नेपालको संविधानका अनुसूचीहरू तथा प्रचलित कानून बमोजिम पूर्ण निक्षेपित भएका कार्यक्षेत्रहरूमा सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने प्रवृत्तिलाई निरूत्साहित गर्दै जाने, र

९. राष्ट्रिय नीति र कार्यक्रम तथा मानकहरूको कार्यान्वयनबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सिर्जना हुने थप व्यवहारलाई नेपाल सरकारले व्यहोर्ने गरी सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।
१०. शर्तको रूपमा रहेका नेपाल सरकारद्वारा तर्जुमा गरिएका निर्देशिका, मापदण्ड नमस्को सम्बन्धम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारतहमा छलफल गराई सहभागितामूलक प्रकृयाबाट आवश्यक परिमार्जन गर्ने ।

६.२ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा

प्रदेशले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा दीगो, फराकिलो तथा समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा दिने प्रकृतिका योजनाको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ । यस सम्बन्धमा देहायका आधारहरू सिफारिस गरिएको छ । टिप्पणी तथा सुझाव: संघले प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधारको पृष्ठभूमिमा दिइएको सुझाव अनुसार हुने गरी परिमार्जन गर्न उपयुक्त हुने ।

१. प्रदेश सरकारले आफ्ना प्रदेशस्तरीय नीति, कार्यक्रम, मानक तथा पूर्वाधारका कार्यक्रम **स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएको अवस्थामा** कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्ने ।

२. नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ९ मा उल्लिखित तर प्रदेशको कार्यक्षेत्र भित्र रहेका स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका, **स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदान दिने ।**

थप सुझाव:

२.१ मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन अनुसार अनुसूची ९ मा अन्तरस्थानीय तह प्रभाव पर्ने वा प्रदेशस्तरीय तूला आयोजना मात्र प्रदेशले कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ । त्यस्ता कार्यक्रम स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्दैनन् भने प्रदेशले सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउन सक्छ । यसरी प्रदेशस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने । तर प्रदेशको प्राथमिकतामा पर्ने कार्यक्रमको कार्यान्वयन भने प्रदेशले कानुन निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत गर्नुपर्दछ ।

३. प्रदेश सरकारबाट गत आर्थिक वर्ष २०७५-७६ देखि प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने प्रदेशस्तरका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका लागि श्रोत सहित हस्तान्तरण गर्ने,

सुझाव: प्रदेश सरकारबाट आर्थिक वर्ष २०७५-७६ देखि प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने प्रदेशस्तरका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका गर्ने सन्दर्भमा ती कार्यक्रमहरूको **आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिने ।** उक्त कार्यक्रमहरू स्थानीय सरकारको समेत प्राथमिकतामा पर्ने भए त्यस्ता कार्यक्रमको लागि दिईदै आएको सशर्त अनुदानको रकम प्रदेश कानुन तर्जुमा गरी समानीकरण अनुदान मार्फत दिने व्यवस्था गर्ने । प्रदेश सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने, तर स्थानीय सरकारको प्राथमिकता भित्र नपर्ने त्यस्ता आयोजना कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

४. प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा केन्द्र सरकारबाट स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएका कार्यक्रम तथा स्थानीय सरकारले सञ्चालन गरेका अन्य कार्यक्रमहरूमा दोहोरो नपर्ने गरी हस्तान्तरण गर्ने;

५. सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट मापनयोग्य, पूर्वनिर्धारित र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्ने,

सुझाव: नेपाल सरकारले प्रदेशलाई दिने अनुदानका शर्तहरूको सम्बन्धमा दिइएका सुझाव अनुसरण गर्नु उपयुक्त हुने ।

६. प्रदेश सरकारबाट प्रदेशस्तरीय नीति तथा कार्यक्रम बमोजिम बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किसिमका कार्यक्रम आयोजना सशर्त अनुदान अन्तर्गत स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम आयोजना सम्पन्न गर्नका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय श्रोतको सुनिश्चितता प्रदेश सरकारले गर्नुपर्ने,

सुझाव:

६.१ बहुवर्षीय ठेक्काको सन्दर्भमा संघबाट दिइने अनुदान सम्बन्धी सुझाव आकर्षित हुने ।

६.२ स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने, प्रदेश सरकारबाट प्रदेशस्तरीय नीति तथा कार्यक्रम बमोजिम बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किसिमका कार्यक्रमका लागि मात्र सशर्त अनुदान दिने । स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने भए प्रदेश कानून निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउने व्यवस्था गर्ने ।

७. हस्तान्तरण भएका कार्यक्रम आयोजनाको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अनुगमन प्रदेशका विषयगत मन्त्रालयबाट गरिनुपर्ने; **टिप्पणी: ठीक छ ।**

थप सुझाव: प्रदेशबाट स्थानीय सरकारलाई हुने वित्तीय हस्तान्तरणको प्रभावकारीता, शर्तको पालना, कार्यक्रमको अनुगमन, विवाद व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य गर्ने गरी मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा स्थानीय तहको समेत प्रतिनिधित्व रहने गरी प्रदेशस्तरीय वित्त परिषदको व्यवस्था गर्ने ।

८. कार्यक्रम आयोजनाको भौतिक र वित्तीय प्रगति तथा शर्त पालनाका आधारमा प्रदेश सरकारले चौमासिक रूपमा अनुदान रकम निकासी गर्दै जाने व्यवस्था मिलाउने । **टिप्पणी: ठीक छ ।**

६.३ अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन

- अनुदान रकमको उद्देश्यमूलक उपयोग सम्बन्धमा अनुगमन गरी सुनिश्चित गर्नुपर्ने । सशर्त अनुदान उपयोग सम्बन्धमा प्रगति प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्त गरेको र अनुगमन गरेको देखिएन ।
- प्रदेश र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकम समयमा नै विभाजन गरेको पाइएन ।
- स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार अन्तर्गतका विद्यालयलाई समन्वय बेगर प्रदेशका अलग अलग मन्त्रालय र स्थानीय तह समेतबाट समान कार्यका लागि अनुदान दिँदा दोहोरो खर्च हुन जाने देखिन्छ । यसर्थ विद्यालयलाई अनुदान दिँदा निकायगत समन्वय गरी एकै निकायबाट दिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।
- स्थानीय तहले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानून निर्माण गरेका छैनन् ।
- मध्यकालीन खर्च संरचना तयार नगरेका ।

- यो वर्ष संघ तथा प्रदेशबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँड तथा वित्तीय हस्तान्तरण लगायत आन्तरिक श्रोत तर्फको बजेट तथा कार्यक्रम बनाउँदा बेग्लाबेग्लै श्रोतगत खर्च देखिने गरी बजेट तयार गरेको देखिएन । राजस्व बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण र आन्तरिक श्रोत सबै रकमलाई एउटै बास्केटमा राखी बजेट तथा कार्यक्रमको प्राथमिकता निर्धारण नगरी चालु तथा पुँजीगत प्रकृतिको कार्यमा खर्च गरेकोछ । स्थानीय तहहरूले राष्ट्रिय र प्रादेशिक प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी प्रक्षेपित श्रोत र साधनको सन्तुलित वितरणको खाकाको आधारमा बजेटको बाँडफाँड गर्नुपर्दछ ।

परिच्छेद -७ निष्कर्ष तथा सिफारिस

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनको लामो अनुभव भएका मुलुकहरू समेत अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका समस्याबाट मुक्त भएको पाईदैन । एकातर्फ, विशिष्ट राष्ट्रिय उद्देश्य, सार्वजनिक सेवाको मानक तथा गुणस्तर हासिल गर्न सशर्त अनुदान अनिवार्य हुन्छ । अर्कोतर्फ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता अक्षुण्ण राख्ने चुनौति पनि रहेकै हुन्छ । तसर्थ, सशर्त अनुदानको अभ्यास गर्दा यी दुवै उद्देश्य हासिल हुनु जरूरी छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको श्रोत परिचालनको अन्यन्त न्यून क्षमता रहेको नेपालको सन्दर्भमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वायत्तता स्थापित गर्ने विषय महत्वपूर्ण र चुनौतिपूर्ण देखिन्छ । त्यसैले, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा आवद्ध वा सशर्त अनुदान (Tied or Conditional Grants) को अनुपात उच्च रहेको सन्दर्भमा यो अनुपात कम गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ ।

अन्य संघीय मुलुकहरूको अभ्यास समेतलाई आत्मसात गरी नेपालको संविधानले प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगलाई अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण सम्बन्धी विषयमा निर्णायक भूमिका प्रदान गरेको छ । तर संविधान प्रदत्त उक्त भूमिकालाई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन लगायतका कानूनहरूले अंकुश लगाएको अवस्था छ । तसर्थ, सशर्त अनुदानका आधार सिफारिस लगायतका अन्य संवैधानिक जिम्मेवारी निर्वाहमा आयोग निर्भिक र 'बोल्ड' हुनुपर्ने आवश्यकता तड्कारो रूपमा देखिन्छ । आयोगले खुम्चिएको क्षेत्राधिकारलाई सशर्त अनुदानका आधार सिफारिसको माध्यमबाट केहि मात्रामा पुनर्स्थापित गर्न सक्छ । सशर्त अनुदानका आधार सिफारिस गर्दा सैद्धान्तिक आधार, औचित्यता तथा अन्य मुलुकहरूको अभ्यासलाई समेत विस्तृत रूपमा उल्लेख गर्नु जरूरी छ । यसरी गरिएका सिफारिसहरूको कार्यान्वयनयोग्यता बढ्न जान्छ; सरकार सिफारिस कार्यान्वयन गर्न वाद्य हुन्छ । अन्य मुलुकहरूको अभ्यासमा पनि यस्ता आयोगका सिफारिसहरू सरकारले अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गर्ने परंपरा स्थापित भई सिफारिसहरू वाद्यकारी रूपमा स्थापित भएको पाइन्छ ।

क. नेपालमा सशर्त अनुदान: प्रवृत्ति, विकृति र चुनौति

१. समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदान सम्बन्धमा संविधान प्रदत्त आयोगको जिम्मेवारीमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले संकुचन गरेको छ ।
२. नेपालमा सशर्त अनुदान उद्देश्यमूलक ढङ्गले अभ्यास गरिएको पाइएन । उद्देश्य विनाका जुनसुकै कार्यक्रमको लागि अनुदान दिएको देखियो । प्रदेशबाट त जथाभावि सशर्त अनुदान दिएको देखिन्छ । राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा सशर्त अनुदानको उद्देश्य सम्बन्धमा अनभिज्ञता रहेको छ ।
३. सिद्धान्ततः सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान आवद्ध वा सशर्त अनुदान (Tied or Conditional) को परिभाषा भित्र पर्दछन् । नेपालको कुल अन्तरसरकारी हस्तान्तरणमा यी तीन अनुदानको अनुपात तुलनात्मक रूपमा उच्च रहेकोले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वायत्तता संकुचित भएको अवस्था छ । सशर्त अनुदानका आधार सिफारिस गर्दा सशर्त अनुदानको आकार र अनुपातको विषयमा आयोग मौन देखियो; सांकेतिक (Indicative) रूपमा समेत अभिव्यक्त गरेको पाइएन ।
४. सशर्त अनुदानबाट धेरै संख्याका थोरै-थोरै बजेटमा सञ्चालित कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूले सशर्त अनुदानको वास्तविक उद्देश्य प्राप्तिसमा सहयोग गर्ने अवस्था देखिएन । हँचुवामा साना-साना आयोजनाको लागि अनुदान दिएको देखिन्छ ।

५. निर्धारण गरिएका सबैजसो शर्तहरू कार्यविधिगत प्रकृतिका छन् । शर्तहरू नतीजामूलक नभएमा सशर्त अनुदानको उद्देश्य प्राप्ति हुँदैन ।
६. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपना (Duplication) र केहिमा तेहेरोपना (Triplification) समेत देखियो ।
७. सशर्त अनुदान लगायत समग्र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण व्यवस्थापनको सन्दर्भमा अन्तरसरकारी वित्त परिषदको भूमिका प्रभावकारी देखिएन ।
८. सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रम अनुगमनको प्रभावकारी व्यवस्था देखिएन ।

ख. समस्या समाधानका लागि सुझावहरू

खण्ड क मा उल्लिखित समस्या समाधानको लागि देहायका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छ ।

७.१ सशर्त अनुदानको अनुपात र वर्गीकरण

७.१.१ नेपालमा राजस्व बाँडफाँड, समानीकरण, सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान गरी पाँच किसिमका अन्तरसरकारी हस्तान्तरणको संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । यी मध्ये राजस्व बाँडफाँड र समानीकरण अनुदान सिद्धान्ततः अनावद्ध वा निशर्त हस्तान्तरण (Untied or Unconditional Transfers) हुन् । सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान आवद्ध वा सशर्त हस्तान्तरण (Tied or Conditional Transfers) हुन् । अन्य तुलनीय देशहरूको दाँजोमा नेपालको कुल अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा आवद्ध वा सशर्त अनुदानको अनुपात निकै धेरै छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको आन्तरिक राजस्व परिचालन अत्यन्त न्यून रहेको अवस्थालाई समेत दृष्टिगत गर्दा निशर्त अनुदान भन्दा सशर्त अनुदान बढी हुँदा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको वित्तीय स्वायत्तता अत्यन्तै कमजोर देखिन गएको छ । अतः सशर्त अनुदानको अनुपात क्रमशः घटाउँदै र समानीकरण अनुदान बढाउँदै जानु आवश्यक छ । संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आ.व २०७६-७७ मा कायम भएको कुल अन्तरसरकारी हस्तान्तरणको ४७.५२ प्रतिशत आवद्ध/सशर्त अनुदान (सशर्त, समपुरक र विशेष अनुदान) को अनुपातलाई प्रतिवर्ष कम्तीमा ३ प्रतिशत विन्दुले घटाई आगामी पाँच वर्ष भित्र ३० प्रतिशतमा ल्याउन अन्तरसरकारी वित्त परिषदले आवश्यक गृहकार्य गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

७.१.२ सशर्त अनुदानको अनुपात घटाउन सशर्त अनुदानमा सञ्चालित प्रादेशिक तथा स्थानीय तहका कार्यक्रमहरूको पुनरावलोकन गर्ने । आवश्यकता र औचित्यता तथा प्राथमिकताक्रमको आधारमा सशर्त अनुदानबाट अनिवार्य रूपमा सञ्चालन गर्नुपर्ने कार्यक्रमहरू (Core Programs for Conditional Grants) र सशर्त अनुदानबाट अनिवार्य रूपमा सञ्चालन गर्नपर्ने कार्यक्रम (Non-Core Programs for Conditional Grants) गरी दुई भागमा वर्गीकरण गर्ने । यसरी वर्गीकरण गरी Non-Core Programs लाई पुनरावलोकन गरी क्रमशः समानीकरण अनुदानमा समावेश गर्दै जाने । यसरी सशर्त अनुदानबाट समानीकरणमा समावेश गरिएको जानकारी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई दिने व्यवस्था गर्ने ।

७.२ सशर्त अनुदानको डिजाइन

सशर्त अनुदानको डिजाइन गर्दा वित्तीय संघीयता सम्बन्धमा संघ र प्रदेशको समन्वयात्मक तथा सहयोगात्मक दुर दृष्टि (Coordinative and Collaborative Vision) सुनिश्चित हुने गरी प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्नुपर्छ । त्यस्तो उपाय भनेको संघ र प्रदेश सरकार बीच हुने औपचारिक द्विपक्षीय संझौता हो,

जसमा प्रदेशको स्थानीय आवश्यकता र सन्दर्भलाई समेत संवोधन गर्न सकिन्छ । द्विपक्षीय वार्ताको माध्यमबाट प्रदेश सरकारको स्वायत्तता तथा शर्त परिपालनालाई पनि सुनिश्चित गर्न मार्ग प्रशस्त हुन्छ । अनुदानको उद्देश्य, प्राप्त गर्नुपर्ने नतीजा, कार्यान्वयन पद्धति, शर्तहरूको व्यवस्था, कार्यान्वयन अनुगमन, शर्त पालना भए नभएको मूल्याङ्कन विधि, शर्त पालना नभएमा हुने कारवाहि, द्विपक्षीय दायित्व आदि विषयहरू संझौतामा स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्नु पर्दछ ।

७.३ संघबाट दिइने सशर्त अनुदानका लागि आधार

७.३.१ नेपाल सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार मार्फत सञ्चालन गर्नुपर्ने राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने नपर्ने यकिन गरी नपर्ने भएको अवस्थामा मात्र त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय श्रोत सशर्त अनुदान अन्तर्गत प्रदेश र स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउन सक्नेछ । प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने त्यस्ता कार्यक्रम भने समानीकरण अनुदान मार्फत नै कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त हुने ।

७.३.२ संविधानको अनुसूची बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारमा रहेका आ.व.मा २०७५-७६ मा नेपाल सरकारबाट सञ्चालन भई तत्पश्चातका आ.व.मा निरन्तरता दिईदैं आएका कार्यक्रमहरूको आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिने । उक्त कार्यक्रमहरू सम्बन्धीत प्रदेश र स्थानीय सरकारको समेत प्राथमिकतामा पर्ने भए त्यस्ता कार्यक्रमको लागि दिईदैं आएको सशर्त अनुदानको रकम समानीकरण अनुदान मार्फत दिने व्यवस्था गर्ने । सम्बन्धीत प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता भित्र नपर्ने, तर नेपाल सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने भए मात्र त्यस्ता आयोजना कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

७.३.३ देहायका कार्यक्रम देहायका अवस्थामा सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गर्ने:-

- संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्र भित्र रहेका, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएपनि प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि उपलब्ध गराईने अनुदान;
- विगतमा प्रवाह भैरहेका सेवालाई प्रदेश र स्थानीय सरकारले निरन्तरता दिन नचाहेको अवस्थामा वा निरन्तरता दिन चाहे पनि साविक गुणस्तर कायम गर्न नसक्ने अवस्थामा गुणस्तरता अविच्छिन्न रूपमा निरन्तरता दिनुपर्ने भएमा वा उक्त सेवा प्रवाहमा थप विशेष मानक वा गुणस्तर स्थापित गर्नुपर्ने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम सञ्चालनका लागि सशर्त अनुदान दिने । सेवा प्रवाहको पद्धतिमा सेवाग्राहीको रूची, आवश्यकता र स्थानीय सन्दर्भ अनुसार उक्त पद्धतिमा आवश्यक परिमार्जन गर्नको लागि यस्ता सेवाहरूमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको स्वामित्व स्थापित गर्न समानीकरण मार्फत बजेट उपलब्ध गराउनु उपयुक्त हुन्छ ।
- विगतमा निर्माण कार्य प्रारम्भ भैसकेका र कार्यान्वयनको चरणमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने विकास आयोजनाहरूलाई पूर्णता दिनको लागि सशर्त अनुदान दिने । प्रदेश र स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने आयोजनाको कार्यान्वयन भने समानीकरण अनुदान मार्फत हुने व्यवस्था मिलाउने ।

- बहुवर्षीय ठेका स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालनका लागि सशर्त अनुदान दिने ।
- वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिने अनुदान;
- नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनका लागि सञ्चालन हुने कार्यक्रम, तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि दिइने अनुदान ।

७.३.४ सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू तर्जुमा गर्दा साविक कार्यक्रमको क्षेत्र, विषयवस्तु र पद्धतिमा तात्विक परिमार्जन गर्नुपर्ने भएमा मात्र प्रदेश र स्थानीय सरकारले संघीय विषयगत मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नुपर्नेछ । प्रदेश र स्थानीय सरकारले हरेक वर्ष कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा संघीय मन्त्रालयसँग सम्पर्क र समन्वय गर्न संभव हुँदैन; झण्डाटिलो पनि हुन्छ ।

७.३.५ नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारको सञ्चित कोषमा आम्दानी नदेखिने गरी कुनैपनि किसिमको सशर्त अनुदान उपलब्ध नगराउने ।

७.३.६ राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति (National Level Sectoral Policy) अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम र आयोजनाहरू मध्ये अन्तरप्रदेश प्रभाव वा अन्तरस्थानीय तह प्रभाव पर्ने किसिमका कार्यक्रम तथा प्रदेश वा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरूका लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

७.३.७ कुनैपनि राष्ट्रियस्तरको विषयगत नीति संघीय सरकारको मात्र नीति होइन । यस्तो नीति प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको पनि नीति हो । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आफ्नो स्तरको नीति निर्माण गर्दा राष्ट्रिय नीतिको प्रतिकूल नहुने गरी गर्नुपर्ने हुनाले राष्ट्रिय नीति र प्रदेश तथा स्थानीय नीति नितान्त फरक विषय होइनन् । तसर्थ, उक्त राष्ट्रिय नीति कार्यान्वयन गर्न तर्जुमा गरिएका कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्दैनन् नै भन्न सकिँदैन । त्यस्ता कार्यक्रम प्राथमिकतामा पर्ने भएपनि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको श्रोतले नभ्याउने अवस्था हुनसक्छ । कुनै राष्ट्रिय नीति कार्यान्वयनसँग सम्बन्धीत कार्यक्रम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने; तर वित्तीय श्रोतले नभ्याउने भएमा त्यस्तो कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि संघीय सरकारले समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्दछ । तर त्यस्तो कार्यक्रम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकता नपर्ने अवस्थामा मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने हुन्छ । तसर्थ, यस सम्बन्धमा निम्नानुसारको आधार सिफारिस गर्नु उपयुक्त हुन्छ:-

७.३.८ राष्ट्रियस्तरका विषयगत नीति (National Level Sectoral Policy) अन्तर्गत प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकता पर्ने; तर प्रदेश र स्थानीय सरकारको वित्तीय क्षमताले नभ्याउने भएमा त्यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि आवश्यक रकम समानीकरण अनुदानबाट उपलब्ध गराउने । तर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले यस्तो सेवा उपलब्ध गराउँदा तोकिएको राष्ट्रिय मानक पुरा गर्न आवश्यक पर्ने श्रोत पर्याप्त नभएको वा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने त्यस्तो कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने नीति अख्तियार गर्ने । यसरी सशर्त अनुदानबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम र आयोजनाहरू कार्यान्वयनको लागि श्रोत र कार्यान्वयनको खाकासहित पठाउने ।

७.३.९ नेपालको संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा उल्लिखित प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने कार्यक्रम, आयोजना वा कृयाकलापमध्ये प्रदेश र स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमका लागि श्रोत तथा कार्यान्वयनको खाका सहित प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने । कार्यक्रमको कार्यान्वयन खाका प्रदेश तथा स्थानीय सरकारसँग समन्वय गरी तयार गर्दा बढी व्यवहारिक तथा कार्यान्वयनयोग्य हुन्छ ।

७.३.१० संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा उल्लिखित साझा अधिकारका कार्यहरू मध्ये पनि नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण सम्बन्धी प्रतिवेदनले त्यस्ता कार्यहरूको सन्दर्भमा संघीय सरकारले उक्त कार्य क्षेत्र सम्बन्धी कार्यक्रमको निर्देशिका, मापदण्ड, नर्म्स आदि तर्जुमा गर्ने गरी जिम्मेवारी तोकेको छ । उक्त प्रतिवेदनले ठूला आयोजना र अन्तरप्रदेश प्रभाव पर्ने (Inter-States Spillover or Externalities) भएका कार्यक्रम संघीय सरकारले कार्यान्वयन गर्ने गरी निर्धारण गरेको छ । अन्तरप्रदेश प्रभाव पर्ने त्यस्ता ठूला आयोजना सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गर्ने । त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजनाहरू अन्तरप्रदेश प्रभाव नपार्ने तथा अन्तरप्रदेश समानीकरणमा नकारात्मक असर नपार्ने किसिमका छन् र प्रदेश सरकारको पनि प्राथमिकतामा पर्छन् भने समानीकरण अनुदानबाट नै कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.३.११ नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान मार्फत प्रदेशमा कार्यान्वयन गर्दै आएका ठूला आयोजनाहरूको प्रदेश अनुसारको विवरण तयार गर्ने । अन्तरप्रदेश प्रभाव नभएका त्यस्ता आयोजनाहरूको वार्षिक कुल बजेट गणना गरी प्रदेशको समानीकरणको अनुपातमा तात्त्विक परिवर्तन नआउने गरी सबै प्रदेशबाट सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन गरिँदै आएका त्यस्ता कार्यक्रमहरू समानीकरण मार्फत कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने ।

७.३.१२ नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ८ वमोजिम प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्र भित्र परेका हस्तान्तरण हुन बाँकी कृयाकलाप, आयोजना र कार्यक्रमहरू तत् तत् तहका सरकारका प्राथमिकता भित्र पर्ने नै विषय भएकोले यस्ता कार्यक्रम समानीकरण अनुदान मार्फत नै कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्ने । यदि यी कार्य क्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक सेवाको कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गरी सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने छ वा कुनै राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने अवस्थामा सो मानक, गुणस्तर वा लक्ष्य हासिल गर्न नपुग हुने श्रोत मात्र सशर्त अनुदान मार्फत उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने ।

७.३.१४ सशर्त अनुदानबाट राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

७.३.१५ संघीय व्यवस्थामा राष्ट्रियस्तरको कार्यक्रमको वारेम स्पष्ट परिभाषा हुनुपर्ने देखिन्छ । अन्तरप्रदेश प्रभाव (Inter-State Spillover or Externalities) पर्ने कार्यक्रम, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य समय सीमा भित्र हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रम तथा सेवा प्रवाहमा राष्ट्रले कुनै निश्चित मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने छ भने त्यस्तो कार्यक्रम राष्ट्रिय हुन्छ । विगतमा संघीय सरकारले सञ्चालन गरेको भन्दैमा सबै कार्यक्रम राष्ट्रियस्तरको हुनुपर्छ भन्ने हुँदैन ।

७.३.१६ संघीय सरकारबाट विगतमा प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने कार्यक्रमहरू मध्ये अन्तरप्रदेश प्रभाव भएका, निश्चित राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने गरी सञ्चालन भएका र सेवा प्रवाहमा निश्चित मानक वा गुणस्तर कायम गर्नुपर्ने कार्यक्रम सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयनका लागि हस्तान्तरण गर्ने ।

७.३.१७ विगत देखि कार्यान्वयनको चरणमा रहेका वा बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भइसकेका कार्यक्रम वा वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित हुँदा सशर्त अनुदानबाट नै सञ्चालन हुनुपर्छ भन्ने होइन । यस्ता कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको प्राथमिकतामा पर्छन् भने समानीकरण अनुदान मार्फत पनि सञ्चालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.३.१८ नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण सम्बन्धी प्रतिवेदनले संविधानको अनुसूची ७ मा उल्लेख भएका साझा अधिकारका कार्य क्षेत्रहरूको सन्दर्भमा संघीय सरकारले सो सम्बन्धी कार्यक्रमको निर्देशिका, मापदण्ड, नर्म्स आदि तर्जुमा गर्ने गरी जिम्मेवारी तोकेको छ । उक्त प्रतिवेदनले ठूला र अन्तरप्रदेश प्रभाव पर्ने (Inter-States Spillover or Externalities) कार्यक्रम मात्र संघीय सरकारले कार्यान्वयन गर्ने गरी निर्धारण गरेको छ । त्यस्ता ठूला आयोजना प्रदेशबाट समानीकरण अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गर्दा प्रदेशहरू बीचको समानीकरणमा प्रभाव पर्ने अवस्था हुने तथा कार्यक्रमबाट अन्तरप्रदेश प्रभाव पर्ने भएमा सशर्त अनुदान मार्फत आयोजना कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त हुन्छ । त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजनाहरू अन्तरप्रदेश प्रभाव नपर्ने तथा समानीकरणमा असर नपर्ने एवम् प्रदेश सरकारको पनि प्राथमिकतामा पर्छन् भने समानीकरण अनुदानबाट नै कार्यान्वयन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.३.१९ नेपाल सरकारले सशर्त अनुदान मार्फत प्रदेशमा कार्यान्वयन गर्दै आएका ठूला आयोजनाहरूको प्रदेशगत बजेट विवरण तयार गर्ने । अन्तरप्रदेश प्रभाव नभएका त्यस्ता आयोजनाहरूको वार्षिक कुल बजेट गणना गरी प्रदेशको समानीकरणको अनुपातमा तात्त्विक परिवर्तन नआउने गरी सबै प्रदेशबाट सशर्त अनुदानबाट कार्यान्वयन गरिँदै आएका त्यस्ता कार्यक्रमहरू समानीकरण मार्फत कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने ।

७.३.२०. नेपाल सरकारबाट बहुवर्षीय ठेक्का स्वीकृत भई नेपाल सरकारको दायित्व सिर्जना भैसकेका स्थानीय स्तरका योजना तथा कार्यक्रमहरू मध्ये प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

७.३.२१ वैदेशिक सहायता अन्तर्गत स्थानीय स्तरमा सञ्चालनमा रहेका योजना तथा कार्यक्रमहरू मध्ये प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनको लागि मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

७.३.२२ विशेषतः स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, पूर्वाधार विकासका कार्यक्रमहरू मध्ये प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने वा विशिष्ट राष्ट्रिय मानक र लक्ष्य हासिल गर्नुपर्ने कार्यक्रमहरूको लागि मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने ।

७.३.२३ कोभिड १९ को महामारीको नकारात्मक प्रभावलाई संवोधन गर्न प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिनुपर्ने तत्कालका खास योजना र कार्यक्रमहरू ।

७.४ प्रदेशबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा

७.४.१ प्रदेश सरकारले आफ्ना प्रदेशस्तरीय नीति, कार्यक्रम, मानक तथा पूर्वाधारका कार्यक्रम स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा नपर्ने भएको अवस्थामा मात्र कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्ने । स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने त्यस्ता कार्यक्रमका लागि प्रदेश कानून तर्जुमा गरी समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने ।

७.४.२ नेपालको संविधानको अनुसूची ६ र ९ मा उल्लिखित तर प्रदेशको कार्यक्षेत्र भित्र रहेका स्थानीय सरकारबाट कार्यान्वयन गराउनुपर्ने किसिमका, स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदान दिने ।

७.४.३ मन्त्रिपरिषदबाट स्वीकृत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन अनुसार अनुसूची ९ मा अन्तरस्थानीय तह प्रभाव पर्ने वा प्रदेशस्तरीय ठूला आयोजना मात्र प्रदेशले कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ । त्यस्ता कार्यक्रम स्थानीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्दैनन् भने प्रदेशले सशर्त अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउन सक्छ । यसरी प्रदेशस्तरको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न प्रदेश वा स्थानीय सरकारको संस्थागत क्षमता, कर्मचारी दरवन्दी लगायतका विषयको वस्तुगत मूल्याङ्कन गरी कमी वा अभाव देखिएमा सो को परिपूर्ति सुनिश्चित गरेर मात्र सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने । तर प्रदेशको प्राथमिकतामा पर्ने कार्यक्रमको कार्यान्वयन भने प्रदेशले कानून निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत गर्नुपर्दछ ।

७.४.४ प्रदेश सरकारबाट आर्थिक वर्ष २०७५-७६ देखि प्रवाह भइरहेका र भविष्यमा समेत निरन्तरता दिनुपर्ने प्रदेशस्तरका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनका गर्ने सन्दर्भमा ती कार्यक्रमहरूको आवश्यकता, औचित्यता र प्राथमिकता स्थानीय सरकारलाई निर्धारण गर्न दिने । उक्त कार्यक्रमहरू स्थानीय सरकारको समेत प्राथमिकतामा पर्ने भए त्यस्ता कार्यक्रमको लागि दिईदैं आएको सशर्त अनुदानको रकम प्रदेश कानून तर्जुमा गरी समानीकरण अनुदान मार्फत दिने व्यवस्था गर्ने । प्रदेश सरकारको प्राथमिकतामा पर्ने, तर स्थानीय सरकारको प्राथमिकता भित्र नपर्ने त्यस्ता आयोजना कार्यान्वयनको लागि सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउने ।

७.४.५ प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान हस्तान्तरण गर्दा केन्द्र सरकारबाट स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएका कार्यक्रम तथा स्थानीय सरकारले सञ्चालन गरेका अन्य कार्यक्रमहरूमा दोहोरो नपर्ने गरी हस्तान्तरण गर्ने;

७.४.६ सशर्त अनुदान अन्तर्गत हस्तान्तरण हुने कार्यक्रम कार्यान्वयनका शर्तहरू स्पष्ट मापनयोग्य, पूर्वनिर्धारित र कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्ने । कार्यविधिगत शर्तका अतिरिक्त क्रमशः अन्तरसरकारी सहमतिमा नतीजामूलक शर्तहरू विकास गरी लागु गर्ने ।

७.४.७ प्रदेश सरकारबाट प्रदेशस्तरीय नीति तथा कार्यक्रम बमोजिम बहुवर्षीय ठेका स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने किसिमका कार्यक्रम आयोजना सशर्त अनुदान अन्तर्गत स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्नुपर्ने भएमा स्थानीय तहको प्राथमिकतामा नपर्ने यस्ता कार्यक्रमका लागि मात्र सशर्त अनुदान दिने । स्थानीय तहको प्राथमिकतामा पर्ने भए प्रदेश कानून निर्माण गरी समानीकरण अनुदान मार्फत कार्यान्वयन गराउने व्यवस्था गर्ने ।

७.४.८ स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार अन्तर्गतका विद्यालयलाई समन्वय बेगर प्रदेशका अलग अलग मन्त्रालय र स्थानीय तह समेतबाट समान कार्यका लागि अनुदान दिँदा दोहोरो खर्च हुन जाने देखिन्छ । यसर्थ विद्यालयलाई अनुदान दिँदा निकायगत समन्वय गरी एकै निकायबाट दिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

७.४.९ तीन वटा प्रदेशबाट दिइएको सशर्त अनुदान सम्बन्धी कार्यक्रम हेर्दा कुनै निश्चित सिद्धान्त र मान्यताको आधारमा दिइएको पाईदैन । सशर्त अनुदान कुन उद्देश्य तथा कस्तो कार्यक्रमको लागि प्रदान गर्ने भन्ने ठोस आधार देखिँदैन । प्रदेश १ ले सामाजिक क्षेत्रमा र अन्य प्रदेशले पूर्वाधार विकासमा दिएको देखिन्छ । स्थानीय तहबाट पटके रूपमा जे जस्तो कार्यक्रमका लागि बजेट माग हुन्छ सबैलाई खुशी पार्ने उद्देश्यले सशर्त अनुदान दिइएको देखिन्छ । यसरी हँचुवामा दिइएका सशर्त अनुदानको अनुगमन गर्न तथा नतीजा र प्रभावकारीता मापन गर्न समेत समस्या हुने देखिन्छ । सानो-सानो रकमका स्थानीय तह पिच्छे फरक-फरक कार्यक्रमका लागि अनुदान दिइनु उपयुक्त देखिएन । प्रदेश सरकारले सार्वजनिक सेवाको मानदण्ड, बेञ्चमार्क तथा गुणस्तर निर्धारण गरी उक्त मानदण्ड, गुणस्तर तथा बेञ्चमार्क हासिल गर्न वा पूर्वाधारको क्षेत्रमा निश्चित स्तरको विकास गर्न आवश्यक बजेट सशर्त अनुदान मार्फत प्रदान गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.४.१० नेपाल सरकारले प्रदेशलाई दिने अनुदानका शर्तहरूको सम्बन्धमा दिइएका अन्य सुझाव समेत प्रदेशले सशर्त अनुदान दिँदा अनुसरण गर्नु उपयुक्त हुने ।

७.३ शर्त सम्बन्धमा

७.३.१ शर्तहरू प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्त तथा प्रशासनिक सुधार एवम् कार्यसम्पादनलाई प्रोत्साहित गर्ने खालका हुनपर्दछ । केहि शर्त न्यूनतम रूपमा पुरा गर्ने पर्ने र बाँकी कार्यसम्पादन प्रगतिलाई आधार मान्ने गरी शर्त निर्धारण गर्न सकिन्छ । यसका लागि कार्यसम्पादन सूचक तथा लेखा तथा प्रतिवदेन मानदण्ड विकास गर्नुपर्दछ ।

७.३.२ महा/उपमहानगरपालिकालाई प्रदुषण (वायु, जल र स्थल प्रदुषण) नियन्त्रण तथा हरियाली प्रवर्द्धन गर्न गरेका प्रयासहरूको उत्पादन तहका सूचक (Output Level Indicators) र प्रभाव तहका सूचकहरू (Outcome Level Indicators) मा गरेको प्रगतिसँग सशर्त अनुदानको ठूलो अंशलाई आवद्ध गर्ने व्यवस्था आगामी आर्थिक वर्ष देखि नै गर्न उपयुक्त हुने ।

७.३.३ शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि लगायतका कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले विभिन्न कार्यविधि, निर्देशिका र नमर्सहरू तर्जुमा गरी तिनमा उल्लिखित प्रकृया र व्यवस्थालाई अनुदानका शर्तहरूको रूपमा व्यवस्था गरेको देखियो । यसरी केन्द्रमा तर्जुमा गरिएका कार्यविधि र पद्धति प्रादेशिक तथा स्थानीय आवश्यकता, कार्यक्रम कार्यान्वयनको सन्दर्भ, संस्थागत तथा वित्तीय क्षमता, कर्मचारी क्षमता तथा सेवाग्राहीको वास्तविक आवश्यकता र रूचीको सन्दर्भमा के कति अनुकूल छन् छैनन् भन्ने सम्बन्धमा प्रदेश र स्थानीय

तहमा गई छलफल गरी आवश्यकता अनुसार परिमार्जन गरेर मात्र त्यस्ता निर्देशका, कार्यविधि र नर्म्समा उल्लिखित व्यवस्थालाई शर्तको रूपमा लागु गर्न उपयुक्त हुने । वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित आयोजनाको सन्दर्भमा वैदेशिक सहायता संज्ञौतामा उल्लिखित शर्तहरू भने यथावत नै पालना गर्नुपर्नेछ ।

७.३.४ महिला, बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिक मन्त्रालयले आ.व २०७७-७८ मा शर्त निर्धारण गर्दा कार्यक्रमको उद्देश्य तथा कार्यक्रम सम्पन्न पश्चात हुने भौतिक उपलब्धिलाई नै शर्तको रूपमा राखेको पाइयो । शर्तहरू निर्धारण गर्दा प्रकृया सम्बन्धी सूचक (Process Related Conditions) र नतीजा सम्बन्धी सूचक (Output Related Conditions) दुवै प्रकारका सूचक निर्धारण नगरी हँचुवामा शर्त राख्नु उपयुक्त देखिएन । कार्यक्रमको प्रभावकारीता बढाउन प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त छलफल र समझदारीमा क्रमशः नतीजा/प्रभाव सम्बन्धी शर्त निर्धारण गर्ने तर्फ आवश्यक पहल गर्नु उपयुक्त हुने ।

७.३.५ नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरूले एकतर्फी रूपमा शर्तहरू निर्धारण नगरी प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त छलफल गरेर यथासंभव सहमति साथ निर्धारण गर्दा शर्तहरू व्यवहारिक र परिपालनायोग्य हुने देखिन्छ ।

७.३.६ हाल सबैजसो शर्तहरू प्रकृयासँग सम्बन्धित रहेका, शर्त पालनाको प्रभावकारी अनुगमन नभएको, शर्त पालना नभएमा हुने कारवाहि सम्बन्धी व्यवस्था नभएकोले शर्त परिपालना सम्बन्धमा विवादहरू उत्पन्न भएको देखिँदैन । सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्न क्रमशः नतीजामा आधारित शर्त समेत निर्धारण गर्ने परंपराको विकास गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ ।

७.३.७ शर्त तथा वित्तीय प्रोत्साहनको प्रभावकारी डिजाइनले संघले निर्दिष्ट गरेको राष्ट्रिय नीतिगत उद्देश्य प्राप्तिको मार्ग प्रशस्त गर्दछ । विभिन्न देशहरूको सर्भेबाट स्पष्ट हुन्छ कि परंपरागत खर्च वा आगतमा आधारित (Input Based) सूचक भन्दा कार्यसम्पादनका वस्तुगत वा नतीजामा आधारित सूचकको प्रयोगले हस्तान्तरण प्रणाली बढी प्रभावकारी हुन्छ । यसले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले कार्यसम्पादनको विशिष्ट नतीजा प्राप्त गर्न तथा नतीजामा आधारित जवाफदेही हस्तान्तरणको उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

७.३.८ स्थानीय तहले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानून निर्माण नगरेको तथा मध्यकालीन खर्च संरचना तयार नगरेकोले यी लगायत कानुनी, संस्थागत क्षमता विकास, योजना, बजेट तथा खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी विषयहरूलाई शर्तको रूपमा समावेस गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.४ संस्थागत व्यवस्था

७.४.१ राजनीतिक संयन्त्रको रूपमा रहेको अर्थ मन्त्रीले अध्यक्षता गर्ने अन्तरसरकारी वित्त परिषदलाई प्राविधिक विषयमा सहयोग गर्न तथा अद्यावधिक सूचना उपलब्ध गराउन एउटा दक्ष प्रशासनिक निकाय वा संयन्त्रको आवश्यकता पर्दछ । अर्थ मन्त्रालयको वित्तीय संघीयता समन्वय महाशाखालाई त्यस्तो संयन्त्रको रूपमा विकास गर्नु जरूरी छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनको प्रभावकारी कार्य सम्पदानको लागि उक्त महाशाखाको क्षमता विकास गरिनु पर्दछ । यसका लागि उक्त महाशाखाका प्रमुख लगायतका कर्मचारीहरूलाई कम्तीमा दुई वर्षसम्म अन्यत्र सरुवा नगर्ने व्यवस्था गरी संस्थागत सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ । साथै, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनको विषयमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रशिक्षणको व्यवस्था समेत गर्नु आवश्यक छ ।

७.४.२ प्रदेशबाट स्थानीय सरकारलाई हुने वित्तीय हस्तान्तरणको प्रभावकारीता, शर्तको पालना, कार्यक्रमको अनुगमन, विवाद व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य गर्ने गरी मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा स्थानीय तहको समेत प्रतिनिधित्व रहने गरी प्रदेशस्तरीय वित्त परिषदको व्यवस्था गर्ने ।

७.५ कार्यसम्पादन तथा परिपालनाको अनुगमन एवम् विवाद व्यवस्था

७.५.१ अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा उत्पन्न हुने अन्तरसरकारी विवाद समाधानको काम पनि परिषदबाट नै गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । विशेषगरी शर्तहरू निर्धारण गर्दा द्विपक्षीय पूर्व सहमति निर्माण गर्ने, निर्धारित शर्तहरूको परिपालना नभएको अवस्थामा परिपालना नहुनुका कारणहरू पहिचान गर्ने, शर्त पालनमा देखिएका समस्याहरूको समाधान गर्ने तथा लापरवाहीपूर्वक वा गलत नियतबाट शर्तहरूको पालना नभएको अवस्थामा गरिने कारवाही सम्बन्धी व्यवस्था यकिन गर्ने काम पनि परिषदले गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

७.५.२ अनुदान दाता सरकार र प्रदेश तथा स्थानीय सरकारबीचको द्विपक्षीय वार्ता र सहमतिबाट निर्धारण गरिएका शर्त तथा अन्तरसरकारी मञ्चको रूपमा रहने परिषदको निरन्तर अनुगमनले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई शर्तको परिपालना गर्न घचघच्याउँछ । द्वन्द्व भएमा वा शर्तको परिपालना नभएमा प्रारंभिक चरणमा द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न परिषदले वार्ता र छलफलको अग्रसरता लिनु पर्दछ । तर निरन्तर रूपमा शर्तको परिपालना नभएमा विभिन्न किसिमका दण्डात्मक उपायः अनुदान रकम घटाउने, निकासो रोक्ने, अनुदान फिर्ता लिने तथा अन्य शिर्षकमा पुनः विनियोजन गर्ने जस्ता उपाय अवलम्बन गर्न सक्ने गरी परिषदलाई सशक्तीकरण गरिनु पर्दछ । अनुदान हस्तान्तरण हुनु भन्दा पहिले नै यस्ता दण्डात्मक उपायको सम्बन्धमा औपचारिक संझौतामा उल्लेख हुनुपर्दछ ।

७.५.३ सशर्त अनुदानको डिजाइन तथा कार्यान्वयन दुवै चरणमा देखिने द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ । डिजाइन चरणमा नै अनुदानको नीतिगत उद्देश्य तथा द्वन्द्व व्यवस्थापन प्रकृया निर्धारित हुनुपर्दछ । यसमा दुवै पक्षको अधिकारको पर्याप्त संरक्षण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । द्वन्द्व उत्पन्न भएमा परिषदले संघ र प्रदेश बीच शर्त र द्वन्द्वका बुँदाहरूको सम्बन्धमा वार्ता गराउनु पर्दछ ।

७.५.४ अनुदानको उद्देश्यमूलक उपयोग सम्बन्धमा अनुगमन गरी सुनिश्चित गर्नुपर्दछ । कार्यक्रमको प्रगति प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण प्रतिदेन समयमै प्राप्त गर्ने व्यवस्था गर्ने तथा अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ । संघीय तथा प्रदेश सरकारका विषयगत मन्त्रालयका योजना तथा अनुगमन महाशाखाहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने ।

७.६ कार्यक्रमको दोहोरोपन सम्बन्धमा

सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूमा अन्तरसरकारी तहगत दोहोरोपना (Intergovernmental Level Duplication) र कार्यक्रमगत दोहोरोपना (Program Level Duplication) देखिन्छ । संघले कतिपय एउटै प्रकृतिका कार्यक्रममा प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गरेको देखिन्छ । त्यस्तै, प्रदेश र स्थानीय तहले सञ्चालन गर्ने अन्य कार्यक्रमसँग पनि संघको सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको दोहोरोपना देखिन्छ । त्यसैगरी प्रदेशको सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमसँग संघबाट सञ्चालित कार्यक्रम तथा स्थानीय तहले आफैँद्वारा सञ्चालित कार्यक्रमको दोहोरोपना देखिन्छ । तसर्थ संघ तथा प्रदेशले सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा तल्लो तहको सरकारसँग समन्वय गरेर मात्र सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने देखिन्छ ।

७.७ समग्र वित्तीय हस्तान्तरणको सन्दर्भमा सशर्त अनुदानको उद्देश्यहरू

नेपालको अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको सन्दर्भमा सशर्त अनुदानका उद्देश्यहरूको विषयमा स्पष्टता आवश्यक छ । विना कुनै उद्देश्य वा जुनसुकै उद्देश्यको लागि सशर्त अनुदान नदिई सीमित विशिष्ट उद्देश्यका लागि सशर्त अनुदान दिइनुपर्छ । सशर्त अनुदानको नाममा जुनसुकै कार्यक्रमको लागि अनुदान दिँदा सशर्त अनुदानको उपादेयता रहँदैन । जथाभावि सशर्त अनुदान दिँदा तल्लो तहको सरकारको वित्तीय स्वायत्तता संकुचित हुन्छ । अतः नेपालको वर्तमान सन्दर्भमा सशर्त अनुदानका उद्देश्य यस प्रकार हुनु उपयुक्त हुन्छ ।

१. सरकारले सार्वजनिक सेवा प्रवाहको विभिन्न क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि वा समझदारी वा प्रतिवद्धताबाट निर्देशित भई वा सार्वजनिक सेवा सुधारको राष्ट्रिय वा प्रादेशिक संकल्प वा उद्देश्यबाट निर्देशित भई सेवा प्रवाहको मानक, बेञ्चमार्क वा गुणस्तर कायम गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्य निर्धारण गरेको हुनसक्छ । यस्तो उद्देश्य हासिल गर्न संघ लगायत प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले प्रदान गर्ने सेवाको एउटा निश्चित मानक, बेञ्चमार्क र गुणस्तर हासिल गर्ने विषय प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको प्राथमिकतामा नपर्ने वा प्राथमिकतामा पर्ने भए पनि श्रोतको कमी हुनसक्ने अवस्था रहन सक्छ । तसर्थ, सार्वजनिक सेवाको त्यस्तो उद्देश्य वा लक्ष्य हासिल गर्ने उद्देश्यबाट सशर्त अनुदान दिइनु पर्दछ । उदाहरणको लागि विद्यालयस्तर शैक्षिक गुणस्तर वृद्धि कार्यक्रम, प्रत्येक स्थानीय तहमा २० शैयाको अस्पताल निर्माण, प्रत्येक स्थानीय तहमा १०० शैयाको वृद्धाश्रम सञ्चालन, स्वास्थ्य विमा, सबै जिल्ला सदरमुकाममा डायलिसिस सेवा, सबै स्थानीय तहमा एम्बुलेन्स सेवा, सबै विद्यालयमा इन्टरनेट सुविधा आदि ।
२. अन्तर्राष्ट्रिय वा राष्ट्रिय वा प्रादेशिक प्रतिवद्धता अनुसार कुनै निश्चित वर्ग र क्षेत्रको समग्र वा निश्चित विषय क्षेत्रको विकास गर्ने उद्देश्य र लक्ष्य हासिल गर्ने प्रतिवद्धता कार्यान्वयन गर्न । उदाहरणको लागि मुलुक भरि गरीब घरपरिवार पहिचान गरी गरीब परिचयपत्र प्रदान गर्ने, कर्णाली रोजगार कार्यक्रम, हिमाली जिल्ला पशु विकास कार्यक्रम, तराई-मधेश कालाजार नियन्त्रण कार्यक्रम, चेपाङ जातिका लागि निःशुल्क शिक्षा कार्यक्रम आदि ।
३. पूर्वाधार विकासको निश्चित राष्ट्रिय मानक वा लक्ष्य हासिल गर्न । उदाहरणको लागि सबै गाउँ/नगरपालिकालाई कालोपत्रे सडकले जोड्ने, सबै जिल्लामा एक शित भण्डार, सबै स्थानीय तहमा प्राविधिक शिक्षालय आदि ।
४. सशर्त अनुदानको निश्चित उद्देश्य निर्धारण गरी उक्त उद्देश्य प्राप्तिका लागि मात्र अनुदान दिने नीति अवलम्बन गर्नुपर्ने ।
५. सशर्त अनुदानले समानीकरणको क्षितिजीय समता (Horizontal Equity) मा तात्त्विक परिवर्तन गरेको हुनु हुँदैन ।

७.८ सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा वर्तमान शासन प्रणाली

सशर्त अनुदानलाई उपलब्धिमूलक बनाउने अवसर संवैधानिक व्यवस्थाले गरेकै छ । तर समग्र अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा आयोगलाई संविधान प्रदत्त निर्णायक भूमिकालाई अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले संकुचन गरेको देखिन्छ । समानीकरण र सशर्त अनुदानको आकार वा अनुपात सम्बन्धमा समेत अध्ययन अनुसन्धानमा आधारित भई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र वस्तुगत ढङ्गबाट निकर्षण गर्ने आयोग नै एक मात्र संवैधानिक निकाय हुन सक्ने परिकल्पना संविधानले गरेको देखिन्छ । सरकार स्वयम नै अन्तरसरकारी हस्तान्तरणको हर्ताकर्ता हुन खोज्नु वित्तीय संघीयताको लागि मात्र होइन समग्र संघीय प्रणालीका लागि घातक हुन्छ । अतः

सशर्त अनुदानका आधारहरू सिफारिस गर्न आयोगलाई दिइएको संवैधानिक जिम्मेवारीको परिभाषा वा व्याख्या आयोग स्वयमले गरी अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा देखिन सक्ने विकृति नियन्त्रण गर्न आयोग निर्भिक, 'बोल्ड' र वस्तुगत ढङ्गले प्रस्तुत हुनु आवश्यक देखिएको छ ।

७.९ सशर्त अनुदानको उपयोग

१. निश्चित उद्देश्यबाट निर्देशित सशर्त अनुदान सीमित कार्यक्रमका लागि उपयोग भएमा मात्र साधनको विनियोजन दक्षता हासिल हुन सक्छ ।
२. स-साना कार्यक्रमहरूको लागि थोरै-थोरै बजेट सहितका कार्यक्रमले सशर्त अनुदानको सदुपयोग हुन सक्दैन ।
३. सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा संघ र प्रदेशले एउटै कार्यक्रमका लागि अनुदान दिंदा दाता तहको दोहोरोपना (Donors' Level Duplication) हुन्छ । संघ र प्रदेशले छुट्टा छुट्टै कार्यक्रमका लागि अनुदान दिए पनि स्थानीय तहको अन्य कार्यक्रमसँग दोहोरोपना हुँदा कार्यक्रमगत दोहोरोपना (Program Level Duplication) हुन्छ । त्यस्तै, संघले दिएको सशर्त अनुदानको कार्यक्रम प्रदेशको कार्यक्रममा दोहोरोपना हुँदा पनि कार्यक्रमगत दोहोरोपना (Program Level Duplication) हुन सक्छ । कुनै अवस्थामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्रम एउटै भई तेहोरोपना (TriPLICATION) पनि हुन सक्छ । यी तीन किसिमको अवस्था आउन दिनु हुँदैन ।
४. अनुदान दाताले अनुदान मात्र दिएर पुग्दैन; अनुदानको उपयोग गर्ने संस्थागत क्षमता तथा प्राविधिक क्षमताको कमीको पनि परिपूर्ति गरिदिनुपर्दछ ।
५. अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमको नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको सुदृढ प्रणाली निर्माण गर्नुपर्दछ । आवधिक रूपमा कार्यक्रमको प्रभावकारीता मूल्याङ्कन गरी कार्यक्रमको निरन्तरताको पुनरावलोकन गर्नुपर्दछ ।
६. कार्यविधिगत शर्तका साथै क्रमशः नतीजा वा प्रभावकारीतामूलक शर्तको व्यवस्था गरी तिनको परिपालनाको अनुगमन गरी सशर्त अनुदानको प्रभावकारीता सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।
७. कुल अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरणमा सशर्त अनुदानको अंश एउटा निश्चित स्तरमा कायम गर्नु उपयुक्त हुन्छ । कुन स्तरमा कायम गर्ने भन्ने विषय हामीसँग तुलनीय मुलुकहरूको अभ्यास तथा हाम्रो आफ्नै आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी निर्धारण गर्न सकिन्छ । यसो गर्दा सशर्त अनुदान बढी उद्देश्यमूलक तथा राष्ट्रिय समस्या समाधान केन्द्रित हुनुको साथै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको स्वायत्ततालाई अक्षुण्ण राख्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सूची

- Anwar Shah, "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers", p. 36.
- Annual Report (2018) *Canada Health Act Annual Report 2016-2017*, Administration and Compliance, available at <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/publications/health-system-services/canada-health-act-annual-report-2016-2017.html#a4>
- Bedoya, H. (2005) "Conditionality and Country Performance", in: *Conditionality Revisited: Concepts Experiences, and Lessons*, The Worldbank, Washington D.C., pp. 187-196.
- Boadway and Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation*, The World Bank, pp. 308-309.
- Boex, J. and Martinez-Vázquez, J. (2001) "Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTCs" (Atlanta: Georgia State University).
- Bird, R. M and Smart, M. (2009) *Earmarked Grants and Accountability in Government*, Rotam School of Management Working Paper No. 1498775, SSRN, Retrieved from: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID> [Accessed on November 6 2019]
- Bowser, D. Bossert, T. and Mitchell, A. 2006. *Matching Grants and Earmarking for Family Planning Lessons for the Philippines*, Cambridge, MA: Harvard School of Public Health. Cited in Chen, A., A. Mulaki, T. Williamson. 2014. *Incentivizing Performance: Conditional Grants in Kenya's Health System*. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Project.
- Constitution of Malaysia*, Article 108 available at: <http://www.commonlii.org/my/legis/const/1957/7.html>. Cited in Sengupta, et.al, 2018: 54-55
- Council of Australian Governments (2020) *Information on the COAG* is available at <https://www.coag.gov.au/about-coag>
- Courant, Gramlich, Rubinfeld (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants", *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid* (PDF), archived from the original (PDF) on 2010-07-14
- Delgado-Tellez, Lledo, Perez, IMF Working Paper Series 1705, "On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's Regions"
- Financial and Fiscal Commission (2000) South Africa* [online] Available at: <https://ffc.co.za/docs/2000/grants.pdf> [Accessed 4 Nov. 2019].
- Financial and Fiscal Commission, South Africa (2002) *Submission to Parliament on the Division of Revenue Bill with specific reference to the Conditional Grant System*,

Retrieved from: <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2002/appendices/020306ffc.htm> [Accessed on: November 5 2019]

Fifteen Finance Commission of India (2019) Report for the Year 2020-21, November 2019, Delhi, p33

Fourteen Finance Commission Report of India
Fifteenth Finance Commission of India, 2020

Hall, J. L and Hail, M. W (2006) *Conditional Grants*, *Centre for the Study of Federalism*, Retrieved from: http://encyclopedia.federalism.org/index.php/Conditional_Grants [Accessed on November 6 2019]

Korea Institute of Public Finance and Danish Ministry of Interior and Health, *General Grants Versus Earmarked Grants: The Copenhagen Workshop 2009*, Copenhagen, 2009.

Marchildon, G. and Mou, H. (2014). *A Needs-Based Allocation Formula for Canada Health Transfer*, *Canadian Public Policy* 40 (3): 209-223.

Sengupta, A., Sharma, A., Gupta, S., Ravindra, S. and Sengupta, S. (2018) *Examination of the Legal Basis for Conditional Transfer to States and Issues Relating to Performance Based Incentives for States: Report to the Fifteenth Finance Commission*, Vidhi: Centre for Legal Policy, New Delhi

Tompson, W. (2011) *Policy Conditionality, Governance and Investment Outcomes*, OECD Internal Document, July, Paris.

Murali, M.G (2016), *Public Economics and Intergovernmental Grants*, Grin Publishing.

National Health Funding Body (2020) *Information on the National Health Funding Body*, available at <https://nhfb.gov.au/health-reform/>

OECD (2009) *Governing Regional Development Policy: The use of performance indicators for regional policy*, Paris.

OECD (2011), *OECD Territorial Reviews: Switzerland 2011*, OECD, Paris. 

Rao, M. G (2018) *Central Transfers to States in India: Rewarding Performance While Ensuring Equity*, Final Report of a Study Submitted to NITI Aayog), p15-17

Spahn, P. B (2012) *Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries*, Available at <https://www.oecd.org/fr/cfe/politique-regionale/public-investment.htm>, [Accessed 4 Nov. 2019]

Spahn, P. B (2008) *Managing Fiscal Conflicts in "Unity in Diversity: Learning from Each Other"*, Vol. 2, p. 70,

Stability Council, (2020) *Information on the Stability Council*, available at http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Home/home_node.html.

Thompson, W. (2009 op.cit; citing Michael Smart and Richard Bird), “*Earmarked Grants and Accountability in Government*”, in J. Kim, J. Lotz and N. Mau (eds.)

Uganda Local Government Finance Commission (2020) *Mandate and Functions of the LGFC*, available at <http://www.lgfc.go.ug/?q=content/mandate-and-functions-lgfc>

UNCDF (2010), *Performance-based grant systems: concept and international experience*, pp. 21-23.

World Bank (2005) *Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services*, The World Bank, Washington, D.C., September.

राष्ट्रीय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका, २०७६