



राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
National Natural Resources and Fiscal Commission

स्मारिका - २०८१

(आयोगको वार्षिक उत्सवको सु-अवसरमा प्रकाशित)

सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल

स्मारिका - २०८१

सर्वाधिकार © राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
२०८१ आश्विन

सम्पादक मण्डल

संयोजक

जुद्ध बहादुर गुरुङ्ग, सदस्य, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
सदस्यहरू

रामचन्द्र ढकाल, सहसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
रामहरि ज्ञवाली, सहसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
ई. होमनाथ पौडेल, सहसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
नारायण प्रसाद अधिकारी, उपसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
युवनाथ लम्साल, पूर्व प्रधान सम्पादक, द राइजिङ्ग नेपाल राष्ट्रिय दैनिक
विमला काफ्ले, शाखा अधिकृत, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

भाषा सम्पादन

मुना राउत, उपसचिव, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

कम्प्युटर टइकन

सुरेश चौधरी

डिजाइन तथा लेआउट

दिवस भट्टराई

सम्पर्क

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौं

टेलिफोन: ०१-४२००८७२

इमेल: info@nnrfc.gov.np

वेबसाइट: <https://nnrfc.gov.np>

मुद्रण

मुद्रण विभाग, सिंहदरवार, काठमाडौं

दुई शब्द

मुलुक सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण भए पश्चात तीनै तहका सङ्घीय इकाईहरूलाई आफ्नो भूगोल भित्रको शासन व्यवस्थाको सामान्य संचालन निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने जिम्मेवारी दिईएको छ। तीन तहका सङ्घीय इकाईहरूलाई संविधानले राजश्व उठाउने र विभिन्न कार्यहरू सम्पादन गर्ने जिम्मेवारी दिएको छ। राजश्व उठाउने र विभिन्न कार्य गर्ने जिम्मेवारीको आधारमा अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्धलाई परिभाषित गर्ने जिम्मेवारी दिई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको हो। अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धलाई परिभाषित गरी तीनवटै तहका सरकारहरूबीच वित्तीय स्रोतको समन्यायिक बाँडफाँट गर्ने प्रमुख संवैधानिक दायित्व आयोगमा रहेको छ। नेपालको सङ्घीय अभ्यासमा कार्य जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र वित्तीय अधिकारको केन्द्रीकरण भएका कारण सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा फराकिलो वित्तीय अन्तर रहेको छ। यद्यपि, सङ्घीय इकाईको वित्तीय अन्तरको आकलनलाई थप वस्तुनिष्ठ बनाउँदै लैजानु पर्ने आवश्यकता छ।

संवैधानिक निकाय भएकाले आयोगको कार्यसम्पादनलाई निर्देशित गर्ने संवैधानिक सीमा र बन्धनहरू छन्। सङ्घीय संसदप्रति आयोगका पदाधिकारीहरू उत्तरदायी र जवाफदेही बन्नुपर्ने व्यवस्था छ। आयोगले राष्ट्रपति समक्ष वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्ने र राष्ट्रपतिबाट प्रधानमन्त्री मार्फत् सङ्घीय संसदमा पेश हुने व्यवस्थाबाट आयोगका काम कारबाहीबारे सङ्घीय संसद समेत सुसूचित हुने अवस्था रहन्छ। संविधानले परिकल्पना गरे अनुसारको कार्यसम्पादनका लागि कानूनी आधार, सचिवालय संरचना, जनशक्ति र वित्तीय एवं भौतिक स्रोत साधनको व्यवस्था संविधानतः नेपाल सरकारले गर्नुपर्ने हुन्छ। यसै अनुरूप सङ्घीय संसदबाट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भएको छ। यस ऐनले आयोगको कार्यसम्पादनलाई थप निर्देशित गरेको छ।

संविधान अनुसार आयोगको पूर्ण संरचना हालसम्म तयार भइसकेको छैन। तथापि, आयोगले आफ्नो संवैधानिक एवं कानूनी जिम्मेवारीप्रति पूर्ण प्रतिबद्ध रही हालसम्म छ वटा आर्थिक वर्षका लागि सिफारिस र सुझाव दिने काम सम्पन्न गरेको छ। त्यसबाहेक आफ्नो कार्यक्षेत्रसम्बद्ध विभिन्न विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने, सरोकारवालासँग अन्तरक्रिया गर्ने, स्थलगत अवलोकन गर्ने लगायतका कार्यहरू गर्दै आएको छ। यस बीचमा आयोगबाट प्रथम पञ्चवर्षिय रणनीतिक योजना (२०७९/०८०-२०८३-८४) र आयोगको सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति जारी भइ कार्यान्वयनको चरणमा छन्।

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

अन्त्यमा, यस स्मारिकालाई अन्तिम रूप दिन जिम्मेवारी लिइ सम्पादन मण्डलको नेतृत्व गर्नुहुने माननीय सदस्य जुद्ध बहादुर गुरुङ तथा अहोरात्र खटिनु हुने सदस्यज्यूहरू, सचिवज्यू, सम्पादन मण्डलमा रही उल्लेखनिय योगदान गर्नुहुने आयोगका सहसचिव ई. होमनाथ पौडेल, उपसचिव नारायण प्रसाद अधिकारी, शाखा अधिकृत विमला काफ्ले, कम्प्युटर अपरेटरहरू दिवस भट्टराई र सुरेश चौधरी लगायत सचिवालयका सबै कर्मचारीहरू र नेपाली र अङ्ग्रेजी दुबै भाषामा लेख रचना उपलब्ध गराएर सहयोग गर्नुहुने सम्पूर्ण व्यक्तित्वहरूलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

बालानन्द पौडेल

अध्यक्ष

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

सम्पादकीय

संवैधानिक व्यवस्था अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई वित्तीय सङ्घीयताको जिम्मेवारी तोकेको छ। यस अनुसार आयोगले तहगत सरकारलाई आवश्यक पर्ने खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक स्रोतको आँकलन गरी समन्यायिक, न्यायोचित बाँडफाँटको आधार र ढाँचा निर्धारण गरी हिस्सा तथा परिमाण सिफारिस गर्दै आएको छ। यी जिम्मेवारी पूरा गर्न आयोगलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम रणनीतिक योजना (२०७९/८० - २०८३/८४) र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति, २०७९ ले निर्देशित गर्दछ। आयोगले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने राजस्वको परिमाण सिफारिस, वित्तीय अनुदानको हिस्सा तथा आधार सिफारिस, प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी अंश सिफारिस, वित्तीय अनुदानको हिस्सा तथा आधार सिफारिस, प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी अंश सिफारिस र ऋणको सीमा सम्बन्धी विषयको समग्र रूपमा अध्ययन, अनुसन्धान, सिफारिस, सुझाव तथा सहजीकरण गर्दै आएको छ। संवैधानिक व्यवस्था अनुसार प्राकृतिक स्रोत परिचालनमा तहगत सरकारहरूको लगानी र प्रतिफलको हिस्सा निर्धारण, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने र विवाद निवारण सम्बन्धी कार्य पनि गर्दै आएको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सञ्चार तथा बाह्य पहुँच रणनीति, २०७९ ले निर्देशन गरे अनुसार नेपालको संविधानले दिएको सूचनाको हक (धारा २७), सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, सूचनाको हक सम्बन्धी नियमावली, २०६५ र सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली, २०६५ लाई सम्बोधन गर्दै वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी विज्ञ सरोकारवालाहरूको विविध विचारहरूलाई लेख मार्फत नागरिक समक्ष प्रस्तुत गर्ने वि.सं. २०७९ देखि आयोगको मुखपत्रको रूपमा स्मारिका प्रकाशन गर्दै आएको छ। यस क्रममा सत्यनिष्ठा, तथ्यपरकता, व्यावसायिकता लगायतका सिद्धान्तलाई आयोगका कार्य सम्पादनका मार्गदर्शक सिद्धान्तको रूपमा लिईएको छ। वित्तीय सङ्घीयता तथा प्राकृतिक स्रोत परिचालन सम्बन्धी उल्लेखित मार्ग निर्देशनलाई मध्यनजर गर्दै विज्ञ तथा सरोकारवालाहरूसँग राय, छलफल तथा अन्तर्क्रिया, सहयोग र परामर्श गर्ने, प्राज्ञिक सङ्घ संस्थासँग सहकार्य जस्ता कार्यहरू गर्दै आइएको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले हरेक वर्ष असोज २७ गते स्थापना दिवस मनाउने निर्णय गरे अनुसार सोही अवसरमा आयोगको स्मारिका प्रकाशन गर्ने क्रममा तेस्रो संस्करणको रूपमा यहाँहरू समक्ष आइपुगेको छ। यस संस्करणमा वित्तीय सङ्घीयता तथा प्राकृतिक स्रोत परिचालन सम्बन्धी विज्ञहरूको लेख रचना नेपाली तथा अङ्ग्रेजी भाषामा प्रकाशित गरिएको छ। लेखहरूमा उल्लेखित विचारहरू आयोगको आधिकारिक धारणा नभई विद्वान लेखकहरूको निजी धारणाको रूपमा लिन अनुरोध गर्दछौं। यस स्मारिका २०८१ मा प्रकाशित लेखहरू वित्तीय सङ्घीयता तथा प्राकृतिक स्रोत परिचालन लगायत सुशासन सम्बन्धी विषयमा चासो राख्ने वर्गको लागि उपयोगी हुने विश्वास गरिएको छ।

अन्त्यमा, यस स्मारिका प्रकाशनका लागि उत्प्रेरणा प्रदान गर्नुहुने आयोगका माननीय अध्यक्ष तथा सदस्यहरू, सचिवज्यू, भाषा सम्पादनमा सहयोग गर्नु हुने नेपाली भाषातर्फ उपसचिव (कानून) मुना राउत, अङ्ग्रेजी भाषा तर्फ द राइजिङ्ग नेपाल राष्ट्रिय दैनिकका पूर्व प्रधानसम्पादक तथा पूर्व राजदूत युवनाथ लम्साल र सचिवालयका कर्मचारीहरू लगायत लेख तथा रचना समयमा उपलब्ध गराई सहयोग गर्नु हुने सम्पूर्ण लेखक विद्वानहरूलाई हार्दिक कृतज्ञता ज्ञापन गर्दछौं।

विषयसूची

क. सङ्घीयता, वित्तीय सङ्घीयता र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन

१. सङ्घीय इकाईहरूको आवधिक योजना र बजेट - बालानन्द पौडेल	१
२. नेपालमा सङ्घीयता - डा. सोमलाल सुवेदी	१४
३. अर्थशास्त्र, अर्थतन्त्र, बजेट र सार्वजनिक ऋण - लाल शंकर घिमिरे	२७
४. वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा अन्तर सरकार वित्त व्यवस्थापन प्रणाली र आगामी कार्यदिशा - बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल	३४
५. वित्तीय सङ्घीयतामा सशर्त अनुदान र यसको अर्थराजनीति - डा. गोपि कृष्ण खनाल	५१
६. नेपालमा सार्वजनिक ऋण र स्रोत परिचालन - गोपीनाथ मैनाली	६२
७. वित्तीय सङ्घीयताको सन्दर्भमा: स्थानीय तहको राजस्व परिचालन - पूर्ण चन्द्र भट्टराई	७१
८. संरचनागत परिवर्तनको प्रतिक्रिया अर्थतन्त्र - डा.चन्द्रमणि अधिकारी	८८
९. नेपाल अतिक्रम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुने अवस्था, सम्भाव्य प्रभाव र प्रभाव व्यवस्थापन गर्न नेपालले गर्नुपर्ने पूर्व तयारीहरू - डा. गिरिधारी शर्मा पौडेल	१००
१०. आयोग तीनै तहको सरकारको वित्तीय मेरुदण्ड बन्न सक्नुपर्छ - भीम प्रसाद ढुंगाना	१२१
११. अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को भूमिका र स्थानीय सरकारको अपेक्षा - राजेन्द्रप्रसाद प्याकुरेल	१२८
१२. वित्तीय समानीकरण अनुदानमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका लागि प्रयोगमा ल्याईएका सूचकहरूको हालको मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधारको आवश्यकता - राजु बस्नेत	१३६
१३. आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहमा सिफारिस गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदानमा खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना प्रणालीको भूमिका - माधवप्रसाद अधिकारी	१४५
१४. वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा नेपालका प्रदेशहरूको अवस्था - जय प्रकाश बस्नेत	१५८
१५. विनियोजन कुशलता अभिवृद्धि गर्दै विनियोजन न्याय कायम कसरी गर्ने ? - भिम प्रसाद काफ्ले	१६९
१६. शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान वितरणको अभ्यास र प्रवृत्ति - डा. नारायण बाँस्कोटा र प्रियंका श्रेष्ठ	१७७
१७. मधेश प्रदेशको बढ्दो वित्तीय जोखिम - वसन्त राई	१९४
१८. गुणस्तरीय प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा, स्रोत व्यवस्थापन आजको आवश्यकता - डा.रामहरि लामिछाने	२०४
१९. स्थानीय तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी समस्या तथा समाधान - भुदेव झा	२१२
२०. स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका आधार र आगामी कार्यदिशा - ऋषिराम पाण्डे	२२२
२१. स्थानीय तहको आन्तरिक आय वृद्धिमा राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माणको महत्व (कोशी प्रदेशका २५ वटा स्थानीय तहको अध्ययनमा आधारित) - खिमानन्द कँडेल	२३२
२२. स्थानीय तह, तीनवटा अङ्ग र प्रभावकारी कार्यान्वयन - दीपेन्द्र ओली	२४४
२३. नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, यसका आधार स्तम्भ र कानूनी प्रबन्ध - गीता चर्पाई	२५५
२४. नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अवधारणा: संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था - सुरभि रिजाल	२६५
२५. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice in Nepal - Hem Raj Lamichhane, PhD	२७८
२६. Governance, Economic Performance and Fiscal Federalism: Nepal's Experience - Gangaram Bhattarai	२९३

२७. Components and Structure of Fiscal Federalism in Nepal - Gyan Mani Adhikari , Binod Joshi	..... ३००
२८. Federal Regime in Nepal: Legal Provisions on Intergovernmental Relations - Hrithik Yadav	..... ३०६
२९. Fiscal Imbalances and Intergovernmental Fiscal Relations in Nepal's Fiscal Federalism - Anjali Adhikari	..... ३१६
३०. Wealth distribution among provinces and districts in Nepal - Dr. Hem Raj Regmi	..... ३२९
ख. प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन	
३१. नेपालमा प्राकृतिक पूँजीको लेखाजोखा - जुद्ध बहादुर गुरुङ	..... ३३७
३२. संरक्षित क्षेत्रलाई आत्मनिर्भर कसरी बनाउने? - डा. महेश्वर ढकाल	..... ३५०
३३. भौगोलिक विशिष्टता र प्राकृतिक स्रोतको उपयोग: स्थानीय तहको सफलताको आधार - विमल कुमार पोखरेल	..... ३६१
३४. नेपालको वन स्रोत व्यवस्थापन र वित्तीय हस्तान्तरण - वर्तमान अवस्था, अवसर तथा चुनौतीहरू - केशव प्रसाद खनाल	..... ३७६
३५. अर्थतन्त्रमा ऊर्जाको योगदान र निजी क्षेत्रका मुद्दा - मोहनकुमार डाँगी	..... ३९२
३६. आर्थिक विकासको आधार: प्राकृतिक स्रोतमा आधारित वातावरणमैत्री पूर्वाधार - हरि प्रसाद शर्मा	..... ४००
३७. जलस्रोतको सङ्घीय व्यवस्थापन र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका -निरञ्जन श्रेष्ठ	.... ४११
३८. Economic Benefits of Industrial Rocks and Minerals for Developing Nations - Sulav Kayastha	..... ४२३

क. सङ्घीयता, वित्तीय सङ्घीयता र
अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन

सङ्घीय इकाईहरूको आवधिक योजना र बजेट - बालानन्द पौडेल^१

सङ्घीय शासन व्यवस्था

सङ्घीय शासन व्यवस्थामा मुलुकलाई एकभन्दा बढी तहमा विभाजन गरिएको हुन्छ। प्रत्येक तहलाई संविधानले नै अधिकार र जिम्मेवारी बाँडफाँट गरिदिएको हुन्छ। संविधानले तोकिएको जिम्मेवारी पुरा गर्ने गरी उनीहरूले आफ्नो भूगोलभित्र कार्य गर्नु पर्दछ। नेपालको संविधानले मुलुकलाई तीन तहमा विभाजन गरी प्रत्येक तहलाई राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने गरी अधिकारहरू तोकिएको छ। संविधानका अनुसार "राज्य शक्ति" भन्नाले राज्यको कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकार समेतलाई सम्झनु पर्दछ र सो शब्दले अवशिष्ट अधिकार समेतलाई जनाउँछ भनी परिभाषित गरिएको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तीनवटै तहले राज्य शक्तिको प्रयोग गर्न सक्ने गरी संविधानमा उल्लेख गरिएको छ। त्यसैले यी तीन वटै तहका सङ्घीय इकाईहरू शासकीय इकाई हुन् र यी विकास इकाई पनि हुन्। त्यसैले यी प्रत्येक इकाईको आफ्नै आवधिक योजना र बजेट बन्दछ, आफैले कानून बनाई त्यही कानून अनुसार संविधानले तोकिएको क्षेत्रहरूमा राजश्व उठाउने र खर्च गर्ने गर्दछन्। राजश्वको पूर्वानुमान गर्ने र खर्चको प्राथमिकीकरण गर्ने जिम्मा पनि यी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका गरी सात सय एकसठ्ठी वटा सङ्घीय इकाईलाई दिईएको छ।

तीन तहको सङ्घीयता

नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने व्यवस्था संविधानले नै गरेको छ। राज्य शक्तिको प्रयोग गर्न सक्ने गरी बनाइएको यी तीन वटै तहको भूगोल र जनसङ्ख्या भने एक आपसमा खटिएको छ। तीन तहका सरकारहरू गठन गरिएतापनि शासन गर्ने, सेवा गर्ने, विकास गर्ने जनता र भूगोल भने खटिएको छ। यसरी भूगोल र जनता खटिएको भए पनि संविधानले कामको जिम्मा भने फरक फरक हिसाबले बाँडिदिएको छ। यो हिसाबले भन्दा काम छुट्टा छुट्टै छन् भन्न सकिन्छ। तर कामको बाँडफाँट पनि पूर्ण रूपमा प्रष्ट भएको देखिँदैन। कतिपय कामहरू दुई तह एवं तीनै तहको पनि साझा अधिकारको रूपमा राखिएको छ। यी साझा अधिकारलाई प्रष्टसँग बाँडफाँट गरी त्यही अनुसार सम्बन्धित सङ्घीय इकाईहरूलाई जवाफदेही बनाउने गरी कार्य जिम्मा लगाउने विषयमा अझै पनि प्रष्टता आएको छैन। एकल अधिकार र साझा अधिकार खटिएको विषयलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ४ को उपदफा (१) को खण्ड (ख) र (ग) ले प्रष्ट्याएको देखिन्छ। उक्त ऐनको व्यवस्था अनुसार सङ्घले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानून वा नीति बनाउँदा प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, लागत, दिगोपना वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताको दृष्टिले कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय

^१ लेखक बालानन्द पौडेल राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका अध्यक्ष हुनुहुन्छ।

तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने र कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी विचार गर्नुपर्ने भनिएको छ। यो कानूनी बन्दोबस्तले तीन वटा सिद्धान्तहरूलाई आत्मसात् गरी कामको बाँडफाँटको विषयमा दिशा निर्देश गरेको देखिन्छ। पहिलो एकल अधिकार साझा अधिकारको माध्यमबाट अतिक्रमण हुँदैन (Exclusive function Prevails occur concurrent function) र दोस्रो सन्निकटताको सिद्धान्त (Principle of Subsidiarity) हो। कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपना वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता बढ्ने देखिएमा उक्त काम स्थानीय वा प्रदेशलाई दिने विषय सन्निकटताको सिद्धान्त हो। तेस्रो कार्यमा दोहोरो वा तेहेरोपनालाई हटाउने सिद्धान्तबाट प्रेरित भएको देखिन्छ। भूगोल र जनता खण्टिएको अवस्थामा कामको जिम्मा पनि खण्टिन गएमा सङ्घीयताको औचित्यता माथि नै प्रश्न उठ्न सक्दछ। त्यसैले सङ्घीय विधायकहरूले उल्लेखित कानून मार्फत कामको बाँडफाँटमा प्रष्टता ल्याउन खोजेको देखिन्छ। तीनै तहको लागि संविधानले तोकिदिएको कतिपय एकल अधिकारहरू कुनै सङ्घीय इकाई एकलैले सम्पन्न गर्न नसक्ने हुन सक्दछ। जस्तै उदाहरणको लागि आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा स्थानीय तहको एकल अधिकारमा रहेको छ भने उच्च शिक्षा प्रदेशको एकल अधिकारमा रहेको छ। तर माध्यमिक र उच्च शिक्षाको मापदण्ड बनाई नियमन कसले गर्ने? माध्यमिक र उच्च शिक्षाको लगानी क-कसले गर्ने हो? कर्मचारीहरूको बन्दोबस्त कसले मिलाउने हो? सेवा दिने स्थान र त्यसको व्यवस्थापन कसले गर्ने हो? यी कार्यहरूको जिम्मा र जवाफदेहिताको एकिन कार्यविस्तृतिकरण मार्फत गरिनु पर्ने भएता पनि त्यसको प्रष्टता ल्याउन सकिएको छैन। यो विश्लेषणको आधारमा कुनै पनि काम पूर्ण रूपले एकल हुन नसक्ने देखिन्छ। त्यसैले कामको प्रष्टता ल्याउन कामको नै विश्लेषण गरी सोही अनुसार जिम्मा बाँडफाँट गर्न जरूरी छ। कामको प्रष्टता नभएमा एउटा तहको कार्य क्षेत्रभित्र अर्को तह प्रवेश गर्ने, जिम्मा र जवाफदेहिता लिने सन्दर्भमा एउटा तहले अर्को तहलाई देखाएर पन्छिने सम्भावना रहन्छ। यसले कार्यमा अदक्षता र अप्रभावकारिता मात्रै बढाउने जोखिम रहन्छ। काम र जिम्माको प्रष्टता कुनै पनि सङ्घीय इकाईको बजेट तथा योजनाको पूर्व शर्त हो भन्दा हुन्छ।

स्थानीय सरकार देशैभरी ७५३ स्थानमा रहेको छ। वडा कार्यालयहरू सेवा प्रवाह इकाईको रूपमा ६,७४३ स्थानमा रहेका छन्। जनताका दिनानुदिनका समस्याहरू समाधान गर्ने र उनीहरूलाई सेवा प्रवाह गर्ने कार्यका लागि स्थानीय सरकार सबैभन्दा बढी प्रभावकारी देखिन्छ। त्यसैले स्थानीय सरकारलाई देशको अग्रभागको सरकार (Front line government) पनि भन्न सकिन्छ। जनतालाई प्रत्यक्ष रूपमा सेवा प्रवाह गर्ने विषय स्थानीय सरकारलाई नै दिँदा प्रभावकारी हुने देखिन्छ।

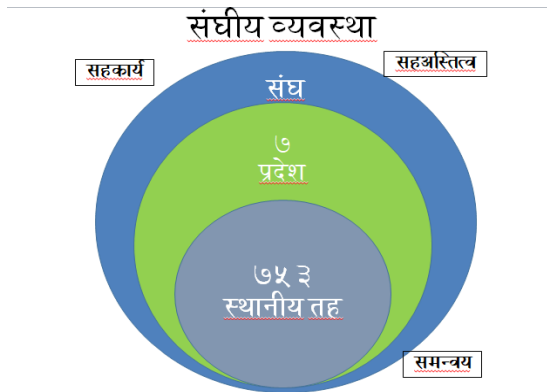
प्रदेश सरकारको उपस्थिति ७ ठाउँमा छ। स्थानीय सरकारको जति सञ्जाल बनाउने छुट प्रदेशलाई छैन। प्रदेशले स्थानीय सरकारको सेवा प्रवाह कार्यमा सघाउने, प्राविधिक हिसाबले टेवा दिने दृष्टिकोणबाट हेर्दा प्रदेश सरकार मध्यम भागको सरकार (Middle Office Government) को रूपमा रहेको देखिन्छ। प्रदेशको आफ्नै अनुहार भने प्रादेशिक विकासमा खोज्नु पर्ने हुन्छ। स्थानीयको क्षेत्राधिकार भन्दा बाहिर परेका तर प्रादेशिक विकासको हिसाबले महत्वपूर्ण विषयहरूलाई प्रदेशले आफ्नो कार्यक्षेत्र बनाउनु

पर्दछ। यदि प्रदेश पनि स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्रमा प्रतिस्पर्धा गर्न जाने हो भने प्रदेश स्थानीय भन्दा जहिले पनि कमजोर देखिन जानेछ र प्रदेशको औचित्य माथि नै प्रश्न उठ्न जानेछ। प्रादेशिक विकासको एनामा नै प्रदेशको अनुहार हेर्नु पर्ने हुन्छ। प्रदेशले स्थानीय सरकार र सङ्घ सरकारको बीचमा पुलको काम गर्न सक्दछ। कार्यक्रमगत, नीतिगत, प्रकृयागत सबै दृष्टिकोणबाट सङ्घ र स्थानीय सरकारको बीचमा समन्वय गरी पुलको काम गर्न सक्दछ।

सङ्घ सरकारले राष्ट्रिय नीति कार्यक्रम बनाउने, राष्ट्रिय मानकहरू बनाउने, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रोत्साहित गर्ने, नियमनकारी कार्यहरू गर्ने जस्ता कामहरू सङ्घ सरकारले जिम्मा लिनुपर्ने हुन्छ। सङ्घ सरकारलाई सहयोगी र नियमनकारी सरकार भन्दा Back Office Government को रूपमा व्याख्या गर्न सकिन्छ।

भूगोल र जनसङ्ख्याको दोहोरोपना

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले शासन व्यवस्थाको सञ्चालन गर्ने, सेवा प्रवाह गर्ने, राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने भूगोल र जनसङ्ख्या भने साझा रहेको छ। तलको चित्रबाट पनि यो प्रष्ट हुन्छ। त्यसैले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले कार्यान्वयन गर्ने कार्यक्रमहरू फरक फरक हुन जरुरी छ। काममा दोहोरोपन नहोस् भनेर नै तीनै वटै सरकारको बीचमा सहकार्य र समन्वयको कुरा गरिएको हो।



आवधिक योजनाका पूर्वशर्तहरू

आवधिक योजनाले निश्चित अवधिको लागि देशको समग्र विकासलाई निर्देशित गर्ने हुँदा विभिन्न क्षेत्र (sectors) लाई निर्देशित गर्दछ। यसका केही आधारभूत पक्षहरू :

१. प्रष्ट आर्थिक लक्ष्य र उद्देश्य

योजनाले मुलुकको तोकिएको अवधिको प्रमुख आर्थिक लक्ष्य र उद्देश्य तय गर्दछ। यस अन्तर्गत समष्टिगत आर्थिक सूचकहरू जस्तै कुल गार्हस्थ उत्पादन, रोजगारी सिर्जना, मुद्रा स्फीति दर,

गरिवी निवारण, पूर्वाधार निर्माण जस्ता विषयमा लक्ष्य निर्धारण गरिएको हुन्छ। सङ्घीय योजनाको लक्ष्यको आधारमा प्रदेश र स्थानीय सरकारको योजना निर्देशित हुने हुँदा सङ्घीय योजनाको प्रभावकारिताले बाँकी योजनाहरूलाई ठूलो प्रभाव पार्दछ।

२. क्षेत्रगत रणनीति

कुन कुन क्षेत्रमा कति लक्ष्य राख्ने र त्यसलाई कसरी प्राप्त गर्ने भनी क्षेत्रगत रणनीति बनाइन्छ। त्यस आधारमा शिक्षा, स्वास्थ्य, पूर्वाधार जस्ता क्षेत्रगत रणनीति बनाई त्यही आधारमा प्राथमिकता तय गरी लगानीको परिमाण एकिन गरिन्छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारको प्राथमिकताले पनि यसलाई त्यत्तिकै प्रभाव पार्ने हुँदा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार बीचको समन्वयलाई ठोस आधारमा व्यवस्थित गर्नुपर्ने हुन्छ।

३. नीतिगत बन्दोबस्त

आर्थिक लक्ष्य प्राप्त गर्ने ध्येयले सरकारले विशेष नीतिगत उपाय र कार्यहरू अगाडि बढाउँछ, जस्तै: वित्तीय नीति, मौद्रिक नीति, व्यापार नीति, लगानी नीति, नियमनकारी बन्दोबस्तहरू। यी नीतिहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारको लागि मार्गदर्शक हुन सक्दछन्।

४. साधनस्रोतको परिचालन

योजनाले तय गरेका कार्यहरू सम्पन्न गर्नको लागि साधनस्रोतको परिचालन कसरी गर्ने भनी तय गरिएको हुन्छ, जस्तै: आन्तरिक स्रोत, वैदेशिक सहायता, निजी क्षेत्रसँग सहकार्य, आन्तरिक ऋण, अनुदान आदि। यी स्रोतको व्यवस्थापन गर्दा सरकारले त्यसको दिगोपना र मितव्ययिताको हिसाबले पनि विश्लेषण गरेको हुन्छ। सङ्घ सरकारको साधनस्रोत परिचालनको योजनाको आधारमा प्रदेशिक र स्थानीय योजनाको खाका बन्ने हुन्छ।

५. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

योजनाले तय गरेका कार्यहरू तोकिएको समय, गुणस्तर, लागत र परिमाणमा सम्पन्न भए वा भएनन् भनी अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने निश्चित संरचना, विधि र प्रक्रिया तय गरेको हुन्छ। लक्ष्य अनुसार कार्य नभएमा त्यसलाई कसरी मिलाउने भनी बन्दोबस्त गरिएको हुन्छ। अनुगमन र मूल्याङ्कनको सङ्घीय ढाँचाको आधारमा प्रदेश र स्थानीय सरकारको मूल्याङ्कन ढाँचा बन्दछ।

६. सरोकारवालाको संलग्नता

योजना बनाउँदा सबै खाले सरोकारवालाहरू जस्तै: सरकारी निकायहरू, प्रदेश र स्थानीय सरकार, निजी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र, सर्वसाधारणको पनि संलग्नतामा योजना बनाइएको हुन्छ। यसले गर्दा योजनाको स्वामित्व र जवाफदेहितालाई बढाउँछ।

७. जोखिम व्यवस्थापन रणनीति

योजना कार्यान्वयन गर्दै जाँदा आउन सक्ने सम्भावित जोखिमहरूको पनि लेखाजोखा गरी त्यस्तो जोखिमको अवस्था आएमा कसरी व्यवस्थापन गर्ने भनी योजनाले तय गरेको हुन्छ।

यी आधारभूत तत्वहरू समावेश गरी सङ्घ सरकारले आफ्नो योजना बनाएको हुन्छ। यसैको माध्यमबाट दिगो विकास, साधनस्रोतको मितव्ययी प्रयोग र मूलभूत विकासका मुद्दाहरू सम्बोधन गर्ने समग्र ढाँचा (Comprehensive Framework) प्रदान गरेको हुन्छ, जसबाट प्रादेशिक र स्थानीय योजना पनि निर्देशित हुन्छन्।

सङ्घ सरकारले यसरी बनाएको आवधिक योजनाले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई कसरी प्रभाव पार्दछ भन्ने विषय ज्यादै विचारणीय छ :

१. सङ्घीय योजनालाई प्रदेश र स्थानीय सरकारले कसरी ग्रहण गर्ने ?
२. प्रदेश र स्थानीय आवधिक योजनालाई सङ्घीय योजनाले कसरी प्रभावित गर्दछ ?
३. तिन ओटै तहको आवधिक योजनाको गन्तव्यको एकरूपता के आधारमा एकिन गरिन्छ ?
४. तिन ओटै तहको आवधिक योजनाको प्राथमिकिकरणको आधार कसरी तय गरिन्छ ?
५. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय योजनामा दोहोरो नपर्ने कुराको सुनिश्चितता कसरी गरिन्छ ?

यी प्रश्नहरूको उत्तरमा प्रष्टता ल्याएर मात्रै आवधिक योजना बनाउने कार्य गरिन्छ। आवधिक योजनाले मुलुकको आर्थिक वृद्धि र विकासको मार्गचित्र कोर्ने सम्बन्धमा निर्णायक भूमिका खेल्दछ। तर यो तयार गर्दै गर्दा थुप्रै सिमाहरूलाई चिर्नुपर्ने हुन्छ।

१. अनिश्चय

योजना बनाउने भनेको पूर्वानुमान गर्ने हो। कम्तीमा पनि ५ वर्षे आवधिक योजना बनाउँदै गर्दा ५/६ वर्षको पूर्वानुमान त गर्नुपर्ने हुन्छ। आन्तरिक र बाह्य कारणहरू, जस्तै: विश्व बजारमा आउनसक्ने उतारचढाव, प्राकृतिक प्रकोप, राजनीतिक उचारचढाव, व्यापार चक्रमा आउन सक्ने अनपेक्षित परिवर्तन जस्ता विषयले योजनाको पूर्वानुमानयोग्यतालाई प्रश्न गरिरहेको हुन्छ। अझ सङ्घ र प्रदेश सरकारहरूले स्रोतको पूर्वानुमानयोग्यतालाई ध्यान नर्दिँदा स्थानीय सरकारको आवधिक योजना लथालिङ्ग हुन सक्दछ। अतः सङ्घ सरकारले आफ्नो आवधिक योजनाको पूर्वानुमानयोग्यतामा हास आउँदा प्रदेश र स्थानीय सरकारको आवधिक योजना सिधै प्रभावित हुने विषयलाई विशेष ख्याल गर्न जरुरी हुन्छ।

२. सीमित साधनस्रोत

वित्तीय स्रोत, सीपयुक्त जनशक्ति, प्रविधि र अन्य पूर्वाधारहरूको सिमा भित्र रहेर योजना बनाउनु पर्ने हुन्छ। आवधिक योजना ज्यादै महत्वकांक्षी हुने तर तदनुकूल साधनस्रोतको जोहो गर्ने बन्दोबस्त योजनाले नमिलाउँदा आवधिक योजना केवल असल आकांक्षाको इच्छापत्र मात्र

हुन सक्ने जोखिम रहन्छ। सङ्घीय योजनाले लिएको बाटो प्रदेश र स्थानीय सरकारले पनि पछ्याउन सक्ने हुँदा असल पथप्रदर्शक बन्नपर्ने चुनौती सदैव सङ्घ सरकारमा रहिरहेको हुन्छ।

३. नीतिगत अस्थिरता

राजनीतिक नेतृत्वमा छिटोछिटो परिवर्तन हुँदा र सोही अनुसार प्राथमिकतामा छिटोछिटो परिवर्तन हुन गएमा नीतिगत तहमा नै अस्थिरता हुन सक्दछ। यसले गर्दा आवधिक योजनाको निरन्तरता र प्रभावकारिता प्रभावित हुन जान्छ।

४. कमजोर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था मुखले भन्ने तर व्यवहारमा कार्यान्वयन नगर्ने विषयको रूपमा लिने गरिन्छ। यसले गर्दा योजना कार्यान्वयनमा जवाफदेहिता र पारदर्शिताको कमि हुन जाने र उचित मूल्याङ्कन बिना योजनाको कार्यान्वयनको प्राथमिकताको बारेमा पनि जानकारी हुन सक्दैन।

५. पूर्वानुमान गर्न नसकिने घटनाहरूमा खर्चलाई प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने अवस्था

कतिपय घटनाहरू, जस्तै: महामारी, द्वन्द्व, वातावरणीय उतारचढावहरू जसले गर्दा योजनाबद्ध विकासको लागि प्राथमिकीकरण गरिएका साधनस्रोतहरूलाई तिनै नसोचिएका घटनाहरूको व्यवस्थापन गर्न खर्च गर्नु पर्दा योजनाको मूल उद्देश्यबाट विमुख हुनुपर्ने परिस्थिति सिर्जना हुन सक्दछ, जस्तै: २०७२ सालको महाभूकम्प, त्यसपछि आएको कोरोना महामारी यसका उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ।

६. बाह्य सहायता र ऋणमा निर्भरता

चालु खर्च बढ्दै जानु र त्यो अनुपातमा आन्तरिक राजश्व बढ्न नसक्दा पूँजीगत खर्च गर्ने हैसियत निरन्तर रूपमा घट्दै गईरहेको देखिन्छ। तत्काल आन्तरिक राजश्वलाई पनि बढाउन नसक्ने र चालु खर्चलाई घटाउन पनि नसक्ने अवस्थामा बाह्य सहायता र आन्तरिक ऋणले नै पूँजीगत खर्चको आयतन निश्चित गर्दछ। आन्तरिक ऋणको आयतन पनि ऋणको साँवा ब्याज तिर्नको लागि नै खर्च गर्नुपर्ने परिस्थिति सिर्जना हुँदा पूँजीगत खर्च बढाउने उपायको रूपमा बाह्य ऋण र सहायता मै निर्भर हुनुपर्ने हुन्छ। ऋण र सहायताका शर्तहरू देशको स्वार्थ अनुकूल बनाउने प्रयास गर्दै खर्च बढाउने कार्य सजिलो छैन। वैदेशिक सहायताको दिगोपन त्यतिकै जोखिमपूर्ण मानिन्छ। त्यसैले राज्यले वैदेशिक सहायता लिँदा भविष्यमा थप सहायता नलिनको लागि नै लिनु पर्दछ।

७. सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय योजनाको बीचमा तालमेल

सङ्घीय योजनाले समग्र मुलुकको गन्तव्य तय गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यही गन्तव्यलाई पछ्याउदै प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले आफ्ना प्राथमिकता र कार्य योजना तयार गर्नु पर्दछ। एउटै भूगोल र एउटै जनतालाई तीन तहको सरकारले सेवा दिने हुँदा कामको दोहोरोपन भयो भने

सबैभन्दा अदक्ष बन्दोबस्त हुन जान्छ। समन्वय र सहकार्यको लागि उपलब्ध औजारहरू जस्तै: मानक, नीति र संरचनाहरूको पूर्णरूपमा उपयोग गर्नु पर्दछ।

८. सरोकारवालाको योजनामा सहभागिता

सरोकारवालाको संलग्नताले उनीहरूको आवश्यकता र प्राथमिकताको पहिचान गर्न सजिलो हुन्छ। सङ्घीय संरचनामा गैसकेपछि तीनै तहका सरकारहरू एक अर्काको योजनाको लागि सरोकारवालाको रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ। यी तीनै तहका सरकारहरूको बीचमा आवधिक योजनाको प्राथमिकताका विषयमा कसरी सम्वाद हुन्छ भन्ने विषय ज्यादै महत्वपूर्ण मानिन्छ।

९. तथ्याङ्कको उपलब्धता

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको बीचमा तथ्याङ्कको सङ्कलन र प्रशोधनको सम्बन्धमा समन्वय हुन जरुरी छ। तथ्याङ्कको परिभाषा र अवधिमा एकरूपता हुने गरी स्तरीकृत गर्न आवश्यक छ। यसमा सङ्घ सरकारले नै नेतृत्व लिनुपर्ने हुन्छ। हालको अवस्था हेर्दा कतै खण्डीकृत तथ्याङ्कको अभाव छ भने कतै समष्टिगत तथ्याङ्कको अभाव देखिन्छ। तीन वटै तहले तथ्यमा आधारित भएर योजना बनाउनको लागि तथ्याङ्कमा शुद्धता र तथ्याङ्कको उपलब्धतालाई सुनिश्चित गर्न जरुरी छ।

१०. अनुकूलन क्षमता (Adaptability)

जुन परिस्थितिको पूर्वानुमान गरेर योजना बनाइएको छ, त्यो पारिस्थितिमा ठूलो परिवर्तन आएमा आवधिक योजनाले कस्तो लचकता राख्दछ र त्यो पारिस्थितिको कसरी सामना गर्दछ भन्ने विषय ज्यादै महत्वपूर्ण हुन्छ। सङ्घीय योजना बन्दै गर्दा प्रदेश र स्थानीय योजनाको लागि पारिस्थितिजन्य समायोजन गर्न सक्ने ठाउँ दिने व्यवस्था गर्नु जरुरी हुन्छ।

आवधिक योजनाका यी सिमाहरू सम्बोधन गर्नका लागि जोखिम व्यवस्थापनको विस्तृत रणनीतिक बन्दोबस्त, बलियो सङ्गठन संरचना र सङ्गठनात्मक क्षमता, प्रभावकारी शासकीय बन्दोबस्त, बदलिएको परिस्थितिलाई आत्मसात गर्न सक्ने लचकता योजनाले राख्नुपर्ने हुन्छ। निरन्तरताको पुनरावलोकन, अनुगमन, मूल्याङ्कन र सरोकारवालाको संलग्नताले मात्रै योजनाको कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्न सक्दछ।

अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्ध र योजना

तीन तहका सात सय एकसठ्ठी वटा सङ्घीय इकाईहरूले गर्ने कार्यहरू संविधानले नै बाँडफाँट गरिदिएको छ। उनीहरूलाई राजश्व उठाउने र स्रोत परिचालन गर्ने जिम्मा पनि दिइएको छ। यसरी कामको जिम्मा अनुसार ठ्याक्कै मिल्ने गरी राजश्व उठाउने अधिकार दिन व्यवहारिक हिसाबले सम्भव थिएन। राजश्वको क्षमता पनि सङ्घीय इकाई पिच्छे फरक फरक हुने र राजश्व उठाउने कार्यको

प्रभावकारिता पनि हेर्नुपर्ने भएकोले राजश्व उठाउने क्षमता र कामको जिम्मा मिलाएर संविधानले नै बाँडफाँट गर्न सम्भव थिएन। तीन तहका सङ्घीय इकाईहरूको लागि काम र सो अनुसारको साधनस्रोतको बन्दोबस्त मिलाउने गरी अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्ध परिभाषित गर्नका लागि एउटा छुट्टै संवैधानिक आयोगको बन्दोबस्त संविधानले नै गरेको छ। त्यो जिम्मा पुरा गर्नको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग गठन गरिएको छ। तीन तहका सरकार बीचको वित्तीय सम्बन्धलाई परिभाषित गर्ने कार्य आयोगले गरिरहेको छ। आयोगले अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्ध परिभाषित गर्दा लिएका आधार र त्यसले तीन वटै तहका सङ्घीय इकाईहरूको आवधिक योजनामा पर्ने प्रभावको बारेमा विश्लेषण गर्न पनि सान्दर्भिक हुने देखिएकोले यहाँ त्यही प्रयास गरिएको छ।

राजश्व बाँडफाँट

नेपालको संविधानको धारा ६०(१) ले “सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजश्व उठाउन सक्ने छन्। तर साझा सूची भित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजश्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ” भनी व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तै धारा ६०को उपधारा (२) ले “नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजश्व सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनेछ” भनी व्यवस्था गरेको छ। यसै सन्दर्भमा संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) को खण्ड (क) अनुसार “संविधान र कानून बमोजिम सञ्चित कोषबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकार बीच राजश्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने” जिम्मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिइएको छ। वि.सं. २०७४ सालमा नै अन्तर सरकार वित्त व्यवस्थापन ऐन, जारी भई सङ्घले उठाउने मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकमबाट पन्ध्र पन्ध्र प्रतिशत क्रमशः प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई बाँडफाँट गर्ने बन्दोबस्त गरिएको छ। यसरी सङ्घीय संसदले नै सङ्घ सरकारले उठाउने विभिन्न राजश्वका शीर्षकमध्ये दुई वटा शीर्षक बाट पन्ध्र पन्ध्र प्रतिशत मात्रै बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यो बन्दोबस्तको बारेमा अब पुनरावलोकन गर्ने गरी अध्ययन गर्नुपर्ने बेला भईसकेको छ।

राजश्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकमको उपयोगको सम्बन्धमा पनि प्रदेश र स्थानीय सरकारले ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो आन्तरिक राजश्वबाट प्रशासनिक खर्च नधान्ने भएमा सङ्घीय सरकारको आन्तरिक उत्पादनमा लाग्ने अन्तःशुल्क र मूल्य अभिवृद्धि करबाट बाँडफाँट भई प्राप्त हुन आएको रकमबाट पनि प्रशासनिक खर्च गर्न सक्ने गरी बन्दोबस्त मिलाइएको छ। तर अब क्रमशः यो बन्दोबस्तबाट बाहिर निस्कन ढिला भईसकेको छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो आन्तरिक राजश्वबाट नै प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने गरी राजश्व एवम् प्रशासनिक खर्च सुधार कार्य योजना बनाउन जरुरी देखिन्छ। स्थानीय सरकारहरूको आन्तरिक राजश्व र उनीहरूको

प्रशासनिक खर्च हेर्दा अधिकांश पालिकाहरूले आफ्नो आन्तरिक आयबाट प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने देखिँदैन। आफ्नै स्रोतबाट प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने नभएसम्म पालिका र प्रदेशको स्वायत्ततामा प्रश्न उठ्छै नै रहनेछ।

सशर्त अनुदान

राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने जिम्मा नेपालको संविधानले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिएको छ। त्यस्तै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ को उपदफा (२) ले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक एवं पूर्वाधारको अवस्थाको अतिरिक्त निम्न आधार समेत लिई सिफारिस गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

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

यसरी उक्त कानूनले समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रयोग गरिएको सबै आधारहरू सशर्त अनुदान सिफारिस गर्दा पनि लिनुपर्ने भनी तोकिदिएको छ। सङ्घीय विधायकहरूले सशर्त अनुदानलाई पनि अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्धको समग्र ढाँचाभित्रै राखेर सिफारिस गर्नको लागि यी आधारहरू दिएको देखिन्छ। त्यस्तै उक्त ऐनको दफा ३ को उपदफा (२) ले आयोगले सुझाव वा सिफारिस दिँदा वा ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य सम्पादनलाई समेत आधार लिनेछ भनी व्यवस्था गरेको छ। यसरी हेर्दा सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्य सम्पादनलाई समेत आधार लिनु पर्ने देखिन्छ।

माथि उल्लेखित संवैधानिक र कानूनी बन्दोबस्तहरू विश्लेषण गर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सशर्त अनुदानको आधार सिफारिस गर्ने सम्बन्धमा थप अध्ययन अनुसन्धान गर्नु पर्ने देखिन्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १३ मा प्रदेश भित्र पर्ने र प्रदेशबाट कार्यान्वयन हुने प्रदेश स्तरीय आयोजनाको तर्जुमा प्रदेश सरकारले गर्नेछ र स्थानीय तह भित्र पर्ने र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने स्थानीय आयोजनाको तर्जुमा स्थानीय सरकारले गर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। तर यो प्रावधानको विपरीत सङ्घ सरकारले सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा आयोजना र रकम नै तोकि पठाउने गरेको देखिन्छ। यसले प्रदेश र स्थानीय सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्र

भिन्नको विषयमा आफै योजना बनाउने अधिकार र जिम्मा सङ्कुचित हुन गएको देखिन्छ। आ.व. २०७५/७६ मा सशर्त अनुदान र समानीकरण अनुदान क्रमश ५६.३१ र ४३.६८ प्रतिशत थियो। आयोगले नेपाल सरकारलाई क्रमशः सशर्त अनुदान घटाउँदै लैजान र समानीकरण अनुदान बढाउँदै लैजान सिफारिस गरेको थियो। तर त्यसको प्रतिकूल आ.व. २०८०/८१ मा विनियोजन गरिएको बजेटलाई विश्लेषण गर्दा सशर्त अनुदान आ.व. २०७५/७६ को ५६.३१ प्रतिशतबाट बढेर ६५.०४ प्रतिशत पुगेको छ भने समानीकरण अनुदान ४३.६८ प्रतिशतबाट घटेर २९.६ प्रतिशत हुन आएको छ।

सशर्त अनुदानको परिमाण क्रमशः बढ्दै जानु आयोजना र रकम नम्बर नै तोकेर पठाउनु, आर्थिक वर्षको बीचबीचमा पठाउनु जस्ता कार्यले प्रदेश र स्थानीय सरकारको बजेट र योजना बनाउने जिम्मालाई अनदेखा गरेको छ। यसले गर्दा विनियोजन कुशलता माथि पनि प्रश्न उठेको देखिन्छ। कतै आयोजना दोहोरो तेहेरो परेको देखिन्छ भने कतै कुनै आयोजना नै नपरेको देखिन्छ। समन्यायिकताको हिसाबले पनि यो विषय विचारणीय हुने देखिन्छ।

प्रदेश सरकारलाई सङ्घबाट प्रदान गरिएको सशर्त र समानीकरण अनुदानको ढाँचा स्थानीय सरकारको तुलनामा केही सकारात्मक देखिन्छ। आ.व. २०७५/७६ मा सशर्त अनुदान ५५.६६ प्रतिशत र समानीकरण अनुदान ४४.३४ प्रतिशत रहेकोमा आ.व. २०८०/८१ मा आइपुग्दा यो प्रतिशत क्रमशः ३३.९९ र ५५.८४ प्रतिशत भएको देखिन्छ। सशर्त अनुदान घट्दै गएको र वित्तीय समानीकरण अनुदान बढ्दै गएको देखिन्छ। यसलाई सकारात्मक रूपमा लिनु पर्ने हुन्छ।

समग्रतामा हेर्दा सशर्त अनुदानको विद्यमान बन्दोबस्तले प्रदेश र स्थानीय सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रको विषयमा बजेट र योजना बनाउने संवैधानिक जिम्मेवारीलाई सङ्कुचित बनाइदिएको छ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना

आवधिक योजना र बजेटको बीचमा तालमेल नभएको, आयोजनाको प्राथमिकीकरणमा प्रष्टता नभएको, राजनीतिक प्रभावको आधारमा आयोजनाहरू छनोट हुने गरेको, कार्यान्वयनमा गएका आयोजनाहरूलाई पनि पर्याप्त बजेट विनियोजन हुने नगरेको, अनुगमन र मूल्याङ्कनको अभाव रहेको, राष्ट्रिय महत्वका आयोजनामा बजेट अभाव गराई अव्यवस्थित हिसाबले योजनाहरूमा बजेट छर्ने गरेको जस्ता कारणहरूले खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ को सिफारिसमा आर्थिक वर्ष २०५९/६० देखि मध्यकालिन खर्च संरचनाको तर्जुमा गर्ने कार्य शुरु भएको हो।

वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भएपछि मुलुक सङ्घीय संरचनामा गयो। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको राज्य संरचना बनाईयो। वि.सं. २०७४ सालमा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन जारी गरी तीन वटै तहको वित्त व्यवस्थापनलाई थप व्यवस्थित बनाउने प्रयास गरिएको हो। यो ऐनको दफा १७ ले सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नु पर्ने

व्यवस्था गरेको छ।

उक्त ऐनको दफा १६ ले नै मध्यमकालीन खर्च संरचनामा देहायका विवरणहरु खुलाउनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ :

- क. प्रस्तावित योजनाको उद्देश्य,
- ख. प्रस्तावित योजनाको लागि सम्भाव्यता अध्ययन गर्न वा खर्च छुट्याउन आवश्यकताको पुष्ट्याई,
- ग. प्रस्तावित योजना कार्यान्वय हुन सक्ने आर्थिक वर्ष र त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि,
- घ. प्रस्तावित योजना लागु गर्न आवश्यक पर्ने खर्चको विवरण,
- ङ. खर्च गर्ने स्रोत र खर्च गरिएको रकमबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धिको प्रक्षेपण,
- च. प्रस्तावित योजनाको मध्यम अवधिको खर्चको रणनीति र त्यसको वार्षिक खर्चसँगको तादात्म्यता,
- छ. सञ्चालित योजना भए गत आर्थिक वर्षमा छुट्याइएको खर्च अनुसार लक्ष्य हासिल भए नभएको यथार्थ विवरण।

आयोजनाहरुलाई प्राथमिकीकरण गर्ने हिसाबले पहिलो प्राथमिकता प्राप्त (P_1) र दोस्रो प्राथमिकता प्राप्त गर्ने (P_2) आयोजनाको रूपमा वर्गीकरण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ। मूल्याङ्कन गर्ने आधारहरु सामान्य र क्षेत्रगत गरी दुई भागमा बाँडिएको छ। सामान्य आधारलाई कुल ६५ अङ्क र क्षेत्रगत आधारलाई कुल ३५ अङ्क राखिएको छ। आधारहरुको मूल्याङ्कनको लागि अति उत्तम, उत्तम, सामान्य र न्यून गरी ० देखि ३ सम्मको मूल्याङ्कन तालिका (Rating Scale) बनाइएको छ। यो मूल्याङ्कनबाट ७५ वा सो भन्दा बढी अङ्क ल्याएमा पहिलो प्राथमिकता (P_1) र ७५ भन्दा कम अङ्क भएमा दोस्रो प्राथमिकता (P_2) प्राप्त आयोजनाको रूपमा वर्गीकरण गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ।

स्थानीय वा प्रदेश सरकारहरुले मध्यमकालीन खर्च संरचना बनाउँदा आफ्नो स्थानीय विशिष्टता अनुसार प्राथमिकताको आधारहरु तय गर्न सक्दछन्। सङ्घ सरकार पनि पहिलो प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाहरुको अंश अर्थात कति प्रतिशत आयोजनालाई पहिलो प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको रूपमा राख्न सकिने हो भन्ने बारेमा प्रष्ट भएको देखिँदैन। शत प्रतिशत आयोजनाखनै पहिले प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाका रूपमा राख्न सकिने जस्तो देखिन्छ। यस्तो बन्दोबस्तले प्राथमिकीकरणलाई सघाउँदैन। त्यस्तै प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदान पनि मध्यमकालीन खर्च संरचनाको यो ढाँचा भित्र नसमेटिएको देखिन्छ।

सङ्घीय मापदण्ड र योजना:

प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई संविधानले नै कार्यहरुको जिम्मेवारी दिएको छ। ती कार्यहरुको न्यूनतम रूपमा राष्ट्रव्यापी हिसाबले एकरूपता दिनु पर्ने पनि हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा सङ्घले सङ्घीय

मापदण्ड बनाई न्यूनतम र आधारभूत रूपमा एकरूपता कायम गर्न सकिन्छ। यसरी सङ्घले बनाएको न्यूनतम मापदण्ड अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्धको ढाँचा निर्धारण गर्ने प्रमुख औजार हुन जान्छ। प्रादेशिक र स्थानीय योजनाको लागि कार्यक्रम र बजेटलाई प्राथमिकिकरण गर्ने प्रमुख आधार हुन सक्दछ। सङ्घले प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग समन्वय गर्ने एउटा माध्यम बन्न सक्दछ। त्यसैले सङ्घ सरकारको एउटा प्रमुख दायित्व भित्र प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र भित्र परेका विषयहरूमा सङ्घीय मापदण्ड बनाउने विषय पर्दछ। सङ्घले प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग समन्वय गर्ने, निर्देशन गर्ने, प्रोत्साहित गर्ने, कार्य सम्बन्ध स्थापित गर्ने माध्यम नै सङ्घीय मापदण्ड हो। सङ्घीय मापदण्ड बनाउने विषयमा सङ्घ सरकारको कम रुचि जागृत भएको पाईन्छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्य क्षेत्र भित्रका विषयमा आयोजना नै तोकेर सशर्त अनुदान पठाउनुको सट्टा न्यूनतम मापदण्ड परिभाषित गरी त्यही मापदण्डको आधारमा प्रदेश र स्थानीय सरकारको व्यवहारलाई प्रोत्साहित एवं निर्देशित गर्ने नै संवैधानिक बाटो हो। कार्यक्रम र रकम नै तोकेर सशर्त अनुदान पठाउने विषय संविधानले चिन्दैन।

वित्तीय हस्तान्तरणका सूचकहरू र योजना

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अन्तर सरकार वित्तीय सम्बन्धको आधार र ढाँचा परिभाषित गर्दा १२४ जति सूचक र उपसूचकहरू उपयोग गरेको देखिन्छ। जस्तै उदाहरणको लागि राजस्व बाँडफाँटमा मानव विकास सूचकाङ्क प्रयोग गरिएको छ। मानव विकास सूचकाङ्क बनाउँदा औसत आयु, वयस्क साक्षरता दर, औसत विद्यालय वर्ष, प्रतिव्यक्ति आय जस्ता सूचकहरू प्रयोग गरिएको हुन्छ। जुन प्रदेश र पालिका मानव विकास सूचकाङ्क कमजोर छ उसले राजश्व बाँडफाँटको हिस्सा अलि बढी पाउने गरी ढाँचा निर्धारण गरिएको छ। यसरी मानव विकास सूचकाङ्क कम हुँदा बढी राजश्वको अंश जाने गरी सम्बन्ध परिभाषित गर्नुको उद्देश्य त्यो बढी भएको रकमबाट मानव विकास सूचकाङ्क सुधार ल्याउन सक्नु भन्ने नै हो। यो सम्बन्धलाई प्रदेश र स्थानीय सरकारले आफ्नो आवधिक योजना र बजेट बनाउँदा कसरी परिभाषित गरेका छन् भन्ने विषय महत्वपूर्ण हुन जान्छ। यी सूचकहरूले प्रदेश र स्थानीय सरकारको योजनामा प्राथमिकीकरणको लागि निश्चित सन्देश सूचित गरेका हुन्छन्।

योजना बनाउँदा बढी समय लाग्ने र दिक्दारीको कार्य भएको भन्ने धारणा पनि रहेको देखिन्छ। शुरुमा केही समय लाग्ने पनि दीर्घकालमा गल्ती हुनबाट जोगाउने र साधन स्रोतको दक्ष उपयोगले समयको बचत गर्दछ। योजना ढुङ्गामा लेखिएको अक्षर पनि होइन। परिस्थिति र समयानुकूल समायोजन गर्ने लचकता योजनाले राखेको हुन्छ। राम्रो योजनाले सबै कुरा विस्तृत रूपमा बेलिविस्तार लगाउँछ भन्ने पनि होइन। योजनाले दिशा निर्देश गर्दछ र त्यता तर्फ लाग्ने बाटो देखाउँछ। योजना बनाइसके पछि सफलता सुनिश्चित भन्ने पनि भ्रम रहेको पाइन्छ। निश्चय नै योजनाले सफलताको सम्भावना बढाउँदछ। तर योजनाले पूर्वानुमान गरे भन्दा भिन्न पारिस्थिति सृजना हुन गएमा कार्यान्वयनको जटिलता बढेर जान्छ। योजना बनाउन विशेषज्ञता नै चाहिन्छ भन्ने अर्को भ्रम रहेको पाईन्छ। वास्तवमा आफ्नो गन्तव्य थाहा भएको र

गन्तव्यमा जाने पाइलाहरूको बारेमा जानकारी भएको जो कसैले पनि योजना बनाउन सक्दछ। योजना भनेको जटिल प्रकृया हो भन्ने भ्रम रहेको पाइन्छ। सरल योजना बोधगम्य हुने र कार्यान्वयनलाई सजिलो बनाउने हुन्छ। योजना एक पटकको कार्य नभएर यो निरन्तरको कार्य हो। कार्य प्रगतिको आधारमा निरन्तर समायोजन गर्नु पर्ने हुन्छ। व्यक्ति वा संस्था आफैमा व्यवस्थित छ भने योजना नचाहिने तर्क गरेको पनि पाइन्छ। व्यक्ति वा संस्था सङ्गठित हुनुले तोकिएका विषयहरूलाई व्यवस्थित गर्ने हुन्छ भने योजनाले उद्देश्य र गन्तव्यको प्रष्टता ल्याउँछ। योजना आफैमा साध्य होइन। यो कार्यलाई प्रभावकारी बनाउने साधन हो। तीनै तहको सरकारहरूले एक आपसमा समन्वय र सहकार्य गरी योजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्ने कार्य आजको आवश्यकता हो।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपाल सरकार, नेपालको संविधान (काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७२)
- नेपाल सरकार, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन (काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७४)
- नेपाल सरकार, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन (काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७४)
- नेपाल सरकार, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन (काठमाडौं : कानूनीकिताब व्यवस्था समिति, २०७४)
- नेपाल सरकार, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध ऐन) (काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७२)
- राष्ट्रिय मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७८
- नेपाल सरकार, स्थानीय तहको मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा दिग्दर्शन, परिमार्जित कृपि (काठमाडौं : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७८)
- Andrew Beer & Terry L. Clower “Globalization, Planning & Local Economic Development” Routledge London & New York, 2020
- ICLEI, & IDRC & UNDP, The Local Agenda 21 Planning Guide, An introduction to sustainable development planning, 1996
- Peter J. Boettke “The Collapse of Development Planning” New York University press, 1994

नेपालमा सङ्घीयता - डा. सोमलाल सुवेदी^१

१. सङ्घीयता

सङ्घीयता सरकारको शासकीय पद्धतिसँग सम्बन्धित हुन्छ। यो बहुतहको शासन प्रणाली हो। सरकारका दुई वा सो भन्दा बढी तहमा राज्य शक्ति बाँडफाँट गरी शासन गर्ने व्यवस्था नै सङ्घीयता हो। यसरी राज्य शक्तिको तहगत बाँडफाँट गरेपछि स्वभावैले सङ्घीय/राष्ट्रिय सरकार सीमित हुन जान्छ। फलतः सङ्घीय सरकारको Leviathan लाई सङ्घीय इकाईहरूले खबरदारी गर्न पुग्दछन्। बहुतहका शासकीय इकाई स्वायत्त, साझेदारी र सहकार्य गर्ने व्यवस्था सङ्घीयतामा मिलाईएको हुन्छ। Ronald L. watts ले बहुतहका सरकारमा साझेदारी र क्षेत्रीय स्वायत्त शासनका तत्वको मिश्रणका रूपमा सङ्घीयताको वकालत गरेका छन्। सङ्घीय शासन प्रणाली एक जटिल राजनीतिक वित्तीय प्रशासनिक र सामाजिक आयामको समष्टि हो। स्वायत्त शासन, साझेदारी शासन, सन्निकटता र पारस्परिक भरोसा र सहकारी शासनको मिश्रणलाई सङ्घीयताका रूपमा बुझ्न सकिन्छ। यो नयाँ राजनीतिक सिद्धान्त भन्दा पनि शासन व्यवस्थापनको नयाँ आयाम हो। नेपालको संविधानमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच एकल र साझा अधिकारको सूची अनुसूची ५ देखि ९ सम्म उल्लेख गरिएको छ। जसअनुसार ७८ वटा तीन तहका एकल अधिकार र ४० वटा साझा अधिकार छन् भने अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा राखिएको छ। नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन, २०७३ मा संविधानमा उल्लिखित एकल र साझा अधिकारको विस्तृतीकरण गरी सङ्घका ८७३, प्रदेशका ५६७, स्थानीय तहका ३५५ गरी १७९५ कार्य जिम्मेवारी उल्लेख गरिएको छ। सो बमोजिम स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा सबैजसो कार्य जिम्मेवारी समाहित भै स्थानीय तहले कार्यान्वयन गरिरहेका छन्। सङ्घीय शासन पद्धति अर्न्तगत नेपालमा सङ्घ, सात प्रदेश र ७५३ स्थानीय गरी ७६१ वटा सरकारहरूले राज्यशक्ति प्रयोग गरिरहेका छन्। जनताबाट निर्वाचित जन प्रतिनिधिहरूले तीनै तहमा शासन गरी राजनीतिक सङ्घीयताको भरपुर प्रयोग गरेका छन्। वित्तीय र प्रशासनिक सङ्घीयता पनि राजनीतिक सङ्घीयतासँगै कार्यान्वयनमा ल्याईएको छ।

२. वित्तीय सङ्घीयता

सरकारका तहहरूको बीच खर्च गर्ने, राजस्व परिचालन गर्ने र नियमन गर्ने अधिकारको बाँडफाँट वित्तीय सङ्घीयता हो। सरकारका तहहरूबीचको वित्तीय अन्तरसम्बन्ध तथा सार्वजनिक वित्तीय कार्य क्षेत्रको व्यवस्थापनलाई वित्तीय सङ्घीयता भनिन्छ। हरेक तहले वित्तीय निर्णय गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने, वित्तीय जवाफदेही वहन गर्नु राज्यको समग्र वित्तीय पद्धति र व्यवहार नै वित्तीय सङ्घीयता हो। Oates (1999) ले वित्तीय सङ्घीयतालाई कुन काम, केन्द्रीकृत गर्ने, कुन तहको सरकारमा कुन काम विकेन्द्रित गर्दा राम्रो हुन्छ सोको सम्बन्ध र बुझाईलाई वित्तीय सङ्घीयता भनेका छन्। (Fiscal federalism is concerned with understanding of which functions and instruments are best centralized and which are best placed in the sphere of decentralized levels of government)

^१ लेखक डा. सोमलाल सुवेदी नेपाल सरकारका पूर्व मुख्य सचिव हुनुहुन्छ।

वित्तीय सङ्घीयता सङ्घीयताको आत्मा हो। वित्तीय स्रोत र सोको प्रभावकारी परिचालन एवं वित्तीय जवाफदेही बिना कार्य जिम्मेवारी निर्वाह गर्न कुनै पनि तहको सरकारले सक्दैन। राजनीतिक र प्रशासनिक सङ्घीयता जतिसुकै व्यवस्थित बनाइए तापनि वित्तीय सङ्घीयता बिना यी दुवै निष्प्रभावी हुन्छन्। धन नै मूल हो भन्ने चाणक्यको भनाई पनि राज्य व्यवस्थामा सारगर्भित देखिन्छ। समग्र सङ्घीयतासँगै गहिरो सम्बन्ध वित्तीय सङ्घीयताको रहेको हुन्छ। अनवर शाह भन्छन् "The Fiscal Federalism Principles are concerned with the design of fiscal Constitution i.e how taxing, spending and regulation functions are allocated among government and how inter-government transfers are structured as there are of fundamental importance to the efficient and equitable provision of public services."

वित्तीय सङ्घीयता सरकारका सबै तहका स-साना खर्च व्यवस्थापन देखि राष्ट्रिय महत्वका आयोजना अर्थात् ठूलो लगानी एवं आधारभूत सार्वजनिक सेवा देखि विशिष्टकृत सेवाहरूसँग अन्तरसम्बन्धित हुन्छ। अर्थात् वित्तीय स्रोत बिना राज्य व्यवस्था संचालित हुन सक्दैन। वित्तीय सङ्घीयताको जग यसका चार वटा स्तम्भका आधारमा बनाईएको हुन्छ। यी चार खम्बा हुनु खर्च/कार्य जिम्मेवारी निर्धारण, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तांतरण र ऋण व्यवस्थापन। यी चारवटै स्तम्भ एक अर्कोसँग अन्यायोश्रित र अन्तर सम्बन्धित हुन्छन्। यिनको सन्तुलित, प्रभावकारी र दक्षतापूर्वक व्यवस्थापन र क्रियाशीलता वित्तीय सङ्घीयताका महत्वपूर्ण आयामको रूपमा रहेका हुन्छन्। सुशासनलाई आफ्नो महत्वपूर्ण उद्देश्य मानेको नेपालको संविधानको पूर्ण कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा वित्तीय सङ्घीयता सुशासनको इन्जिन हो। विश्वव्यापीकरण, जलवायु परिवर्तन, नयाँ रोगहरू तथा माहामारी, विपत व्यवस्थापन र आयको बृद्धो असमानता वित्तीय सङ्घीयताका बृद्धा चुनौती देखिएका छन्।

३. नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता

नेपालमा स्थानीय करको इतिहास लामो छ। राज्यसत्ताको प्रारम्भ देखि नै कुनै न कुनै कर समय परिस्थिति र सम्भाव्यता बमोजिम बहुतहबाट राजस्व सङ्कलन गर्ने गरेको पाईन्छ। प्राग् ऐतिहासिक, किराँत, लिच्छवी, मल्ल, शाह, राणा, पञ्चायत कालमा स्थानीय तहबाट केन्द्रको प्रत्यायोजनमा कर राजस्व सङ्कलन भए गरेको देखिन्छ। केन्द्रका छरिएर रहेका स्थानीय र जिल्ला तहमा रहेका कार्यालयहरूले खर्च गर्ने गरेको र यसरी खर्चका नीतिगत स्वीकृति निर्वाचित जन प्रतिनिधिले गरी आएको हाम्रो आफ्नै प्रयास र इतिहास पनि छ। कानूनी दृष्टिले विगतका अभ्यास, प्रयास र सुधारको एकीकृत दस्तावेजका रूपमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ लाई लिन सकिन्छ। यही ऐन अर्न्तगत पहिलो पटक मिति २०५६-१०-२४ मा श्री ५ को सरकार (म.प.) ले स्थानीय निकाय, वित्तीय आयोग गठन गरी प्रतिवेदन लिएको र आयोगलाई निरन्तरता दिईदै आएको थियो। संविधान निर्माणका बखत आयोगका सचिवालयका तर्फबाट वित्तीय सङ्घीयताका विषयमा अनुभव बताउनुका साथै गरी आएका कामहरू र तथ्याङ्क/ प्रकाशनहरू उपलब्ध गराईएको थियो। आयोगले विभिन्न अध्ययन गर्नुका साथै स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त र कार्य सम्पादन मापनका

आधारमा मूल्याङ्कन गरिन्थ्यो। आयोग कै सिफारिसमा जनसङ्ख्या, लागत, गरिवी सूचक, भौगोलिक क्षेत्रफल र कर प्रयास जस्ता सूचकका आधारमा अर्थ मन्त्रालयले अङ्कलेर दिएको तदर्थ वितरणीय अनुदान जिल्ला विकास समिति, गाउँपालिका र नगरपालिकालाई वितरण गरिन्थ्यो। स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगका अध्ययन, अनुसन्धान, प्रयास र अभ्यासले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई स्थापना कालमा सहयोग पुगेको थियो।

३.१. नेपालको संविधानमा वित्तीय सङ्घीयता

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी नेपालमा तीन तहको राज्यको संरचना छ। सङ्घीय कानून बमोजिम सामाजिक, सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने व्यवस्था संविधानले गरेको भएतापनि यस्तो व्यवस्था भएको छैन। नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानून बमोजिम गरिरहेका छन्।

नेपालको संविधानको धारा ५७ ले राज्य शक्तिको बाँडफाँट गरेको छ। संविधानका अनुसूची ५ देखि ९ सम्म सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल र साझा अधिकारका सूचीहरूले कार्य जिम्मेवारी निर्धारण गरेका छन्। यीनै अधिकार तथा कार्य जिम्मेवारी निर्वाह गर्नका लागि वित्तीय सङ्घीयता सबल हुनु संविधान कार्यान्वयनको पूर्व शर्त नै हो। संविधान जारी भएदेखि अहिलेसम्म कार्य जिम्मेवारी निर्वाह र वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास भएको छ। सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय कानून, नीति र कार्यविधिमा आधारमा आ-आफ्नो अधिकार प्रयोग गरी तीनै तहले मुलुको शासन सञ्चालन, सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापन गरिरहेका छन्। तीन तहबीच सहकारी सङ्घीयता कार्यान्वयन गरी कार्य जिम्मेवारी निर्वाहमा समन्वय तथा सहकार्य गर्ने सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले अन्तरसम्बन्धका आधारहरूको थप व्यवस्था गर्नुका साथै कानून, नीति तथा योजना तर्जुमा, साझा अधिकारको कार्यान्वयन, विवाद, समस्याहरू र समन्वयका विभिन्न संस्थागत व्यवस्था गरेको छ। यसै बमोजिम समन्वय क्रियाशिल हुनुपर्नेमा अपेक्षित रूपान्तरण भने हुन बाँकी नै देखिन्छ।

३.२ नेपालको संविधानले गरेका वित्तीय सङ्घीयताका प्रावधान

नेपालको संविधानले राजनीतिक, प्रशासनिक र वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न व्यवस्था गरी यी तीनै प्रकारका सङ्घीयताको अन्तरसम्बन्ध र कार्यान्वयनका प्रावधान राखेको छ। वित्तीय सङ्घीयताको संवैधानिक व्यवस्थालाई संक्षेपमा निम्न बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ।

१. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्व अधिकार (अनुसूची १)
२. आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन तीनै तहले सक्ने।

३. नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
४. प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिणाम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने।
५. नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्छ।
६. प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछन्।
७. नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र अन्य प्रयोजनका लागि दिईने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने।
८. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट सन्तुलित र पारदर्शित रूपमा गर्नुपर्नेछ।
९. राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा ध्यान दिनु पर्ने सन्तुलन पारदर्शिताका विषयहरू संविधानमा नै उल्लेख गरिएको छ।
१०. सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय आर्थिक प्रणालीको संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको छ।
११. राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई संवैधानिक निकायका रूपमा स्थापित गरी काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ।
१२. राज्यका निर्देशक, सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वले वित्तीय सङ्घीयतालाई मार्गनिर्देशन गरेको छ।
१३. अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले वित्तीय सङ्घीयताका विभिन्न आयामहरू समाहित गरी कार्यान्वयनमा सघाउ पुऱ्याएको अवस्था छ।

३.३ वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन

क. राजस्व अधिकारको प्रयोग:

नेपालको संविधानले सरकारका तीन तह सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्व अधिकार बाँडफाँट गरेको छ। सो बमोजिम तीनै तहले आ-आफ्नो कानून बमोजिम राजस्व अधिकार प्रयोग गरी राजस्व सङ्कलन गरिरहेका छन्। खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताबीच सन्तुलन हुन सकेमा मात्र वित्तीय स्वायत्तता र जनताको रोजाइका क्षेत्रमा राजस्वबाट संकलित रकम प्रवाहित गरी प्रतिफल उपलब्ध गराउन सकिन्छ। संविधान प्रदत्त राजस्व अधिकार अनुरूप तीनै तहले सङ्कलन गरेको विगत केही आ.व.को राजस्व निम्न बमोजिम देखिन्छ।

तालिका १

सङ्घीय राजस्व सङ्कलन

रु. करोडमा

आ.व.	सङ्घ	प्रदेश	स्थानीय तह	कैफियत
२०७४/७५	७८,२३९	-		प्रदेशको राजस्वमा
२०७५/७६	८४,२७४	६,८७२	२,६७३	राजस्व बाँडफाँट
२०७६/७७	८४,९३९	७,०४५	३,०५३	समावेश
२०७७/७८	९७,८७५	८,५५९	५,०९४	
२०७८/७९	१११,६४९	१०,४९४	३,५७५	
२०७८/८०	१०९,०६५	११,२३७	३,३६७	

स्रोत: महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू

ख. अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने सबैभन्दा भरपर्दो एवं धेरै स्रोत हो। राजस्व अधिकारको सङ्कुचन तथा दिइएका अधिकार अन्तर्गतको राजस्व स्रोत सम्भाव्यता र क्षमतामा रहेका कमी कमजोरीका कारण प्रदेश र स्थानीय तहको आन्तरिक राजस्व सङ्कलन कम छ। वित्तीय स्वायत्तता पनि स्वभावैले कम अर्थात् न्यून वित्तीय आत्मनिर्भरताको अवस्था विद्यमान छ। कार्य जिम्मेवारी र खर्चको आवश्यकता अनुरूप वित्तीय हस्तान्तरण अपर्याप्त देखिए पनि विगतको एकात्मक प्रणालीको तुलनामा उल्लेख वृद्धि भएको छ। सेवा प्रवाह, शासकीय सुधार र जवाफदेहीको विद्यमान अवस्था दृष्टिगत गर्दा पनि वित्तीय सङ्घीयता सफल नै छ भन्नुमा अत्युक्ति नहोला। सङ्घीय शासन पद्धति अन्तर्गत वित्तीय हस्तान्तरणका लागि विनियोजित रकमको स्थिति तलको तालिकामा दिइएको छ।

तालिका २

अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण

रु. लाखमा

आ.व.	कुल सङ्घीय बजेट	वित्तीय हस्तान्तरण	राजस्व बाँडफाँट	राजस्व बाँडफाँट र वि.ह. जम्मा	कुल सङ्घीय बजेटमा वि.ह. र राजस्व बाँडफाँटको %
२०७५/७६	१३१५१६००	२१०७१४४	९७०२९०		
२०७६/७७	१०९१३३३१	३५०३९९१	१००१८६७	४५०५८५८	४१.२८
२०७७/७८	१२६६२६४६	३६६४५११	१०८८५००	४७५३०११	३७.५४
२०७८/७९	१६४७५७६७	३८६७१७२	१२६६९३१	५१३४१०३	३१.१६
२०७९/८०	१७९३८३७४	४२९९२००	१६३०३००	५९२९५००	३३.०५४
२०८०/८१	१७५१३१२१	४०००८७०	१७३९२१७	५७४००८७	३२.७७
२०८१/८२	१८६०३०३०	४०८८७६९	१५९००००	५६७८७६९	३०.५२

स्रोत: बजेट वक्तव्यहरू अर्थमन्त्रालय नेपाल सरकार

ग. खर्चको अवस्था:

नेपालका सबै तहका सरकारमा बजेट धेरै राख्न रुचाउने र खर्च कम गर्ने प्रवृत्ति देखिन्छ। यसैगरी राजस्वको लक्ष्य महत्वाकांक्षी राख्ने सङ्कलनमा उदासीन हुने प्रवृत्ति पाईन्छ। बजेट विनियोजनमा पैसै पुगेन र पुँजीगत खर्च भएन भन्ने आम प्रवृत्ति देखिन्छ। खर्चको विश्वसनीयता र प्रतिफलका कैयौँ सवाल खोज्नु, बुझ्नु र सम्बोधन गर्नुपर्ने वास्तविकतामा जिम्मेवार निकाय तथा पदाधिकारी सजग भै जवाफदेही हुन नसकेको त महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदन समेतबाट प्रष्ट हुन्छ। खर्चको प्रवृत्तिलाई तलको तालिकाले प्रष्ट पार्नेछ।

तालिका ३
खर्चको प्रवृत्ति
रु. करोडमा

आ.व.	सङ्घीय सरकारको खर्च			प्रदेशको खर्च			स्थानीय तहको खर्च		
	कुल खर्च	चालु खर्च	पुँजीगत	कुल खर्च	चालु खर्च	पुँजीगत	कुल खर्च	चालु खर्च	पुँजीगत
२०७४/७५	१०८४६८	६९६९२	२७०७१	२५७	१५२	१०५	५७१५१		
२०७५/७६	१११०४६	७१६४२	२४१५६	११२०९	५१०९	६०९९	२६९०४	२२३३७	४५४५
२०७६/७७	१०९११३	७८४१४	१८९०८	१५६११	६६७०	८९३२	३९२१२	१८१२२	४५
२०७७/७८	११९६६८	८४६२२	२२८८४	१८९५४	७५३७	११२१२	४८७८८	२५०६४	१६०३३
२०७८/७९	१३१०००	९५४३२	२१६२१	१८७४७	७७४०	१०८६५	५४३२३	२८३२४	१६६७४
२०७९/८०	१४२१३३	९९१५१	२३४६३	२०४६७	७९८९	१२४१८	५७७८०	२९९५१	१७०७३

स्रोत: महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरू

घ. वित्तीय समानीकरण अनुदान

वित्तीय सन्तुलन गरी सरकारका तहहरूबीच कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाई राष्ट्रिय नीति र प्रदेश एवं स्थानीय तहको आवश्यकताको न्यायोचित सम्बोधन गर्ने माध्यम वित्तीय हस्तान्तरण हो। राजस्व परिचालन र बाँडफाँटबाट कार्यजिम्मेवारी पुरा गर्न विभिन्न कारणले स्रोतको न्यूनता हुन्छ। यस्तो न्यूनता पुरा गर्न अर्थात् समश्रेणीगत र उर्ध्वश्रेणीगत वित्तीय असन्तुलन घटाई समग्र वित्तीय स्रोतको न्यायोचित विवरण गर्न गराउन अनुदानको प्रयोग गरिन्छ। नेपालको संविधानले सङ्घीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण, सशर्त, विशेष र समपूरक अनुदान दिनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसै गरी प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई यिनै नामका अनुदान दिनुपर्ने संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था मिलाइएको छ। वित्तीय समानीकरण अनुदानको प्रभावकारिता र परिमाणमा तहगत वित्तीय सन्तुलन भर पर्दछ। हाम्रो सन्दर्भमा वित्तीय समानीकरण अनुदानको अभ्यास तलको तालिकामा दिइएको छ।

तालिका ४

वित्तीय समानीकरण अनुदान र खर्च

रु. लाखमा

आ.व.	वित्त आयोगको सिफारिस		प्रदेश	स्थानीय तह (सङ्घ+प्रदेश)
	प्रदेश	स्थानीय तह		
२०७६/७७	५५२९८६	८९९४६६		९३५९६४ *
२०७७/७८	५७५७००	९३७४००		६८९७४३
२०७८/७९	५७९५४८	९४५५७८		८७९७३०
२०७९/८०	६९४३२९	९००२३९३		८९६५४२
२०८०/८१	५८६६७५	८७३५२९		
२०८१/८२	६०००००	८८००००		

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र म.ले.नि.का.

* सङ्घ र प्रदेशबाट प्राप्त समानीकरण अनुदान खर्च

४. वित्तीय सङ्घीयता समीक्षा

वित्तीय सङ्घीयताको आधार कार्य जिम्मेवारी निर्धारण हो। जवाफदेही इमानदार तहगत सरकारहरू र स्पष्ट कार्याजिम्मेवारी निर्धारण वित्तीय सङ्घीयताको आवश्यक पूर्वाधार नै हो। हाम्रो संविधान, कार्य विस्तृतीकरण र कानूनहरूले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले निर्वाह गर्नुपर्ने कार्य जिम्मेवारी प्रष्टताका विभिन्न प्रयास गरेको भएतापनि दोहोरोपना, खप्टिएका एकल तथा साझा अधिकार, अधिकार प्रयोगको प्राथमिकतामा अलमल, सजिलो काम जुनसुकै तहको पनि गर्ने प्रवृत्ति, दीर्घकालीन दायित्व र दिगोपना विचार नगरी प्रियतावादी होड र वितरणमुखी व्यवहारका कारण कार्यजिम्मेवारी निर्वाहमा सहकार्यको कमी र तहगत दक्षताको न्यूनताको कारणले सङ्घीयतामाथि नै प्रश्न उठेको छ। मुलुकमा सुधार गर्न पद्धति सुदृढीकरणका भन्दा राजनीतिक दल सुदृढीकरण गरी सत्ता प्राप्त तथा कब्जा गर्ने चाहाना र व्यवहारका कारण सङ्घीयता एवं वित्तीय सङ्घीयताको इमानदार कार्यान्वयन गर्ने राजनीतिक नेतृत्व सबै दल र जनताले पत्याउने खालको नदेखिँदा सङ्घीयता नै अलमलमा छ। व्यवहारका कमी कमजोरीलाई ढाकछोप गर्न ढाँचालाई दोष दिने प्रवृत्ति पनि बढ्दै गएको पाईन्छ। यसै गरी सङ्घीय प्रशासनिक नेतृत्वलाई सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्न गराउन राजनीतिक नेतृत्वले प्रोत्साहित गर्न सकेको छैन। स्वतः स्फूर्त पद्धतिगत सुधार र कार्यान्वयन गर्ने जाँगर प्रशासनिक क्षेत्रमा पनि हराउँदै गएको प्रतीत हुन्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजस्व अधिकार संविधानले बाँडफाँट गरी ती अधिकारको प्रयोग भईरहेको छ। राजस्व सङ्कलन सङ्घीय सरकारको पनि उत्साहजनक देखिँदैन भने प्रदेश र स्थानीय तहको सङ्कुचित कराधार हुनुका साथै क्षमता र दक्षताको कमीले विद्यमान राजस्व सम्भाव्यताको पूरा उपयोग हुन सकेको छैन। रु.१०-११ खर्बको राजस्व सङ्कलन गरिरहेको, सङ्घीय

सरकारले सञ्चालन खर्च धान्न नसक्ने अवस्थामा छ। प्रदेश र स्थानीय तहको आन्तरिक राजस्व प्राथमिकताको विषय नै बन्न सकेको छैन। वित्तीय हस्तान्तरण नै खर्च गर्न नसकेका प्रदेश र स्थानीय तहको संस्कारमा परिवर्तन आई क्षमता नबढाए राजस्व बढ्न सक्ने देखिँदैन। स्थानीय तहले बढीमा रु. ३५ अर्ब ७५ करोड र घटीमा रु. २६ अर्ब ७३ करोड वार्षिक राजस्व उठाएको देखिन्छ। क्रमबद्धता, योजना एवं विश्वसनीयता प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व सङ्कलन तथा परिचालनमा विरलै पाईन्छ। राजस्व सङ्कलन कम हुने र सेवा उत्पादन गरी सेवा शुल्क लिई राजस्वको भरपर्दो स्रोतमा रूपान्तरण गर्ने भन्दा पहुँच पुऱ्याएर सङ्घीय स्रोत बढी ल्याउने प्रवृत्ति स्थानीय तहमा रहेको छ।

सङ्घीय विषय क्षेत्रगत मापदण्ड निर्माण कार्यान्वयन र खर्च आवश्यकता पहिचान नगरी गरिएको वित्तीय हस्तान्तरण सुत्रको आधारमा गरे पनि तदर्थ नै हुन्छ। प्रदेश निर्माण र स्थानीय निकाय पुन संरचना गरी स्थानीय तहको सिमाङ्कन गरी स्थानीय निकाय/तहको संख्या घटाउँदा सिर्जित असमानता र अन्तरनिहित न्यूनता सम्बोधन गर्ने मापदण्ड र आधार नहुँदा वित्तीय हस्तान्तरण बढेता पनि न्यायोचित बनाउन धेरै सुधार गर्नुपर्छ। राजनीतिक सङ्घीयता र प्रशासनिक सङ्घीयता प्रभावकारी बनाउन वित्तीय सङ्घीयता अत्यन्तै महत्वपूर्ण हुन्छ। अर्थात् सत्ताको छिनाझम्टी वित्तीय स्रोतमा अधिकार जमाउनु र वितरण गर्नु नै हो। नेपालमा सङ्घीय स्रोतको अवस्था मनन गर्दा वित्तीय हस्तान्तरण उदार नै मान्नु पर्छ। आ.व. २०७६/७७ मा वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँट कुल सङ्घीय बजेटको ४१.२८ थियो भने चालु आ.व.मा ३०.५२ प्रतिशत विनियोजन भएको छ। रकमको दृष्टिबाट आ.व. २०७६/७७ मा राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण (सङ्घबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा) रु. ४ अर्ब ५० अर्ब ५८ करोड विनियोजित थियो भने आ.व. २०८१/८२ मा रु. ५ खर्ब ६७ अर्ब ८७ करोड विनियोजित छ। पछिल्लो पाँच वर्षमा प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय हस्तान्तरणमा रु. १ खर्ब १७ खर्ब २९ करोड बढेको माथिको तालिका २ बाट देखिन्छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरे अनुरूप प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय समानीकरण अनुदान पाउन सकेको छैनन्। प्रदेशले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण र सोको खर्चका पनि विभिन्न सवालहरु छन्। स्थानीय तहले प्रदेश र सङ्घ सरकारबाट प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान खर्च आ.व. २०७६/७७ मा रु. ९३ अर्ब ५९ करोड थियो भने आ.व. २०७९/८० मा ८१ अर्ब ६५ करोड खर्च गरेको देखिन्छ। चालु आ.व. मा पनि सिफारिस बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान प्राप्त गर्न सहज देखिँदैन यसबाट वित्तीय सन्तुलन र समानीकरण खलबलिने अर्थात् उपलब्ध भएको वितरण हुने अवस्था देखिन्छ। बजेट विनियोजन गरे जति निकास पाउन कठिन हुने अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतिर प्रदेश र स्थानीय तहले पाएको जति रकम पनि खर्च गर्न सकेका छैनन्। खर्चको प्रतिफल अर्थात् उपलब्धिको लेखाजोखा सामान्य रूपमा हुने गरेको छ। बेरुजु बढ्दै जानु, सुधार नहुनु र जवाफदेहिता अत्यन्त कमजोर हुनु र तहगत ठालुले वित्तीय स्रोत वितरणमा प्रभाव पारेको हुनाले वित्तीय सङ्घीयताले खोजेको शुद्ध व्यवहार कतै पनि छैन। योजना

पद्धतिको तहगत अन्तरसम्बन्ध समन्वय र कार्यान्वयन पक्षको कमजोरीका कारण पूँजीगत खर्च बढ्न सकेको छैन।

सङ्घीयतापछि सङ्घीय सरकारको खर्च क्षमता बढ्नु पर्ने हो तर आ.व. २०७४/७५ मा सङ्घ सरकारको पूँजीगत खर्च २ खर्ब ७० अर्ब ७१ करोड थियो भने आ.व. २०७९/८० मा यो खर्च रु. २ खर्ब ३४ अर्ब ६३ करोडमा झरेको छ। त्यस्तै सङ्घ सरकारको आ.व. २०७४/७५ को चालु खर्च रु. ६ खर्ब ९६ अर्ब ९२ करोड थियो भने आ.व. २०७९/८० मा चालु खर्च ९ खर्ब ९१ अर्ब ५१ करोड देखिन्छ। यसरी चालु खर्च रु. २ खर्ब ९४ अर्ब ५९ करोड बढ्नु सङ्घीयताको उपहास हुनु हो। अधिकार निक्षेपण, संगठन संरचना छरितो र दक्षता बढ्नु पर्नेमा यस्तो नहुँदा सङ्घीयता कार्यान्वयनको प्रमुख असक्षमकर्ता सङ्घीय सरकार होइन भन्ने आधार तथ्याङ्कले देखाएन। राजस्व वृद्धिले सङ्घीय सरकारको चालु खर्च धान्न नसक्ने अवस्था छ। वित्तीय व्यवस्थापनको बढ्दो चापले झनै जटिलता सिर्जना गर्ने छाँट छ। प्रदेश र स्थानीय तहले शासकीय साख बढाएर ऋण लिन सक्ने अवस्था तत्कालै आउन सक्ने देखिँदैन। नगरपालिकाहरूले नगर विकास कोषबाट लिने ऋण प्रयाप्त छैन भने अन्य व्यवस्थाबाट स्थानीय तहले पनि ऋण लिई उपयोग गरी प्रतिफल वितरण गर्न सकेको देखिँदैन।

५. वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारिताको लागि सुझाव

वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सङ्घीयता कार्यान्वयनको मेरुदण्ड हो। यो दुईतिर धार भएको हतियार जस्तै हुन्छ। उपलब्ध स्रोतको सदुपयोग भएमा सुटो काट्छ, दुरुपयोग र दक्षता कम भयो भने उल्टो काट्छ भने जस्तै हो। यसैगरी जटिलताको सिद्धान्त मनन गरी चनाखो भै वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यस सिद्धान्तले एक आपसमा सरकारका तहगत प्रभाव, तत्व, पद्धतिसँग अन्तरसम्बन्ध, पारस्परिक प्रभाव र धेरै प्रकारका नतिजाहरू ल्याउने कुरामा ध्यान दिनुपर्ने उजागर गर्दछ। हाम्रो व्यवहार वितरणमा केन्द्रित छ। नतिजा र जवाफदेहिताको आयाम फितला छन् जुन विषयहरू महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनमा निरन्तर उल्लेख हुँदै आएका छन्। हाम्रो सङ्घीयताले Finance First को अभ्यास गरेको हो। प्रशासनिक संरचना, राजनीतिक रुपान्तरण र सामाजिक सहयोग वित्तीय सङ्घीयताले खोज्ने गुण र मात्रामा हुन सकेको छैन। जनताका नजिक अधिकार आउनु र वित्तीय स्रोत उपलब्ध हुनु ठूलो उपलब्धि हो। यसको प्रभावकारी व्यवस्थापन परिहार्य छ। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारिताको लागि देहायका सुझाव दिन सकिन्छ।

१. सङ्घीयता कार्यान्वयन र वित्तीय व्यवस्थापनका लागि राजनीतिक दलहरू, सरकारहरू र राजनीतिक नेतृत्वको मानसिकता परिवर्तन, व्यवहारिक रुपान्तरण एवं शासकीय विश्वास आर्जन,
२. राजनीतिक स्वामित्व र प्रशासन संयन्त्रको निष्पक्ष एवं व्यवसायिक परिचालन,

३. तीनै तहको लोकतन्त्र सुदृढीकरण, जवाफदेही अभिवृद्धि र नियन्त्रण सन्तुलनका व्यवस्थाको पालना,
४. सरकारका तहगत कार्य जिम्मेवारी कार्यान्वयनको हाल सम्मको अनुभवका आधारमा स्पष्ट गर्न कार्य विस्तृतीकरण परिमार्जन गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन,
५. सङ्घीय विषयगत मन्त्रालयहरूले अधिकार निक्षेपण र सहकार्य सङ्घीयतामा स्वामित्व लिई विषयगत समितिको बैठक राखी आ-आफ्नो विषय क्षेत्रमा प्रदेश एवं स्थानीय तहमा समन्वय र सहकार्य गर्ने,
६. सङ्घीय सरकारले साझा अधिकार कार्यान्वयनको ढाँचा र व्यवहार नियन्त्रण कार्यान्वयनमा ल्याउन,
७. तहगत खर्च आवश्यकता पहिचान र सङ्घीय विषयगत मन्त्रालयहरूले मापदण्ड तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने,
८. योजना प्रणालीको तहगत समन्वय, नीति एकीकरण, सहलगानी, विशेष र समपूरक अनुदानको परिमार्जन गर्नुका साथै अधुरा योजना राफसाफ गरेर मात्रै नयाँ योजना कार्यान्वयन गर्ने,
९. राजस्व सम्भाव्यता अध्ययन गरी सोको उपयोग गराउने र नियमन गरी जवाफदेही बनाउने, राजस्व सङ्कलनको प्रवृत्ति मनन गरी सञ्चालन खर्च, नियन्त्रण गर्नुका साथै दीर्घकालीन दायित्व सिर्जना गर्नुपर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकीकृत कार्यपद्धति अनुरूप मात्र गर्ने,
१०. राजस्व बाँडफाँट थप वस्तुनिष्ठ बनाउने। प्राकृतिक स्रोतको प्रकार, उपलब्धता, प्रविधि र अन्तर निर्भरताका आधारमा राजस्व बाँडफाँटमा स्रोत संरक्षण प्रोत्साहित गर्ने विषय समावेश गर्ने, पर्वतारोहण रोयल्टीबाट हिमाली क्षेत्रको जोखिम अध्ययन गर्नुका साथै हिमतालहरूको संरक्षण गर्ने तर्फ विशेष ध्यान दिने,
११. बढ्दो सञ्चालन खर्च र घट्दो पूँजीगत खर्चको प्रकृतिलाई गहन अध्ययन गरी मितव्ययी कार्यपद्धति, बहुसीपयुक्त कर्मचारी र छरितो संगठन संरचना बनाउने। सङ्घीय विषयगत मन्त्रालयहरूको Leviathan प्रवृत्ति नियन्त्रण गरी केन्द्रीय संगठन संरचना पुनरावलोकन गरी छरितो बनाउने। सङ्घीय विभागहरू २७ वटा कायम गर्ने, वि. सं. २०७४ सालको अध्ययन प्रतिवेदन कार्यान्वयन गर्ने,
१२. वित्तीय सङ्घीयताको Role Model सङ्घीय सरकार हुनुपर्दछ। यो आफू अनुशासित, पद्धतिमुखी, रूपान्तरणकारी, इमान्दार र कार्यमुखी भएमा मात्र प्रदेश र स्थानीय तह सुध्निन्छन्। सङ्घीयतामा कर्मचारी समायोजन, अधिकार क्षेत्र निर्धारण र सङ्घीय संरचनामा सङ्कुचन आएपछि सङ्घको सञ्चालन खर्च घट्नु पर्नेमा आ. व. २०७५/७६ मा रु. ७

खर्च १६ अर्ब ४२ करोड चालु खर्च भएकोमा आ. व. २०७९/८० मा सङ्घको चालु खर्च रु. ९ खर्ब ९१ अर्ब ५१ करोड पुगेको छ। यसैगरी स्थानीय तह र प्रदेशको चालु खर्च निरन्तर बढेको छ। तीनै तहको चालु खर्च विवेकसम्मत नबनाउने हो भने सङ्घीयता खारेज गरे हुन्छ। अर्थात् यो पङ्क्तिकारले विगतमा लेखे भने झैं “ सङ्घीयता खरायोको टाउकोमा जरायोको सिङ” हुनेछ।

१३. सङ्घीय सरकारको आ. व. २०७४/७५ को पूँजीगत खर्च रु. २ खर्ब ७० अर्ब ७१ करोड भएकोमा आ. व. २०७९/८० मा बढी खर्च भै उत्कृष्ट नतिजा आउनु पर्नेमा घटेर रु. २ खर्ब ३४ अर्ब ६३ करोडमा झरेको देखिन्छ। सङ्घीय सरकारको भौतिक र कार्यसम्पादन प्रतिफल सबल नहुँदा प्रदेश र स्थानीय तहलाई सम्झाइ बुझाई गर्ने नैतिक बल हुँदैन। तसर्थ सङ्घले स-साना योजना कार्यान्वयन गर्ने कार्यमा परिमार्जन ल्याई तत्कालका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार गरेको योजना वर्गीकरण मापदण्डको अनिवार्य पालना गर्नुपर्छ।
१४. तीनै तहमा आयोजना सम्पन्न गर्ने भन्दा थप रुचाउने राजनीतिक नेतृत्व भएकोले यस्तो प्रवृत्ति रोकी चालु आयोजना सकेर मात्र नयाँ आयोजना कार्यान्वयन आरम्भ गर्नुपर्छ।
१५. प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय सन्तुलन कायम गर्न गराउन र वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण गर्न वित्त आयोगको सुदृढीकरण गरी व्यवहारिक दक्षता बढाउनु पर्छ। यसका लागि अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ संशोधन गरी अनुदान वितरणीय कोष निर्धारण गर्ने अधिकार आयोगलाई दिनुपर्छ।
१६. नियमनकारी सङ्घीयता विकसित गरी क्रियाशील गराउनु पर्छ।
१७. तीनै तहमा आन्तरिक नियन्त्रण, आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवाफदेही प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐन र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा समसाधिक संशोधन गर्नुपर्छ।
१८. स्थानीय तह र प्रदेशको योजना प्रणाली सुदृढ गरी सङ्घको आवधिक योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नुपर्छ।
१९. स्थानीय तहमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले छानेको प्राथमिकता जनताले चाहेको प्राथमिकता हो होइन भनी मूल्याङ्कन गरी सुधार गर्नु आवश्यक छ।
२०. सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रविधिमैत्री, मितव्ययी बनाउनुका साथै एकल बिन्दुबाट सेवा प्रवाह गर्नुपर्छ।
२१. हाम्रो सङ्घीयता कार्यान्वयन Race to Top होइन Race to Bottom हो। त्यसैले वडा कार्यालय देखि शासकीय सुधार र क्षमता अभिवृद्धि गर्ने विषय सङ्घीय सरकारको प्राथमिकतामा पर्नुपर्छ।

२२. सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा विद्यमान अवस्थाको गहन मूल्याङ्कन गरी सुधार गर्नु अत्यावश्यक छ। शासकीय दक्षता र वित्तीय अनुशासनलाई तीनै तहमा स्थापित गरी सार्वजनिक क्षेत्रको विश्वास बढाउन सकिएन भने बढ्दै गएको निराशाको क्रम रोक्न सकिँदैन। तसर्थ जिम्मेवारी र जवाफदेहिताका आयामहरू क्रियाशील बनाउन अपरिहार्य छ।
२३. संसदीय समितिहरूले सरकारलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन खेल्नुपर्ने भूमिका कमजोर देखिन्छ। गन्तव्यहिन शासकीय व्यवहार, उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउन नसक्ने गरी बजेट तर्जुमा र खर्चको निराशायुक्त नियमित प्रक्रियालाई निश्चित गन्तव्यमा लानका लागि राज्यका सबै निकायहरू प्रयत्नशील हुनुपर्ने तथ्य सबैले बुझी तदनुरूप शासकीय व्यवहार र सहयोग जुटाउन सामूहिक प्रयासबाट मात्र हाम्रो शासकीय सुधार, सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापन कामयावी हुन सक्नेछ। दोषादोस होइन असल कामको प्रतिष्पर्धा र रचनात्मक समन्वय तीनै तहका सरकारमा क्रियाशील हुनु उपयोगी हुनेछ।

अनुसूची १

तीन तहका सरकारको राजस्व अधिकार

सङ्घ	प्रदेश	स्थानीय तह
भन्सार, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, राहदानी शुल्क, भिषा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना	घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना	स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर) सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत

स्रोत: नेपालको संविधान, अनुसूची ५, ६ र ८

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, संविधानसभा सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं
- कार्यविस्तृतीकरण, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, २०७३
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७९

- Ronald L. watts (2008), Comparing Federal Systems, Third Edition, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London
- Emerging Issues in Federalism; Anwar shah Indira Rajaraman Fernando Rezende [www.forumfed.org/libdocs/int_confedo7/volume2/int_con_Fedo7_vol_12 _ shah Rajaraman Rezende](http://www.forumfed.org/libdocs/int_confedo7/volume2/int_con_Fedo7_vol_12_-_shah_Rajaraman_Rezende)
- डा. सोमलाल सुवेदी; नेपालमा सङ्घीयता; अनुभव, अवलोकन र अनुभूति, पैरवी प्रकाशन, २०७८
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्मारिका, २०७९ (पृष्ठ १७)
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७९
- महालेखा परीक्षकको ५६औं देखि ६१ औं वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- Government of Nepal, Consolidated financial Statement, FY, 2018/19-2022/23
- A new perspective for Fiscal Federalism, Marisa Faggini and Anna Paraziale Journal of Economic Issues, Vol. I No.4, December 2016

अर्थशास्त्र, अर्थतन्त्र, बजेट र सार्वजनिक ऋण - लाल शंकर घिमिरे^१

सामान्य अर्थमा अर्थशास्त्र भनेको सीमित तथा दुर्लभ स्रोतहरूको खोजी तथा व्यवस्थापन र अझ खासगरी उपयोग र वितरण हो। त्यसैगरी, अर्थतन्त्र भनेको सीमित तथा दुर्लभ स्रोतहरूको सहयोगमा उत्पादन, उपयोग तथा उपभोग र व्यापारलाई एक आपसमा आबद्ध गर्ने तन्त्र वा तत्व (Package) हो। त्यसैगरी, अर्थतन्त्र भन्नाले विभिन्न वस्तु तथा सर-सामान र सेवाको उत्पादन, उपयोग तथा उपभोग र वितरण पनि हो।

अर्थतन्त्रका विभिन्न क्षेत्रहरू हुने गर्दछन्। अर्को शब्दमा भन्ने हो भने सिङ्गो अर्थतन्त्रलाई विभिन्न खण्ड तथा क्षेत्रको रूपमा पनि हेर्ने गरिन्छ: जस्तै प्राथमिक क्षेत्र, द्वितीय क्षेत्र, तृतीयक क्षेत्र र चतुरघातक क्षेत्र। सामान्यतः कृषि तथा वनजन्य विषयहरू प्राथमिक क्षेत्रमा, प्राथमिक क्षेत्रको सहयोग समेतमा हुने औद्योगिक प्रशोधन तथा उत्पादन द्वितीय क्षेत्रमा, खुद्रा व्यापार, सेवा तथा बिचौलिया तथा मध्यस्थता गर्ने गराउने किसिमका विषयहरू तृतीयक क्षेत्रमा र ज्ञान-विज्ञान तथा सूचना प्रविधि सम्बन्धी विषयहरू चतुरघातक क्षेत्रमा पर्दछन्। अर्थतन्त्रलाई वास्तविक, सरकारी, बैंक तथा वित्तीय र बाह्य क्षेत्रको रूपमा विभाजन गरेर पनि हेर्ने गरिन्छ।

कुल गार्हस्थ उत्पादन (कुगाउ) जुनसुकै अर्थतन्त्रको कुरा गर्दा पनि सामान्यतः पहिले कुरा गरिने विषय हो - यो भनेको कुनै अर्थतन्त्र (सामान्यतया देश) को सीमाभित्र एक वर्षको अवधिमा उत्पादित वस्तु तथा सेवाको मूल्य (यहाँनै सम्झनु पर्ने कुरा के हो भने कुल गार्हस्थ उत्पादनलाई बजार तथा प्रचलित र आधारभूत मूल्यमा पनि मापन तथा व्यक्त गर्ने गरिन्छ) हो। कुल गार्हस्थ उत्पादनलाई उपभोग (उ), लगानी (ल), सरकारी क्रियाकलाप (स), निर्यात (नि) र आयात (आ) को जोडको (निर्यात-आयातलाई छुट्टा-छुट्टै भन्दा पनि खुद निर्यात) रूपमा पनि हेरिन्छ, बुझिन्छ। अर्थात्, कुगाउ (रु. ६००) = उ (रु. ३००) + ल (रु. १५०) + स (रु. १००) + खूद नि (रु. ५०)। कुल गार्हस्थ उत्पादनलाई तीन पक्ष वा प्रकारले परिभाषित र गणना गर्न सकिन्छ (उत्पादन, आम्दानी र खर्च); तर जुन प्रकारले परिभाषित वा गणना गरे पनि योगफल भने समान हुने गर्दछ, हुनु पर्दछ।

अर्थतन्त्रको कुरा गर्दा अन्य कुराहरूका अतिरिक्त तीन कुराहरू प्रमुख रूपमा गर्ने गरिन्छ: कुल गार्हस्थ उत्पादन, आर्थिक वृद्धि र आर्थिक वृद्धिदर। कुनै अर्थतन्त्रको (उदाहरणको लागि विक्रम संवत्को प्रत्येक वर्षको श्रावण १ गतेदेखि अर्को वर्षको आषाढ मसान्तसम्म) सामान्यतः एक वर्षको अवधिमा आफ्ना सिमाना (नेपाल) भित्र भएको उत्पादनको बजार तथा प्रचलित मूल्यको योगफललाई कुल गार्हस्थ उत्पादन भनिन्छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनको माथिको हिसाब तथा गणनालाई उदाहरणको प्रयोजनको लागि नेपालको एक वर्षको कुल गार्हस्थ उत्पादनको रूपमा लिन सकिन्छ। माथिको कुल गार्हस्थ उत्पादनको हिसाब गरिएको कुरालाई नेपालको यो वर्षको कुल गार्हस्थ उत्पादन (प्रचलित मूल्यमा) को

^१ लेखक लाल शंकर घिमिरे नेपाल सरकारका पुर्व सचिव हुनुहुन्छ।

रूपमा लिन सकिन्छ। माथि उल्लेख गरिए झै प्रचलित मूल्य भनेको अहिलेको तथा बजार मूल्य हो भने विगतको कुनै वर्षलाई शून्य तथा आधार वा शुरूवाती वर्ष मानेर हेरियो, मापन गरियो वा हिसाब गरियो भने त्यो वास्तविक वा आधारभूत मूल्यको कुल गार्हस्थ उत्पादन हुन जान्छ। फेरि उदाहरणकै लागि मानौं, माथि उल्लेखित कुल गार्हस्थ उत्पादन प्रचलित तथा चालु मूल्यमा रू. ६०० थियो भने आधारभूत मूल्यमा रू ४५० हुन जान्छ। यो वर्षको आधारभूत मूल्यको कुल गार्हस्थ उत्पादन गत वर्षको भन्दा धेरै वा बढी छ भने आर्थिक वृद्धि भएको मानिन्छ; तर यो वर्षको आधारभूत मूल्यको कुल गार्हस्थ उत्पादन गत वर्षको भन्दा थोरै वा कम छ भने आर्थिक वृद्धि नकारात्मक तथा ऋणात्मक भएको मानिन्छ। फेरि पनि उदाहरणको लागि गत वर्षको आधारभूत मूल्यको कुल गार्हस्थ उत्पादन रू. ४०० थियो वा रू ५०० थियो भन्ने मानौं - रू. ४०० भएकोले यो वर्ष रू. ५० ले आर्थिक वृद्धि भयो र वृद्धिदर अर्थात् आर्थिक वृद्धिदर १२.५ प्रतिशत हुन गयो भने रू. ५०० भएकोले यो वर्ष रू. ५० बराबरको कमी भयो र वृद्धिदर अर्थात् आर्थिक वृद्धिदर १० प्रतिशतले नकारात्मक तथा ऋणात्मक रह्यो।

अर्थतन्त्रका सबै खेलाडीहरू तथा पक्षहरू महत्वपूर्ण हुने भए तापनि तुलनात्मक रूपमा सरकार अलि बढी महत्वपूर्ण हुन्छ। अर्थात् अर्थतन्त्रमा क्षेत्रगत र कुल गार्हस्थ उत्पादन दुवै हिसाबले सरकारको संलग्नता तथा उपस्थिति हुन्छ। हामी आम रूपमा सरकार सरकार भन्ने गर्छौं तर अर्थतन्त्रको भाषामा सरकार भनेको सार्वजनिक क्षेत्र हो। यो सार्वजनिक क्षेत्र भन्नाले सामान्य सरकारका अतिरिक्त गैर वित्तीय सार्वजनिक संस्थानहरू पनि पर्दछन्। नेपालको परिप्रेक्ष्यमा भन्ने हो भने सामान्य सरकार अर्थात् सार्वजनिक क्षेत्र भन्नाले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह र सरकारी स्वामित्व भएका गैर वित्तीय सार्वजनिक संस्थानहरू पर्दछन्।

अर्थशास्त्र तथा अर्थतन्त्रको कुरा गर्दा बजेट पनि पटक पटक चर्चामा आउने गरेको हुन्छ। बजेट भनेको सामान्यतः आउने एक वर्षको खर्च र आम्दानीको अनुमान हो। बजेटलाई व्यक्तिगत (व्यवसायिक वा व्यापारिक पनि) र सरकारी गरी दुई भागमा बाँड्न सकिन्छ। तर यी दुई बजेट बनाउने प्रकृयाहरू वा तरिकाहरू आधारभूत रूपमै फरक हुन्छन्। सामान्यतः राज्य वा सरकारको तुलनामा व्यक्तिका आवश्यकता तथा दायित्वहरू कम हुने भएकोले व्यक्तिगत बजेट बनाउँदा पहिले आम्दानीको अनुमान गरेर खर्चको फेहरिस्त तयार गरिन्छ। तर सरकारका आवश्यकता तथा दायित्वहरू असीमित र हतपत्त पुरा गर्न नसकिने हुँदा पहिले गर्नु पर्ने काम र त्यी कामको लागि लाग्ने खर्चको अनुमान गरिन्छ; आम्दानी गौण हुन्छ र त्यसपछि आम्दानीको पक्ष हेरिन्छ। अर्थात् सरकारी बजेट तयार गर्दा सर्वप्रथम गर्नु पर्ने काम (योजना, परियोजना तथा कार्यक्रम) को लेखाजोखा र सूचिकृत गरिन्छ। त्यसपछि लेखा जोखा वा सुचिकृत गरिएका प्रत्येक कामहरूको एकाईगत अनुमानित बजेट तथा लागत निर्धारण गरिन्छ र अन्ततः सरकारी बजेट तयार गरी संसदीय स्वीकृतिको लागि प्रस्तुत गरिन्छ। स्वाभाविक रूपमा आम्दानी पहिले नहेरिने हुँदा खर्च भन्दा आम्दानी कम हुन जान्छ अर्थात् सरकारी बजेट अपवादको अवस्थामा बाहेक घाटाको बजेट बन्न जान्छ।

नेपालमा सरकारले गर्नु पर्ने कामको लेखाजोखा गर्दा विगतका वर्षहरूको कार्यसम्पादनका अतिरिक्त नेपालको संविधान मार्फत जनताले व्यक्त गरेका माग वा जनताका अपेक्षा, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना, राष्ट्रपति मार्फत सरकारले नीति तथा कार्यक्रमको रूपमा संसदमा प्रस्तुत गरेको नीति तथा कार्यक्रम र अर्थमन्त्रीले संसदमा प्रस्तुत गर्ने बजेट भाषणहरूलाई प्रमुख आधारको रूपमा लिने गरिन्छ।

संविधान सर्वश्रेष्ठ दस्तावेज पनि भएको हुँदा अरु विषयमा जस्तै सरकारी बजेटको विनियोजनमा पनि संवैधानिक प्रधानता र बाध्यता रहन्छ र हरेक प्रावधान तथा धारा-उपधाराका व्यवस्थाहरू नेपाल, सरकार र नागरिकहरूका लागि समेत बाध्यकारी हुन्छन्। तर पनि व्यवहारमा बजेट बनाउने प्रयोजनको लागि नेपालको संविधानको प्रस्तावना, भाग - ३ को धारा १६ देखि धारा ४७ मा उल्लेखित तथा लेखिएका मौलिक हक तथा अधिकार र भाग-४ को धारा ५० देखि धारा ५२ मा उल्लेखित तथा लेखिएका राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व विशेष रूपमा सरकारी बजेट तर्जुमा गर्दा ध्यान दिन बिर्सन नमिल्ने विषयहरू हुन्छन्।

बजेट तर्जुमा गर्दा सरकारले कम्तीमा आउँदो एक वर्षमा गर्ने गराउने कामहरूको उल्लिखित सबै प्रावधान तथा विषयहरूलाई आधारको रूपमा लिएपछि आयोजना तथा योजना तथा कार्यक्रमको रूपमा कार्ययोजना बनाउनु पर्ने हुन्छ, कामहरूको सूची तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। कामहरूको सूची तयार भएपछि खर्चका बृहत् शीर्षक तथा वर्गीकरण जस्तै चालु, पूँजीगत र वित्तीय तथा लगानी, राजस्वको बाडफाँटको समग्र जोड तथा लागत तय गरिन्छ। लागत अर्थात बजेट अनुमान तयार भएपछि सार्वजनिक खरिद, कार्यान्वयन तथा अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने कार्य योजना पनि तयार गरिन्छ, गर्नुपर्ने हुन्छ।

माथि उल्लेख गरिए अनुसार सरकारी बजेट तयार गर्दा सर्वप्रथम खर्चको अनुमान गरिन्छ र खर्चको अनुमान तयार भईसकेपछि मात्र स्रोत तथा आम्दानीको अनुमान गरिन्छ। सरकारी बजेट व्यहोर्ने प्रचलित तथा विश्वव्यापी रूपमै व्यापक प्रचलनमा तीन स्रोतहरू हुन्छन्: १. राजस्व, २. अनुदान (वैदेशिक), र ३. सार्वजनिक ऋण। राजस्व पनि कर र गैर कर गरी दुई प्रकारको हुने गर्दछ। वैदेशिक अनुदान विशेष गरी विदेशी राष्ट्र तथा अन्तराष्ट्रिय संगठनहरूबाट प्राप्त हुने गर्दछ र यो पुनर्भुक्तानी मुक्त अथवा सामान्तया दायित्व विहीन हुने गर्दछ। सार्वजनिक ऋण पनि दुई किसिमको हुने गर्दछ: आन्तरिक ऋण र बाह्य वा विदेशी ऋण। सार्वजनिक ऋण सावै सहित पुनर्भुक्तानी गर्नु पर्ने अथवा दायित्व व्यहोर्नु पर्ने हुन्छ।

कुनै पनि देश वा मुलुक कहिल्यै मर्दैन भन्ने विश्वास गरिन्छ, मान्यता छ। देश देशको बिचमा हुने युद्धको कारणले कुनै कुनै देश मासिने तथा मर्ने पनि गर्छन् तर आधुनिक युगमा देशै मासिने वा मर्ने किसिमका युद्ध हुन छोडेका छन्। देश नमर्ने भएकोले देश (सरकार) ले गर्नु पर्ने काम पनि कहिल्यै सकिँदैनन्। देशको लागि गर्नु पर्ने अर्थात जनताका मागहरू र अपेक्षाहरू पनि असीमित हुने गर्दछन्।

असीमित काम हुनु वा गर्नु पर्ने भनेको सार्वजनिक खर्च जहिले पनि सार्वजनिक आम्दानी भन्दा बढी हुने अवस्था हो। अर्को शब्दमा भन्ने हो भने सरकारले सार्वजनिक ऋण लिनै पर्छ।

सार्वजनिक ऋण भनेको के हो त ? सरकारले बजेटको खाडल (आम्दानी भन्दा खर्च बढी भएको वा हुने अवस्था) पुरा गर्न एक निश्चित समय वा तोकिएको समय पछि ब्याज सहित (विदेशी सार्वजनिक ऋणमा विनिमय जोखिम समेत) तिर्ने शर्तमा लिएको सापटी तथा सबै दायित्व समेतको एकमुष्ट रकम सार्वजनिक ऋण हो। सरकारी धितो वा सुरक्षण निष्कासन तथा सम्झौता गरेर र कहिलेकाही अधिविकर्षको रूपमा पनि सरकारले सार्वजनिक ऋण लिने गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्नु पर्दा नेपालको संविधानको धारा ११८ अनुसार सरकारले लिने सार्वजनिक ऋण स्वतः सङ्घीय सञ्चितकोषको व्ययभार हुने गर्दछ। अर्को शब्दमा भन्ने हो भने नेपाल सरकारले लिएको सार्वजनिक ऋण भुक्तानी गर्न वा तिर्न संसदीय स्वीकृति वा अनुमोदन समेत आवश्यक पर्दैन।

ऋण त ऋण नै हो तैपनि आन्तरिक सार्वजनिक ऋण र बाह्य सार्वजनिक ऋणबिच फरक हुने गर्दछ। कहिले काही अधिविकर्ष {नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ को दफा ७५ (५) अनुसार नेपाल सरकारको अधिल्लो वर्षको राजस्वको ५ प्रतिशतसम्म नेपाल राष्ट्र बैंकले नेपाल सरकारलाई अधिविकर्ष प्रवाह गर्न सक्ने व्यवस्था छ र यसरी लिईएको अधिविकर्ष १८० दिन भित्र प्रचलित ब्याजदरमा नगद वा बजारयोग्य ऋणपत्र मार्फत नेपाल सरकारले नेपाल राष्ट्र बैंकलाई तिर्नु पर्ने हुन्छ।} समेतको रूपमा केन्द्रीय बैंक, अर्थात नेपालको हकमा नेपाल राष्ट्र बैंकबाट, वाणिज्य बैंकहरूबाट र नागरिक बचत पत्र निष्काशन गरेर कहिलेकाही व्यक्तिहरूसँग पनि आन्तरिक सार्वजनिक ऋण लिइन्छ भने बाह्य सार्वजनिक ऋण गैर (नेपाली) वासिन्दा, विदेशी सरकार तथा अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्था र अन्तर्राष्ट्रिय पूँजी बजारबाट समेत लिने गरिन्छ। आन्तरिक होस् वा वैदेशिक सरकारले ऋण लिँदा कबुलियतनामा, प्रतिज्ञापत्र, करार, प्रमाणपत्र, ऋणपत्र, सम्झौता जस्ता एक वा अनेक उपकरणहरू प्रयोग गर्ने गर्दछ।

आन्तरिक र बाह्य मध्ये कुन ऋण उपयुक्त वा असल हुन्छ त? दुवै ऋण असल पनि हुन सक्छन् र दुवै ऋण त्यतिकै खराब पनि हुन सक्छन्, ऋणको प्रयोग वा उपयोगमा धेरै कुराहरू भर पर्दछन्। दुवै ऋणका आ-आफ्नै फण्डा वा विचित्रता तथा विशिष्टता हुने गर्दछन्। जस्तै आन्तरिक ऋण सानो मात्रामा मात्र उपलब्ध हुन सक्छ किनकि अन्य सापटी लिनेहरूलाई मर्का नपर्ने गरी पनि लिनु पर्ने हुन्छ; ऋणदाता चिर परिचित हुन्छ; ऋणको लागत कम हुन्छ किनकी प्रकृयागत र कागजी झन्झट कम हुने गर्दछ, बीमा गर्नु पर्दैन, ओगटेको र व्यवस्थापन गरिदिए बापतको शुल्क तिर्नु पर्दैन; विनिमय जोखिम पनि व्यहोर्नु पर्दैन र राजनैतिक उतार चढाव तथा अस्थिरताले फरक पाउँदैन। अर्कोतिर बाह्य ऋण प्रदायकका विभिन्न किसिमका शर्त तथा बन्देजहरू हुने गर्दछन्, अति ठूलो मात्रामा उपलब्ध गराउन (अझ विश्व बैंक, एसियाली विकास बैंक, अन्तर-अमेरिकी विकास बैंक, अफ्रिकी विकास बैंक, युरोपेली लगानी बैंक, एसियाली पूर्वाधार विकास बैंक, सार्क विकास कोष जस्ता सरकारी तथा देशहरूको स्वामित्व

भएका संस्थाहरूको त ऋण दिन सक्ने क्षमता तथा खाम सानो र सीमित हुने गर्दछ) पनि सक्दैनन्; ऋण दिने देशको वस्तु, उपकरण, सामान, ठेकेदार तथा अन्य सेवा अनिवार्य रूपमा प्रयोग वा खरिद गर्नु पर्ने वा लिनु पर्ने शर्तहरू थोपरिएका हुन्छन्; विविधता हुँदैन; मुद्राको अवमूल्यन वा अधिकमूल्यन भएको हुन सक्छ; विनिमय जोखिम हुन्छ; र राजनैतिक परिवर्तन हुँदा शर्त तथा बन्देजहरू सजिलै तर ऋण लिनेलाई मार्का पर्ने गरी परिवर्तन हुन सक्छन्।

नेपाल सरकारले लिने ऋण भनेको सरकारले व्यक्ति वा संस्था (स्वदेशी तथा विदेशी) लाई तिर्नु पर्ने रकम हो भने घाटा (बजेट) भनेको सरकारको आम्दानी भन्दा सरकारले बढी खर्च गर्नु पर्ने अवस्था हो। लगानीकर्ता र अन्य सरोकारवालाहरूले पनि सार्वजनिक ऋण र बजेट घाटाको विषय वा रकमलाई नियालिरहेका हुन्छन् यद्यपि सरकारले सार्वजनिक ऋण लिएकै आधारमा अर्थतन्त्र खराब वा कमजोर छ भनि हालन मिल्दैन। तर पनि कहिले कहिले, कति, कोसँग कुन शर्त बन्देजमा लिने भन्ने कुरा महत्त्वपूर्ण हुन जान्छ।

युरोपियन युनियनले आफ्ना सदस्य राष्ट्रहरूलाई कुल गार्हस्थ उत्पादनको ३ प्रतिशत भन्दा बढी सार्वजनिक ऋण नलिन सल्लाह दिने गरेको छ। अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषले पनि सदस्य राष्ट्रहरूलाई कुल गार्हस्थ उत्पादनको ३-५ प्रतिशत भन्दा बढी सार्वजनिक ऋण नलिन सिफारिस गर्ने हल्लासम्म चलने गर्छन्। खासगरी नेपालमा सङ्घीय शासकीय प्रणाली लागू भएपछि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सार्वजनिक ऋण तथा बजेट घाटाको सीमा तोक्ने व्यवस्था गरेको छ तर आयोगले पनि कुनै दहाखरा आधार तथा कारण र औचित्य बेगर कुल गार्हस्थ उत्पादनको जादुयी अंक (Magical Figure) तोक्ने वा सिफारिस गर्ने गरेको छ – उदाहरणको लागि चालू आर्थिक वर्षको लागि कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५.५ प्रतिशत सिफारिस गरेको छ। अर्कोतिर र यथार्थमा सरकारले अनुदान सहितको राजश्वले खर्च धान्न जति रकमले अपुग हुन्छ त्यतिनै सार्वजनिक ऋण लिने गरेको छ। र, सरकारले प्रत्येक वर्ष बजेटको प्रस्तुतिसँगै ऋण तथा जमानत ऐन, २०२५ लाई संशोधन गरेर सीमा बढाउने कामलाई कानुनी रूप दिने गरेको छ।

सार्वजनिक ऋण कति लिने त ? अथवा कतिसम्मको घाटाको बजेट बनाउने त? कुल गार्हस्थ उत्पादनको निश्चित प्रतिशतसम्म? अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोषले देशसँग छलफल गर्दा (Country consultation or Article 4 Consultation) गरेको सुझाव तथा सिफारिसको अंक ? कुनै जादुयी अंक वा प्रतिशत ? राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गर्ने जादुयी अंक वा प्रतिशत? पुनर्भुक्तानी गर्ने बेलासम्मको लागत हेरेर? बजारको ब्याजदर भन्दा कम ब्याज दरको? वैकल्पिक उपयोगले दिने लाभ भन्दा बढी प्रतिफल आउने ? बजारको ब्याजदर हेरेर? वा छुट दर (Discounting Rate) वा बजारको ब्याजदर भन्दा बढी प्रतिफल दिने वा बढी वित्तीय आन्तरिक प्रतिफल दर र आर्थिक आन्तरिक प्रतिफल दर बढी भएका आयोजना तथा कार्यक्रममा लगानी गर्न पुग्ने ? अनुदान सहितको राजस्व र खर्चको

बिचको खाडल पुरा गर्न जति चाहिन्छ त्यति रकम? मेरो विचारमा यी प्रश्नको उत्तर सजिलो छैन, कति प्रश्नका त उत्तर पनि हुँदैनन् अथवा यी मध्ये वित्तीय आन्तरिक प्रतिफल दर र आर्थिक आन्तरिक प्रतिफल दर ऋणको लागत भन्दा धेरै नै देखिएका र अनुमानित लागत नबढ्ने गरी तोकिएको समयमा र अपेक्षित उत्पादन दिन सक्ने गरी कार्यान्वयन गर्न सकिने केही कामको लागि बाहेक कुनै कारण दिएर वा आधारमा सार्वजनिक ऋण लिने नै होईन।

समग्रमा, यी माथिका आधारमा सार्वजनिक ऋण लिनु उचित मानिँदैन किनकी यी अधिकांश आधारहरूले ऋणको समग्र लागत भन्दा अधिक प्रतिफलको निश्चितता प्रदान गर्दैनन् भन्नुको मतलब सार्वजनिक ऋण लिने वा थप्दै वा बढाउँदै जाने भनेको देशवासीलाई अहिले नै पछिको लागि वा वर्षसम्मका लागि कर लगाउनु हो। अझ डरलाग्दो कुरा भनेको सार्वजनिक ऋणको उत्पादनशील (Productive) प्रयोग वा उपयोग हुँदैन भन्नुको मतलब मुलुक ऋणको पासोमा पर्न सक्छ, पर्छ (अन्ततः ऋण तिर्न ऋण लिनु पर्ने अवस्था आईपर्छ); मुलुक टाट पल्टिन्छ भन्नुको मतलब देश लिलाम नै त हुँदैन तर संसारका अरु कुनै देश पनि वास्ता वा विश्वास गर्दैनन्।

संक्षेपमा भन्नु पर्दा नेपालको संविधानले संसदीय स्वीकृति नै चाहिँदैन भनेका बाहेक अन्य सबै विनियोजन तथा लगानीका प्रस्ताव र खास गरेर पूँजीगत विनियोजन प्रस्ताव गर्दा प्रत्येक आयोजना, योजना तथा कार्यक्रमहरूको अन्य पक्षहरू जस्तै वातावरणीय, प्राविधिक, लैङ्गिकको विश्लेषण र मूल्याङ्कनका अतिरिक्त पुनर्भुक्तानीको लागि लाग्ने समयावधि, खुद वर्तमान मूल्य, आन्तरिक प्रतिफलको दर र नाफागत सुचकाङ्कको अनिवार्य प्रयोग गरी सार्वजनिक ऋणको सबै प्रकारको लागतको दर भन्दा बढी प्रतिफलको दर निश्चित भएका आयोजना, योजना तथा कार्यक्रमहरू मात्र बजेटमा समावेश गर्नु पर्छ, बजेट विनियोजन हुनु पर्छ। अहिले खासगरी विश्व बैंक र एसियाली विकास बैंकले सहयोग गर्ने गरेका केही आयोजना तथा कार्यक्रममा मात्र उल्लेखित केही पूँजीगत बजेटका औजार प्रयोग गरेर विनियोजन गर्ने गरिएको छ बाँकी आयोजना तथा कार्यक्रम पूँजीगत बजेट तयार गर्दा प्रयोग नगरी नहुने औजारहरूको प्रयोग नै नगरी त्यतिकै बजेटमा समावेश गरिन्छ। यो तरिकाले नेपालले अन्ततः समात्ने बाटो भनेको माथि उल्लेखित अवस्था अर्थात् भावी पुस्तालाई अहिले नै कर लगाई दिने, ऋणको पासोमा पर्ने र टाट पल्टने नै हो।

अन्त्यमा, यो लेखको प्रस्ताव हो आजै वा अबदेखि आँट गरेर पुनर्भुक्तानीको लागि लाग्ने समयावधि, खुद वर्तमान मूल्य, आन्तरिक प्रतिफलको दर र नाफागत सुचकाङ्क सम्बन्धी परीक्षामा पास हुने आयोजना तथा कार्यक्रमहरूका लागि मात्र बजेट विनियोजन गर्ने र उच्च प्रतिफल निश्चित भएका आयोजना तथा कार्यक्रममा मात्र सार्वजनिक ऋण लिन शुरू गर्न सक्नु पर्छ। आज नै सबैतिर यी विश्लेषण प्रयोग गर्न सकिँदैन भने पनि (नसकिने भन्ने छैन, हुँदैन) प्रयोग गर्न सक्ने हुन लाग्ने समय (Transitional or Preparatory Period) को लागि खास गरी सार्वजनिक ऋण लिँदा गत वर्षको कुल

गार्हस्थ उत्पादनको आधारभूत मूल्यको वृद्धि अर्थात् आर्थिक वृद्धिदर भन्दा कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा यो वर्ष लिईने सार्वजनिक ऋणको प्रतिशत बढी हुने गरी (उदाहरणको लागि नेपाल सरकारले आर्थिक वर्ष २०८१।८२ को लागि आर्थिक वर्ष २०८०।८१ को अनुमानित आर्थिक वृद्धिदर ३.५ प्रतिशत भन्दा बढी) लिनै हुँदैन - बजेट र योजनाबद्ध विकासको ईतिहासमै मुश्किलले सरदर ४-४.५ प्रतिशतको आर्थिक वृद्धिदर भएको देशमा यो वृद्धिदर भन्दा बढीको अर्थात् ५-१० प्रतिशतको घाटा बजेटले अगाडि लग्ने होईन पछाडि धकेल्छ, अहिले कतै त्यस्तै भईरहेको त होईन?

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- अर्थ मन्त्रालय (२०८१), आर्थिक सर्भेक्षण।
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४), अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन।
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०२५), ऋण तथा जमानत ऐन।
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७७), नेपालको संविधान।
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५८), नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन।
- कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन र नियमावली।
- राष्ट्रिय योजना आयोग (२०८१), सोह्रौ योजना (आर्थिक वर्ष २०८१।८२-२०८५।८६)
- Datta, Subhendu (2006), Introductory Economics, New Age International Publishers, New Delhi.
- Gupta, Janak Raj (2011), Public Economics in India: Theory and Practice, Atlantic
- Roth, Carol (2024), You Own Nothing: Your War with a New Financial World Order and How to Fight Back, Broadside Books.
- https://nnrhc.gov.np/uploads/fivesectors/2024-05-10/Internal_Loan_for_081_82_1.pdf

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा अन्तर सरकार वित्त व्यवस्थापन प्रणाली र आगामी कार्यदिशा - बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल^१

१. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधान २०७२ मार्फत नेपालले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था अवलम्बन गरी सोका माध्यमबाट मुलुकमा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि हासिल गर्ने आकांक्षा राखेको छ। जसअनुसार सङ्घीय ढाँचाको उपयोगका माध्यमबाट विभिन्न जात, भाषा, धर्म, संस्कृति र विविधतायुक्त भूगोललाई ख्याल राख्दै अनेकताविच एकता कायम गर्ने, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यबद्धता, सहिष्णुता र सद्भावको संरक्षण एवं प्रवर्धन गर्ने, वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैंगिक विभेद र छुवाछुतको अन्त्य गर्ने, समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने तथा आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित हुने गरी देशको विकास गर्ने परिकल्पना गरेको देखिन्छ। यस प्रणालीमा नागरिकको स्वतन्त्रता, मौलिक हक, मानव अधिकार, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन व्यवस्था, आवधिक निर्वाचन, वालिग मताधिकार, प्रेस स्वतन्त्रता, निष्पक्ष न्याय सम्पादन, कानुनी राज्य, जनताको सार्वभौम अधिकार, जनताको स्वायत्तता र स्वशासनको अधिकारलाई आत्मसात गर्दै लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यतामा आधारित रही विगतमा सृजित सबै प्रकारका असमानता, विभेदिकरण, बञ्चितिकरण र उत्पीडनलाई अन्त्य गर्ने अपेक्षा गरिएको छ।

२. सङ्घीयताको अवधारणा र संवैधानिक व्यवस्था

देशमा एउटै राजनैतिक प्रणाली र शासन व्यवस्थाभित्र दुई वा दुई भन्दा बढी तहका सरकारहरू हुने र त्यस्ता तहगत सरकारको बीचमा अधिकार तथा शक्तिको बाँडफाँड हुने पद्धतिलाई सामान्यतः सङ्घीयता भएको मानिन्छ। जहाँ माथिल्लो तह संघ सरकार, बीचको तह प्रादेशिक सरकार र तल्लो तह स्थानीय सरकारको रूपमा चिनिन्छ। त्यही सङ्घीय अवधारणा अन्तर्गत संविधानतः हाम्रो देशमा पनि माथिल्लो तह सङ्घीय सरकारको रूपमा नेपाल सरकार, बीचको तह प्रादेशिक सरकारको रूपमा ७ वटा प्रदेश सरकार र जनताको नजिकको अर्थात् तल्लो तहको सरकारको रूपमा ७५३ वटा स्थानीय सरकारको व्यवस्था गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको अवस्था विद्यमान छ।

नेपालमा खासगरी: असमानता, विभेदीकरण र बञ्चितिकरणको अन्त्य गर्ने, राज्यको स्रोत र साधनको समन्यायिक बाँडफाँड गर्ने, सबै क्षेत्रमा राष्ट्रिय औसतस्तरको विकास गर्ने, जराधार तथा आधारभूत तहमा रहेका जनताका आवश्यकता एवं प्राथमिकता सोही तहमा उनीहरूकै नजिक तथा अपनत्वबाट निर्धारण गरी विकास निर्माणका कार्य गर्ने, तल्लो तहसम्म समन्यायिक रूपमा प्रतिफल वितरण

^१ लेखक बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल नेपाल सरकारका पुर्व सचिव हुनुहुन्छ।

गर्ने र सबै वर्ग, जात, धर्म, भाषा, संस्कृति एवं भूगोलका मानिसहरूको समावेशी तथा समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराउने लगायतका उद्देश्य र आवश्यकताका कारण सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको हो। सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल (Federal Democratic Republic Nepal) को मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको (Three tiers of structure) हुने र नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग तीनै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले (Use of state power by three level of government) संविधान र कानूनबमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। तीनै तहका सङ्घीय इकाइ (Federal Units) ले बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक सङ्घीय शासन प्रणाली अनुसारको शासकीय प्रबन्ध गर्ने, नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता तथा स्वाधीनताको रक्षा गर्ने, मुलुकको राष्ट्रिय हित र सर्वाङ्गीण विकासका कार्य गर्ने, मानव अधिकार तथा मौलिक हकको प्रत्याभूति गर्ने, देशभर समावेशी प्रतिनिधित्व तथा पहिचानको संरक्षण गर्ने, बहुलता एवं समानतामा आधारित समतामूलक समाजको स्थापना गर्ने र शक्ति पृथकीकरण नियन्त्रण तथा सन्तुलनको अभ्यास गरी सङ्घीय शासन प्रणाली एवं राज्यको संरचनालाई सुदृढ गर्ने भनिएको छ।

यसका साथसाथै संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख गरिएअनुसार तीनै तहका सङ्घीय इकाइहरूबीचमा राज्यशक्तिको अधिकारको बाँडफाँड हुने र संविधान तथा कानून बमोजिम त्यस्तो अधिकारको प्रयोग हुने व्यवस्था पनि स्पष्ट छ। तीनै तहका सरकारले अनुसूचीमा उल्लेख भएअनुसार आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रका विषयमा आवश्यकतानुसार कानून निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन सक्ने समेत व्यवस्था छ। जस अनुसार तहगत सभामध्ये सङ्घीय संसदबाट सङ्घीय कानून (Federal Law), प्रदेश सभाबाट प्रदेश कानून (Provincial Law) र गाउँसभा वा नगरसभाबाट स्थानीय कानून (Local Law) गरी तीनै तहमा तीन तहका अलग अलग कानून निर्माण गर्न सकिने स्थिति छ। तर यसरी कानून निर्माण गर्दा संविधान र माथिल्लो तहको कानूनसँग तल्लो तहको कानून बाझिनेगरी निर्माण गर्नुहुँदैन। त्यसैगरी सङ्घीय शासन प्रणालीको अर्को महत्वपूर्ण पाटो वा विशेषता भनेको के हो भने यस व्यवस्थामा उही समान भूगोल र उही समान जनता (जनसंख्या) लाई दुइ वा दुइ भन्दा बढी तहका सरकारबाट नियन्त्रण, निर्देशन र व्यवस्थापन गर्ने गरिन्छ, अर्थात् अर्को भाषामा भन्नुपर्दा कुनै व्यक्ति र सो व्यक्ति रहने स्थानउपर तीन तहका सरकारबाट शासन सञ्चालन गर्ने गरिन्छ। (Federalism is a system of government in which the same people and same territory is governed and controlled by two or more than two level of governments.)

अंग्रेजी भाषामा प्रस्तुत उपरोक्त मर्मलाई ख्याल राख्दै संविधानअनुसार कुनै प्रदेश सरकारको मन्त्रपरिषदले सो प्रदेशको क्षेत्रभित्र शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा बहन गर्दछ भने त्यसैगरी कुनै स्थानीय सरकार (स्थानीय तह) को गाउँकार्यपालिका वा नगरकार्यपालिकाले सो स्थानीय सरकारको आफ्नो भूक्षेत्रभित्रको समग्र शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा बहन गर्दछ। यस्तो कार्यलाई संवैधानिक एवं कानुनी भाषामा

कार्यकारिणी अधिकार (Executive Authority) को प्रयोग पनि भन्ने गरिन्छ। जसरी नेपालको कार्यकारिणी अधिकार नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदमा निहित भएबमोजिम नेपाल सरकारले नेपालभर संविधान बमोजिम आफुमा भएको कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गर्दछ, त्यसैगरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले पनि आआफ्नो भूगोल तथा कार्यक्षेत्रभर त्यस्तै कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गर्दछ। सङ्घीय शासन प्रणालीको उच्चतम अभ्यास र नमुना भनेकै यही हो कि सबै तहका सरकारले आआफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र शासकीय कार्यकारी अधिकारको उपयोग गर्दछन्। त्यसैले पनि संविधानमै नेपालको शासकीय स्वरूप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुनेछ (Multiparty Competitive Federal Democratic Republication Parliamentary form of Governance based on Pluralism) भनि उल्लेख गरिएको हो। यस अर्थमा नेपालमा हाल तीन तहका सरकारहरू संविधानको अनुसूचीले तोकेको अधिकारक्षेत्र तथा कार्यजिम्मेवारीका विषयमा आआफ्ना विषयक्षेत्रमा कार्यसम्पादन गर्न गराउन समक्ष, स्वतन्त्र र अधिकारसम्पन्न छन्। तीनै तहका सरकारलाई संविधानले नै स्पष्टतः काम कर्तव्य, कार्यक्षेत्र, कार्यजिम्मेवारी र अख्तियारी निक्षेपित (Authority Devolved) गरिदिएको छ। जसअनुसार प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले पनि आआफ्ना सरकारका तर्फबाट आफ्नो तहको सरकारको अधिकारक्षेत्रभित्रका कामका लागि प्राथमिकता निर्धारण गर्न सक्ने, वार्षिक कार्यक्रम तय गर्न सक्ने र सो का लागि आवश्यक पर्ने बजेट तयार गर्न सक्ने देखिन्छ भने ती निर्धारित कार्यका लागि खर्चको आवश्यकता (Expenditure Need) पर्ने, त्यसका लागि खर्च छुट्याउनुपर्ने तथा खर्च गर्ने जिम्मेवारी (Expenditure Responsibility) पनि उनीहरूले बहन गर्नुपर्ने हुन्छ। यस अर्थमा संविधानले नै अनुसूची ६ र अनुसूची ८ अनुसारका विषय तथा क्षेत्रमा क्रमशः प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले आवश्यक (उल्लेख्य) खर्च गरी कार्यसम्पादन गर्नु गराउनु भनि संवैधानिक जिम्मेवारी प्रदान गरेको स्पष्टतः देखिन्छ।

३. वित्तीय सङ्घीयताको अवधारणा, संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था :

सङ्घीय शासन प्रणालीका सामान्यतः तीन वटा आयाम वा अवयवहरू हुने गर्दछन् , अर्थात कुनै देशमा सङ्घीय व्यवस्था लागु गरिएको छ भने तहाँ तीन वटा विषयक्षेत्र वा तीन वटा आयाममा अधिकार तल्लो तहको सङ्घीय इकाइसम्म निक्षेपित भएको वा विकेन्द्रित भएको वा पुगेको हुनैपर्दछ। तीमध्ये पहिलो हो राजनीतिक आयाम वा राजनीतिक अधिकार (Political Dimension or Political Authority), दोस्रो प्रशासनिक आयाम वा प्रशासनिक अधिकार (Administrative Dimension or Administrative Authority) र तेस्रो हो वित्तीय आयाम वा वित्तीय अधिकार (Fiscal Dimension or Fiscal Authority) ।

हाम्रो देश नेपालमा पहिलोपटक २०६३ सालको संविधान मार्फत देशलाई सङ्घीयताको बाटोतर्फ मार्गदर्शन गरिएको भएतापनि वास्तविक रूपमा २०७२ सालको संविधान पश्चात सङ्घीय व्यवस्था लागु भएको हो। तथापी, २०७४ सालमा सफलतापूर्वक सम्पन्न भएको तीनै तहको सङ्घीय इकाइ (संघ,

प्रदेश र स्थानीय) को पहिलो निर्वाचन पश्चात् मात्रै सङ्घीय शासन प्रणाली संवैधानिक, कानुनी, संरचनागत एवं व्यवहारिक रूपमा लागु भएको मान्नुपर्ने हुन्छ। तत्पश्चात् २०७९ सालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तरी तीनै तहमा दोस्रो आवधिक निर्वाचन भइ तीन तहमा गरी झण्डै सैंतिस हजारको संख्यामा जनप्रतिनिधिहरू क्रियाशिल एवं कार्यरत रहेको र तीनै तहमा सरकार तथा सभा (संसद) सञ्चालनमा रहेको अवस्था छ। यसबाट हामी सङ्घीयता कार्यान्वयनको सातौं वर्षमा अगाडि बढिरहेका छौं भन्नुपर्ने हुन्छ। यसरी हेर्दा नेपालमा राजनीतिक सङ्घीयता एक ढङ्गले कार्यान्वयनमा आएको छ भने त्यसैगरी जनशक्ति, कानुन, संरचनागत व्यवस्था सहितको प्रशासनिक सङ्घीयता पनि कामचलाउकै अवस्थामा भएपनि कार्यान्वयन हुँदै आएको र हालै मात्रै सङ्घीय संसदमा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन पेश भएबाट यसको अनुमोदन पश्चात क्रमशः तीनै तहमा प्रशासनिक सङ्घीयता पनि अझ विस्तारमा कार्यान्वयनमा आउने नै छ। संविधानमार्फत अनुसूचीमा तोकेका विषय शीर्षकमा खर्च गर्ने जिम्मेवारी (Expenditure Responsibility) र कानुन मार्फत प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रशासनिक जिम्मेवारी (Administrative Responsibility) निक्षेपित गरेतापनि आर्थिक अधिकार (Fiscal Authority) बिना त्यस्तो निक्षेपित जिम्मेवारी वा अधिकारको कार्यान्वयन सम्भव हुँदैन। तसर्थ सङ्घीयताको तेस्रो तर अत्यन्तै महत्वपूर्ण र प्रभावी आयाम तथा अधिकारको रूपमा रहेको वित्तीय सङ्घीयताका सम्बन्धमा तलका बुँदाहरूमा थप उल्लेख गरिएको छ।

सङ्घीयता लागु भएका मुलुकहरूमा सामान्यतः बढी राजश्व उठाउने अधिकार माथिल्लो तहका सरकारमा राखे गरिन्छ, संविधान तथा कानुन निर्माणकै समयमा। यसको अर्थ, माथिल्लो तहका सरकारले संकलन गरेको राजश्व वा वित्तीय स्रोतउपर सो तहको सरकार अर्थात् संघ सरकारको मात्रै हक नभै तल्ला तहका सरकारको पनि हकाधिकार स्थापित हुने गर्दछ। यो नै सङ्घीयताको सुन्दरतम पक्ष (Beauty of Federalism) हो। त्यसैले सङ्घीय शासन पद्धतिमा माथिल्लो तहको सरकारबाट तल्ला तहका सरकारका लागि प्रदान गरिने वित्तलाई अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Inter-governmental Fiscal Transfer) भनिन्छ। यसै हस्तान्तरित रकमबाट प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारहरूले आफुलाई संविधानले दिएको कार्यजिम्मेवारी अनुसारको विषयक्षेत्रमा खर्च गरी सेवा प्रवाह एवं विकास निर्माणको कार्य गर्ने गर्दछन्। यस अर्थमा अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको मुटुको रूपमा मान्न सकिन्छ।

वित्तीय सङ्घीयताका अवयवहरू (Dimensions of Fiscal Federalism) यसप्रकार रहेका हुन्छन्

१. खर्च जिम्मेवारी/कार्य जिम्मेवारी/खर्च गर्ने अधिकार (Expenditure Responsibility)
२. राजश्व जिम्मेवारी/राजश्वको अधिकार (Revenue Authority)
३. अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Inter-governmental Fiscal Transfer)
 - ३.१. राजश्व बाँडफाँड तथा हस्तान्तरण (Revenue Sharing)
 - ३.२. अनुदान बाँडफाँड तथा हस्तान्तरण (Grant Transfer)
 - ३.२.१. वित्तीय समानीकरण अनुदान रकम (Fiscal Equalization Grant)

३.२.२.सशर्त अनुदान (Conditional Grant)

३.२.३.समपूरक अनुदान (Complementary Grant)

३.२.४.विशेष अनुदान (Special Grant)

४. प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त प्रतिफल (रोयल्टी)(Royalties) हस्तान्तरण

५. आन्तरिक ऋण परिचालन (Internal Loan Mobilization) ।

संविधानले प्रत्याभूत गरेको एकल तथा अन्य कार्य जिम्मेवारी अनुसारको काम गर्नका लागि खर्चको आवश्यकता पर्दछ। सङ्घीय प्रणालीमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले आफ्नो कार्य जिम्मेवारीभित्र आफैले खर्च गर्ने अधिकार राख्दछन्। एक आर्थिक वर्षका लागि आफ्नो तहको सरकारले के कति खर्च गर्ने भन्ने निर्णय गर्ने अधिकार सोही तहको प्रदेश सरकार वा स्थानीय सरकारसँग हुन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई संविधान तथा कानूनले दिएको सिमाभित्र रहेर राजश्व उठाउने अधिकार हुन्छ। तर यसरी उनीहरू आफैले उठाउने यस्तो आन्तरिक राजश्वको थैली उनीहरूले गर्नुपर्ने खर्चको तुलनामा ज्यादै नै न्यून वा थोरै हुने हुनाले यस्तो वित्तीय न्यूनता (Fiscal Gap) पूर्ति गर्न अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको जरूरी पर्दछ। जसमा माथिल्लो तहको सरकारबाट राजश्वको बाँडफाँड गरी हस्तान्तरण गरिन्छ भने माथि उल्लेख गरिएबमोजिम विभिन्न प्रकारका अनुदानहरू समेत हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ। त्यसैगरी प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट प्राप्त लाभको हिस्साको रूपमा रोयल्टी समेत बाँडफाँड र हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ। यो सबै स्रोतबाट पनि खर्चको आवश्यकता परिपूर्ति हुन नसकेमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको सिफारिसको सिमाभित्र रही आन्तरिक ऋण समेत परिचालन गर्न सक्दछन्।

नेपालको संविधानको भाग ५ को धारा ५९ बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा नीति तथा योजना तर्जुमा गर्ने, कानून निर्माण गर्ने, वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तयार गर्ने र कार्यान्वयन गर्ने अधिकारका साथसाथै धारा ६० अनुसार आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन सक्ने र त्यस्ता विषयक्षेत्रका स्रोतहरूबाट राजश्व उठाउन सक्ने अधिकार निक्षेपित गरिएको छ। जसलाई वित्तीय रूपमा अधिकारको निक्षेपण गरिएको भन्न सकिन्छ। त्यसैगरी सङ्घीयताको वित्तीय आयाम अर्थात वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन हेतु भाग ५ को धारा ६० को उपधारा (२) बमोजिम नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजश्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित रूपमा वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने, उपधारा (३) बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण (Amount of Fiscal Transfer) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने र उपधारा (४) र (५) बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको खर्चको आवश्यकता र राजश्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ।

साथै, यसै भाग ५ को धारा ६० को उपधारा (८) मा व्यवस्था भएबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच राजश्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने, सङ्घीय इकाइहरूबीच राजश्व बाँडफाँड सम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, उनीहरूको राजश्व उठाउन सक्ने क्षमता, उनीहरूको राजश्वको सम्भाव्यता, उनीहरूले आफ्नो तहमा गर्नुपर्ने विकास निर्माणका कार्य, गरिबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चित्ताको अन्त्य तथा प्रदेश र स्थानीय सरकारको आवश्यकता लगायतका विषयमा ध्यान दिनुपर्नेछ भनि उल्लेख गरिएको छ।

त्यसैगरी संविधानको भाग २६ को धारा २५१ अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सङ्घीय संचित कोषबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजश्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने तथा सङ्घीय संचित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गर्ने समानीकरण अनुदान बाँडफाँड गरी सिफारिस गर्ने भन्ने स्पष्ट उल्लेख गरेको अवस्था छ। संविधानको अनुसूची-६ र अनुसूची-८ ले क्रमशः प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई केही सिमित विषयक्षेत्रमा कर संकलन गर्न सक्ने अधिकार समेत प्रदान गरेको छ।

माथि उल्लेखित संवैधानिक व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न सङ्घीय संसदबाट निर्माण गरिएको सङ्घीय ऐन (अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४) मा संविधानको भाग ५ र भाग २६ मा उल्लेखित संवैधानिक प्रावधान भन्दा भिन्दै कानुनी व्यवस्था गर्दै सो अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम मात्रै राजश्वको रूपमा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच बाँडफाँड गर्ने र सोको हिस्सामध्ये पनि संघलाई ७० प्रतिशत, ७ वटा प्रदेशलाई १५ प्रतिशत र ७५३ वटा स्थानीय सरकारलाई बाँकी १५ प्रतिशत राजश्व (७०:१५:१५ को अनुपातमा) बाँडफाँड गरी हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरिएको आजको अवस्था हो। त्यसैगरी ऐनको अनुसूची-४ मा दिइएबमोजिम प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी पनि संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई क्रमशः ५० : २५ : २५ को अनुपातमा बाँडफाँड गरी हस्तान्तरण गर्ने कानुनी प्रबन्ध गरिएको छ र त्यो पनि सम्बन्धित प्रदेश र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई मात्र उपलब्ध गराउने भनिएको छ।

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा भएको व्यवस्थाअनुसार वित्तीय समानीकरण अनुदान बाहेक अरु सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदानको रकम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट सिफारिस नभै सिधै नेपाल सरकार (नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरूबाट) बाट प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा वितरण गर्ने गरिएको छ। संविधानले तीन तहका सङ्घीय सरकारबीच सङ्घीय संचित कोष बाँडफाँड गर्नु भनी वित्त आयोगलाई जिम्मेवारी तोकेकोमा पनि यस ऐनले मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क मात्रै बाँडफाँड गर्नु भनि वित्त आयोगको जिम्मेवारी र भूमिकालाई संकुचित गरेको अवस्था देखिन्छ। त्यसैगरी राजश्व बाँडफाँडको हिस्सा समेत प्रतिशतमा

७०:१५:१५ अनुसार बाँडनु भनी तोकेको अवस्था देखिएबाट ऐनको यो प्रावधानले संविधानको भाग २६ ले परिकल्पना गरेको स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको भूमिका र कार्यक्षेत्रमा संकुचन ल्याउनुका साथसाथै वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा अष्टधारो अवस्था सृजना गरिदिएको स्पष्टतः देखिन्छ।

त्यसैगरी संविधानको भाग ५ को धारा ६० को उपधारा (३) मा स्पष्टतः वित्त आयोगको सिफारिसमा मात्रै प्रदेश र स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण गरिने रकमको परिमाण निर्धारण गरी प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई वितरण गर्ने उल्लेख हुँदाहुँदै पनि ऐनको व्यवस्थाले सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान वित्त आयोगको ढोकाभन्दा बाहिरबाटै वितरण हुने अवस्था देखियो। यसबाट के बुझ्न सकिन्छ भने संविधानले अनुसूची मार्फत प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई खर्च गर्ने जिम्मेवारी अर्थात काम गर्ने अधिकार प्रदान गरेको, तर अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण ऐन, २०७४ का कतिपय प्रावधानले प्रदेश र स्थानीय सरकारको सो खर्च गर्ने जिम्मेवारी अर्थात काम गर्ने अधिकार उपर (पहिलो, थैली बाँडफाँड गर्ने स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको अधिकार कटौती गरेर र दोस्रो, राजश्व तथा अनुदानको थैली साँघुरो पारेर) संकुचन ल्याउन खोजेको देखियो। यस अर्थमा संविधानको मर्म, आशय र भावना तथा देशमा सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुको औचित्य र आवश्यकता समेतका आधारमा राज्यको स्रोत र साधनको वितरणमा समन्यायिकता ल्याउन एवं संविधान, सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयताको सफलतापूर्वक कार्यान्वयनमा सघाउ पुर्याउन पनि वित्तीय स्रोतको बाँडफाँड तथा व्यवस्थापन गर्नका लागि भनी सङ्घीय संसदबाट २०७४ सालमा तर्जुमा गरिएको मौजुदा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा संवैधानिक प्रावधान अनुकूल हुनेगरी समसामयिक संशोधन गर्नु अपरिहार्य रहेको देखियो।

४. अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण मार्फत वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा पछिल्लो ५ वर्षको अवस्था (तुलनात्मक तथ्याङ्कका आधारमा):

सङ्घीयता कार्यान्वयनको एउटा प्रमुख आयामको रूपमा रहेको वित्तीय सङ्घीयताको प्रमुख अवयव अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण विगतका पाँच छ वटा आर्थिक वर्षहरूमा यसप्रकारले बाँडफाँड तथा हस्तान्तरण भएको देखिन्छ।

तालिका नम्बर: १

नेपाल सरकारबाट भएको अन्तर सरकारी राजश्व बाँडफाँडको सिलिड र वास्तविक हस्तान्तरण (संघ ७० : प्रदेश १५ : स्थानीय १५ को अनुपात बमोजिम मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक अन्तःशुल्कको राजश्व बाँडफाँड तर्फ मात्र)

(राजश्व बाँडफाँड रकम रु लाखमा)

क्र. सं.	आर्थिक वर्ष	नेपाल सरकारबाट राजश्व बाँडफाँड				
		प्रदेश सरकारलाई सिलिड	यथार्थ हस्तान्तरण	स्थानीय सरकारलाई सिलिड	यथार्थ हस्तान्तरण	राजश्व हस्तान्तरणमा भएको न्यूनता
१.	२०७५।७६	५३८२००	५११३७४	५३८२००	५११३७४	२६८२६
२.	२०७६।७७	६४३६९८	४३३३२५	६४३६९८	४३३३२५	२१०३७३
३.	२०७७।७८	५९५३९०	५४५२५०	५९५३९०	५४५२५०	५०१४०
४.	२०७८।७९	६१५०००	५९२९००	६१५०००	५९२९००	२२१००
५.	२०७९।८०	७४५०००	५३८२८८	७४५०००	५३८२८८	२०६७१२

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र नेपाल सरकार, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय।

तालिका नम्बर: २

नेपाल सरकारको बजेट तथा अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (अनुदानतर्फ)
(अनुदान रकम रु करोडमा)

क्र. सं.	आर्थिक वर्ष	नेपाल सरकार बजेट	अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (अनुदान)			
			प्रदेश सरकार	स्थानीय सरकार	जम्मा हस्तान्तरण	हस्तान्तरित प्रतिशत
१.	२०७५।७६	१३१५१६	११३४३	१९५०५	३०८४८	२३.४
२.	२०७६।७७	१५३२९६	९९८४	२१३८२	३१३६६	२०.४
३.	२०७७।७८	१४७४६४	९९८७	२६२७५	३६२६२	२४.५
४.	२०७८।७९	१६३२८२	१०३७०	२८३०१	३८६७१	२३.६
५.	२०७९।८०	१७९३८३	१२९४६	३००३७	४२९८३	२३.९
६.	२०८०।८१	१७५१३१	१०५०७	२९५०२	४०००९	२२.८

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र नेपाल सरकार, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय।

तालिका नम्बर: ३

अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (अनुदानतर्फ)

(अनुदान रकम रु लाखमा)

क्र. सं.	आर्थिक वर्ष	प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरित अनुदान				स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरित अनुदान			
		वित्तीय समानीकरण अनुदान	सशर्त अनुदान	सम पूरक अनुदान	विशेष अनुदान	वित्तीय समानीकरण अनुदान	सशर्त अनुदान	सम पूरक अनुदान	विशेष अनुदान
१.	२०७५।७६	५०२९८६	६३९३५५	५०००	५०००	८५२०७५	१०९८४५६	५०००	५०००
२.	२०७६।७७	५५२९८६	४४५४५८	५०००	५०००	८९९४७०	१२३८७४१	५०००	५०००
३.	२०७७।७८	५५९९५०	३६३५७५	५९८६२	३९३५०	९००५५०	१६९०८९९	४७८०५	६८३२२
४.	२०७८।७९	५७९५४८	३५८७३९	५७२४६	४९५००	९४५५७८	१७३४९८५	६६४८३	८३९०९
५.	२०७९।८०	६९४३२९	५७९६८२	६२९६०	४५६४३	१००२३९३	१८३७२६३	७२७३०	९९४९०
६.	२०८०।८१	५८६६७५	३५७९९८	६२२९६	४४५७९	८७३५२९	१९९८९४७	७०४५७	८७२६९

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र नेपाल सरकार, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय।

तालिका नम्बर: ४

प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त प्रतिफल रोयल्टीको बाँडफाँड र हस्तान्तरण
(रोयल्टी रकम रु लाखमा)

क्र. सं.	आर्थिक वर्ष	पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीको बाँडफाँड		
		नेपाल सरकार (संघ) (५० प्रतिशत)	सम्बन्धित प्रदेश सरकार (२५ प्रतिशत)	सम्बन्धित स्थानीय सरकार (२५ प्रतिशत)
१.	२०७५।७६	२८६४६	१४३२३	१४३२३
२.	२०७६।७७	२४३३२	१२९६६	१२९६६
३.	२०७७।७८	२४६९४	१२३०७	१२३०७
४.	२०७८।७९	२८६९४	१४३०७	१४३०७
५.	२०७९।८०	२९०६६	१४५३३	१४५३३

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग र नेपाल सरकार, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय।

माथि उल्लेखित तालिकामा विगत पाँच छ वर्षमा भएको नेपाल सरकारको कुल बजेट, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा वितरण भएको अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको रकमको मात्रा, सोको प्रतिशत लगायतका विषयहरू तथ्यांक र तस्विरले स्वयं प्रष्ट गर्ने नै हुँदा थप व्याख्या गरिएको छैन।

५. अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण मार्फत वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारका सरोकारहरू (अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ मा संशोधन गर्नुपर्ने विषयहरू समेत):

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा समसामयिक संशोधनका लागि सुझाव संकलन गरी नेपाल सरकारलाई बुझाउने उद्देश्यले केही समय अगाडि गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालको आयोजनामा विशेष गरी स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूलाई लक्षित गरी कोशी प्रदेशको विराटनगर, मधेश प्रदेशको जनकपुरधाम, गण्डकी प्रदेशको पोखरा र बागमती प्रदेशको काठमाडौंमा अन्तरक्रिया एवं छलफल कार्यक्रम आयोजना गरेको थियो। ती कार्यक्रमहरू मध्ये अलग अलग स्थानमा भएका कार्यक्रमहरूमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका माननीय अध्यक्ष, प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्री, प्रदेश सभाका सभामुख, प्रदेश सभाका सदस्यहरू, प्रदेश सरकारका प्रमुख सचिव, प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका उपाध्यक्ष, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालका अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, महासचिव लगायतका पदाधिकारीहरू, स्थानीय सरकारका प्रमुख, उपप्रमुख, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत लगायतका कर्मचारीहरू सङ्घीयतासम्बद्ध विज्ञ तथा विशेषज्ञहरू, सञ्चारकर्मीहरू तथा अन्य सरोकारवालाहरूको सहभागिता एवं उपस्थिति रहेको थियो। उल्लेखित पदाधिकारी तथा सहभागीहरूबाट अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ लाई संशोधन गरी वित्तीय सङ्घीयतालाई सबल बनाउने सम्बन्धमा दिनुभएका राय सल्लाह तथा सुझावहरू संक्षेपमा जस्ताको तस्तै देहाय बमोजिम संलग्न गरेको छु। जुन सुझावहरू उहाँहरूकै भाषामा यसप्रकार थिए।

क) राजस्व अधिकार र राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धमा:

- सङ्घीय संचित कोषबाटै वित्त आयोगले न्याय गरेर सबैलाई राजस्व बाँड्नुपर्ने। मुल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क मात्रै बाँड्दा प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई अन्याय भयो। अरु स्रोतबाट आउने राजस्व पनि बाँड्नुपर्छ। वित्त आयोगले किन सबै संचित कोष नबाँडेको। अहिले बाँडेको पनि मिलेको छैन त्यो प्रतिशत। त्यसलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई ७०:१५:१५ को अनुपातमा बाँडेको मिलेको छैन। कम्तीमा पनि त्यो अनुपातको प्रतिशत संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई ५०:२५:२५ अनुसार बाँड्नुपर्दछ। राजस्व बाँडफाँडको रकम सिलिङ अनुसारको अर्थ मन्त्रालयबाट आउँदैन, यसरी राजस्व कटौती हुँदा हाम्रा योजना र कार्यक्रम प्रभावित भए। त्यसको जिम्मा कसले लिने हो।आदि आदि।

ख) वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा:

- समानीकरण अनुदान हाम्रो विशेष अधिकार प्राप्त अनुदान हो। होइन भने सङ्घीयतामा किन जानुपर्ने। समानीकरण अनुदान बढाउनुपर्ने। समानीकरणको पैसा वर्षको बीचमा कुनै पनि

बहानामा नेपाल सरकारले काट्न पाउँदैन। काट्ने नै हो भने स्थानीय सरकार बन्द गरिदिए हुन्छ। संविधानले एकल अधिकारमा तोकेको काम गर्न लाग्ने खर्चका लागि समानीकरण अनुदान पठाइनुपर्छ। एकल जिम्मेवारीको कामका लागि सशर्त पठाउन मिल्दैन, समानीकरण पठाउनुपर्छ। स्थानीय तहमा नेपाल सरकारले उल्टो गरेको छ, समानीकरण बढाउँदै लग्नुपर्नेमा सशर्त बढाउँदै गएको छ। हामीलाई काम गर्न गाह्रो भयो। यो सबै अब आउने संशोधनमा समेटेर कानून बनाइनुपर्दछ।आदि आदि।

ग) सशर्त अनुदान सम्बन्धमा:

➤ अहिले जस्तो गरेर सशर्त पठाउने हो भने यसले सङ्घीयता खाइदिन्छ। सशर्त बढाएको बढाइ छ। वर्षभरि जहिले मन लायो उहिले आउँछ सशर्त नेपाल सरकारका मन्त्रालयबाट, हामीले कसरी काम गर्ने। पच्चिस सय (२५००) रुपैयाँको पनि सशर्तको कार्यक्रम आउँछ। यो पटकै भएन। वर्षको शुरुमै एकमुष्ट आउनुपर्छ। स्थानीय सरकारको आवश्यकता र प्राथमिकता पनि हेरेर मात्रै सशर्त पठाउनुपर्छ। एकल अधिकारको कामका लागि सशर्त आउनै भएन त्यो पैसा हामीलाई समानीकरणमा पठाइनुपर्छ। सशर्तको रकम र कार्यक्रम पनि वित्त आयोगले हेरेर सिफारिस गरेर मात्रै पठाओस्। संघको र प्रदेशको कार्यविधि र प्रकृयाको जालो धेरै भयो, कहिले बुझ्ने, कहिले काम गर्ने, बुझ्दाबुझ्दै वर्षदिन जाने भयो। ऐन संशोधनमा यी सबै विषय आउनुपर्छ।आदि आदि।

घ) समपूरक अनुदान सम्बन्धमा:

➤ समपूरक यो ५०:५० प्रतिशत भन्ने ठीक भएन। हामी आन्तरिक स्रोत थोरै भएकाले कहाँबाट ५० प्रतिशत ल्याउने। कमजोर आय भएका पालिकालाई यो अनुपात कम गरिनुपर्छ। समपूरक पनि पालिकासँग सल्लाह गरेर व्यवस्थित गरेर मात्रै लागु गर्नुपर्छ। संघ र प्रदेशका कार्यविधि धेरै भए कसरी कताबाट कुन पालना गर्ने काम कसरी गर्ने। यो सबै कानूनमा मिलाउनुपर्छ।आदि आदि।

ङ) विशेष अनुदान सम्बन्धमा:

➤ यो विशेषलाई अलि नाम जस्तो विशेष बनाउनुपर्छ। जेमा पनि विशेष पठाउनुभएन। तर हामी कमजोर पालिकालाई यो विशेष अनुदान चाहिन्छ।आदि आदि।

च) आन्तरिक ऋण सम्बन्धमा:

➤ नगर विकासको ऋणका वारेमा प्रष्ट पारिदिनुपर्छ। कुनै इच्छुक पालिकालाई ऋण लिन सहज हुनुपर्छ।आदि आदि।

छ) प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त प्रतिफल (रोयल्टी)को बाँडफाँड सम्बन्धमा:

➤ रोयल्टीको पैसा सबैले पाउनुपर्छ। प्राकृतिक स्रोत सबैको हो। टाढा भए पनि प्रभावितले रोयल्टी पाउनुपर्छ। हिस्सा पनि ५०:२५:२५ लाई परिमार्जन गरेर ४०:३०:३० बनाउनुपर्छ। स्थानीय

सामुदायिक वन, स्थानीय ढुंगा वा खोलाको ढुंगा गिटी बालुवा सबै प्राकृतिक स्रोत हुन्, तर यी सबैको रोयल्टी आएन पाउनुपर्छ। ढुंगा, गिटी, बालुवा, दहत्तर, बहत्तरका बारेमा नेपाल सरकारले थरी थरी कानून र मापदण्ड बनाउँदा काम गर्न गाह्रो भयो। ऐनका व्यवस्थालाई मापदण्डले काटेर आउँछ, प्रदेशको फेरि छुट्टै कानून बन्छ, हामी पालिकाले कुन मात्रै, कुन नमान्ने र कसरी काम गर्ने। यी सबै विषयको सम्बोधन भएर ऐन परिमार्जन गरिनुपर्छ।आदि आदि।

ज) वित्तीय अनुशासन तथा अन्य विषयका सम्बन्धमा:

➤ अनुशासन सबैले मान्नुपर्छ। हामी पालिकाले पनि नियमितता अनुशासनको पालना गर्ने कुरा कडाइ गर्ने कुरा ऐनमा हालिदिए राम्रो हुन्छ नै। वित्त आयोगले पालिकाको अनुदानको मूल्याङ्कनलाई अलि व्यवस्थित गरिदिनुपर्छ। आयोगले पनि पालिकालाई बेला बेलामा जानकारी गराउनुपर्छ। संघ सरकारले हामीलाई सिकाउनुपर्ने कुराहरू हामीले पाएनौं। रिपोर्टिग पनि भद्रगोल छ। संघ सरकारले ल्याएको यही अन्तर सरकारी ऐनमा वर्षको शुरुमै बजेटमा समावेश गरेर मात्रै काम गर्नु भन्छ। अर्कोतिर त्यही संघ सरकार र प्रदेश सरकारका मन्त्रालयहरूबाट झण्डै बाह्र महिना सशर्त, समपूरक र विशेषका कार्यक्रमहरू पठाउँछ अब कसरी काम गर्ने। भुक्तानीका ढोकाहरू धेरै भए, सके घटाउनुपर्छ। एउटै समानीकरण हामीलाई दिने र विश्वास पनि गर्ने हो भने संविधानले त पालिकालाई पत्याएकै छ, हामी पालिका इमानदारीतापूर्वक काम गर्न तयार छौं। हामी पालिकाले रातदिन गरेर राम्रा काम गरेका छौं तर सानोतिनो कमजोरी औँल्याएर पालिकालाई तथानाम गाली गरिन्छ यसो हुनु भएन पालिकाले गरेका राम्रा र असल कामको समर्थन पनि गरिदिनुपर्छ। यी सबै कुरा ऐन संशोधनमा मिलाउनुपर्छ। ...आदि आदि।

माथि उल्लेखित बनाइहरूबाट के स्पष्ट हुन्छ भने नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सफल बनाउने हो भने सम्बन्धित सबै सरोकारवालाहरूबाट (विशेषगरी माथिल्लो तहको सरकारबाट) इमानदारितापूर्वक यी विषयक्षेत्रमा समयमै गम्भिरतापूर्वक मनन गरी आवश्यक बन्दोवस्त गर्नुपर्दछ। एकले अर्कोको अस्तित्व स्वीकार गर्न हिचकिचाउनु कदापी हुँदैन। अन्यथा, सङ्घीय प्रणालीमा आउने समस्याले संविधानको सफल कार्यान्वयनमै चोट पुऱ्याउन सक्दछ।

६. वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका:

सङ्घीयता कार्यान्वयनको विश्वव्यापी अभ्यासलाई आत्मसात गर्दै वि.सं.२०७२ सालमा संविधान निर्माण गर्ने समयमा संविधान निर्माताहरूले गरेको परिकल्पना अनुरूप नेपालको वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि भनि संविधानको धारा २५० मा एउटा स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन र धारा २५१ मा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि अति महत्वपूर्ण

विषयक्षेत्रको रूपमा रहने अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई सबै तहका सरकारबीच (सङ्घीय इकाइहरूबीच) वित्तीय स्रोतको बाँडफाँडलाई सन्तुलित, पारदर्शी र समन्यायिक बनाउने हेतुले संविधानको धारा ६० को उपधारा (३) मा प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरण हुने वित्तीय स्रोतको रकमको मात्रा वा परिमाण तोक्ने जिम्मेवारी वित्त आयोगलाई दिइएको छ। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको अभिभावकत्व तथा संरक्षकत्वको भूमिका (Custodian Role of Fiscal Commission in the implementation of Fiscal Federalism) यसै वित्त आयोगले निर्वाह गर्ने गरी संविधानले आयोगलाई अधिकार तथा जिम्मेवारी तोकेको देखिन्छ। वित्त आयोगले संविधानको धारा २५१ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजश्वको हिस्सा बाँडफाँड गरि सिफारिस गर्ने, वित्तीय समानीकरण अनुदान रकम निर्धारण गरी सिफारिस गर्ने, सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी सिफारिस गर्ने, सङ्घीय इकाइहरूको राजश्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने, सङ्घीय इकाइहरूले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने र प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त लाभ वा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारण गरी सङ्घीय इकाइहरूबीच बाँडफाँड गर्नका लागि सिफारिस गर्ने लगायतका कार्यहरू सम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैगरी वित्त आयोगले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूको कार्यसम्पादन अवस्थाको मूल्याङ्कन गरी सो मूल्याङ्कनका आधारमा अनुदान वा राजश्व रकम सिफारिस गर्न सक्ने व्यवस्था छ। तर संविधानले भनेबमोजिम सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान सङ्घीय कानून ल्याइ अनुदान बाँडफाँड गर्ने तरिका वा ढाँचा वित्त आयोगले यसरी गर्ने भनि तोक्नुपर्नेमा, सो कानूनमा ती अनुदानहरू वित्त आयोगले होइन, स्वयं नेपाल सरकारले आफै तोक्नेगरी कानुनी व्यवस्था गर्नले आयोगको काममा ऐनका माध्यमबाट एक ढङ्गले हस्तक्षेप भएको देखिएको छ। तथापि, यी उपरोक्त संवैधानिक र कानुनी भूमिका तथा जिम्मेवारीहरू वित्त आयोगले ऐनको परिधिभित्र रहेर सम्पादन गरिआएको अवस्था छ। तर अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले वित्त आयोगको माथि उल्लेखित भूमिकामा संकुचन ल्याइदिँदा संविधानले वित्त आयोगलाई दिएको भूमिका बमोजिम वित्तीय स्रोत बाँडफाँड गर्न कठिनाइ भइरहेको आजको यथार्थ हो। तसर्थ, संघ सरकारबाट प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारमा जाने सबै प्रकारको अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण वित्त आयोगको सिफारिसबाट मात्रै वितरण हुने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। यसका लागि मौजुदा कानूनलाई संविधानको प्रावधान बमोजिम अनुकूल हुने गरी परिमार्जन गर्नु त पर्छ नै। साथसाथै, यसका लागि, वित्तीय सङ्घीयता मात्र कार्यान्वयनमा अभिभावकत्वको भूमिका खेल्नका लागि भनि गठित एउटा स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको मर्यादा, ओज र गरिमा कायम राख्न वित्त आयोग स्वयं पनि आफ्नो तर्फबाट सक्रियताका साथ लाग्नुपर्ने हुन्छ।

७. निष्कर्ष एवं सुझावहरू र आगामी कार्यदिशा:

माथि उल्लेखित संवैधानिक व्यवस्था, कानुनी प्रावधान, तथ्यांक, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वार्षिक रूपमा दिने राय सुझाव तथा सिफारिस, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका

जनप्रतिनिधिहरूका भनाइ र विगत छ वर्षको अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका समग्र पाटाहरू समेत हेरी विश्लेषण गरी मौजुदा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ संविधान अनुकूल बनाउनुपर्ने आवश्यकता देखियो। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको सिलसिलामा संविधानको अनुसूचीले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई दिएका कार्यजिम्मेवारी अनुसारको काम गर्नका लागि नेपाल सरकारबाट मुख्यतः अनुदानतर्फ विगतका छ वटा आर्थिक वर्षमा औसतमा २३ प्रतिशतमा (राजश्वको हिस्सा समेत जोड्दा यो प्रतिशत केही बढ्ला) वित्तीय स्रोत हस्तान्तरण भएको देखिन्छ। अब संविधानले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई निक्षेपित गरेको एकल र साझा कार्यजिम्मेवारी दुई तहको सरकारको गरी जम्मा २३ प्रतिशत (वा २३ प्रतिशत भन्दा केही बढी प्रतिशत) को हाराहारीमा हो त ? प्रश्न यहाँनै उठ्ने गरेको हो। संविधानको अनुसूचीले स्थानीय सरकारलाई दिएको खर्च जिम्मेवारीको प्रतिशत कति हो ? र नेपाल सरकारले अहिले हस्तान्तरण गरेको राजश्व र अनुदानको प्रतिशत कति छ ? (How much expenditure as per schedule ? And, How much resource as per transfer ?) यी दुइबीच तुलना गरी संविधानको धारा ६० को उपधारा (८) ले गरेको मार्गदर्शन समेतका आधारमा सङ्घीय इकाइहरूबीचमा राज्यको थैली बाँडफाँड गर्ने कानुन परिमार्जन वा निर्माण गर्न जरुरी छ। सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुको एक प्रमुख कारण देशका सबै क्षेत्र र तहमा स्रोतको समन्यायिक वितरण गरी देश र जनताको हितका कार्य गर्नु हो भन्ने अवधारणा र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको वर्तमान प्रवृत्ति (Existing trend of fiscal transfer) को तुलना गर्दा यसमा सम्बन्धित सबै सरोकारवालाहरू गम्भीर रूपमा जिम्मेवार भइ अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ परिमार्जन गरिनु उपयुक्त हुनेछ। अन्यथा, संविधानले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई काम गर्ने अधिकार तथा जिम्मेवारी दिने, तर नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयको प्रस्तावमा तयार भइ सङ्घीय संसदले पारित गरेको कानुनले आर्थिक स्रोतको हस्तान्तरणमा संकुचन ल्याइदिँदा संविधानले दिएको अधिकार तथा जिम्मेवारी सो कानुनबाट नियन्त्रण गरेको देखियो र यसबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारको योजना, कार्यक्रम र बजेट निर्माण तथा सोको कार्यान्वयन प्रभावित भएको देखियो।

त्यसैगरी, अर्को असाध्यै महत्वपूर्ण पाटो भनेको, सङ्घीयता कार्यान्वयनका शुरुवाती वर्षहरूमा सशर्त अनुदानको रकम स्वभाविक रूपमा बढी हुनु आवश्यकै भए पनि क्रमशः पछिल्ला वर्षहरूमा सो सशर्त अनुदानको रकम न्युनीकरण गर्दै सो को सट्टामा कार्यजिम्मेवारीका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान बढोत्तरी गर्दै जानुपर्नेमा माथि तालिका नम्बर ३ को तस्वीरले झण्डै उल्टो दिशातिर अन्तरसरकारी स्रोत हस्तान्तरणले पाइला चालेको देखिन्छ, स्थानीय सरकारमा वितरण गरिएको सशर्त अनुदानको रकमको परिमाण क्रमशः बढोत्तरी हुँदै गएको देखिन्छ। उदाहरणका लागि, आ.व. २०७५/७६ मा रु १०९८४५६ लाख, आ.व. २०७६/७७ मा रु १२३८७४१ लाख, आ.व. २०७७/७८ मा रु १६१०८९९ लाख, आ.व. २०७८/७९ मा रु १७३४९८५ लाख, आ.व. २०७९/८० मा रु १८३७२६३ लाख र आ.व. २०८०/८१मा रु १९१८९४७ लाख सशर्त अनुदान

नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारमा वितरण गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारमा वितरण गरिएको समानीकरण अनुदान रकम रु ८५२०७५ लाख मात्र थियो भने सशर्त अनुदानको रकम रु १०९८४५६ लाख थियो, त्यो बेला सशर्तको रकम समानीकरण भन्दा रु २४६३८९ लाखले बढी थियो त्यतिबेला। अब अहिले झण्डै ६ वर्षपछि आएर पनि अर्थात् आर्थिक वर्ष २०८०/८१ मा नेपाल सरकारबाट स्थानीय सरकारमा हस्तान्तरित समानीकरण अनुदानको रकम रु ८७३५२९ लाख मात्र छ भने सशर्तको रकम रु १९१८९४७ लाख छ अर्थात् अहिले समानीकरण भन्दा सशर्तको रकम रु १०४५४९८ लाखले बढी छ। यो सशर्तको रकम समानीकरणको भन्दा दोब्बर भन्दा बढी छ, सशर्त अनुदानको रकम समानीकरणसँग तुलना गर्दा सशर्तको रकमको ४५ प्रतिशत जति मात्रै समानीकरणको रकम हुन आउने देखियो यस आ.व. मा। यसरी स्थानीय सरकारको काम कारबाहीमा गम्भिरतापूर्वक असर पर्ने गरी नेपाल सरकार (संघ सरकार) का मन्त्रालयहरूबाट वर्षेभरि स्वच्छन्द र स्वतन्त्र रूपमा बिना रोकतोक वितरण गरिने खुट्टे टुक्रे बाह्रैमहिने सशर्तका कार्यक्रम र रकमले वित्तीय सङ्घीयता त धरापमा पार्छ नै, साथसाथै सङ्घीयतालाई पनि जटिल मोडमा पुर्याइदिन्छ र अन्ततोगत्वा संविधानको कार्यान्वयनमा नमिठो चोट पुग्न जाने प्रबल सम्भावना देखिन्छ। जुन सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्ने विषयको विपरीत गन्तव्यको रूपमा देखिन्छ।

साथसाथै, माथि तालिका नम्बर २ र तालिका ३ मा देखाइएका त्यतिका ठूला ठूला राशीका सशर्त अनुदानका रकम, समपूरक अनुदानका रकम र विशेष अनुदानका रकमहरू सङ्घीय इकाइहरूबीच वितरण वा हस्तान्तरण हुँदा त्यही कामका लागि संविधानको धारा २५० बमोजिम गठन भएको संवैधानिक आयोगले जानकारी समेत पाउँदैन र धारा ६० को उपधारा (३) को संवैधानिक प्रावधान विपरीत नेपाल सरकार वा नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरूबाट यी तीन वटा शीर्षक (सशर्त, समपूरक र विशेष) का अनुदान रकम वर्षेपिच्छे खुर्खुरु वितरण भइरहेको स्थिति छ। विशेषतः स्थानीय सरकारको योजना, कार्यक्रम, बजेट निर्माण, वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन र कार्यान्वयनमा यिनै तीन अनुदानहरू (मुख्यतः सशर्त) ले अनेक खालका समस्या र चुनौती थप्दै गएको तितो यथार्थ स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूबाट निरन्तर व्यक्त भइरहेको छ। सशर्त अनुदानका कार्यक्रम मार्फत सिंहदरबारका मन्त्रालयहरूले स्थानीय सरकारको कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गरिरहेका छन् भने स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूको गुनासो सहि नै हो कि जस्तो देखियो। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा सफलता हासिल गर्न क्रमशः वित्तीय समानीकरण अनुदान बढोत्तरी गर्दै जाने र सशर्त अनुदान घटाउँदै जानुपर्छ भन्ने यसको सैद्धान्तिक अवधारणा हो। वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट अधिकांश विषयलाई मुलप्रवाहिकरण गर्दै जाने र हिजोको असमानता तथा विभेद अन्त्य गर्नु उपयुक्त वाटो हो। माथिल्लो तहको सरकारको शर्तबाट संविधानले नै निक्षेपित गरेको तल्ला तहका सरकारको कार्यकारिणी अधिकारउपर संकुचन ल्याउनु संवैधानिक र सङ्घीय मान्यता विपरीत हुन जाने यसको मर्म हो। यसका पछाडिको मूल चुरो भनेको संविधानको अनुसूचीले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारलाई तोकेको एकल

कार्यजिम्मेवारी सम्पादन गर्नका लागि सशर्त अनुदानको सट्टामा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको विशेष अधिकारप्राप्त अनुदानको रूपमा वित्तीय समानीकरण अनुदान उनीहरूलाई वितरण गर्नु नै सहि मानेमा सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि सार्थक हुन्छ।

त्यसरी नै माथि तालिका नम्बर १ मा देखाइए अनुसार नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारमा वितरण हुने राजश्व बाँडफाँडको रकम संघ सरकारको अर्थ मन्त्रालयबाट वर्षको शुरुमा सिलिङ पठाउदा मानिलिउँ कुनै ए भन्ने पालिकाका लागि निश्चित रकमको सिलिङ जाने, अनि पालिकाले पनि सोही सिलिङलाई आधार मानी योजना कार्यक्रम र बजेट पारित गर्ने, तर पछि राजश्व परिचालन प्रभावित हुँदा स्वभाविक रूपमा संघ सरकारको अर्थ मन्त्रालयबाट सिलिङभन्दा कम राजश्व मात्रै हस्तान्तरण हुने हुँदा पालिकाका कार्यक्रम प्रभावित बन्ने अवस्थाले विगत सात वर्षमा निरन्तरता पाएको छ। तसर्थ यथार्थपरक स्रोत अनुमान र यथार्थपरक कार्यक्रम तर्जुमा गरी यो अन्तर अर्थात् राजश्व हस्तान्तरणमा भएको न्यूनताको सामना गर्ने वा के गर्दा उपयुक्त हुने हो तीनै तहका सङ्घीय इकाइले वार्षिक बजेट तर्जुमा गर्दा गम्भिरतापूर्वक ध्यान पुऱ्याउन पनि जरुरी देखियो। अनि प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त प्रतिफलको रूपमा प्राप्त रोयल्टीको बाँडफाँड पनि सम्बन्धित पालिकाहरूलाई मात्रै बाँड्दा एकातिर रोयल्टी नपाउने पालिकाहरूले प्राकृतिक स्रोतमाथि अपनत्व प्राप्त गर्न सकेनन् भने अर्कोतिर त्यस्तो प्राकृतिक स्रोतबाट अलि टाढा भएपनि प्रभावित भएका पालिकाहरू अन्यायमा परेको भन्ने गुनासो पनि अब परिमार्जन हुने कानूनबाट उनीहरूको माग उपर केही हदसम्म भए पनि सम्बोधन गर्नु उपयुक्त नै हुनेछ।

यसप्रकार निचोडमा भन्नुपर्दा, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल, नेपाल नगरपालिका संघ तथा स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरू र प्रदेश सरकारका जनप्रतिनिधिहरू र यस सम्बन्धी विज्ञहरूबाट प्राप्त सुझाव समेतका आधारमा संविधानको प्रावधान अनुकूल हुने गरी अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ लाई परिमार्जन गरी सबै प्रकारका अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण वित्त आयोगको सुझाव, सिफारिस, राय तथा परामर्शका आधारमा मात्रै बाँडफाँड र वितरण गर्ने गरी वित्तीय स्रोतको व्यवस्थापन गर्नु संविधान र सङ्घीय शासन प्रणालीको सफलतापूर्वक कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त हुनेछ। जुन कार्यान्वयनबाट, मुलुकमा हिजो जुन कारणले सङ्घीयतामा प्रवेश गर्नुपरेको थियो, सोको औचित्य पुष्टि हुनुका साथै राज्यको वित्तीय स्रोतको समन्यायिक बाँडफाँड हुन गइ हिजोको असमानता, विभेदीकरण तथा बञ्चितिकरणको अन्त्य गर्न तथा सबै क्षेत्र र तहको औसतस्तरको विकास, समृद्धि र समुन्नति हासिल गर्न सम्भव हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

द. सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, (२०७२)
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६
- आर्थिक कार्यविधी तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्यांकन कार्यविधी, २०७८, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका पदाधिकारीहरूबाट प्राप्त सुझावहरू तथा आयोगबाट गरिएका सिफारिसहरू।
- स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरू, प्रदेश सभा एवं प्रदेश सरकारका जनप्रतिनिधिहरू, स्थानीय तथा प्रदेश सरकारका कर्मचारीहरू र विभिन्न क्षेत्रका विज्ञहरूबाट प्राप्त सुझावहरू।
- गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल र नेपाल नगरपालिका संघका पदाधिकारीहरूबाट प्राप्त सुझावहरू।
- अन्य विविध कानुनी व्यवस्था प्रतिवेदन पुस्तिका तथा कागजातहरूबाट प्राप्त जानकारी।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वेबसाइट।
- विभिन्न स्थानीय सरकारका वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट।

वित्तीय सङ्घीयतामा सशर्त अनुदान र यसको अर्थराजनीति - डा. गोपि कृष्ण खनाल^१

परिचय

- १) आम नागरिकको आर्थिक-सामाजिक सशक्तिकरणका लागि तहगत सरकारहरूको वित्तीय क्षमता सुदृढ गर्ने कार्यलाई वित्तीय सङ्घीयता भनिन्छ। वित्तीय सङ्घीयतामा वित्तीय शक्ति अर्थात् खर्चका लागि स्रोत जुटाउने र खर्च गर्ने अधिकार र जिम्मेवारीहरू तहगत सरकारहरूबीच बाँडफाँट गरिन्छ। यस प्रयोजनका लागि तहगत सरकारहरूबीच खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, खर्चका लागि परिचालन गर्न सकिने आन्तरिक आयस्रोत परिचालन गर्ने अधिकारको बाँडफाँट, खर्च आवश्यकता र राजस्व सम्भाव्यताबीचको अन्तर घटाउन अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरणको सुनिश्चितता र सार्वजनिक ऋण तहगत व्यवस्थापनका कार्यहरू गर्नु पर्ने हुन्छ।
- २) राजनीतिक, प्रशासनिक र विकास सङ्घीयताको तुलनामा नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता छोटो समयमा संस्थागत हुन पुगेको छ। यसका आधारभूत संरचना निर्माण भएका छन् र सहकारी सङ्घीयताको छाताभित्र यसको अभ्यास गरिएको छ। सङ्घीयताका अन्य आयाममा भन्दा यसमा तहगत सरकारीहरूबीच कम सैद्धान्तिक मतान्तर रहेका छन् र अधिकांश समस्याहरू पटके प्रकृतिका र व्यक्तिगत व्यवहारसँग जोडिएका छन्। वित्तीय सङ्घीयताका नेपालका सिकाईहरू अरु देशका लागि समेत सिकाईका विषय बनेका छन्। तर कतिपय विषयहरू जस्तै सःशर्त अनुदानको व्यवस्थापनमा सुधारको खाँचो छ।
- ३) वित्तीय सङ्घीयताको व्यवस्थापन गर्दा यसका चारवटा आधारस्तम्भहरूलाई मजबुत बनाउनु पर्ने हुन्छ। यी आधार स्तम्भभित्र सरकारका विभिन्न तहहरूबीच (१) कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट (Expenditure Assignment) (२) राजस्व अधिकारको बाँडफाँट (Revenue Assignment) (३) वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्थापन (Intergovernmental Fiscal Transfer) र (४) सार्वजनिक ऋणको उपयोग तथा नियमन (Management and Regulation of Public Borrowing) पर्ने गर्दछ। कार्य-जिम्मेवारीको बाँडफाँटमा कुन काम कुन तहको सरकारले गर्ने र यसको लागि आवश्यक खर्च जिम्मेवारी कसले लिने भन्ने विषय पर्ने गर्दछ। राजस्व अधिकारको बाँडफाँटमा राजस्व स्रोतको आधार तय गर्ने, राजस्व स्रोतको दर निर्धारण गर्ने, राजस्व उठाउने, उठेको राजस्व खर्च गर्ने, खर्च भएर बाँकी भएको भएको राजस्व जम्मा गरी अर्को आर्थिक वर्षलाई बचत गर्ने जस्ता अधिकार क्षेत्रहरू तहगत सरकारकाबिच के कसरी बाँडफाँट गर्ने भन्ने विषय पर्ने गर्दछ। राजस्व अधिकारमा कर र गैर कर राजस्व दुवै पर्ने गर्दछ। यसमा साझा अधिकारको करको बाँडफाँटको विषय समेत समेटिने गरिन्छ।

^१ लेखक डा.गोपि कृष्ण खनाल नेपाल सरकारका सचिव हुनुहुन्छ।

- ४) सरकारका तहहरूबीच कामको बाँडफाँटले तल्ला तहका सरकारको खर्चको दायित्व सिर्जना गर्दछ। तल्ला तहका खर्च आवश्यकताको सबै अंश राजस्व अधिकारबाट पूरा हुन सक्दैन र यसबाट वित्तीय असमानता (Fiscal Imbalance) सिर्जना हुन पुग्दछ। आर्थिक साधन स्रोतको सबै स्थानमा समान वितरण नहुने हुनाले फरक फरक आर्थिक क्षमताका कारण तल्ला तहका सरकारले प्रदान गर्ने न्यूनतम सेवाको परिमाण र गुणस्तर फरक पर्न जान्छ। यसरी सिर्जना हुने वित्तीय असमानता घटाउन माथिल्लो तहको सरकारबाट तल्लो तहको सरकारमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ। सङ्घीय संरचनामा प्राविधिक तथा व्यवहारिक कारणले खर्च जिम्मेवारीको तुलनामा राजस्व परिचालनको अधिकार तल कम जाने गर्दछ। कतिपय करका अधिकारहरूले बजारको गतिविधिलाई समेत असर गर्ने र मुलुकभर फरक फरक कर व्यवहारका कारण बजारको जवाफ (Market Response) स्थान विशेष फरक पर्न गई समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व मात्र होइन निजी लगानीको उत्पादकत्वमा समेत असर पार्न सक्छ। बजारको स्थायित्वको लागि समेत कतिपय करहरू उठाउने अधिकार केन्द्रमा राखी वित्तीय हस्तान्तरणको माध्यमबाट तल पठाउने गरिन्छ। सरकारले आफ्नो खर्च आवश्यकता आफ्नो आयबाट पूरा गर्न नसकेमा घाटा बजेटको व्यवस्था गर्ने गर्दछ जसका लागि आन्तरिक तथा बाह्य ऋणको परिचालन गर्ने गरिन्छ।
- ५) वित्तीय सङ्घीयतामा सबैभन्दा पेचिलो व्यवस्थापन भनेको अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण हो। यसमा एक तहबाट अर्को तहमा के कति के कसरी हस्तान्तरण गर्ने विषयहरू समावेश भएका हुन्छन्। नेपालमा राजस्व बाँडफाँटको माध्यमबाट, रोयल्टी बाँडफाँटको माध्यमबाट, वित्तीय समानीकरण, सःशर्त अनुदानको माध्यमबाट वित्तीय हस्तान्तरण हुने गर्दछ। सशर्त अनुदानमा पनि विषय क्षेत्रगत सःशर्तको अनुदानको अलावा विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान पनि रहेका छन्। यहाँ सशर्त अनुदानको चर्चा गरिएको छ।

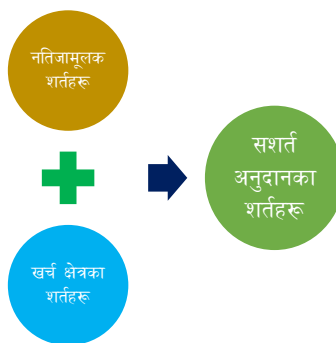
सशर्त अनुदानको अवधारणा

- १) नेपालको संविधान र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले वित्तीय समानीकरण अनुदान, विशेष अनुदान, समपूरक अनुदान र सशर्त अनुदान गरी ४ प्रकारका अनुदान प्रणालीको व्यवस्था गरेको छ। सशर्त अनुदान कुनै निश्चित क्रियाकलाप वा कार्यक्रमको कार्यान्वयनका लागि माथिल्लो तहको सरकारले मातहतका सरकारलाई शर्त सहित उपलब्ध गराउने अनुदान हो। यो अनुदान नियमित वा पटके दुवै चरित्रको हुन सक्दछ। सशर्त अनुदानका शर्तहरूमा खर्च गर्ने क्षेत्र तोकिएका शर्त (Input-based Conditionality) पनि हुन सक्दछ वा प्रतिफल तोकिएका शर्त (Output-based Conditionality) हुन सक्दछ। उदाहरणका लागि सरकारले यो रकम शिक्षा, स्वास्थ्य, सडक, खानेपानी भनी क्षेत्र तोकेर पनि हस्तान्तरण गर्न सक्दछ वा यति किलोमिटर यो स्तरको सडक भनेर नतिजाका शर्त तोकेर पनि पठाउन सक्दछ। सशर्त

अनुदानको रकममा अनुदान पाउने निकायले पठाउने निकायको खर्च एकाइको रूपमा कार्य गर्ने गर्दछ।

- २) सशर्त अनुदान तल्ला तहको सरकारको अधिकारको अनुदान भने होइन। यो अनुदान केन्द्रीय प्राथमिकताका योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न दिने अनुदान हो। यस अनुदानमा अर्थ-राजनीति समेत रहेकाले यसलाई प्राविधिक चक्षुबाट मात्र नहेरेर अर्थ-राजनीतिको क्यानभासबाट समेत विश्लेषण गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक वित्त एक राजनीतिक अस्त्र समेत भएकाले यसका अवयवहरू राजनीतिबाट स्वतन्त्र रहन कठिन हुने गर्दछ।

चित्र नं १: सशर्त अनुदान



- ३) सामान्यतया तल्ला तहका अधिकार क्षेत्रभित्र परेका कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयनका लागि यस्तो अनुदान उपलब्ध गराइन्छ। तर माथिल्लो तहको सरकारले तल्ला तहको अधिकार क्षेत्रभित्र परेका कार्यमा थप मापदण्ड वा गुणस्तर कायम गर्न खोजेमा यो अनुदान उपलब्ध गराउन सक्दछ। नेपालमा प्राथमिक विद्यालयको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई प्रदान गरिए तापनि नेपाल सरकारले नेपालभरिका हरेक प्राथमिक विद्यालयमा १-१ वटा खेलकुद मैदान राख्ने निर्णय गरेमा सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्ने हुन्छ। सामान्यतया सशर्त अनुदानहरू राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, राष्ट्रिय लक्ष्य र राष्ट्रिय मानक पूरा गर्न माथिल्लो तहको सरकारबाट मातहतका सरकारलाई शर्त तोकेर उपलब्ध गराइने अनुदान हो।
- ४) सशर्त अनुदान प्रभावकारी हुने कि निःशर्त अनुदान उपयोगी हुने भन्ने सवालमा वित्तीय सङ्घीयताका विज्ञकाविचमा एकरूपको धारणा छैन। वित्तीय सङ्घीयताको पहिलो पुस्ताको सिद्धान्तले तल्ला तहको स्वायत्तताका लागि निःशर्त अनुदानको वकालत गर्ने गरेको छ। तर दोस्रो पुस्ताको सिद्धान्तले भने अनुदानहरूलाई अर्थ-राजनीतिको दायराबाट हेर्ने गरेको पाइन्छ। वित्तीय अनुशासन स्थापित भएका मुलुकहरूमा निःशर्त अनुदानहरू प्रभावकारी भएका छन्। वित्तीय सुशासनको जोखिम रहने मुलुकहरूमा निःशर्त भन्दा सशर्त अनुदान नै बढी प्रभावकारी भएको पाइएको छ। नेपालमा विगतमा नगरपालिकाहरूमा उपलब्ध गराइने निःशर्त अनुदानभन्दा शर्त सहितको जगेडा कोषबाट उपलब्ध गराइने पूँजीगत अनुदान अत्यन्त प्रभावकारी भएको

अध्ययनले देखाएको थियो। निःशर्त अनुदानले तल्ला तहको सरकारको बजेटको आकार बढाई वित्तीय स्वायत्तता (Fiscal Autonomy) बढाए पनि यो रकमलाई सितैमा आएको ठानी यसलाई जनताप्रति उत्तरदायी नभई जथाभावी खर्च गर्ने प्रवृत्ति (Fly Paper Effect) बढाउन सक्छ। निःशर्त अनुदानमा स्थानीय जनताको भार र योगदान प्रत्यक्ष नदेखिने भएकाले यस्तो रकमको सदुपयोगका लागि स्थानीय जनताको दबाब कम हुन गई कर्मचारीतन्त्र र राजनीतिक संयन्त्रले जनताका वास्तविक आवश्यकताभन्दा आफ्नो शक्तिको केन्द्रीकरणका लागि रकम खर्च गर्ने सम्भावना हुन्छ। राजनीतिक रूपमा निःशर्त अनुदानले वित्तीय नतिजाको धारभन्दा पनि वित्तीय लोकप्रियता (Fiscal Populism) को धार समात्ने सम्भावना पनि हुने गर्दछ। यसैले कम आय भएका मुलुकमा निःशर्त अनुदान भन्दा सशर्त अनुदानले छिटो र देखिने नतिजा प्रवाह गरेको पाइन्छ। तर सशर्त अनुदान पनि प्रभावकारी हुने नहुने कुरा यसको संरचनामा निर्भर गर्दछ। यदि सशर्त अनुदान माथिल्लो तहको सरकारमा बस्ने शक्तिशाली राजनीतिक पदाधिकारीले आफ्नो क्षेत्रका मतदाता रिझाउने माध्यमको रूपमा परिचालन गरेमा वा शक्तिशाली प्रशासकले आफ्नो गाउँठाउँमा लोकप्रिय हुने साधनको रूपमा उपयोग गरेमा वा माथिल्लो तहमा रहेका निकायको तल्ला तहका निकायलाई प्रभावमा राख्ने माध्यम बनेमा वा सशर्त अनुदानको रकम साना आकारका परियोजनामा विनियोजन भएमा यो रकम समेत अप्रभावकारी हुन सक्छ। नेपालमा विषयगत मन्त्रालयका सशर्त अनुदान रकमभन्दा तुलनात्मक रूपमा प्रणालीमा आबद्ध भएका विशेष तथा समपूरक अनुदानका नताजाहरू प्रभावकारी भएको देखिएको छ।

कानूनी व्यवस्था

- १) नेपालको संविधानको धारा २५१ ले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक तथा पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने जिम्मेवारी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरेको छ। यस प्रकार नेपालको संविधानले सशर्त अनुदानलाई राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, राष्ट्रिय मानक र पूर्वाधार गरी तीनवटा क्षेत्रमा उपलब्ध गराउने अनुदानको रूपमा स्थापित गरेको छ। संविधानको धारा ६०(६) मा नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने सशर्त अनुदान सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून अनुसार हुनेछ भनी उल्लेख गरेकाले सशर्त अनुदानको तौरतरिका सङ्घीय कानूनले निर्धारण गरे अनुसार हुने गर्दछ।
- २) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने सशर्त अनुदानको आधार तयार गरी प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने जिम्मेवारी पनि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदान गरेको छ। यो व्यवस्थाले प्रदेशले समेत मातहतका स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान दिन सक्ने बाटो खुला गरेको छ। अन्तरसरकारी

वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९(३) मा समेत प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको आधार बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्नेछ भनी उल्लेख गरिएको छ। यो प्रावधान अनुसार हरेक आर्थिक वर्षमा प्रदेशहरूले समेत स्थानीय तहका लागि सशर्त अनुदानको शीर्षकमा बजेट विनियोजन गरेका छन्।

चित्र नं २: सशर्त अनुदानका क्षेत्रहरू



- ३) संविधान तथा कानूनी व्यवस्थालाई सूक्ष्म रूपमा विश्लेषण गर्दा सशर्त अनुदान सालबसाली रूपमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले मातहतका स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउनेपने व्यवस्था गरेको छ। यो अनुदान नेपाल सरकारले कुनै योजना, राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम र राष्ट्रिय मानक कार्यान्वयनका लागि शर्त सहित उपलब्ध गराउने गर्दछ। प्रदेशले समेत प्रदेश कानून बनाई मातहतका स्थानीय तहलाई प्रादेशिक नीति, योजना, तथा मापदण्ड कार्यान्वयन गर्न यस्तो अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्दछ।
- ४) नेपालको संविधानको धारा ६० मा समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान नामका दुई प्रकारका विशेष प्रकृतिका सशर्त अनुदानको समेत व्यवस्था गरिएको छ। यस संवैधानिक प्रावधान अनुरूप अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १० मा समपूरक अनुदान र दफा ११ मा विशेष अनुदानको वितरणका आधारहरू उल्लेख गरिएको छ। समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान पनि एक प्रकारको सशर्त अनुदान नै हो जसको वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने भनी संविधानमा उल्लेख गरिएको छ।
- ५) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले प्रदेश सरकारले समेत प्रदेश कानून बमोजिम आफ्नो क्षेत्रका स्थानीय तहलाई विशेष र समपूरक अनुदान वितरण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। संविधान तथा कानूनका यी व्यवस्था अनुरूप नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशहरूले स्थानीय तहहरूलाई नियमित रूपमा यी अनुदानहरू प्रदान गर्दै आएका छन्।

समपूरक अनुदानबाट कार्यान्वयन हुने आयोजनाको आकार तुलनात्मक रूपमा ठूलो प्रकृतिको हुने र यसमा आयोजना प्रस्ताव गर्ने निकायले समेत आफ्नो स्रोतबाट दायित्व बेहोर्नुपर्ने भएकाले यस अनुदानका योजनाहरू बढी प्रभावकारी समेत भएका छन्। विशेष अनुदान भने सामाजिक विकास, समावेशी विकास र प्रदेश र अन्तरस्थानीय तहको सन्तुलित विकासका लागि प्रदान गरिने सशर्त रकम हो।

सशर्त अनुदान वितरणमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका केही सुझावहरू

- १) नेपालको संविधानले सबै प्रकारका अनुदान वितरणको आधार र हिस्सा निर्धारण गर्ने जिम्मेवारी आयोगलाई प्रदान गरेता पनि यसमा विषयगत मन्त्रालयकै भूमिका बढी रहेको छ र आयोगले यस अनुदानमा सैद्धान्तिक सुझावहरू प्रदान गर्दै आएको छ। आर्थिक वर्ष २०८१-८२ का लागि सशर्त अनुदानमा आयोगले दिएका मुख्य सुझावहरू तल उल्लेख गरिएको छः
 - सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा आयोजना वा कार्यक्रम नतोकी एकमुषठरूपमा नतिजासूचक तोकि उपलब्ध गराउने र तोकिएको विषयक्षेत्रमा तोकिएको नतिजा उपलब्ध गराउने गरी आयोजना वा कार्यक्रम छनौट गर्ने अधिकार सशर्त अनुदान पाउने निकायले नै निर्धारण गर्ने,
 - माथिल्लो तहको एकल अधिकारका क्षेत्रमा परेका विषयमा समेत सो आयोजना वा कार्यक्रम तल्ला तहका सरकारबाट गर्दा मितव्ययी र प्रभावकारी हुने भएमा सो आयोजना वा कार्यक्रमको कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदानका उपलब्ध गराउने,
 - वैदेशिक सहायताबाट सञ्चालित आयोजना तथा कार्यक्रमहरू वैदेशिक सहायता सम्झौता एवं आयोजना तर्जुमा . (Project Design) गर्दा कै अवस्थामा सङ्घीयताको अवधारणा र तहगत सरकारको कार्य जिम्मेवारी अनुसार सञ्चालन हुने परिपाटी अवलम्बन गर्ने,
 - सशर्त अनुदानबाट सञ्चालित आयोजना, कार्यक्रम तथा आयोजनाको प्रगति विवरण नियमित रूपमा सम्बन्धित मन्त्रालयमा तत्कालै जानकारी गराई त्यस्ता आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको नतिजामूलक अनुगमन र तदनुरूपको सुधारको व्यवस्था मिलाउने,
 - शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता सामाजिक पूर्वाधार क्षेत्रका क्षमता राष्ट्रिय औसतभन्दा कम रहेका प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूलाई लक्षित गरी थप सशर्त अनुदान दिने व्यवस्था नेपाल सरकारले मिलाउने,
 - प्रदेश र स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वायत्तता र र व्यवस्थापकीय क्षमतालाई बलियो बनाउँदै लैजाने उद्देश्यले कुल अनुदानमा सशर्त अनुदानको हिस्सा क्रमशः कम गर्दै लैजाने र त्यसको परिपूर्ति वित्तीय समानीकरण अनुदान मार्फत गरी कुल वित्तीय हस्तान्तरणमा वित्तीय समानीकरण अनुदानको हिस्सा बढाउने,
 - सशर्त अनुदानमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको स्वामित्व वृद्धि गर्ने,

- नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा राष्ट्रिय नीति, मापदण्डअनुसारका उच्च प्राथमिकता प्राप्त, दीर्घकालीन लाभ हुने, फराकिलो तथा समतामूलक आर्थिक वृद्धिलाई प्रत्यक्ष टेवा पुऱ्याउने प्रकृतिका ठूला, मझौला र रणनीतिक महत्त्वका आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा जोड दिने। प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकार र जिम्मेवारीभिन्नका ससाना, टुक्रा आयोजना र कार्यक्रममा यस्तो अनुदान उपलब्ध नगराउने,
- नियमनकारी निकायहरूले नेपालको संविधान र प्रचलित कानूनबमोजिम यस आयोगले गरेको सिफारिस, तोकेको आधार, शर्त र सुझावहरू कार्यान्वयन भए नभएको सम्बन्धमा अनुगमन तथा मूल्यांकन गरी सो को व्योहोरालाई आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनको महत्त्वपूर्ण अङ्गको रूपमा समावेश गर्ने।

सशर्त अनुदानका केही सवाल र सुधारका क्षेत्रहरू

- १) नेपालको संविधानले प्रदेश तथा स्थानीय तहले पाउने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाणको सिफारिस गर्ने अधिकार समेत राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई दिएको छ। सङ्घीय बजेटको कति हिस्सा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने र प्रदेश सरकारको बजेटको कति प्रतिशत हिस्सा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने भन्ने विषयमा आयोगको भूमिकालाई कानून र व्यवहार दुवैले शून्य बनाइदिएको छ। हाल आयोगको भूमिका वित्तीय समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँट र रोयल्टी बाँडफाँटको आधार र हिस्सा निर्धारणमा सीमित रहेको छ। सशर्त अनुदानमा त आयोगको यो भूमिका समेत खोसिएको अवस्था छ र आयोगले सशर्त अनुदानमा सुझावहरू दिने गर्दछ जुन कार्यान्वयन गर्न संघ तथा प्रदेश सरकारलाई वाध्य बनाउने कानुनी आधार समेत छैन। यसैले सशर्त अनुदानको वितरण कम प्राविधिक (Less Technical) र बढी राजनीतिक (More Political) हुन गएको छ।
- २) संघ तथा प्रदेशले स्थानीय तहको एकल अधिकारको क्षेत्रमा समेत आयोजनाको माध्यमबाट सशर्त अनुदान उपलब्ध गराएका छन्। प्रदेशले समेत स्थानीय तहमा सोही अभ्यास गरेको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय मापदण्ड लागु गर्नका लागि राष्ट्रिय स्तरको वा प्रदेश स्तरका कार्यक्रम सहित सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु उचित भए पनि शक्तिशाली पात्रहरूले मतादाता खुशी पार्नका लागि आयोजनाको माध्यमबाट सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु युक्तिसंगत मानिन्न। उदाहरणका लागि शिक्षा मन्त्रालयले मुलकभरका हरेक प्राथमिक विद्यालयमा एक योगा शिक्षकको लागि सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउन सक्छ तर शिक्षा मन्त्रीले आफ्नो चुनाव क्षेत्रका प्राथमिक विद्यालयका लागि मात्र यस्तो अनुदान उपयोग गर्नु उचित मानिन्न।
- ३) सशर्त अनुदानका अधिकांश परियोजनाहरू टुक्रे हुने गरेका छन्। यसमा प्रदेशले संघमा र स्थानीय तहले प्रदेश तथा सङ्घीय सरकारमा गुनासो गर्ने गरेका छन्। यस्ता टुक्रे

परियोजनाहरूमा वित्तीय विकृति समेत हुने गरेका छन्। कतिपय अवस्थामा सशर्त अनुदानलाई चुनाव जित्ने माध्यमको रूपमा समेत प्रयोग गरिएको अवस्था छ। शक्तिशाली राजनीतिक पात्रहरूले आफ्नो क्षेत्रमा ठूलो परियोजना लगेका छन्। कर र ऋणको भार मुलुकभरिका जनताले व्यहोर्नु पर्ने तर सार्वजनिक बजेटको फाइदा शक्तिशाली पात्रका मतदाताले पाउने विकृतिलाई सार्वजनिक अर्थशास्त्रमा Common Pool Problem भन्ने गरिन्छ। यो एक प्रकारको भ्रष्टाचार हो जुन धेरैले मौका पाउँदा गर्ने गरेका छन्। यस विकृतिको राज्यमाथि समेत परेको छ।

- ४) साविकको स्थानीय विकास मन्त्रालयले कार्यसम्पादनमा आधारित परियोजनाहरू जिल्ला विकास समिति तथा नगरपालिकालाई उपलब्ध गराउने गरेको थियो। स्थानीय तहमा आधारभूत स्थानीय पूर्वाधार निर्माणमा यो अवधारणा सफल भएको थियो। परियोजना विशेषका सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउँदा स्थानीय आर्थिक विकास सूचकाङ्क, स्थानीय तह वित्तीय जोखिम मूल्याङ्कनका सूचकहरू, वातावरण मैत्री स्थानीय शासनको प्रारूपको कार्यान्वयन, स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्यांकनका निश्चित उपलब्धिलाई न्यूनतम शर्त (Minimum Conditions) र आयोजना विशेषका सूचकलाई कार्यसम्पादन सूचक (Performance Measures) बनाई यसका आधारमा सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउन उचित देखिएको छ। राष्ट्रिय योजना आयोगले विशेष अनुदान र समपूरक अनुदान उपलब्ध गराउँदा यो अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउनु जरुरी छ।
- ५) नेपालमा सशर्त अनुदानमा सबैभन्दा बढी प्रभावकारी समपूरक अनुदान रहेको छ। यसले प्रदेश तथा स्थानीय तहका स्रोतलाई देखिने योजनामा खर्च गर्ने आधार तय गरेको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई यसले एक प्रकारको वित्तीय राहत पनि दिएको छ र यसबाट निर्माण भएका परियोजनाहरू आम नागरिकले महसुस गर्न सकिने पनि छन्। तर यो अनुदानको कुल रकम भने घट्टै गएको अवस्था छ। सशर्त अनुदानका अन्य टुक्रे आयोजनालाई घटाई यसमा रकम बढाउँदै लानु पर्ने देखिन्छ।
- ६) वैदेशिक सहायताका परियोजना सञ्चालनको जिम्मेवारी सम्भव भएसम्म प्रदेश स्तरका योजनाको हकमा प्रदेशलाई र स्थानीय स्तरको योजनाको हकमा सम्बन्धित स्थानीय तहलाई प्रदान गर्नु उचित हुनेछ। नेपाल सरकारबाट स्वीकृत आयोजना वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड, २०८० लाई पूर्ण कार्यान्वयन गर्न सके कुन आयोजना कुन तहले गर्ने भन्ने विवादको किनारा लाग्न सक्छ।

आयोजना वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड , २०८० बाट

अनुसूची-२ (दफा ५ को उपदफा (४) सँग सम्बन्धित) साझा अधिकारका विषयमा लागतका आधारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुने आयोजना			
क्र.सं.	आयोजना सञ्चालन गर्ने तह	आयोजनाको मापदण्ड	
१	स्थानीय तह	गाउँपालिका	तीन करोड रुपैयाँसम्मका आयोजना
		नगरपालिका	पाँच करोड रुपैयाँसम्मका आयोजना
		उपमहानगरपालिका	दश करोड रुपैयाँसम्मका आयोजना
		महानगरपालिका	पन्ध्र करोड रुपैयाँसम्मका आयोजना
२	प्रदेश	क्र.सं.१ मा स्थानीय तहका लागि उल्लिखित सीमा भन्दा माथिका पचास करोड रुपैयाँसम्मका आयोजना	
३	सङ्घ	पचास करोड रुपैयाँभन्दा माथिका आयोजना	

७) नेपालमा जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र कर्मचारीको अधिक केन्द्रीकरण भएका कारण सशर्त अनुदानका परियोजना कसले गर्ने भन्नेमा अन्योलता आउने गरेको छ। निजामती सेवा ऐन जति छिटो ल्याउन सक्थे उति यी अन्योलता समेत घट्दै जानेछ। नेपाल सरकारले हरेक विषय क्षेत्रका राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय सेवा मापदण्ड निर्धारण गरी सोही आधारमा उक्त मापदण्ड कार्यान्वयनका लागि सशर्त अनुदान उपयोग गर्नु पर्दछ। यसले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्च आवश्यकता (Expenditure Needs) निर्धारण गर्न समेत सहजता प्रदान गर्नेछ। राष्ट्रिय योजना आयोग तथा प्रदेश योजना आयोग यस्ता गतिशील कार्यमा संलग्न हुन सक्नु पर्छ।

अनुसूची-१

सङ्घीय सरकारबाट प्रदेश सरकारमा उपलब्ध गराईएको सशर्त अनुदान (रु करोडमा)

आर्थिक वर्ष	सङ्घीय सरकारको कुल बजेट रकम रु	प्रदेशमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको कुल अनुदान		प्रदेशमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको सशर्त अनुदान		प्रदेशमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको वित्तीय समानीकरण अनुदान	
		रकम	कुल बजेटमा प्रतिशत	रकम	कुल अनुदानमा प्रतिशत	रकम	कुल अनुदानमा प्रतिशत
२०७५/७६	१३१५१६	११३४३	८.६२	६३१३	५५.६६	५०३०	४४.३४
२०७६/७७	१५३२९६	९९८४	६.५१	४४५४	४४.६१	५५३०	५५.३९

२०७७/७८	१४७४६४	९९८७	६.७७	३६३५	३६.४०	५५१९	५५.२६
२०७८/७९	१६३२८३	१०३७०	६.३५	३५८७	३४.५९	५७९५	५५.८८
२०७९/८०	१७९३८३	१२९४६	७.२१	५७१६	४४.१५	६१४३	४७.४५
२०८०/८१	१७५१३१	१०५०६	५.९९	३५७२	३३.९९	५८६७	५५.८४
स्रोत : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०८१							

अनुसूची-२

सङ्घीय सरकारबाट स्थानीय तहमा उपलब्ध गराईएको सशर्त अनुदान (रू करोडमा)

आर्थिक वर्ष	सङ्घीय सरकारको कुल बजेट रकम रू	स्थानीय तहमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको कुल अनुदान		स्थानीय तहमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको सशर्त अनुदान		स्थानीय तहमा हस्तान्तरणको लागि विनियोजन गरिएको वित्तीय समानीकरण अनुदान	
		रकम	कुल बजेटमा प्रतिशत	रकम	कुल अनुदानमा प्रतिशत	रकम	कुल अनुदानमा प्रतिशत
२०७५/७६	१३१५१६	१९५०५	१४.८३	१०९८४	५६.३१	८५२०	४३.६८
२०७६/७७	१५३२९६	२१३८२	१३.९५	१२३८७	५७.९३	८९९४	४२.०६
२०७७/७८	१४७४६४	२६२७५	१७.८२	१६१०८	६१.३१	९००५	३४.२७
२०७८/७९	१६३२८३	२८३०१	१७.३३	१७३४९	६१.३०	९४५५	३३.४१
२०७९/८०	१७९३८३	३००३७	१६.७५	१८३७२	६१.१६	१००२३	३३.३६
२०८०/८१	१७५१३१	२९५०२	१६.८५	१९१८९	६५.०४	८७३५.२०	२९.६०
स्रोत : राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०८१							

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७), नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली, काठमाण्डौ: नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान,
- नेपाल सरकार, (२०६३), नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, काठमाण्डौ: कानून किताब व्यवस्था समिति,
- नेपाल सरकार, (२०७४), नेपाल परिचय, काठमाण्डौ: सूचना विभाग,
- नेपाल सरकार, (२०८१), आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य, काठमाण्डौ: अर्थ मन्त्रालय,
- नेपाल सरकार, (२०८१), आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१, काठमाण्डौ: अर्थ मन्त्रालय,

- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७९), स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन कार्यविधि, काठमाण्डौ: प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम,
- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७९), नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, काठमाण्डौ: प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम,
- नेपाल सरकार, (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, काठमाण्डौ: कानून किताब व्यवस्था समिति,
- महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (२०७९), महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, काठमाण्डौ: महालेखा परीक्षकको कार्यालय,
- नेपाल सरकार, (२०७९), सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७९, काठमाण्डौ: सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय,
- राष्ट्रिय योजना आयोग, (२०७८), स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, काठमाण्डौ: नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग,
- नेपाल सरकार, (२०७३), कार्यविस्तृतीकरण, काठमाण्डौ: प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय,
- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७८), नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता: अवधारणा र अभ्यास, काठमाण्डौ: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय,
- केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग, (२०७८), राष्ट्रिय जनगणना, २०७८: प्रारम्भिक नतिजा, काठमाण्डौ: राष्ट्रिय योजना आयोग,
- नेपाल सरकार, (२०७२), नेपालको संविधान, काठमाण्डौ: कानून किताब व्यवस्था समिति,
- National Natural Resources and Fiscal Commission. (2024). Annual Report 2024. Kathmandu: National Natural Resources and Fiscal Commission.
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (२०८१), आर्थिक वर्ष २०८१/८२ का लागि नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानका आधार सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई गरिएको सिफारिश, काठमाण्डौ: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।

नेपालमा सार्वजनिक ऋण र स्रोत परिचालन - गोपीनाथ मैनाली^१

सार्वजनिक ऋण

सार्वजनिक ऋण न्यून वित्त परिचालनको आधार हो। जब सार्वजनिक आय सरकारी व्यय दायित्व भुक्तान गर्न अपर्याप्त हुन्छ, त्यस अवस्थामा ऋणमार्फत घाटापूर्ति गर्दछ। सार्वजनिक ऋण न्यून वित्त पूरा गर्ने एक उपकरण हो। सरकारी वित्त आवश्यकता पूरा गर्नका लागि राजस्व वचत नभएको अवस्थामा यो अपुग (gap) लाई पूरा गर्नका लागि सरकारबाट अपनाइने वित्तीय उपकरण नै सार्वजनिक ऋण हो। आर्थिक विकासका लागि सरकारलाई बढी साधनको आवश्यकता पर्न सक्दछ तर यो सामान्य आय (कर, शुल्क, मूल्य र अनुदान आदि) बाट पूरा हुन सक्दैन भने सार्वजनिक ऋणमार्फत त्यो आवश्यकता पूरा गरिन्छ। सामान्यतः सार्वजनिक ऋणलाई आन्तरिक र बाह्य गरी दुई वर्गमा वर्गीकरण गरिन्छ।

सार्वजनिक ऋणका सन्दर्भमा तीन प्रकारका अर्थशास्त्रीय धारणा रहेको पाइन्छ। पहिलो अवधारणा शास्त्रीय अवधारणा हो, जसलाई आदम स्मीथ लगायतका अर्थशास्त्री र यसलाई वकालत गर्ने उन्नाइसौं शताब्दी र त्यसपछिको नवशास्त्रीय अर्थशास्त्रीले अगाडि बढाएका थिए। उनीहरूको अनुसार सार्वजनिक ऋण राम्रो होइन। निजी उद्यमी तथा फर्महरू साधन लगानीका सन्दर्भमा सरकारभन्दा दक्ष छन्, त्यसैले ऋण लिँदा आर्थिक स्रोत उत्पादनशील क्षेत्रबाट कम उत्पादनशील क्षेत्रमा र कार्यकुशल व्यवस्थापकबाट कम कार्यकुशल व्यवस्थापकको हातमा साधनको हस्तान्तरण हुन्छ। आदम स्मीथका अनुसार निजी क्षेत्रले उत्पादनका क्रियाकलापमा साधन लगानी गर्दा रोजगारी बढ्छ, उत्पादन बढ्छ, बजार विस्तार भै वैदेशिक व्यापार पनि बढ्न जान्छ। श्रम, पूँजी तथा भूमिजस्ता उत्पादनशील साधनलाई त्यत्तिकै राख्नु हुन्न। शास्त्रीय अवधारणाका तीन विशेषता छन्।

- घाटा बजेट सार्वजनिक ऋण बढाउने कारक हो, जसले सजिलो माध्यमबाट सरकारलाई बढी खर्चिलो र गैरजिम्मेवार पनि बनाउँछ। सार्वजनिक ऋणले अर्थतन्त्रमा निश्चित भार लिएर आउँछ।
- ऋणको व्याज भुक्तानीका लागि अतिरिक्त कर लगाउनु पर्दछ। यसले सरकारको कर लगाउने शक्ति असीमित छ भन्ने प्रमाणित गर्न असजिलो पार्दछ।
- घाटा वित्तले मौद्रिक अपचलन र मूल्यस्फूर्तिलाई बढाउँछ।

शास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरू विरोध सबै प्रकारको ऋणमा होइन, उत्पादनशील क्षेत्रमा ऋणको उपयोग गर्नु ठीकै मान्दछन्। जस्तो कि Seli-liquidating Project मा लिइएको ऋणले अर्थव्यवस्थामा अतिरिक्त भार पार्दैन। वाल्टर एफ स्टेटरले सार्वजनिक ऋणलाई अर्थव्यवस्थाको Balancing Wheel मानेका छन्।

^१ नीति व्यवस्थापन, सुशासन र आर्थिक विधामा परिचित श्री मैनाली नेपाल सरकारको पूर्व सचिव/पूर्व महालेखा नियन्त्रक हुन्।

दोस्रो अवधारणा प्रसिद्ध अर्थशास्त्री जे एम किन्जको हो। किन्ज शास्त्रीय अर्थशास्त्री झैं स्वतन्त्र अर्थतन्त्रमा पूर्ण रोजगारी स्वयं प्राप्त हुन्छ भन्ने मान्यता राख्दैनन्। उनले Underemployment equilibrium को अवधारणा अघि सारेका छन्। निजी क्षेत्रसँग रहको साधन दीर्घकालमा सरकारको वित्तीय नीतिका कारणबाट मात्र उत्पादनशील क्षेत्रमा लगानी हुन पुग्छ। ठूलो परिमाणमा रहेको आर्थिक साधन सरकारले ऋण लिएर उत्पादनशील क्षेत्रमा लगाउदा निष्क्रिय साधनले उत्पादनशील क्षेत्र प्राप्त गरी औसत उत्पादन र आय बढ्न जान्छ। किन्जका अनुसार ऋणले साधनको Transfer Payment मात्र गर्दछ। त्यसैले यसबाट डराउनु पर्दैन। किन्जीयन सिद्धान्तका अनुयायी Functional Finance Approach का जन्मदाता ए पी लार्नर सरकारले ऋण लिँदा वण्ड किन्न प्रोत्साहन गर्नुपर्ने धारणा राख्दछन्। यसो गर्दा अर्थतन्त्रमा Anti-inflationary प्रभाव पर्दछ। वण्डलाई मुद्रास्फिति नियन्त्रणको वित्तीय हतियारका रूपमा अपनाउन सकिन्छ। Functional Finance ले निश्चित स्तरसम्म ऋण लिदा प्रभावकारी माग पनि सिर्जना हुन्छ, जुन खतराजन्य हुँदैन।

किन्जीयन विचारधारा पछिको अर्थशास्त्रीहरू अत्यधिक ऋणले अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव पाउँदैन, त्यसैले यसलाई निश्चित सीमाभित्र राख्नुपर्दछ भन्ने तर्क राख्दछन्। दोस्रो विश्वयुद्ध र त्यसपछिका समयमा सार्वजनिक ऋण अत्यधिक बढ्न थाल्यो। संयुक्त राज्य अमेरिकामा मात्र त्यस समय जिएनपीको ३५ प्रतिशतसम्म ऋण लिइएको थियो। अत्यधिक ऋणले हस्तान्तरण भुक्तानीलाई बढाउँदछ। उपयुक्त सीमाभित्रको ऋणले निजी लगानीलाई संकुचित पाउँदैन, पूर्ण रोजगारीका समयमा भने यसको असर Inflationary हुन्छ। ऋण लिँदा आन्तरिकलाई मात्र महत्व नदिई बाह्य ऋण लिनु राम्रो हुन्छ। किनकी समष्टिगत आर्थिक स्थिरतालाई पनि ध्यान दिनुपर्छ। लिइएको ऋण सधैं पूँजी निर्माणमा नै लगानी हुन्छ भन्न सकिन्न। यसर्थ आन्तरिक ऋण लिँदा राष्ट्रिय बचत तथा लगानीलाई असर कम गर्ने गरी र बाह्य ऋण लिँदा धेरै शर्तसहितको ऋणभार नस्वीकार्ने गरी मात्र ऋण व्यवस्थापन गरिनु पर्दछ।

आधुनिक राज्य प्रणालीमा राज्यलाई आवश्यक स्रोत परिचालन गर्ने प्रमुख आधारको रूपमा सार्वजनिक ऋणका उपकरणहरू अभ्यास गरिन्छ। सवैजसो लोकतान्त्रिक मुलुकहरू असन्तुलित बजेट कार्यान्वयन मार्फत जनताका आवश्यकता पूरा गर्न क्रियाशील छन्। सार्वजनिक ऋण द्विपक्षीय, बहुपक्षीय, आन्तरिक र बाह्य हुनसक्छ। ऋणमार्फत लगानी गरिएको साधनबाट अर्थतन्त्रको कमाउन सक्ने क्षमता बढ्न गै ऋण भुक्तानी र सार्वजनिक सेवा प्रवाहको सामर्थ्य बढ्दछ। त्यसैले ऋण लिनु नै राम्रो होइन, यसको उपयोग उत्पादनशील क्षेत्रमा हुनुपर्दछ, तिर्न सकिने मात्र ऋण लिनु पर्दछ। मुलुकले ऋण लिने सन्दर्भमा कूल गार्हस्थ उत्पादनको निश्चित प्रतिशतलाई आधार मान्ने गरिएको छ। सामान्यतः कूल गार्हस्थ उत्पादनको ६६ प्रतिशतजति सीमाभित्र रहनु राम्रो मानिन्छ।

आ.व २०८१/८२ को शुरुमा नेपालको कूल राष्ट्रिय ऋण करिब रु २४३४ अर्ब (कूल गार्हस्थ उत्पादनको ४२.३२ प्रतिशत जति) पुगेको छ। जसमा आन्तरिक ऋणको अंश ४९.३२ प्रतिशत

र बाह्य ऋण ५०.३२ को अंश छ। यो सैद्धान्तिक आधारमा अहिलेसम्मको ऋणको परिमाण ठूलो होइन। तर यसको उपयोगलाई व्यवस्थित गरिनु पर्ने विषय भने संवेदनशील हो। किनकी ऋण थोरै लिएपनि त्यसको उपयोग उत्पादनशील क्षेत्रमा भएन भने त्यसले मुलुकलाई ऋणभारमा पार्दछ, तर धेरै भएपनि उत्पादनशील क्षेत्रमा उपयोग गरिएमा त्यसले अर्थतन्त्रलाई आर्जनको क्षमतामा पुऱ्याउँछ। साथै विगत तीन वर्षदेखि वार्षिक रूपमा लिइने ऋणमा आन्तरिक ऋणले बाह्य ऋणको परिमाणलाई उछिन्दै आएको छ। जस्तो कि चालू आ.व. मा कुल बजेट १८६० अर्ब ३१ करोडमा खूद घाटा रु ५४७ अर्बमा रु ३३० अर्ब आन्तरिक ऋण र बाह्य ऋण रु २१७ छ। स्थानीय तथा प्रदेश सरकारहरूले ऋण लिने प्रचलन शुरु भैसकेको छैन। कानूनतः राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको सीमामा रहेर तहगत सरकारले ऋण लिन सक्दछन्।

आजभोलि सार्वजनिक ऋणलाई करको विकल्पका रूपमा, समष्टिगत आर्थिक स्थिरता, आपत-विपतको खर्च, पूँजी निर्माण र उत्पादन वृद्धि र समन्यायिक विकासका सन्दर्भमा हेरिन्छ। अर्थशास्त्री चेलियाका विचारमा आदर्श अवस्थाका लागि राजस्वले अनुदान, व्याज भुक्तानी, हस्तान्तरण जस्ता साधारण र प्रतिवद्ध खर्च भुक्तानी गर्ने र ऋणवित्तबाट पूँजी निर्माण, सामाजिक पूँजी सिर्जना र उत्पादकत्व वृद्धि जस्ता क्षेत्रमा लगानी गरिनु पर्दछ।

सार्वजनिक ऋण प्राप्त गर्ने तरिका

- केन्द्रीय बैंकबाट ऋण लिएर,
- केन्द्रीय बैंकमा रहेको नगद मौज्जात परिचालन गरेर,
- वाणिज्य बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट ऋण लिएर,
- नागरिकहरूबाट ऋण लिएर,
- विदेशी संस्था/सरकारबाट ऋण लिएर,
- स-साना बचत योजना,
- बजारबाट लिइने ऋण,
- नयाँ नोट निस्काशन गरेर।

सार्वजनिक ऋणको दर निर्धारण तरिका

सार्वजनिक ऋण दोधारे हतियार हो, उपयुक्त परिमाण सहित उचित व्यवस्थापन भएमा अर्थतन्त्रमा सकारात्मक असर ल्याउँछ, अन्यथा अर्थतन्त्रमा विकृति ल्याई मुलुकलाई Debt Trap मा पार्नसक्छ। त्यसैले उपयुक्त ऋण दर तोक्न अर्थशास्त्रीहरूले सिद्धान्तहरू बनाएका छन्। सार्वजनिक ऋण भनेको व्यक्ति तथा व्यापारी समुदायको ऋण लिने क्षमता र तत्परता तथा सरकारको कर लगाउने शक्तिको अन्तरक्रियाबाट निर्धारण हुन्छ। यसलाई सूत्रात्मक रूपमा भन्दा

$$D = Yt - O$$

स्मारिका - २०८१: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ::६४::

यहाँ D ऋण लिने अधिकतम सीमा (Maximum attainable debt)

O सरकारको खर्च (Constant expenditure of government operation)

t = राष्ट्रिय आयमा करको योगदान अनुपात (tax effort ratio of national income)

r= Contractual government interest rate ।

सार्वजनिक ऋणका आर्थिक असरहरू छन्, जस्तो कि क्रयशक्तिको हस्तान्तरण हुँदा सर्वसाधारणमा लगानी क्षमता न्यून हुन्छ, उपभोग, लगानी, व्यवस्थापन भारका साथै विस्तारकारी असर, आर्थिक केन्द्रीकरण जस्ता असरहरू छन्।

न्यूनवित्तको अर्थतन्त्रमा पर्ने प्रभाव

- क्रयशक्तिमा गिरावट,
- उत्पादन वृद्धिमा सकारात्मक/नकारात्मक प्रभाव,
- मुद्रास्फिति र मूल्य वृद्धि,
- निजी क्षेत्रको लगानी सामर्थ्य घटाउछ (Crowded out effect),
- बचत गर्ने बानीमा असर,
- आर्थिक असमानता,
- निश्चित आय भएकालाई आर्थिक भार,
- भविष्यको वित्तीय भार/debt trap को सम्भावना ।

सार्वजनिक ऋण परिचालन गर्दा अर्थतन्त्रमा पर्नसक्ने आर्थिक प्रभावहरूलाई न्यूनीकरण गर्न विभिन्न औजारहरू उपयोग गरिन्छन्। जस्तो कि आर्थिक वृद्धिदर र न्यूनवित्त परिचालन दरबीच सन्तुलन, उपयुक्त वित्तीय नीति अवलम्बन, Austerity Measures अवलम्बन, मौद्रिकीकरणको विस्तार, उत्पादनशील क्षेत्रमा मात्र लगानी/शिरोभार खर्च र फजुल खर्च कटौती, सरकारी ऋण व्यवस्थापनलाई न्यून लागतमा सञ्चालन र Loan maturity निर्धारण गर्ने। यसर्थ भन्न सकिन्छ सार्वजनिक ऋण सावधानीपूर्वक मात्र अवलम्बन गरिनु पर्दछ, जसले अर्थतन्त्रमा उत्पादनशील प्रभाव पार्न सकियोस्।

नेपालमा स्रोत परिचालनका चुनौतीहरू

अतिकम विकसित मुलुकका नाताले नेपालमा आर्थिक सामाजिक आवश्यकता बढी छन् भने अर्कोतर्फ सो पूरा गर्नका लागि आवश्यक स्रोत परिचालनको सामर्थ्य कमजोर छ। न्यून रूपमा रहेको औद्योगिक विकास, कृषिमा अत्यधिक निर्भरता, उपलब्ध प्राकृतिक तथा मानवीय साधनको न्यून उपयोग र न्यून स्तरको संस्थागत क्षमता जस्ता कारणले आन्तरिक स्रोत परिचालनको आयतन सानो छ। विकासको शैशवास्थामा रहेकाले सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधारमा राज्यले गर्नपर्ने लगानीको माग अत्यधिक रहेकाले सार्वजनिक खर्चको दायित्व भने अधिक छ।

राज्य सङ्घीय संरचनामा भर्खरै गएकाले प्रतिबद्ध खर्च पनि बढाउनु पर्ने बाध्यता छ। कुल बजेटमा आन्तरिक साधनको अनुपातमा खासै सुधार आउन सकेको छैन। आन्तरिक रूपमा परिचालित राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि कर तथा भन्सार महसुल जस्ता उपभोग र आयातमा आधारित करको अंश उल्लेख्य छ। आयकर तथा रोयल्टीको अंश बढाउन सकिएको छैन। सार्वजनिक वित्तीय स्वास्थ्यमा सुधार गर्न अहिलेको बजेट संरचना सफल देखिएको छैन। स्रोत परिचालनको विश्लेषणका लागि (क) बजेट अनुमानमा खर्च स्रोतको संरचना, (ख) राजस्व सङ्कलनको संरचना, (ग) चालु र पूँजीगत खर्च संरचना, र (घ) वैदेशिक सहायता संरचना जस्ता चार सूचकका आधार लिदा यी चारै सूचकले सकारात्मक प्रवृत्तिमा नभएको देखिन्छ।

पहिलो सूचक, विगत पाँच वर्षको बजेटको विश्लेषण गर्ने हो भने आन्तरिक साधन परिचालनको सीमान्त रूपमा बढेर गएको देखिन्छ। सरकारले लिएका कर सुधारका कार्यक्रमहरूबाट यो सीमान्त वृद्धि देखिएको हो भन्न सकिन्छ। तर यो स्थिति एकै प्रवृत्तिमा रहेको छैन। २०६४/६५ मा कुल बजेटमा आन्तरिक साधनको हिस्सा ६७ प्रतिशत थियो भने त्यसपछिका दुई आर्थिक वर्षमा सो अनुपात विग्रन गै ६५ प्रतिशतमा झर्न गयो। चालू वर्षको बजेट संरचनामा यो अनुपात ६७ प्रतिशतमा छ, जसले सुधारले निश्चित दिशा पक्केको छैन भन्ने देखाउँछ।

विकास साझेदारहरूले नेपालको राजनीतिक अवस्थाका कारण सरकारी बजेटमार्फत सहयोग परिचालन गर्नुभन्दा गैरसरकारी माध्यमबाट लगानी गर्ने चाख देखाउँदै आएका छन्, जुन स्रोत परिचालनका दृष्टिमा राम्रो मात्र सकिँदैन। यसले राष्ट्रिय प्राथमिकता र प्रणालीलाई उपेक्षा गर्नसक्ने सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ। फेरि नेपालजस्ता मुलुकहरूमा अग्रेससहरूका क्रियाकलापमा नियमन गर्ने क्षमता देखिएको छैन, राजनीतिक दलका कार्यकर्ता र नीतिप्रभावी व्यक्तिहरूको संलग्नताले पनि नियमन प्रभावकारितालाई प्रभाव पार्ने नै भयो। परिणामतः स्रोत परिचालनको प्रमुख उद्देश्यहरू बाह्य निर्भरता घटाउने, वित्तीय दिगोपना बढाउने र विकास वित्तमा आन्तरिक साधनको सहभागिता बढाउने कार्यमा सुधार आएको छैन।

दोस्रो सूचक, विगत एक दशकको राजस्व संरचना विश्लेषण गर्दा कुल राजस्व क्रमशः बढ्दै गएता पनि त्यसभित्रका घटकहरू (प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर र गैरकर) बढ्ने क्रम भने अपेक्षित हदमा देखिँदैन। राजस्व परिचालन दक्षता सूचक मध्येको एक कुल गार्हस्थ उत्पादन कर राजस्व अनुपात २५ प्रतिशमाथि रहनु ठीकै भएता पनि त्यसमा गैरकर र मूल्य अभिवृद्धि करको अंश प्रमुख रहनु राम्रो होइन। त्यस्तै कर राजस्व संरचनामा पनि मूल्य अभिवृद्धि कर २४ प्रतिशत जति र भन्सार २० प्रतिशत जति भै आयकरकै तुलनामा रहनु राम्रो सूचक होइन। कुल राजस्व संरचनामा आन्तरिक राजस्व र बाह्य राजस्वको अनुपात लगभग बराबर छ। गैरकर र उपभोग कर बढ्नु आर्थिक गतिशीलताका राम्रा सूचक होइनन्। सम्पत्ति कर, आयकर, पूँजीगत लाभकरजस्ता पक्षमा सुधार आएको देखिँदैन। सम्पत्ति कर ठूलो

सम्भावनाको क्षेत्र हो, तर यो स्थानीय तहमा हस्तान्तरित छ, उससंग यो कर संकलन गर्नसक्ने क्षमता र पूर्वाधार दुवै छैन। स्थानीय तहले यसलाई व्यवस्थापन गर्न सक्दा सङ्घलाई वित्तीय समानीकरणको भार घट्टे र स्थानीय तह आफ्नै स्रोत स्थानीय आर्थिक गतिविधिमा लगानी गर्नसक्ने अवस्था सिर्जना हुन्छ।

तेस्रो सूचक, कुनै पनि मुलुकको वित्तीय स्वास्थ्य राम्रो हुनका लागि कम्तीमा पनि साधारण र प्रतिबद्ध खर्चभन्दा पूँजीगत खर्चको आयतन ठूलो हुनुपर्दछ। साधारण र विकास (वा पूँजीगत र चालु) खर्चको अनुपात कति भए आदर्श हुने भन्ने मानक निर्धारण नभएता पनि सामान्यतः ३०:७० को अनुपातलाई राम्रो मान्न सकिन्छ। यसको मतलब आन्तरिक राजस्व स्रोतको ७० प्रतिशत खर्च पूँजीगत लगानी (मूल्य सिर्जना) विनियोजन गरिनु आवश्यक मानिन्छ।

नेपालको बजेट संरचनामा यो अनुपात कहिले पनि देखिएन। आ.व. २०५७/५८ सम्म आन्तरिक राजस्वले सजिलैसँग खर्च व्यवस्थापन गर्न सकिने स्थिति रहेकोमा आ.व. २०५७/५८ बाट राजस्व बचत नै नहुने, सबैजसो राजस्व साधारण प्रशासन, साँवा फिर्ता र पेन्सन उपदानजस्ता प्रतिबद्ध खर्चमा केन्द्रित हुने स्थितिमा देखिन थाल्यो। बहदो सुरक्षा खर्च, कमजोर खर्च प्राथमिकीकरण, विस्तार हुँदै गएको पेन्सन एवम् सामाजिक सुरक्षा खर्च र अप्रभावकारी सार्वजनिक संस्थानका कारण प्रतबद्ध खर्च दायित्व धात्रै नसकिने गरी विस्तार भयो। यस प्रवृत्तिलाई तत्काल रोक्न सम्भव थिएन।

सरकारले नवौँ योजनादेखि सार्वजनिक खर्च विनियोजनका आधार स्थापना गर्ने र दशौँ योजनादेखि विकास कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्ने कार्य गर्दै आएको छ। तैपनि साधारण प्रशासन खर्च घटाउन सकिने स्थिति देखिएको छैन। सुधारका नीतिले तत्कालै नतिजा देखाउन सक्ने भरपर्दो स्थिति पनि छैन। आर्थिक क्रियाकलाप विस्तार हुन नसक्दा अतिरिक्त राजस्व परिचालन हुन सकेको छैन। सरकार जस्तो निकाय विकास निर्माणका कार्यमा लगानी नगरी साधारण प्रशासनमा सीमित रहेर बस्न सक्ने स्थिति पनि छैन। आधुनिक राज्य प्रणालीले परम्परागत कार्य मात्र गरेर भूमिका निर्वाह गरेर रहन सक्दैन। राज्यका विकासमूलक र लोककल्याणकारी दायित्व पनि छन्। जनताका अपेक्षा पनि बढ्दै गएका छन्।

साथै अन्तराष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय मञ्चहरूमा गरेको प्रतिबद्धताको दायित्वबाट पनि सरकार पर रहन सक्ने स्थिति छैन। जस्तो कि दिगो विकास लक्ष्य, सबैको लागि शिक्षा, महिला सशक्तीकरण, सबैको लागि दिगो उर्जा, शान्तिको लागि पूर्वाधार आदि। तर नेपालको बजेट संरचना विश्लेषण गर्दा वित्तीय दिगोपनाको प्रश्न निकै चुनौतीपूर्ण देखिन थालेको छ। विभिन्न अवधारणाअनुरूप साधन विनियोजन गर्नेपर्ने दायित्व, सरकारी संरचना विस्तारको प्रवृत्ति, धेरै आयोजनामा एकैचोटी हातहालन पर्ने बाध्यता र बहदो मुद्रास्फिर्तिका कारण राजस्वको तुलनामा खर्च बढ्दै गएको छ र विनियोजन कुशलता भने घट्टै छ। नेपालको सार्वजनिक खर्चमा "वाग्नर्स ल" राम्ररी लागू छ। राजनीतिक अस्थिरता र बजेट प्रतिको सतहीपन, गिर्दो खर्चक्षमता जस्ताका कारण पनि सरकारी सेवाको लागत संरचना प्रतिकूल बन्दै गएको छ।

चौथो सूचक, आन्तरिक साधन परिचालन र कुल सरकारी खर्चबीचको साधन अभाव पूरा गर्ने प्रमुख स्रोत बाह्य सहायता हो। नेपालको बजेट संरचनालाई बाह्य सहायताले योगदान गर्दै आएको तथ्य प्रत्येक आर्थिक वर्षमा प्रतिबद्ध खर्च बढ्दै गएपनि केही महत्त्वपूर्ण आयोजनाहरूमा हुँदै आएको विनियोजनबाट पुष्टि हुन्छ। अहिले पनि अनुदान, ऋण र प्राविधिक सहायता अन्तर्गत सैयौं (साना-ठूला) आयोजनामा विकास साझेदारी छ। विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक, युरोपीय सङ्घ, ग्लोबल फण्डजस्ता बहुराष्ट्रिय संस्था र बेलायत, जापान, भारत, अमेरिका र नर्वेजस्ता द्विपक्षीय सहयोग परिचालन हुँदै आएको छ। राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रमजस्ता निकाय सरकारी र बाह्य स्रोतबाट कार्यक्रम कार्यान्वयनको भूमिकामा पनि देखा पर्न थालेका छन्।

तर विकास साझेदारीको प्रवृत्ति भने परिवर्तन हुँदै गएको छ। पहिले सहायतामा अनुदान र द्विपक्षीय सहयोगको मात्रा अधिक हुने गर्दथ्यो तर अहिले बहुपक्षीय सहयोग र सहयोगमा ऋणको अंश बढ्दै गएको छ। कार्यक्रम सहयोगभन्दा प्राविधिक सहायता र सरकारी माध्यमभन्दा बाहिरबाट पनि सहयोग परिचालन हुन थालेको छ। केही केहीअघि औपचारिक रूपमा परिचालित सहायतामा अनुदानको अंश ५७, ऋण २४ र प्राविधिक सहायता १९ प्रतिशत देखिएको थियो। वार्षिक रूपमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको २.५ प्रतिशत जति रकम साँवा ब्याज भुक्तानीमा विनियोजन गर्नुपर्ने स्थिति देखिएको छ। यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने अल्पकालमा मात्र बाह्य सहायताले साधन अभाव पूरा गर्न योगदान दिन्छ, दीर्घकालमा होइन।

बाह्य सहायताले सरकारी घाटा व्यवस्थापनमा योगदान दिँदै आएपनि यसभित्र केही कमजोरीहरू देखिन थालेका छन्। पहिलो, सहयोग (अनुदान) बजेट प्रणाली र सरकारी माध्यमभन्दा बाहिरबाट परिचालन हुन थालेको छ। यसले राष्ट्रिय प्राथमिकतालाई उपेक्षा गर्दछ।

दोस्रो, सहायताको ठूलो अंश कार्यक्रम बाहिर (तालीम, सचेतना, गोष्ठी, सेमिनार आदि नरम क्षेत्र) मा उपयोग हुँदै आएको छ।

तेस्रो, प्राविधिक सहायता अध्ययन, प्रतिवेदनजस्ता कार्यमा केन्द्रित भएकाले माग सिर्जना (भोक जगाउन) मा योगदान गरेको छ, साधन अभाव पूरा गर्नमा केन्द्रित छैन।

चौथो, पछिल्ला समयमा अन्तराष्ट्रिय गैरसरकारी सङ्गठनमार्फत भएको सहायताले नेपाली समाजमा शदियौं देखि रहेको सामाजिक सहभाव बियोली विभेद र विग्रह ल्याउनमा पनि बल पुऱ्याउँदै छ।

पाँचौं, सहायतादायीहरू आफ्नै प्रतिबद्धता अनुरूप पनि सहायता दिइरहेका छैनन्। सहायता स्वैच्छिक विषय (दान ?) विषय बनाइरहेका छन्।

छैठौं, सहायताले आन्तरिक सुशासन र उत्तरदायित्व प्रणालीलाई सहयोग गर्न सकेको छैन।

सातौं, सहायतामार्फत स्वीकार गरिएका शर्तबन्धनहरू र हाम्रै संस्थागत क्षमताका कारण सहायताको

गुणस्तर पनि खस्कदो छ।

र, आठौँ, अग्रेससमार्फत परिचालन हुँदै आएको सहायताले नेपालको राष्ट्रिय हित र शासकीय प्रणालीको सदृढीकरणभन्दा यसको विपरीत कार्यमा उपयोग समेत हुन थालेको छ।

नवौँ, कतिपय द्विपक्षीय सहयोग उनीहरूकै चाखका लागि लिनु परेको छ र उनीहरूकै सहजतामा खर्च भैरहेको छ। यसर्थ नेपालको बजेट प्रणालीमा वैदेशिक सहायताले सैद्धान्तिक आशयअनुरूप योगदान दिएको छैन भन्न सकिन्छ।

योजनाबद्ध विकासको लामो यात्रामा धेरै विज्ञता भएका भनिएका अर्थमन्त्री/अर्थशास्त्री र राजनीतिक त्याग तपस्या भएका भनिएका नेताहरूको क्षमता आजको अवस्थासम्म आइपुग्नमा देखिएको छ। जेजस्ता तर्क गरिएपनि वास्तविकता अहिलेको अवस्था हो। कुशलता न आन्तरिक स्रोत क्षमता विस्तार गर्नमा देखियो न बाह्य स्रोतलाई नियमन गर्न सम्म नै सकेको देखियो। यसको विपरीतमा बाह्य साधनलाई बेथिति बसाउन र आन्तरिक साधन वितरण होडमा उपयोग गरियो। यस्ता पृष्ठ कारण र तथ्यले राजस्व परिचालनमा दीर्घकालीन सोचसाथ अघि बढ्नुपर्ने माग गरिरहेको छ।

आर्थिक वृद्धिका लागि प्रभावकारी स्रोत परिचालन आवश्यक छ भने स्रोत परिचालनका लागि आर्थिक वृद्धिले आधारशर्तका रूपमा काम गर्दछ। आर्थिक वृद्धि आर्थिक गतिविधि विस्तारको परिणाम हो। त्यसैपनि सुस्त आर्थिक गतिविधि र न्यून आर्थिक वृद्धि भएको नेपाली अर्थतन्त्र कोभिड महामारीपछि झनै थलिएको छ। गत आर्थिक वर्ष आर्थिक वृद्धि २.१२ प्रतिशतले ऋणात्मक रहन पुग्यो। सङ्घीय सञ्चित कोष गत चार वर्षदेखि ऋणात्मक बचतमा छ, अहिले यो रु १४७ अर्बजतिमा ओर्लिएको।

नेपाली अर्थतन्त्रको लागत संरचना सम्भावनाका बावजुद पनि घट्न सकिरहेको छैन, विपरीतमा बढिरहेको छ। तेहौँ योजना तर्जुमाका समयमा सीमान्त पूजी उत्पादन अनुपात ५.२:१ थियो र त्यसलाई योजना अवधिमा ४.२:१ मा झार्ने भनिएको थियो। तेहौँ र चौधौँ योजना सम्पन्नपछि आर्थिक समृद्धिको महाकाङ्क्षी अभिष्टसाथ जारी भएको पन्ध्रौँ योजनाले पनि त्यही भनेको छ, सीमान्त पूँजी लगानी उत्पादन अनुपात ५.२:१ बाट योजना अवधिमा ४.९०:१ मा झार्ने भनिएकोमा सो हासिल भएन। चालू आवधिक योजनामा ४.७७:१ कायम गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। यसले हाम्रो आर्थिक विकासको सुस्त गति अनि प्रवृत्तिलाई सङ्केत गर्दछ।

तेहौँ योजनादेखि उच्च, फराकिलो (विस्तृत) र समावेशी आर्थिक वृद्धिको लक्ष्य स्थापना गरियो। तर नेपालको आर्थिक वृद्धि उच्च त रहेन नै, फराकिलो र समावेशी पनि भएन। ८६ प्रतिशत आर्थिक गतिविधि ६ प्रमुख औद्योगिक कोरिडोरमा हुन्छ, त्यस्तै आर्थिक क्रियाकलापको समावेशीकरण पनि सकारात्मक छैन। मोफासलका अन्य स्थानको सम्भावना उपयोग नै भएको छैन। अर्थतन्त्रका क्षेत्रहरूको आर्थिक वृद्धिमा समावेशी संलग्नता छैन। कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि क्षेत्रको २४.०९,

उद्योगको १३.५ र बाँकी सेवा क्षेत्रको ६२.४१ प्रतिशत अंश छ, तर यो अनुपात उत्पादकत्वको आधार हेर्दा समावेशी भन्न सकिने अवस्था छैन। कुल गार्हस्थ उत्पादनको आकार पनि सानो (रु ५७०० अर्बजति) छ। प्रदेशगत रूपमा हेर्दा बागमती प्रदेशले ३७.६ प्रतिशत हिस्सा ओगट्छ, अन्य प्रदेश झनै संभावनाका क्षेत्र हुन्। आर्थिक उत्पादनका पूर्वाधारहरू भने विकास भएका छन्। वित्तीय पहुँच बढेको छ (९३.१ प्रतिशत), भौतिक पूर्वाधार पहुँच पनि बढेको छ, इन्टरनेट पहुँच (८३ प्रतिशत) बढेर फिन्टेक प्रविधि उपयोग गर्न सकिने स्थिति बनेको छ तर त्यसको प्रभाव आर्थिक गतिविधि चलायनमान गराउन भएको छैन। आर्थिक गतिविधि निकै सुस्त छ।

कुल गार्हस्थ उत्पादनमा राजस्वको योगदान बढेर गएको छ तर यसबाट सन्तोष मात्र सकिने अवस्था पनि छैन भने पहिलो त अर्थतन्त्रको आकार नै सानो छ, दोस्रो राजस्वको आधार आयात र उपभोग हो, उत्पादन र आय होइन। कुल राष्ट्रिय आयमा उपभोगको अंश ९३.६ प्रतिशत छ। यसको अर्थ कुनै आयहीन मजदुरले दिनभरि कमाएको त्यही दिन गर्जो टार्न मात्र पुन्याउँछ भने जस्तो हो।

अहिलेको आर्थिक अवस्था, वित्तीय अवस्था, स्रोत परिचालनको स्थिति लगातारको नीति असफलताको परिणाम हो। परीक्षण र प्रयोग अनि सतही व्यवस्थापनको परिणाम हो। यो आर्थिक नीतिशिल्पीहरूबाट अर्थतन्त्र र यस पुस्ता अनि आफ्ना सन्ततिमाथि गरिएको अन्याय हो।

उपसंहार

उल्लिखित तथ्यले आक्रामक राजस्व व्यवस्थापनको माग गर्दछ। किनकी अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन र राज्यकोषको आयतन बढाइ सर्वसाधारणलाई सेवा दिनुपर्ने बाध्यात्मक अवस्था छ। अल्पविकसित मुलुकका लागि यो दोहोरो असजिलोपनालाई सम्बोधन गर्ने काम निकै चुनौतीपूर्ण छ तर नगरी धर छैन। अर्थतन्त्रका संरचना तत्काल परिवर्तन गर्न सकिदैन। नीति कार्यक्रमका माध्यमबाट अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाएर नै राज्यलाई आवश्यक हुने स्रोत प्राप्तिको दिगो बाटो समाउन सकिन्छ। यसो गर्न सरकार सहजकर्ता हो, अर्थ मन्त्रालय, योजना आयोग र केन्द्रीय मौद्रिक निकायका रूपमा रहेको नेपाल राष्ट्र बैंक नीतिशिल्पी हुन्। वित्त नीति, मौद्रिक नीति लगायत अन्य क्षेत्रगत आर्थिक नीति सो प्राप्त गर्ने माध्यम हुन्। तर राजनीतिक र कर्मचारीतन्त्रीय सहजतामा मात्रै लिइँदै गएमा स्रोत व्यवस्थापन झनै सङ्कटापन्न हुँदै जानेछ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- बजेट वक्तव्य, २०८१
- आर्थिक सर्वेक्षण, २०८१
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वित्तीय प्रतिवेदनहरू
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको वेबसाइट

वित्तीय सङ्घीयताको सन्दर्भमा: स्थानीय तहको राजस्व परिचालन - पूर्ण चन्द्र भट्टराई^१

१. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले नेपालको शासन प्रणालीमा आमूल परिवर्तन गरी सङ्घीय शासन प्रणालीको अवलम्बन गरेको छ। नेपालको शासकीय परम्परामा यो युगान्तकारी राजनीतिक र प्रशासनिक रूपान्तरण हो। संविधानले नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ। यी तीनै तहका सरकारको एकल र साझा अधिकारको सूची पनि संविधानले नै तोकेको छ। अनुसूची- ८ ले स्थानीय तहलाई स्थानीय आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार र वातावरणीय सेवा र तिनको व्यवस्थापनको अधिकार दिनुका साथै केही अर्ध-न्यायिक प्रकारका अधिकार पनि प्रदान गरेको छ। यसबाट संविधानले स्थानीय तहलाई नागरिकको नजिकको सरकारका रूपमा स्थापित गर्न खोजेको स्पष्ट हुन्छ।

सङ्घीयताका तीन पाटामध्ये वित्तीय सङ्घीयता एक महत्त्वपूर्ण पक्ष हो जसमा वित्तीय अधिकार र जिम्मेवारीलाई सरकारका विभिन्न तहहरूबीच एकआपसमा बाँडफाँट गर्ने गरिएको हुन्छ। वित्तीय सङ्घीयताको एक महत्त्वपूर्ण स्तम्भका रूपमा राजस्व अधिकार (Revenue Assignment) रहेको हुन्छ। यसले सरकारका तहहरूलाई आ-आफ्नो जिम्मेवारीअनुसारको कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक पर्ने रकम उठाउने सम्बन्धमा कानून बनाउने, कर लगाउने र सङ्कलन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको हुन्छ। यस पक्षलाई नेपालको संविधानले अधिकार बाँडफाँटका माध्यमबाट तीन तहका सरकारलाई राजस्व अधिकारको प्रदान गरेको छ।

२. स्थानीय करका सिद्धान्त^२

स्थानीय करसम्बन्धी केही विशेष सिद्धान्त रहेका छन्। यसमा करको आधारको स्थानीयकरण, करको भार स्थानीय सरकारको सीमाभित्र सीमित हुनुपर्ने, स्वायत्तता, उत्तरदायित्व, हितको सन्तुलन र कर क्षमतालगायत पर्छन् जसलाई संक्षेपमा यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ-

- (क) **कराधारको स्थानीयकरण:** स्थानीय करको आधार स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्रै हुनुपर्छ। घरजग्गाजस्तो अचल सम्पत्तिमा करको आधार स्थानीय सरकारको क्षेत्रभित्र रहन्छ। त्यसैले यस्तो कर स्थानीय तहमा लगाउनु उपयुक्त हुन्छ। घरजग्गाजस्तो स्थिर सम्पत्ति एक ठाउँबाट अर्को ठाउँ सार्न सकिँदैन। त्यसैले घरजग्गा तथा सम्पत्तिमा आधारित कर स्थानीय तहमा लगाउनु राम्रो मानिन्छ। स्थानीय सरकारले आफूले दिएको सेवा उपभोग गर्ने जनताबाट

^१ लेखक पूर्ण चन्द्र भट्टराई नेपाल सरकारका पूर्व सचिव हुनुहुन्छ।

^२ यो खण्ड श्री रूप खड्काको सेतो पाटीमा प्रकाशित असार १३, २०७९, "स्थानीय करबारे जनप्रतिनिधिरूले थाहा पाउनुपर्ने ८ कुरा" मा आधारित रहेको छ। <https://www.setopati.com/opinion/275181>

मात्र कर उठाउनुपर्छ। आफ्नो अधिकार क्षेत्रबाहिरका जनतामाथि कर लगाउनु हुँदैन भन्ने मान्यता कराधारका स्थानीयकरण सिद्धान्तले राख्दछ। स्थानीय सरकारले गरेको लगानीबाट स्थानीय सम्पत्तिको मूल्य बढ्ने र पेसा, व्यवसाय फस्टाउने हुँदा स्थानीय सरकारको लगानीबाट सिर्जना भएका आर्थिक क्रियाकलापसँग स्थानीय करलाई आबद्ध गर्नुपर्ने कुरातर्फ यस सिद्धान्तले इंगित गर्छ।

- (ख) **स्वायत्तता:** स्थानीय करसम्बन्धी अर्को सिद्धान्त स्वायत्तताको सिद्धान्त हो। स्थानीय कर प्रणाली स्थानीय सरकारको वित्तीय स्वायत्तता प्रोत्साहन गर्ने किसिमको हुनुपर्छ। स्थानीय सरकारहरूले आन्तरिक आय अधिकारअन्तर्गतका कर तथा गैरकरका आधारहरू तय गर्ने, दर निर्धारण गर्ने, उठाउने र उठाइएको रकम आफ्नो संवैधानिक जिम्मेवारीअनुरूप स्वतन्त्रतापूर्वक परिचालन गर्ने स्वायत्तता हुन्छन् भन्ने मान्यता यस सिद्धान्तले राख्दछ।
- (ग) **उत्तरदायित्व:** स्थानीय करको अर्को सिद्धान्त उत्तरदायित्वको सिद्धान्त हो। स्थानीय कर प्रणालीले स्थानीय सरकारलाई आफ्ना नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाउनसघाउनुपर्छ। यसका लागि स्थानीय जनताले आफूले तिरेको करको भार थाहा पाउनुपर्छ। यसो भए उनीहरू आफूले तिरेको कर स्थानीय सरकारले सदुपयोग गर्छ कि गदैन भनेर सचेत हुन्छन्, निगरानी राख्दछन् र साधन स्रोतको दुरुपयोग गरे विरोध गर्छन् जसले स्थानीय सरकारलाई आफ्ना नागरिकप्रति जवाफदेही बन्न मद्दत गर्छ। यस्तो स्थिति घरजग्गाजस्तो सम्पत्तिमा लाग्ने करले सिर्जना गर्ने हुँदा यस्ता कर स्थानीय तहमा लगाउन उपयुक्त हुन्छ भन्ने मान्यता छ।
- (घ) **हितको सन्तुलन:** हितको सन्तुलन स्थानीय करको अर्को सिद्धान्त हो। स्थानीय कर प्रणालीले बहुसङ्ख्यक स्थानीय जनताको हितलाई विचार गर्नुपर्छ भन्नेमा जोड दिन्छ। करको भार सीमित क्षेत्रमा मात्र परे ती सीमित क्षेत्रका व्यक्ति मात्र स्थानीय सरकारसँग बढी सम्बन्धित हुन्छन्। यसले स्थानीय सरकारका निर्णय तिनको स्वार्थ पूर्ति हुने किसिमले प्रभावित हुन सक्छन् र अरूको हितको वास्ता नगरिन सक्छ। यसैले स्थानीय करले बहुसङ्ख्यक स्थानीय जनता समेट्न सक्नुपर्छ। त्यसो भए जनताले स्थानीय विकासमा आफू पनि सहभागी भएको महसुस गर्छन्। प्रजातान्त्रिक संसारमा बहुसङ्ख्यक स्थानीय बासिन्दालाई कुनै न कुनै रूपमा स्थानीय सरकारसँग आबद्ध गराउनुपर्ने मान्यता हुन्छ। त्यसैले यस किसिमको विस्तृत आधार भएको कर प्रणाली अँगाल्न आवश्यक छ।
- (ङ) **तिर्न सक्ने क्षमता (Ability to pay) र फाइदाको सिद्धान्त (Benefit Principle):** स्थानीय करको सम्बन्धमा विश्वव्यापी रूपमा प्रचलित अर्को सिद्धान्त तिर्न सक्ने क्षमता र फाइदाको सिद्धान्त हो। यसलाई स्थानीय करको सङ्कलनको प्रमुख आधारका रूपमा अङ्गीकार गरिएको छ।^३ करको तिर्न सक्ने क्षमताको सिद्धान्तले कर त्योसँग मात्र लिनु जसले तिर्न सक्दछ भन्ने

^३ प्रदेश तथा स्थानीय करसम्बन्धी सुझाव प्रतिवेदन, २०७५ असोज, अर्थ मन्त्रालय

गर्दछ। यस सिद्धान्तले आयको समतामूलक वितरणका लागि बढी आमदानी गर्नेसँग बढी कर र कम आमदानी हुनेसँग कम कर लिनुपर्छ भन्ने गर्दछ। समान अवस्था भएका सबै व्यक्तिमा करको भार समान हुनुपर्ने, स्थानीय कर लचिलो पनि हुनुपर्ने हुन्छ जसको अर्थ आर्थिक गतिविधि वृद्धि भएअनुसार कर राजस्व स्वतः बढ्दै जाने हुनुपर्छ।

करको लाभको सिद्धान्त (Benefit Principle) ले करको उपयोग जनताले फाइदा पाउने गरी गर्नुपर्छ भन्ने गर्दछ। कर अनिवार्य भुक्तानी भए तापनि करको उपयोग सार्वजनिक लाभको निमित्त हुनुपर्छ। कर तिर्नु जनताको कर्तव्य हो भने सो करबाट गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्नु स्थानीय सरकारको जिम्मेवारी हो। यस सिद्धान्तले कर तिरेबापत सर्वसाधारण जनताले सार्वजनिक क्षेत्रबाट लाभसमेत प्राप्त गर्नुपर्छ भन्ने विषयलाई महत्त्व दिने गर्दछ।

यिनै सिद्धान्तअनुसार स्थानीय सरकारले घरजग्गाजस्ता सम्पत्ति, घरबहालजस्तो आय, मनोरञ्जन, विज्ञापनजस्ता सेवा तथा स्थानीय व्यवसायलाई आधार मानेर स्थानीय कर लगाउने प्रचलन छ। केही मुलुकहरूले सवारी साधन कर, स्थानीय उत्पादनको बिक्री वा निकासी कर, व्यवसाय करजस्ता अधिकारहरू पनि स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको पाइन्छ। नेपालमा स्थानीय तहहरूलाई प्राप्त कर राजस्व अधिकारमा यी अधिकांश विषय क्षेत्रहरू समेटिएका छन्।

३. स्थानीय तहका वित्तीय स्रोत

स्थानीय सरकारलाई विभिन्न जिम्मेवारी दिइएको हुन्छ। त्यो जिम्मेवारी पूरा गर्न वित्तीय साधन चाहिन्छ। स्थानीय तहहरूले संविधानले प्रदान गरेको कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न वित्तीय स्रोत साधन व्यवस्थापनको पक्ष महत्त्वपूर्ण रहन्छ। यसका लागि संविधानले स्थानीय तहलाई राजस्व स्रोतको बाँडफाँट, चार प्रकारका अनुदान, राजस्व अधिकार र ऋण लिन सक्नेसम्मका वित्तीय अधिकारहरू प्रदान गरेको छ। यसैअनुसार अन्तरसरकार वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहले वित्तीय समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानका साथै नेपाल सरकारबाट मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकमको बाँडफाँट एवं प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट रकमसमेत प्राप्त हुने व्यवस्था गरेको छ। उपरोक्त स्रोतहरूमध्ये वित्तीय समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम र आन्तरिक आयको रकम स्थानीय तहले आफ्नो संवैधानिक जिम्मेवारीअनुरूप परिचालन गर्न सक्दछ भने अन्य अनुदानहरू सर्तसहित र परियोजनामा आधारित हुने गर्दछन्। स्थानीय कर सङ्कलनमा स्थानीय तहले स्वायत्तता प्राप्त गरेको हुन्छ, जसमा करको आधार तय गर्ने, करको दर निर्धारण गर्ने, कर उठाउने, उठाइएको कर खर्च गर्ने र खर्च गरेर बाँकी रहेको कर रकम अर्को आर्थिक वर्षका लागि सञ्चित गर्न पाउनेजस्ता विषयहरू पर्छन्।

स्थानीय तह आफ्नो संवैधानिक जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक वित्तीय साधन जुटाउने महत्त्वपूर्ण र

प्राथमिक स्रोत नै स्थानीय कर तथा सेवा शुल्क हुन्। स्थानीय तहलाई वित्तीय साधन जुटाउने महत्त्वपूर्ण स्रोतका रूपमा संविधानले निश्चित कराधिकार प्रदान गरेको छ। यसैले विश्वव्यापी रूपमा नै स्थानीय करको प्रचलन बढ्दो क्रममा छ। स्थानीय करले स्थानीय सेवा प्रवाहमा सकारात्मक योगदान गर्ने भएकाले पनि अधिकार निक्षेपणसँगै स्थानीय कर तथा राजस्व अधिकार बढ्दै गएको पाइन्छ।

४. स्थानीय तहको राजस्व अधिकार

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई विभिन्न १२ किसिमका कर र गैरकर राजस्व उठाउने अधिकार प्रदान गरेको छ। जसमा स्थानीय करका रूपमा सम्पत्ति कर, घरबहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर रहेको छ। यसका अतिरिक्त सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमि कर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत सङ्कलनसमेत स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमा पर्दछन्। संविधानको धारा २२८ ले अनुसूची-८ मा उल्लिखित क्षेत्राधिकारमा कानूनमार्फत कर लगाउने अधिकार प्रदान गरेको छ।

उल्लिखित संवैधानिक अधिकारको अधीनमा रहेर स्थानीय तहका राजस्व अधिकारलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको आन्तरिक स्रोतका रूपमा सम्पत्ति कर, भूमि कर, घरजग्गा बहाल कर, व्यवसाय कर, बहाल बितौरी शुल्क, पार्किङ शुल्क, जडीबुटी, कवाडी र जीवजन्तु कर, सेवा शुल्क, नदीजन्य पदार्थ एवं दहत्तर बहत्तरलगायतका वस्तुको बिक्री र सामुदायिक वनको आयलाई स्थानीय तहको राजस्वका रूपमा स्थापित गरेको छ। यसै आधारमा स्थानीय तहले कानून बनाई कर, शुल्क, सेवा शुल्क र दस्तुरहरू सङ्कलन गर्दछ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले दोहोरो अधिकार क्षेत्रभित्रका वित्तीय अधिकारहरू सवारी साधन कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन करमा एकल कर प्रशासन प्रणाली लागू गरी स्थानीय तह र प्रदेशकाबीच करका दर निर्धारण, कर सङ्कलन र बाँडफाँटको व्यवस्था गरेको छ।

५. स्थानीय स्वायत्तताको आधार: आन्तरिक स्रोतको परिचालन

राजस्व अधिकारले स्थानीय तहलाई आफ्नो संविधानप्रदत्त अधिकारहरूको प्रयोग गर्न वित्तीय सक्षमता प्रदान गर्दछ। यसैले वित्तीय सङ्घीयताका चार स्तम्भ: कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्व अधिकारको बाँडफाँट, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र सार्वजनिक ऋण अधिकारमध्ये राजस्व अधिकारलाई विशेष महत्त्वका साथ हेर्ने गरिन्छ। स्थानीय कर तथा गैरकर अधिकारलाई स्थानीय तहको आन्तरिक स्रोत (Own Source Revenue-OSR) का रूपमा बुझ्ने गरिन्छ।

- (क) **स्थानीय कर र सेवा प्रवाह:** स्थानीय तहहरूले जति राम्रोसँग आफ्नो आन्तरिक स्रोत सङ्कलन र परिचालन गर्दछन् त्यति नै राम्रोसँग स्थानीय सेवा प्रवाह गर्न सक्दछन्, आफ्ना नागरिकहरूको

सामाजिक-आर्थिक विकासमा काम गर्ने अवसर झनै फराकिलो बन्दै जान्छ। कर सङ्कलनबापत स्थानीय सरकारले मतदातालाई बढी सुविधा दिन प्रयास गर्ने र यस्तो करबाट सञ्चालित आयोजनाहरूबाट करदाताले प्रत्यक्ष फाइदा पाउने हुँदा जनतामा स्थानीय सरकारले लगाएका करप्रति सहभागिता बढी हुने सम्भावना रहन्छ। यसबाट स्थानीय सरकारबीच प्रतिस्पर्धा भई जनताले प्रभावकारी सेवा पाउँछन् भन्ने मान्यता छ।^४

- (ख) **वित्तीय स्वायत्तता:** कर अधिकारको विषय स्थानीय तहको हकमा स्थानीय स्वायत्ततासँग जोडिएको छ। स्थानीय सरकारले आफ्नो राजनीतिक र प्रशासनिक स्वायत्तताको वास्तविक उपयोग गर्नका लागि वित्तीय सबलता जरूरी हुन्छ। सक्षम स्थानीय तहहरूले आफूलाई प्राप्त कर अधिकार जनतालाई मर्का नपर्ने गरी प्रयोग गर्दछन्। वित्तीय साधन र कोषलाई अस्वीकार गरियो भने, वित्तीय सङ्घीयता प्रभावहीन हुने मात्र होइन, यसको औचित्यमाथि नै प्रश्न उठ्दछ। यसैले आन्तरिक आय परिचालनले उनीहरूको वित्तीय स्वायत्तता बढाउन मद्दत गर्ने हुन्छ।
- (ग) **विकास आयोजना कार्यान्वयन:** स्थानीय तहका सरकारहरूलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन तथा विभिन्न कानूनहरूले करिब ४ सय किसिमका कामहरू सुम्पिएको छ, जसमा स्थानीय सुशासन, सेवा प्रवाह र स्थानीयस्तरका विकास निर्माणसम्बन्धी कामहरू निकै महत्त्वपूर्ण छन्। यस्ता कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि स्थानीय करबाट स्रोतको आवश्यकता परिपूर्तिमा सहयोग पुग्ने हुन्छ। यसैगरी परियोजनामा आधारित अनुदानका लागि समेत स्थानीय तहले समायोजन (Matching) रकम विनियोजन गर्नुपर्ने हुन्छ जसका लागि पनि आन्तरिक स्रोत आवश्यक पर्दछ।
- (घ) **वित्तीय उत्तरदायित्वको अभिवृद्धि:** सार्वजनिक रकम खर्च गर्ने सरकारलाई नै त्यस्तो रकम सङ्कलन गर्न जिम्मेवारी प्रदान गर्दा आफूले तिरेको कर कसरी प्रयोग भइरहेको छ ? भन्नेमा नागरिक सरोकार र निगरानी बढ्न जान्छ। राजस्वको प्रयोग, स्थानीय सरकारको कार्यसञ्चालन, निर्णय, सेवाको गुणस्तर आदिका सन्दर्भमा नागरिकले आफ्ना निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गरिरहेका हुन्छन्। जसले स्थानीय सरकारलाई नागरिक/करदाताप्रति जवाफदेहिता बढ्ने हुन्छ।

६. आन्तरिक आयको अवस्था

संविधान र कानूनद्वारा स्थानीय तहलाई प्राप्त आन्तरिक आयका स्रोतहरू निकै महत्त्वपूर्ण छन्। स्थानीय तहमा खर्चको आवश्यकता र स्रोत परिचालन क्षमताबीच ठूलो अन्तर/खाडल (fiscal gap) रहेको छ। यस्तो अन्तर घटाउन स्थानीय तहहरूले आन्तरिक आय वृद्धिमा ध्यान दिनुपर्दछ। तथापि स्थानीय तहको एक कार्यकाल समाप्त भइसकेको अवस्थामा समेत आन्तरिक स्रोतको सङ्कलन अपेक्षित मात्रमा बढ्न सकिरहेको छैन। आ.व. २०७७/७८ मा हाल स्थानीय तहहरूको खर्चमा आन्तरिक स्रोतको

^४ श्री रूप खड्का "स्थानीय करबारे जनप्रतिनिधिहरूले थाहा पाउनुपर्ने ८ कुरा "सेतो पाटी" असार १३, २०७९

हिस्सा करिव १३% मात्र रहेकामा आ.व. २०७९/८० मा यो घटेर ६.१ प्रतिशतमा झरेको छ। आ.व. २०७९/८० मा स्थानीय तहहरूको खर्च ४ खर्ब ५३ अर्ब ८० करोडमा आन्तरिक आय २७ अर्ब ८५ करोडमात्र रहेको छ जुन कुल खर्चको ६.१ प्रतिशत हो।^४ स्थानीय तहको आन्तरिक आय कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको ०.६ प्रतिशत जति मात्रै रहेको छ भने आन्तरिक आय वृद्धिको गति पनि वार्षिक ५ प्रतिशतको सुस्त गतिमा रहेको छ। अधिकांश पहाडी तथा हिमाली क्षेत्रका स्थानीय तहको आन्तरिक आय अत्यन्तै न्यून छ।

तालिका नं. १ स्थानीय तहको खर्चमा आन्तरिक आयको अवस्था (दस लाखमा)						
आर्थिक वर्ष	राजस्व			कुल राजस्वमा आन्तरिक आय (OSR) को हिस्सा (%)	स्थानीय तहको कुल खर्च (LGs Total expenditure)	कुल खर्चमा आन्तरिक आयको हिस्सा (Share of OSR in total expenditure %)
	राजस्व बाँडफाँट आय	आन्तरिक आय (OSR)	कुल राजस्व आय			
२०७७/७८ (२०२०/२१)*	७३४००.००	५०९३८.६६	१२४,३३८.६६	४१	३९१४३६.२८	१३
२०७८/७९ (२०२१/२२)*	९३५२२.६८	३७६७९.३२	१३११९४	२८.७१	४२४९६९.३९	८.८६
२०७९/८० (२०२२/२३)**	८३०५१.४६	२७८५२.०३	११०९०३.५	२५.११	४५३८१७.७	६.१

Sources: * FCGO - Consolidated Financial Statement 2020/21, 2021/22 FCGO and **MoF/FCGO 2024:Income and expenditure of LG, 2022/23) Economic Survey 2079/80 (2022/23);

सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन गरेका अन्य मुलुकको तुलनामा नेपालका स्थानीय तहहरूको आन्तरिक आयको हिस्सा अत्यन्तै न्यून र वित्तीय हस्तान्तरणमा निर्भरता उच्च रहेको छ। कतिपय मुलुकहरूका स्थानीय तह आफ्नो आवश्यकताको ठूलो हिस्सा आफैँ सङ्कलन गर्न सक्षम रहेका छन्, दक्षिण अफ्रिकाका स्थानीय सरकारले खर्चको ९० प्रतिशत, क्यानडाले ६० प्रतिशत आन्तरिक स्रोतबाट नै जुटाउने गरेका छन्।^५ अष्ट्रेलियाका स्थानीय तहले आफ्नो औसत खर्चको ९०% आन्तरिक स्रोतबाट (२०१४-१५) सङ्कलन गर्दछन्।^६ विश्वव्यापी आन्तरिक आय सुदृढ हुँदै जाँदा स्थानीय सरकारहरूको

^४ स्थानीय तहको खर्चको विवरण आ.व. २०७९/८० मलेनिका २०८०

^५ Financing Local Government, "Revenue Sources for Local Government"- Nick Devas

^६ The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism page- 19

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणप्रतिको निर्भरता कम हुँदै जान्छ। विकसित मुलुकको तुलनामा विकासोन्मुख/अल्पविकसित मुलुहरूमा स्थानीय तहको आन्तरिक आयको अंश तुलनात्मक रूपमा न्यून रहने भए तापनि नेपालमा स्थानीय तहले प्राप्त गरेका कर तथा गैरकर अधिकारका सन्दर्भमा यसमा सुधारका प्रशस्त सम्भावनाहरू रहेका छन्।

७. सवाल

स्थानीय तहको राजस्व अधिकारको तुलनामा सङ्कलनको आकार निकै कमजोर छ। स्थानीय तहलाई प्राप्त राजस्व अधिकार र सम्भावनाका बावजुद किन अपेक्षित रूपमा आन्तरिक आय सङ्कलन हुन सकेको छैन ? भन्ने विषय मुख्य सवाल बनेको छ। स्थानीय तहहरू आफ्नो राजस्व अधिकार र यसले सृजना गर्ने स्वायत्तताको अभ्यासका बारेमा जानकारी नभएका होइनन्। तर पनि राजस्व परिचालनमा अपेक्षित सुधार आउन सकिरहेको छैन। स्थानीय कर तथा शुल्कका बारेमा नागरिकमा पनि खासै सकारात्मकता बढ्न सकेको छैन।

८. समस्या

सङ्घीय प्रणालीमा तहगत सरकारहरूका बीच कामको बाँडफाँट अनुसारका कार्यहरू सम्पादन गर्न राजस्व अधिकारको बाँडफाँट हुने गर्दछ। संविधानको अनुसूची ८ अनुसार स्थानीय तहको राजस्व अधिकार प्रचलनमा निम्न प्रमुख समस्याहरू देखिएका छन् -

(क) **नीति तथा कानून:** कर लगाउँदा कानुनी व्यवस्था गर्नु अनिवार्य हुन्छ। स्थानीय तहहरूले करसम्बन्धी व्यवस्था र हेरफेर आर्थिक ऐनबाट नै गर्नुपर्ने हुन्छ। आन्तरिक आयसम्बन्धी व्यवस्थापनका लागि नियमावली र कार्यविधिहरू आवश्यक पर्दछ। स्थानीय तहहरूले आर्थिक विधेयक तर्जुमा गर्दा करका विषयमा प्रस्ट नगर्ने, पछि कार्यपालिकाबाट निर्णय गरेर मिलाउन खोज्ने, नियम/ कार्यविधिहरू नबनाउँदा कर प्रशासन व्यवस्थित हुन नसकी अपेक्षित राजस्व प्राप्त हुन सकिरहेको छैन। यससम्बन्धी प्राविधिक ज्ञानको पनि अभाव रहेको छ। कतिपय स्थानीय तहहरूको समयमा सभा नै नहुँदा करसम्बन्धी सालबसाली कानूनहरू स्वीकृत हुन नसकेका कारण समस्याहरू देखिने गरेका छन्।

(ख) **कमजोर संस्थागत क्षमता:** स्थानीय तहको राजस्व प्रशासन गर्ने मुख्य जिम्मेवारी राजस्व शाखा/महाशाखामा रहेको हुन्छ। तर अधिकांश तहमा राजस्व हेर्ने संरचना निकै कमजोर र ओझेलमा छ। केही स्थानीय तहमा राजस्व शाखा हेर्ने पूर्णकालिक कर्मचारी नहुने, अन्य कुनै शाखासहित राजस्वको जिम्मेवारी दिने गरेको पाइन्छ। धेरैजसो स्थानीय तहमा राजस्व शाखा पैसा बुझेर रसिद काट्ने काममा मात्र सीमित रहेका छन्। राजस्वसम्बन्धी लगत सङ्कलन र परिमार्जन गरी डाटाबेस निर्माण, नक्साङ्कन, अनलाइन भुक्तानीको व्यवस्था, करदाता शिक्षा, सूचना प्रविधिका उपकरण, वडासम्म विद्युतीय सञ्जालीकरण, तालिम तथा क्षमता विकास आदिमा आवश्यक स्रोत विनियोजनले प्राथमिकता पाउन सकेको छैन।

राजस्वको आधारहरूको पहिचान, चुहावट नियन्त्रण, बक्यौता असुली, कानूनी तथा नीतिगत सुधारमा केन्द्रित हुन सकेका छैनन्। आन्तरिक आयका दरको वस्तुपरक विश्लेषण र दायरा विस्तारमा खासै प्रयास हुन सकिरहेको छैन। आन्तरिक आय अनुमान र राजस्व सङ्कलनका बीच ठूलो अन्तर (Gap) रहेको छ। थप स्रोत परिचालन हुन सक्ने क्षेत्रका लागि के कस्ता प्रवर्द्धनात्मक कार्य गर्ने भन्ने योजना तथा कार्यक्रमको पनि कमी छ।

(ग) **राजस्व परामर्श समितिको क्रियाशीलतामा कमी:** स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले नीति, कानून, राजस्वको स्रोत, दर, दायराजस्ता विषयमा परामर्शका लागि स्थायी संरचनाका रूपमा राजस्व परामर्श समितिको व्यवस्था गरेको छ। तर आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाहमा समितिको खासै ध्यान पुग्न सकेको छैन। धेरैजसो अध्ययन, विश्लेषण र सम्भाव्यताको पहिचान गरी स्थानीय कर तथा गैरकरका विषयमा परामर्श दिनेभन्दा हल्काफुल्का सिफारिस गरी कर्मकाण्डी भूमिकामा रमाइरहेका छन्। अझ वार्षिक बजेटलाई अन्तिम स्वरूप दिने चरणमा मात्र राजस्व परामर्श समितिको सिफारिस गर्ने अभ्यासले बढावा पाइरहेको छ। राजस्व परामर्श समितिको क्षमता र प्रभावकारिता कमजोर छ।

(घ) **आन्तरिक आयका विषयमा जनप्रतिनिधिहरूमा उदासीनता:** जनप्रतिनिधिविना कर लगाउने र उठाउने नपाउने (No taxation without representation) सिद्धान्तले कर लगाउने वा नलगाउने, करको आधार र दर कसरी निर्धारण गर्ने विषय निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले निर्धारण गर्ने विषय हो भन्ने मान्यता राख्दछ। यसै सिद्धान्तका आधारमा करसम्बन्धी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्नेमा धेरैजसो स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूका बीच करारोपणका विषय त्यति रुचिकर हुने गरेको पाइँदैन। निर्वाचित प्रतिनिधिहरूमा करसम्बन्धी विषय आफ्नो राजनीतिक लोकप्रियतासँग जोडिने र करका दर बढाउँदा मतदाताले अर्को चुनावमा हराइदिन सक्छन् भन्ने भावना गहिरोसँग बसेको पाइन्छ। मतदातालाई बुझाउने र व्यवस्थापन गर्ने राजनीतिक इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धताको कमीले धेरै स्थानीय सरकारहरूमा आन्तरिक आयमा सुधारभन्दा न्यून करका विषयले नै प्राथमिकता पाउने गरेको छ। फलतः आन्तरिक आयको सम्भावनाको तुलनामा निकै न्यूनमात्र राजस्व सङ्कलन हुन सकेको छ। जनताले तिर्न सक्ने तथा यस्तो करबाट जनतालाई प्रत्यक्ष फाइदा हुने सीमासम्म पर्याप्त विश्लेषण गरेर कर लगाउनुपर्ने हुन्छ। तर स्थानीय तहमा यस्तो विश्लेषणको अभ्यास कमजोर छ। आन्तरिक आयमा सुधारभन्दा वित्तीय हस्तान्तरणमा निर्भरता बढ्दो छ। उपयुक्त सूचना र प्रभाव आकलनको अभावमा कर लगाउने विषयले लोकप्रियतामा हास ल्याउने ठानेर यस क्षेत्रमा हुनुपर्ने जति कार्य नभइरहेको अवस्था छ। यसबाट आन्तरिक आय वृद्धिको विषयले स्थानीय तहमा अपेक्षित प्राथमिकता पाउन सकिरहेको छैन भन्ने प्रस्ट हुन्छ।

- (ड) **राजस्व र सेवा प्रवाहमा अन्तरसम्बन्ध:** स्थानीय कर र सेवाका बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हुन सकिरहेको छैन। जसले राजस्व र सेवा सम्बन्धमा नागरिकसँग छलफल, पृष्ठपोषण र उनीहरूको विश्वास हासिल गर्ने अवसर सङ्कुचित बनेको छ। करदाताले तिर्नुपर्ने नियमित राजस्व बाँकी छुँदै सम्बन्धित कार्यको मात्र राजस्व तिरेर सेवा लिन सक्ने अवस्था विद्यमान छ। राजस्वसम्बन्धी कार्यलाई पालिकाले प्रवाह गर्ने सेवासँग जोडेर सेवाग्राहीको साङ्ख्यिकीय पहिचान गरी कर तथा शुल्क असुल गर्ने व्यवस्था हुन सकिरहेका छैनन्। राजस्व सङ्कलनसम्बन्धी विद्युतीय प्रणालीको स्थापना, महाशाखा, शाखा र वडाहरूसँग सञ्जालीकरण हुन नसक्दानियमित रूपमा राजस्व प्राप्त गर्न र अनुगमन गर्न कठिन हुने गरेको छ। राजस्व सङ्कलनलाई प्राथमिकता दिएर वा सिर्जनात्मक प्रयास गरी राजस्व वृद्धिमा अधिक योगदान दिने वडाहरूलाई खासै प्रोत्साहन प्रणाली (Incentive system) ले सम्बोधन गर्ने प्रचलन पनि छैन।
- (च) **कर छुट र कर नलगाउने प्रवृत्ति:** स्थानीय तहमा आन्तरिक आय कसरी अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ भन्ने सोचभन्दा न्यून करको अवधारणाले बल प्राप्त गरिरहेको छ। विभिन्न बहानामा तिर्नुपर्ने र सक्ने क्षमता भएकाहरूलाई पनि स्वार्थपरक कर मिनाहा, कर छुट दिने अस्वस्थ अभ्यास मौलाउँदो छ। उठ्न बाँकी राजस्व र राजस्व बेरुजुको आकार प्रत्येक वर्ष बढ्दो छ। कतिपय स्थानीय तहले आफूलाई करमुक्त स्थानीय तह घोषणा गर्ने गलत अभ्यास पनि गरेको पाइन्छ। कतिपय स्थानीय तहले क्षमता अभावका कारण पनि अमिल्दो तवरले कर लगाएको देखिएको छ^५ भने कतिपय स्थानीय तहले करको अधिकार र व्यापक सम्भावना हुँदाहुँदै पनि यसको प्रयोग नै गरेको देखिँदैन।^९ जन्म, मृत्यु, विवाह, बसाइँसराइ तथा सम्बन्ध विच्छेदजस्ता व्यक्तिगत घटना दर्तामा शुल्क लिन नपाउने सङ्घीय कानूनको व्यवस्था भए तापनि कतिपय स्थानीय तहले पालना गरेका छैनन्। कर नलगाउने वा बढी दरमा कर लगाउने दुवै प्रवृत्तिले अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पर्ने, कर छल्ने प्रवृत्ति बढ्ने र उद्योग व्यवसाय कर बढी भएको क्षेत्रबाट कर कम भएको क्षेत्रमा प्रवाहित हुनभोट विथ) (फिट सक्ने हुन्छ।
- (छ) **कानूनी अस्पष्टता:** संविधानले स्थानीय तहलाई मालपोत/ भूमि कर, सम्पत्ति कर, घर बहाल कर तथा व्यवसाय कर लगाउने अधिकार प्रदान गरेको छ। यसमध्ये सवारी साधन कर, घर-जग्गा रजिस्ट्रेसन दस्तुर, मनोरञ्जन कर र विज्ञापन कर प्रदेश तथा स्थानीय दुवै तह दुवैको एकल अधिकारमा दोहोरिएको छ, जसलाई कानूनद्वारा व्यवस्थापन गर्नु परिरहेको छ। ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा आदिको बिक्रीमा प्राकृतिक स्रोतका रूपमा प्रदेश कानूनले दर निर्धारण र हिस्सेदारीको व्यवस्था गरेको छ जबकि यस्ता वस्तुको बिक्री दर निर्धारणको अधिकार

^५ प्रदेश तथा स्थानीय करसम्बन्धी अध्ययन तथा सुझाव कार्यदलको प्रतिवेदन, २०७५ अर्थ मन्त्रालय

^९ प्रदेश तथा स्थानीय करसम्बन्धी अध्ययन तथा सुझाव कार्यदलको प्रतिवेदन, २०७५ अर्थ मन्त्रालय

प्रदेश वा स्थानीय तह कसको हुने हो भन्ने विवाद कायमै छ।^{१०} स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को ६२(क) ले यस्ता वस्तु बिक्रीको आय स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा हुने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी दुङ्गा गिट्टी, बालुवा उत्खनन बिक्री तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी मापदण्ड, २०७७ को दफा १४ ले यस्तो राजस्वको ४० प्रतिशत प्रदेशले बाँडफाँट गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यस्तो दोहोरोपन र कानूनी अस्पष्टताले कर प्रशासन र अन्तरसरकार सम्बन्ध दुवैमा असर पर्ने मात्र होइन करका कारण आर्थिक सामाजिक क्रियाकलापहरू सङ्कुचित हुने अवस्था समेत आउन सक्दछ। यसै गरी बहाल बित्तौरी कर, नाफामूलक उद्देश्यले निर्मित गुठीको घरजग्गा कर सम्बन्धमा व्यवस्था नहुँदा स्थानीय तहको आय अधिकार सङ्कुचन भएको छ।

(ज) **बाझिएका कानून:** स्थानीय तहको राजस्व अधिकार सम्बन्धमा विभिन्न विषयगत कानूनहरू बाझिएको अवस्था छ। सामुदायिक वन उपभोक्ता समितिले वन पैदावर बिक्रीबापत प्राप्त हुने रकमको दस प्रतिशत रकम स्थानीय तहमा जम्मा गर्नुपर्ने स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको (दफा ६२ख) को व्यवस्था वन ऐनले चिन्दैन। यसैगरी घरेलु तथा साना उद्योग दर्तासम्बन्धी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको व्यवस्था औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७६ र विभिन्न प्रदेश कानून (उ. बागमती) बाझिएका छन्। प्रदेशहरूले सवारी साधन करलाई विभिन्न शीर्षकमा विभाजन गरी स्थानीय तहसँग बाँडफाँट हुने रकमलाई सीमित गर्दै लगन थालेका छन्।^{११} यसैगरी सवारी साधन कर प्रदेश र स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको सूचीभित्र रहेको भए तापनि ट्रफिक प्रहरीले सङ्कलन गर्ने यातायातसम्बन्धी जरिवाना अझै पनि सङ्घीय सञ्चित कोषमा नै जम्मा हुने गरेको छ, प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने गरेको छैन।

(झ) **स्थानीय तहको राजस्व अधिकारमा हस्तक्षेप:** नेपालको संविधानले बहाल करको सम्पूर्ण अधिकार स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको छ तर संगठित संस्था तथा कर्पोरेट क्षेत्रको बहाल कर सङ्घीय कर कानूनले संस्थागत आयकरभित्र पारेको छ जसले गर्दा यस्ता संस्थाहरूको बहाल कर सङ्घीय सरकार मतहतका कर कार्यालयले नै उठाउँदै आएका छन्। कतिपय स्थानमा यस्तो कर नगरपालिका र सङ्घीय निकाय दुवैले उठाउनेसमेत गरेका छन्। उठाउने विषयमा काठमाडौँ महानगर र सङ्घीय सरकारबीचको बहाल करसम्बन्धी विवाद न्यायिक निरूपणका क्रममा रहेको छ।

(ञ) **कमजोर राजस्व सुधार कार्ययोजना:** स्थानीय तहको आन्तरिक आयमा सुधारका लागि व्यवस्थित प्रयासको आवश्यकता पर्दछ। यसका लागि सम्भाव्य स्रोतको अध्ययन र पहिचान

^{१०} यस्तो स्रोतको दर सम्बन्धमा कानून बाझिएकोमा संवैधानिक अदालतबाट निरूपण हुनुपर्ने भनी विशेष अदालतको निर्णय रहेको (<https://www.onlinekhabar.com/2024/08/1524399/>)।

^{११} राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको पाँचौँ प्रतिवेदन, २०८० (पृष्ठ ३८१, ३८२)

गरी राजस्व सुधार कार्ययोजना नै बनाएर कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। आन्तरिक आयको वार्षिक वृद्धि र राजस्व सुधार कार्ययोजनालाई स्थानीय तह स्वमूल्याङ्कन (लिजा) मा रूपमा समावेश गरिएको पनि छ। तर धेरैजसो स्थानीय तहले यस्तो राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गर्ने गरे तापनि कार्यान्वयन तत्परताको अभावमा कर्मकाण्डी बन्दै गएको छ। कुल गार्हस्थ उत्पादनको ०.६ प्रतिशत र स्थानीय तहको खर्चको ६ प्रतिशत हिस्सा मात्र स्थानीय तहको आन्तरिक आय रहनुबाट प्रस्ट हुन्छ।

- (ट) **अनधिकृत कर अभ्यास:** कतिपय स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो अधिकार क्षेत्र बाहिर पनि कर लगाउने प्रयास गरेका छन्। पेट्रोलियम पदार्थको बिक्रीमा प्रतिलिटरका हिसाबले कर लगाउने, हुंगा, गिट्टी, बालुवा आदि निकासीमा कर लगाउने र प्राकृतिक स्रोत, पशुपन्छीको पैठारी, फलफूल, सागपात आदिमा समेत कर लगाउनेजस्ता प्रयास र अभ्यास पनि भएका छन्। यस्तो परिपाटी सङ्घीय वित्त व्यवस्थाका मूल्य र मान्यताविपरीत छन्।^{१२}
- (ठ) **अनुगमन र मूल्याङ्कन** राजस्वको अनुमान र असुली, राजस्व सुधार कार्ययोजनाको कार्यान्वयन, राजस्व निर्धारणमा मर्का परेका उजुरीहरूको प्रणालीगत सुनुवाइजस्ता विषयहरू ओझेलमा छन्। कार्यपालिकाको नियमित बैठक, समीक्षा आदिमा राजस्वसम्बन्धी विषयमा छलफल हुने, सुधार र समस्या समाधानका विषयले प्राथमिकता पाउन सकेको देखिँदैन।

९. पछिल्ला प्रयासहरू:

स्थानीय तहका सरकारहरूको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष राजस्व परिचालन नै हो। यस परिप्रेक्ष्यमा स्थानीय तहमा राजस्व परिचालन लक्षित प्रयासहरू आरम्भ पनि भएका छन्।

क. नीति तथा कानूनी सुधारका प्रयास: नेपाल सरकारले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ संशोधनको गृहकार्य गरिरहेको छ। कार्यविस्तृतीकरणमा परिमार्जनका क्रममा रहेको छ जसले तीनै तहका कर अधिकार र कार्यक्षेत्रमा थप प्रस्टता ल्याउने अपेक्षा गरिएको छ। यसैगरी गर्न नेपाल सरकारले सङ्घीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिको प्रतिवेदन कार्यान्वयनको प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको छ जसमा बाझिएका कानूनहरूको पुनरावलोकन गर्ने विषयहरूसमेत समेटिएका छन्।

ख. प्रणालीगत सुधार: सबै स्थानीय तहका सरकारहरूमा सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SuTRA) लागू भइसकेको छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट स्थानीय सूत्रमा राजस्व प्रणाली (Revenue module) समेत आबद्ध गरेको छ। यसले स्थानीय तहहरूमा राजस्व सम्बन्धमा प्रयोग

^{१२} वित्त व्यवस्थामा बेमेल पुस १३, २०७५ कान्तिपुर

भएका विभिन्न सफ्टवेयरहरूलाई विस्थापित गरी एकीकृत राष्ट्रिय प्रणालीमा आबद्ध गराएको छ। हाल २७० भन्दा बढी स्थानीय सरकारहरूले सूत्र-राजस्व प्रणालीको पूर्ण कार्यान्वयन प्रारम्भ गरेका छन् भने ६०० जतिले आंशिक रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याएका छन्। स्थानीय तहले प्रयोग गरिआएका विभिन्न राजस्व सफ्टवेयरको विवरण सूत्र-राजस्व प्रणालीमा तथ्याङ्क स्थानान्तरण (data migration) गर्ने कार्य आरम्भ भएको छ।

- ग. **राजस्व सुधार कार्ययोजना:** सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट आन्तरिक राजस्व परिचालनका लागि राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमासम्बन्धी कार्यविधि (२०७६) तर्जुमा गरी स्थानीय तहहरूलाई उपलब्ध गराएको छ। उक्त कार्ययोजना निर्माणमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले क्षमता विकासका कार्यहरूसमेत गरेको छ। धेरै स्थानीय तहका सरकारहरूले यस्तो कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा समेत ल्याएका छन्।
- घ. **संस्थागत व्यवस्था:** सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय मा यससम्बन्धी निर्दिष्ट शाखाकै (स्रोत परिचालन शाखा) स्थापना भई आन्तरिक आय सुधारका सन्दर्भमा सहजीकरणको कार्य भइरहेको छ। अधिकांश स्थानीय तहका सरकारहरूले राजस्वसम्बन्धी संरचनागत व्यवस्था गरी निर्दिष्ट कर्मचारीहरू खटाएका छन् भने बाँकीले पनि यस कार्यलाई प्राथमिकता दिन थालेका छन्।
- ङ. **क्षमता विकास:** स्थानीय तहको राजस्वसम्बन्धी क्षमता विकासका लागि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा रहेका छन्। राजस्व सूत्र प्रणालीसम्बन्धी क्षमता विकासका लागि प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP) र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको सहकार्यमा स्थानीयस्तरमै सूत्र र राजस्व प्रणालीसम्बन्धी व्यावहारिक (Practical) तालिम प्रदान गरिरहेका छन्। स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान र प्रदेश सुशासन केन्द्रले पनि स्थानीय राजस्व परिचालन सम्बन्धमा क्षमता विकास तालिमहरू प्रदान गर्ने गरेका छन्।
- च. **अभिप्रेरणात्मक प्रयासहरू:** सरकारले स्थानीय तहहरूलाई आन्तरिक आयआर्जनका लागि अभिप्रेरित गरेको छ। राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण र राजस्व अभिवृद्धि स्थानीय तह स्वमूल्याङ्कनको सूचकका रूपमा समावेश भएको हुनका साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व परिचालनलाई स्थानीय तहका कार्यसम्पादन अनुदानका सूचकहरूमा समावेश गरेको छ। राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गर्ने स्थानीय तहको वित्तीय हस्तान्तरण खासगरी समानीकरण अनुदानमा केही वृद्धि र स्वमूल्याङ्कनको अंकसमेत प्राप्त हुन सक्दछ। स्थानीय तहका प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरू (गाउँपालिका राष्ट्रिय महा सङ्घ र नेपाल नगरपालिका सङ्घ) ले पनि स्थानीय तहका आन्तरिक आय अभिवृद्धिमा अभिप्रेरित गरिरहेका छन्। स्थानीय तहमा

रही कार्य गर्ने विकास साझेदारहरूले समेत यस क्षेत्रमा विभिन्न प्रकारले सहयोग गरिरहेका छन्।

छ. असल अभ्यास र ज्ञान हस्तान्तरण: विगतदेखि आन्तरिक आय खासगरी सम्पत्ति करका क्षेत्रमा राम्रो अनुभव र अभ्यास गरेका कतिपय नगरपालिकाहरूले अरू स्थानीय तहहरूलाई समेत राजस्व व्यवस्थापनमा ज्ञान तथा अनुभव हस्तान्तरणमा सहकार्य गर्ने गरेका छन्। समकक्षीहरूसँगको (Horizontal) सिकाइले व्यावहारिक ज्ञान र कार्यसम्पादनका अप्ठेरो हटाउन सहजता पुर्याएको छ।

१०. सुधारका क्षेत्र

प्रचुर सम्भावनाका बावजूद स्थानीय तहका सरकारहरूले अपेक्षित राजस्व सङ्कलन गर्न सकेका छैनन्। जति सङ्कलन भएको छ त्यो स्थानीय तहको खर्च आवश्यकताका दृष्टिले नगण्यजस्तै छ। स्थानीय तहमा आन्तरिक आय वृद्धिमा निम्न प्रयास महत्त्वपूर्ण हुन सक्दछन्-

क. नीति तथा कानूनी सुधार: राजस्वसम्बन्धी सालबसाली कानून, विषयगत कानूनहरू व्यवस्थित रूपमा तर्जुमा गर्ने र समयमै गाउँ/नगरसभाको आयोजना गरी सभाबाट स्वीकृत गराउनुपर्दछ। यस्ता कानूनहरू स्थानीय तहको राजपत्रमा प्रकाशित भएपछि मात्र कानूनी स्वरूप लिने भएकाले यसतर्फ पनि सजगता आवश्यक छ। वरपरका स्थानीय सरकारहरूले तोक्ने राजस्वका दरमा ठूलो भिन्नता भए साधन स्रोत एकबाट अर्को स्थानीय तहमा प्रवाहित भई आर्थिक विचलन आउने सम्भावना हुन्छ। यसर्थ यससम्बन्धी कानूनहरू तर्जुमा गर्दा र राजस्वका दरहरू तोक्दा यस विषयमा समेत उत्तिकै ध्यान पुऱ्नुपर्ने हुन्छ। कतिपय कर तथा सेवा शुल्कहरूका लागि विषयगत नियमावली, कार्यविधि/मापदण्ड (Standard Operating Procedure-SOP) आवश्यक हुन्छ। कतिपय यस्ता कार्यविधि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले नमुनाका रूपमा समेत उपलब्ध गराएको छ जसलाई स्थानीय परिवेशअनुसार समायोजन गरी कार्यान्वयनमा लान सकिन्छ।

ख. संस्थागत क्षमता सुदृढीकरण: स्थानीय तहले आफ्नो राजस्वसम्बन्धी संरचनागत कार्यलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्न आवश्यक छ। करको सिद्धान्तअनुसार पनि करदातालाई कर तिर्न सुविधाजनक र मितव्ययी हुनुपर्दछ। यसैले स्थानीय तहका सरकारहरूले यो सेवा बढा तहमा प्रदान गर्ने र समय समयमा गाँउ टोलसम्म घुम्ती सेवा पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ। यसैले राजस्वसम्बन्धी संरचना र जनशक्ति व्यवस्थित गरी सेवा केन्द्र (बडा) सम्म सञ्जालीकरण (Networking) गरिनु आवश्यक छ। सबै स्थानीय तहहरूले सूत्रमा आधारित राजस्व मोडुल प्रयोगमा ल्याउन पनि बढाहरूको क्षमता विकास आवश्यक देखिन्छ।

ग. राजस्व परामर्श समितिको क्रियाशीलता अभिवृद्धि: स्थानीय तहमा निजी क्षेत्रको समेत प्रतिनिधित्व रहने राजस्व परामर्श समितिले राजस्व सुधारमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ।

समितिको क्रियाशीलताले राजस्व सम्बन्धमा अध्ययन विश्लेषण, सरोकारवालाहरूसँग छलफल, सम्भाव्य स्रोतको पहिचान, सहज प्रासिका तरिकाहरूको विकास, विवादको अन्तरवस्तुको पहिचान भई राजस्व सुधारका क्षेत्रमा योगदान पुग्ने हुन्छ। प्रमाणमा आधारित राजस्व नीति, कानून तर्जुमा र तदनुसार राजस्व प्रशासन सुधारका लागि पनि यसले सहयोग पुग्दछ। अतः स्थानीय राजस्व सुधारमा राजस्व परामर्श समितिलाई अधिकाधिक क्रियाशील गराउनुपर्दछ।

घ. राजनीतिक प्रतिबद्धता: जहाँ सरकार हुन्छ, त्यहाँ "कर" हुन्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन र स्थानीय तहको विकासलाई चाहिने राजस्व जुटाउन कर लगाउनै पर्छ। कर राजस्व सङ्कलन गर्ने माध्यम मात्र नभई जनतालाई सरकारसँग जोड्ने कडी पनि हो। कुनै पनि तहको कर लगाउन जननिर्वाचित पदाधिकारीहरूमा कर नलगाएर सस्तो राजनीतिक लोकप्रियता कमाउनेभन्दा राजस्व परिचालन गरी आफ्नो क्षेत्र विकास गरेर जनतालाई शासन र सेवाको अनुभूति दिने प्रयास गर्नुपर्दछ। यसका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता चाहिन्छ। कर, दस्तुर स्वाभाविक दरमा र यसको प्रक्रिया सरल, सहज र झञ्झटरहित बनाउने, जनताबाट उठाएको कर र त्यसको प्रयोगबारे पारदर्शीविवरण राखेर प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्दै जाने र यस्तो राजस्व नागरिकको हितमा परिचालन हुन थालेपछि नागरिकलाई आफूले तिरेको कर सही प्रयोग भइरहेको छ भन्ने विश्वास बढ्न गई करदातामा कर तिर्ने भावना विकास हुँदै जान्छ। यस्तो अवस्थामा कर लगाएका कारण राजनीतिज्ञहरूको विरोध पनि हुँदैन। अस्वस्थ किसिमले कर घटाउने वा मिनाहा दिने अभ्यासले स्थानीय तहलाई झन् कमजोर बनाउँदछ। राजस्व नभएपछि विकास हुँदैन। जनताको जीवनस्तर सुध्रिँदैन।

ङ. एकीकृत मापदण्ड कानून: कर तथा सेवा शुल्क आदि राजस्वका विषयमा स्थानीय तह र प्रदेश एवं सङ्घीय तहसँग विद्यमान विवादहरू निरूपण आवश्यक छ। कतिपय अवस्थामा कुन तहले कस्ता विषयमा कानून बनाएर दर र प्रक्रिया निर्धारण गर्ने हो भन्ने सम्बन्धमा पनि द्विविधाहरू हटेको छैन।^{१३} विभिन्न तहमा दोहोरो-तेहरो कर लाग्ने स्थिति अन्त्य गरिनुपर्छ। यसका लागि राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को सिफारिसमा तीन तहको राजस्व अधिकार, करका दर निर्धारणका आधार, निर्धारण प्रक्रिया, छुट दिनुपर्ने अवस्था र प्रक्रिया, सङ्कलन विधिलगायतका विषयमा एकीकृत कानून तर्जुमा गरी प्रस्ट गर्न सकिन्छ। यसले स्थानीय तहको राजस्व प्रशासनमा समेत सहजता आउने हुन्छ।^{१४} यसैका आधारमा स्थानीय सरकारहरूले आ-आफ्नो क्षेत्रको अवस्था, आवश्यकता र क्षमताका आधारमा करको क्षेत्र, आधार दरलगायत राजस्व प्रशासन गर्न सहज हुन्छ। स्थानीय करबाट लगानीमा प्रतिकूल असर नपारोस् भन्नका लागि पनि विभिन्न तहको कर

^{१३} उदाहरणका लागि गोदावरी नगरपालिकाको दुङ्गा गिड्डी बालुवा निकासी करसम्बन्धी कानूनी विषयमा विशेष अदालतको फैसला ।

^{१४} उदाहरणका लागि हाल स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, वन ऐन, खानी ऐनलगायतका थुप्रै विषयगत कानूनहरू स्थानीय तहको कर अधिकारसँग जोडिएका छन् भने निर्माणमुखी सामग्रीको व्यवस्थापन तथा नियमनसम्बन्धी विधेयक संसद्मा विचाराधीन छ।

प्रणालीमा एकरूपता, संगति र सामञ्जस्य कायम गरी समन्वित तथा पारदर्शी बनाउनु आवश्यक हुन्छ।

- च. **राजस्व सुधार कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन:** स्थानीय तहका सरकारहरूको कमजोर आन्तरिक स्रोत परिचालनलाई सुधार गर्न राजस्व सम्भाव्यता अध्ययन, सम्भावनाको अधिकतम उपयोगका लागि गर्नुपर्ने क्रियाकलापहरूको पहिचान आवश्यक हुन्छ। धेरै स्थानीय तहहरूले कार्ययोजना बनाए पनि प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। राजस्वको सम्भाव्यताको वस्तुपरक अध्ययन गरी त्यसको कार्यान्वयनका लागि कार्ययोजना तर्जुमा गर्न आवश्यक छ। राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमाका लागि राजस्व परामर्श समिति र राजस्व शाखाकै क्षमता विकास गरी राजस्व सुधारमा विशेष ध्यान पुऱ्याउन आवश्यक छ।
- छ. **नीतिगत सामाञ्जस्यता:** स्थानीय तहको कर प्रणाली राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार-पसार, पुँजी तथा श्रम बजार तथा छिमेकी प्रदेश/स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी लगाइनुपर्छ। मुलुकको सिंगो अर्थतन्त्र साझा बजार भएकाले स्थानीय करले वस्तु, सेवा, श्रम तथा पुँजीको स्वतन्त्र आवागमनमा प्रतिकूल असर पार्न हुँदैन र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका बीच कर प्रणालीमा सामाञ्जस्य र अन्तरतह समन्वय उत्तिकै जरुरी हुन्छ।
- ज. **राजस्व र सेवा प्रवाहमा अन्तरसम्बन्ध:** गाउँ/नगरपालिकाका शाखा महाशाखा र वडा तहसम्म विद्युतीय सञ्जालीकरण गरी विद्युतीय भुक्तानी प्रणालीको अवलम्बन गर्न आवश्यक छ। यसो भएमा सेवाग्राहीले गाउँ/नगरपालिका सेवा लिँदा करदाता पहिचान नम्बरका आधारमा कर तथा सेवा शुल्कसम्बन्धी अद्यावधिक विवरण प्राप्त हुन सक्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। कतिपय नगरपालिकाहरूले यस्तो अभ्यास सफलतापूर्वक कार्यान्वयनमा ल्याएका पनि छन्। यस्तै कर तथा सेवा शुल्कमा नागरिकहरूको पृष्ठपोषण प्राप्त गर्ने र यसलाई राजस्व परामर्श समिति र गाउँ/नगर कार्यपालिकामा छलफल गरी सुधार गर्दै जान सकेमा यस्ता कर तथा सेवा शुल्क व्यावहारिक हुनका साथै करप्रति नागरिकहरूको जागरुकता र सकारात्मकताको विकास गर्न सहयोग पुग्दछ।
- झ. **अस्वस्थ र अनधिकृत कर अभ्यासमा नियन्त्रण:** स्थानीय तहहरूको करारोपणमा स्थानीय करसम्बन्धी सिद्धान्त र मान्यताहरूका बारेमा जनप्रतिनिधिहरूलाई जानकारीको आवश्यक हुन्छ। यसको अभावमा अमिल्दो र क्षेत्राधिकार बाहिर पनि कर लाग्ने हुन्छ। स्थानीय करको सिद्धान्तले अन्य क्षेत्रमा भार हस्तान्तरण स्वीकार गर्दैन। कर नै नलगाउने, अस्वस्थ किसिमले कर घटाउने वा जथाभावी कर लगाउने प्रवृत्तिले अन्ततोगत्वा कसैलाई फाइदा हुँदैन। यसैले कर अधिकार सँगसँगै यससम्बन्धी ज्ञान, क्षमता र प्रणाली पनि हस्तान्तरण र विकास गर्दै अस्वस्थ कर अभ्यास नियन्त्रण गर्न आवश्यक हुन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले पनि

कर तथा शुल्कका सम्बन्धमा तहगत सरकारको भूमिका र क्रियाकलापहरूलाई पृष्ठपोषण गर्ने र यस्ता समस्या दोहोरिन नदिन परामर्शदायी भूमिका निर्वाह गर्न आवश्यक हुन्छ।

ज. **क्षमता विकास:** यसका अतिरिक्त आन्तरिक आय परिचालन सम्बन्धमा जनप्रतिनिधिहरूलाई अभिमुखीकरण, राजस्वसम्बन्धी कानूनी तथा प्रणालीगत पूर्वाधारको विकास, संस्थागत सुदृढीकरण र कर्मचारीको क्षमता विकास, करदाता शिक्षा, राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुका साथै यसलाई स्थानीय तहको सेवासँग समेत जोडिनुपर्दछ।

ट. **प्रोत्साहन प्रणाली:** स्थानीय राजस्व अभिवृद्धिमा सघाउ पुऱ्याउने गरी सिर्जनात्मक अभ्यास/प्रयास गर्ने वडाहरूलाई अनुदान प्रोत्साहन (Incentive system) द्वारा अभिप्रेरित गर्न सकिन्छ। यसैगरी नवीन सोच, प्रयास र लक्ष्य हासिल गर्न महत्त्वपूर्ण योगदान दिने कर्मचारीलाई प्रोत्साहित गर्ने, समयमा कर तिर्ने करदातालाई कदर गर्नेजस्ता अभ्यासहरूबाट पनि स्थानीय तहले राजस्व सुधारमा योगदान पुग्न सक्दछ।

११. निष्कर्ष:

स्थानीय तहलाई सङ्घीय एकाइका रूपमा संविधानमा स्थापित गर्ने विश्वका थोरै सङ्घीय मुलुकमा नेपाल पर्दछ। नेपालको संविधानको अनुसूचीमा नै कर र गैरकरसम्बन्धी अधिकारहरू सूचीकृत भएका छन्। यस्तो मजबुत संवैधानिक तथा कानूनी आधारका बाबजुद स्थानीय तहहरू सम्भावना र क्षमताका आधारमा आन्तरिक स्रोत परिचालन गर्न नसकी सङ्घीय तथा प्रदेश अनुदानमा आश्रित भइरहेका छन्। जसको आधा हिस्सा ससर्त अनुदानको रहेको छ, जुन मूलतः यस्तो वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने तहको प्राथमिकतामा आधारित रहन्छ। स्थानीय सरकारका रूपमा फराकिलो दायरामा काम गर्न स्थानीय तहले संविधानले दिएको अधिकार तथा कानूनी व्यवस्थाको सदुपयोग गर्दै आन्तरिक स्रोत परिचालनलाई प्रभावकारी गराउनुको विकल्प छैन। यसैले स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो आन्तरिक राजस्व परिचालनका क्षेत्रमा विद्यमान स्थितिको विश्लेषण गर्दै आआफ्नो सम्भावनाहरूको लेखाजोखा गरी आन्तरिक आयका स्रोत थप पहिचान र अधिकाधिक परिचालन गर्दै आत्मनिर्भरतातर्फ उन्मुख हुन आवश्यक छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- कानून किताब व्यवस्था समिति, नेपालको संविधान, २०७२
- कानून किताब व्यवस्था समिति, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, जानकारी पुस्तिका, २०८०
- डा. शान्तराज सुवेदी, अन्तरसरकार वित्तीय हस्तान्तरण: हाम्रो अभ्यास र अनुभव राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका २०७९
- डा. गोपीकृष्ण खनाल- नेपालको स्थानीय आय र यसको व्यवस्थापन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका २०८०

- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, अवधारणा र अभ्यास, २०७८
- श्री रूप खड्का "स्थानीय करबारे जनप्रतिनिधिहरूले थाहा पाउनुपर्ने ८ कुरा" को सेतो पाटी असार १३, २०७९
- प्रदेश तथा स्थानीय करसम्बन्धी अध्ययन तथा सुझाव प्रतिवेदन, २०७५, अर्थ मन्त्रालय
- विभिन्न सञ्चार माध्यमबाट प्रकाशित समाचार तथा विचारहरू

संरचनागत परिवर्तनको प्रतिक्रिया अर्थतन्त्र - डा.चन्द्रमणि अधिकारी^१

सारांश (Abstract)

राज्यको स्वरूप निर्धारण गर्ने प्रमुख विषयहरूमा राजनीतिक प्रणाली र आर्थिक प्रणाली पर्दछन्। विगत चार दशकमा नेपालमा राजनीतिक प्रणालीमा आमूल परिवर्तन भै देश राजासहितको एकात्मक राज्य प्रणालीबाट सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा रूपान्तरण भैसकेको छ तर आर्थिक प्रणालीमा भने त्यसै अनुपातमा राजनीतिक प्रणाली अनुरूप हुने गरी परिवर्तन हुन सकेको छैन। फलस्वरूप अर्थतन्त्रमा थरिथरिका चूनीतीहरू देखिएका छन्। त्यस मध्येको एउटा हो संरचनागत असन्तुलन। यो आलेखले अर्थतन्त्रका प्रमुख तथा उपक्षेत्रहरूबीच लगानी तथा उत्पादनमा देखिएको असन्तुलनलाई संरचनागत सुधारको माध्यमद्वारा उचित दिशामा ल्याउने विषयमा मन्थन गरी आवश्यक खाका समेत प्रस्तुत गरेको छ। यसले संरचनागत सुधारको योजना अगाडि बढाउँदा सर्वप्रथम अर्थतन्त्रको संरचनागत आधारको विश्लेषण गरेर अर्थतन्त्रलाई प्रभाव पारिरहेको र भविष्यमा प्रभाव पार्न सक्ने क्षेत्र तथा श्रोतहरूको मुल्यांकन गरिनु पर्ने राजनीतिक सुझाव पनि अघि सारेको छ। अन्तराष्ट्रिय अनुभवहरू समेतलाई समेटिएको आलेखमा संरचनागत सुधार गर्दा समाजको आर्थिक सामाजिक बोनोट र चरित्र तथा जनसंख्याको स्वरूप, वितरण र क्रियाशील उमेरको जनसंख्यामा रहेको उत्पादन क्षमता र उपलब्ध तथा सम्भाव्य बजारको अवस्थालाई पनि ख्याल गरिनु पर्ने ग्रामीण तथा शहरी जीवन तथा दुवै क्षेत्रका अर्थतन्त्रहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध केलाउनु पर्दछ भन्ने समेतका कुराहरू यस आलेखमा समेटिएको छ।

१. पृष्ठभूमि

राज्यको स्वरूप मुलतः दुई कुराले निर्धारण गर्दछन्। त्यसमध्ये पहिलोमा राजनीतिक प्रणाली पर्दछ भने अर्थप्रणाली दोश्रोमा पर्दछ। यी बाहेक महत्वपूर्ण अरु दुई पक्ष पनि छन्, ती हुन सामाजिक संरचना र सांस्कृतिक परम्परा। सामाजिक व्यवस्था रातारात सजिलै परिवर्तन हुने विषय होइन। यसमा परिवर्तन आउन तुलनात्मक रूपमा लामो समय लाग्छ। साथै यसको लागि आर्थिक तथा राजनीतिक प्रणाली पनि सामाजिक परिवर्तनमैत्री हुनु पर्दछ। सांस्कृतिक रूपान्तरण पनि कुनै औपचारिक नीतिगत र कानूनी व्यवस्थाको माध्यमबाट मात्र हुने विषय होइन। सांस्कृतिको विषय समाजको विकासको इतिहास, धर्म, परम्परा, रितिरिवाज र जनतामा रहेको चेतनाको स्तर आदि कुरामा निर्भर गर्दछ। तसर्थ अबको सांस्कृतिक दिशा कता जान्छ भन्ने कुरा भविष्यमा देशको आर्थिक तथा सामाजिक व्यवस्था, शिक्षा प्रणाली र सुचनाको विकासको गति लिने दिशामा निर्भर रहन्छ। साथै जनताको अन्तराष्ट्रिय जगतसंगको सम्बन्धले पनि यसलाई प्रभावित गर्दछ। यी सबै कुराले सांस्कृतिको बाटो निर्धारण गर्छ। यसमा देखिन गरी छोटो अवधिमा नै परिवर्तन आउँदैन, लामो अन्तराल पछि तुलनात्मक रूपमा दाँजेर हेर्दा कतिपय सांस्कृतिक विधाका बिच घुलन आईसकेको हुन्छ भने कतिपय नयाँ चलन, परम्परा र मान्यता विकास

^१ लेखक बरिष्ठ अर्थशास्त्री डा. अधिकारी राष्ट्रिय योजना आयोगका पुर्व सदस्य हुन।

भईसकेका हुन्छन्। तसर्थ राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक प्रणालीमा परिवर्तनको लागि यी क्षेत्रको जगमा नै परिवर्तन गर्नु पर्ने कुरालाई सचेत समाजले समयमै बुझ्न सक्नु पर्दछ, जसलाई समष्टिगत संरचनागत परिवर्तन भनिन्छ। यो आलेख भने मुलतः राजनीतिक परिवर्तनले माग गरे अनुरूपको आर्थिक पुर्नसंरचनाको विषयमा केन्द्रित छ।

२. पुर्नसंरचना सम्बन्धी सैद्धान्तिक धारणा र बुझाई

सैद्धान्तिक दृष्टिले आर्थिक पुर्नसंरचना अर्थ र अवधारणा बुझ्नु आवश्यक हुन्छ। सामान्य अर्थमा भन्दा आर्थिक कार्य, विशेष गरी उत्पादनलाई प्रभाव पार्ने तत्वहरूको भुमिकालाई अदलबदल गर्ने गरी नीतिगत, क्षेत्रगत र संस्थागत व्यवस्थामा परिवर्तन गर्नु नै आर्थिक संरचनामा परिवर्तन गर्नु हो। यसलाई पूँजी र प्रविधि, श्रम र पूँजी, श्रम र प्रविधि, भुमी, पूँजी, श्रम र प्रविधि बिचको भुमिकाको अनुपातलाई परिवर्तन हुने प्रणालीको रूपमा पनि लिन सकिन्छ। यसमा क्षेत्रगत रूपले उत्पादनका साधनहरूलाई उपयोग गर्ने प्राथमिकताको क्रमको विषय पनि पर्न सक्छ। यसले अर्थतन्त्रका साझेदारहरूको भुमिकालाई प्रभावित गर्न पनि सक्दछ। तर जेहोस अर्थतन्त्रमा गरिएका संरचनागत परिवर्तनहरूले उत्पादन, रोजगारी, आय, जनसांख्यिक बोनोट, गाउँ-शहर सम्बन्ध, बसाईसराई तथा आप्रवासन समेतका क्षेत्रहरूमा प्रभाव पार्ने कुरामा दुई मत छैन।

अझ सरल रूपमा भन्दा अर्थतन्त्रका आधारभूत आयामहरूमा नै परिवर्तन गरेर लगानी, उत्पादन, वितरण र रोजगारीका सम्भाव्य क्षेत्रमा सुधार गर्नुलाई संरचनागत सुधार भनिन्छ, यसले जगबाट सुधारको थालनी गर्छ। यस्तो सुधारमा उत्पादन र उत्पादकत्व अभिवृद्धिका लागि विनियोग र विनियोजन गर्ने क्षेत्रको अनुपातिक दरमा नै परिवर्तन गर्ने प्रयास गरिन्छ जसले आन्तरिक उत्पादन बढाएर अर्थतन्त्रमा दिगोपन र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमताको प्रवृद्धन गर्छ। कतिपयले अर्थतन्त्रमा कृषि वा प्राथमिक क्षेत्रको योगदान घटाएर सेवा क्षेत्रको योगदान बढाउनुलाई नै संरचना परिवर्तन भनेर पनि भन्ने गरेका छन्। तर त्यो बुझाई अधुरो छ।

नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा मान्छे, माटो र पानी हाम्रा आधारभूत श्रोत हुन। मान्छे उत्पादनको पहिलो उत्पादन शक्ति (Production Force) हो। तसर्थ हाम्रो पहिलो प्रयास उत्पादन शक्तिको विकास गरी माटो र पानीको उच्चतम उपयोग गरेर देशलाई औद्योगिकीकरण तर्फ निर्देशित गर्नमा हुनु पर्दथ्यो। कृषि, खनिज, वन र पशुपालन लगायतका विषयहरूको सोझो सम्बन्ध माटोसँग छ, भुमिसँग छ। माटोको चरित्र भुवनोट र भुगोलसँग जोडिएको छ। यसले नेपालमा विशिष्ट खालको हावापानी, अद्भुत किसिमको मौसम चक्र र विश्वकै फरक किसिमको जैविक विविधताको सिर्जना गरेको छ। सानो भूभागमा नै भुगोल र भूवनोटमा विविधता, हावापानीमा विविधता, भाषा, धर्म र संस्कृतिको विविधता आदिले थरिथरिका विशिष्टता र अनुपम सौन्दर्यको सिर्जना पनि गरेको छ। उता सन्तानबन्धे प्रतिशत पानी ताजा प्रकृतिको छ। यो पानी शक्तिसँग र समस्त जीवनसँग जोडिएको हुन्छ। यो उर्जाको मुल श्रोत बन्ने

सम्भावना छ। यी सबै कुराले एउटा सुन्दर देशको निर्माण गरेको छ। अब हामीले यिनै श्रोतको दिगो, भरपर्दो र विवेकपूर्ण तरिकाले प्रयोग गरेर भौतिक तथा वित्तीय श्रोतको आधार विस्तार गर्नु पर्ने आवश्यकता छ। अनि मात्र हामी संविधानले परिकल्पना गरेको लोकतान्त्रिक चरित्रमा आधारित समाजवादको बाटोमा पुग्न सक्छौं। आर्थिक पुर्नसंरचना यसै कुरामा केन्द्रित हुनु पर्दछ।

३. विश्व परिवेश र परिवर्तनका उदाहरण

पुर्नसंरचनाको सम्बन्धमा विश्व परिवृश्यलाई नियाल्दा विश्वका विभिन्न देशहरूले विभिन्न कालखण्डमा राजनीतिक तथा आर्थिक प्रणालीको मुल स्वरूपमा नै परिवर्तन गरेका प्रशस्त उदाहरणहरू देख्न पाइन्छ। फ्रान्सको पुर्नजागरण अभियानले पाएको सफलता, भारत र संयुक्त राज्य अमेरिकाले ठूलो संघर्ष पछि पाएको स्वतन्त्रता तथा अनि रुस एवं चीनले गरेको राजनीतिक क्रान्तिको सफल प्रयोग पुर्नसंरचनाका ज्वलन्त उदाहरण हुन्। यी परिवर्तन सँगै त्यहाँ मुल राजनीतिक दस्तावेजको रूपमा संविधान बनाइए। अनि संविधानको माध्यमद्वारा गणतन्त्रको स्थापना, शासकीय स्वरूपमा परिवर्तन, नागरिक अधिकारको प्रत्याभूति, राजनीतिक अधिकारको विकेन्द्रिकरण, आवधिक निर्वाचन, निर्वाचन प्रणालीमा सुधार र मताधिकार समेतका राजनीतिक क्षेत्रका विभिन्न अवयवको ढाँचामा बदलाव ल्याइयो।

यता अर्थतन्त्रलाई उदार बनाएर राज्य र निजी क्षेत्रले गर्ने लगानी, रोजगारी सिर्जनामा निजी क्षेत्रको बृहत भुमिका हुने व्यवस्था, परम्परागत क्षेत्रबाट पूँजी र श्रम सीपलाई सेवा क्षेत्रमा निर्देशित गर्ने बृहत्तर नीति अनुशरण र श्रोत साधनलाई उत्पादनमुलक उद्योगको तुलनामा सेवा क्षेत्रमा प्रवाहित गर्न उत्प्रेरित गर्ने नीतिको कार्यान्वयन आदि संयुक्त राज्य अमेरिकाले गरेको आर्थिक प्रणालीको पुर्नसंरचनाको उदाहरण हो।

चीनले विदेशी लगानी आकर्षित गर्ने गरी गरेको नीतिगत व्यवस्था गरी त्यसको कार्यान्वयन गर्नु, शहरी तथा ग्रामीण अर्थतन्त्र बिचको अन्तरसम्बन्ध स्थापना हुने गरी प्रविधिगत तथा भौतिक पूर्वाधारको विकासलाई प्राथमिकतामा राखी सम्बन्ध सन्जाल (कनेक्टिभिटी)को विकास गर्नु, ग्रामीण तथा कृषिको क्षेत्रमा राज्य र निजी क्षेत्रको पूँजी, समय अनुकूलको प्रविधि र प्रविधि अनुकूलको सीप पुन्याउने गरी रणनीति तथा कार्यक्रम ल्याउनु र तुलनात्मक रूपमा सस्तो रहेको श्रमको उपयोग औद्योगिक क्षेत्रमा गर्ने गरी श्रम नीति निर्माण गर्नु एवं स्वदेशी उत्पादनलाई विश्व बजारमा पुन्याउने गरी बजार अर्थनीतिको अनुशरण गर्ने प्रबन्ध मिलाउने आदि कार्य आर्थिक प्रणालीमा गरिएको संरचनागत परिवर्तनको अर्को उदाहरण हो।

४. राजनीतिक प्रणालीको पुर्नसंरचना

राज्यका प्रमुख दुई पक्षलाई आधार मानेर हेर्दा नेपालले राजनीतिक प्रणालीमा संरचनागत परिवर्तनको एउटा ठूलै चरण पार गरिसकेको छ। २०७२ सालमा नेपालको संविधान लागु भएसँगै

गणतन्त्र, सङ्घीय व्यवस्था र लोकतन्त्रलाई संवैधानिक दृष्टिले संस्थागत गर्ने काम भएको छ, समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको सिर्जना गर्ने संकल्प गरिएको छ, नागरिक स्वतन्त्रता, प्रेस स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिका, कानूनी राज्य, आवधिक निर्वाचन, बालिग मताधिकार, बहुदलीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार समेतका प्रजातान्त्रिक मूल्य मान्यतामा आधारित भएको समाजवाद प्रति प्रतिवद्धता जनाएको छ (नेपालको संविधानको प्रस्तावना)। नेपालको संविधानले ३१ वटा मौलिक हक अधिकारको प्रत्याभूति गरेको छ (धारा १६ देखि ४६ सम्म) र नेपाललाई तीन तहको सङ्घीय संरचनामा ढाली ती तीन तहबिच राज्य शक्तिको बाँडफाँड पनि गरेको छ (भाग ५, धारा ५६ देखि ६०)। यी सबै व्यवस्था राजनीतिक प्रणालीको पुनर्संरचना वा राजनीतिक संरचनामा गरिएको परिवर्तनको घेराभित्र पर्दछन् जसले राजनीतिक प्रणालीभित्रका दार्शनिक पक्ष समेतका आधारभूत बनेटमै परिवर्तन गरेको देखिन्छ।

५. नेपालको आर्थिक प्रणाली र विद्यमान अबस्था

नेपालको कुरा गर्दा आर्थिक प्रणालीमा पनि राजनीतिक तहमा भएको पुनर्संरचना सरह नै संरचनागत परिवर्तन गरियो त? भन्ने प्रश्न उठ्ने गर्छ। यसको उत्तर पनि सहज छ। जुन तहमा परिवर्तन हुनु पर्दथ्यो त्यो तहमा भएको छैन। यी दुईबीच मेल खाएको छैन, आर्थिक प्रणालीमा पर्ने आधारभूत स्तम्भहरूको स्वरूपमा परिवर्तन गर्न बाँकी छ। एकातिर संविधान मार्फत राजनीतिक स्वरूपमा परिवर्तन गरेर राजनीतिक दृष्टिले बृहत्तर रूपमा समाजवादप्रति प्रतिवद्ध भएर समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने (प्रस्तावना) संकल्प गर्दै नेपाल राज्यलाई समाजवाद उन्मुख सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य (धारा ४) घोषणा गरी समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने विषयलाई राज्यको आर्थिक उद्देश्य बनाइएको छ (धारा ५०)। तर बिडम्बना, राज्यका श्रोत तथा लगानीको संरचना भने करिब पुरानै प्रकृतिको छ। त्यसैले अर्थतन्त्रको गति र दिशा अपेक्षा गरे अनुरूप अगाडि बढ्न सकेको छैन। अर्थतन्त्रको आकार अनुरूप आय, सम्पत्ति र श्रोतको वितरण वर्गीय, क्षेत्रीय, भौगोलिक तथा प्रादेशिक दृष्टिले सन्तुलित र समानुपातिक हुन सकेको छैन।

५.१ अर्थतन्त्रका मिश्रित नतिजाहरू

संरचनागत सुधारको विषयमा सोच्नु अघि अर्थतन्त्रका चरित्रहरूका बारेमा पनि बुझ्नुपर्ने हुन्छ। नेपालको अहिलेको अर्थतन्त्रको चरित्र र सूचकहरूको विश्लेषण गर्दा मिश्रित नतिजाहरू देखिएका छन्। कतिपय सूचकहरू विरोधाभास प्रकृतिका छन्। अर्थतन्त्रका वाह्य र आन्तरिक सूचकहरू बिच पनि द्वन्द्व छ। अर्थतन्त्रका वाह्यपक्षका कतिपय सूचकहरू सकारात्मक देखिएका छन्। नेपाल राष्ट्र बैंकबाट प्रकाशित आर्थिक वर्ष २०८०।८१को वाह्य पक्षको तथ्यांक केलाउँदा विशेषतः विप्रेषण आप्रवाहमा १६.५ प्रतिशतले वृद्धि भएकाले वैदेशिक मुद्राको संचिति रु.२०४१ अर्ब पुगेको छ, शोधनान्तर स्थिति रु.५०२ अर्ब वचतमा छ, अघिल्लो वर्षको सोहि अवधिमा घाटामा रहेको चालु खाता रु.२२१ अर्बले

वचतमा रहेको देखिन्छ। पूँजीबजारमा सुधार आएको छ तर त्यसको सुधारको कारणको वस्तुगत आधार स्पष्ट देखिएको छैन। पर्यटक संख्या बढे पनि खुद भ्रमण आय नकारात्मक नै छ। बाह्य पक्षमा देखिएको सकारात्मक अवस्थाको उपयोग गरेर उच्चस्तरमा रहेको विदेशी मुद्रालाई आन्तरिक अर्थतन्त्र बलियो बनाउने कार्यमा उपयोग गर्न सकिएको छैन। यो बेला त्यो श्रोतलाई औद्योगिक कच्चापदार्थ तथा कृषि कार्य र संरचना निर्माणका परियोजनामा चाहिने यन्त्र, उपकरण एवं प्रविधि ल्याएर उत्पादन बढाउन र अधुरा संरचनाहरू पुरा गर्नमा लगाउन सक्नु पर्दथ्यो। तर अधिकांश वैदेशिक मुद्राको प्रयोग उपभोग्य वस्तु र सेवामा खर्च भैरहेको छ। उता उपभोग र खर्च घटेकाले अन्तराष्ट्रिय व्यापारमा निकासी ३ प्रतिशतले र पैठारी १.३ प्रतिशतले घटेको छ, यसले समग्र अर्थतन्त्रमा सुस्तता आएको र बाह्य क्षेत्रमा पनि द्वन्द्व एवं अन्तरविरोध रहेको पुष्टि गर्छ। यस प्रकार बाह्य पक्ष बलियो रहेको अवस्थाको सकारात्मक प्रभाव आन्तरिक अर्थतन्त्रमा देखिन सकेको छैन।

५.२ आन्तरिक अर्थतन्त्रका चुनौतिहरू

आर्थिक विकासको कुरा गर्दा मुल पक्ष आन्तरिक अर्थतन्त्र हो। बाह्य पक्ष त अर्थतन्त्रको सन्दर्भ र सहायक पक्ष हो। *अर्थतन्त्रलाई मानिसको शरिर र स्वास्थ्यसंग तुलना गर्दा बाह्य पक्ष हात पाखुरा हुन् भने आन्तरिक पक्ष मुटु, कलेजो, फोक्सो र मृगौला हुन। आन्तरिक अंगहरू स्वस्थ छैन भने हात पाखुरा सधैं स्वस्थ र बलियो हुन सक्दैनन्।* नेपालको अर्थतन्त्रको अहिलेको अवस्था यसै प्रकृतिको छ। अर्थतन्त्रका आन्तरिक सूचकहरू भने अझै कमजोर छन्; लगानी, उत्पादन, व्यक्तिको आय, सरकारको राजस्व आय र वैदेशिक सहयोग सबै पक्षमा न्यूनता छ। बाह्य पक्ष सकारात्मक भएपनि आन्तरिक उत्पादनमा अपेक्षाकृत अभिवृद्धि हुन नसक्नाले अर्थव्यवस्थाको भित्री आँत कमजोर देखिएको छ। गएको वर्ष सरकारको पूँजीगत खर्च रु.१९२ अर्ब मात्र भएको छ, निजी क्षेत्रको कर्जा विस्तार छ प्रतिशत भन्दा कम छ। यसरी न्यून लगानी, न्यून पूँजीगत खर्च, वित्तीय क्षेत्रबाट निजी क्षेत्रमा जाने कर्जामा संकुचन, रोजगारीका न्यून अवसर, ग्रामीण क्षेत्रमा जनसंख्या घट्दै जानु, युवाजनशक्ति विदेश जाने क्रम नरोकिनु र त्यसको प्रभाव श्रमको आपूर्ति र वस्तु तथा सेवाको मागमा पर्नाले अर्थतन्त्रमा अपेक्षाकृत विस्तार हुन सकेको छैन। देशमा उपलब्ध श्रम शक्तिमा पनि माग र आपूर्ति विच तालमेल नमिल्नाले एकातिर युवाहरू बेरोजगार रहेका छन् भने अर्कातिर उद्योग, कृषि र कतिपय सेवा क्षेत्रमा दक्ष जनशक्तिको अभाव छ। आर्थिक क्रियाकलापमा आएको संकुचनले राजस्व संकलनमा प्रतिकूल प्रभाव परेको छ। सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा देखिएको कमजोरीले सङ्घीयताले खर्च बढाएको छ तर त्यहि अनुसार आम्दानीका थप श्रोत थपिन सकेका छैनन्।

यिनै चुनौतीका विच अहिले अर्थतन्त्रलाई सुस्त अवस्थाबाट सकारात्मक दिशामा लगेर दिगो, फराकिलो र समन्यायिक वृद्धि हासिल गर्ने विषयमा वहस शुरु भएका छन्। कतिपय व्यक्तिहरूले अर्थतन्त्रमा संरचनागत सुधारको आवश्यकताको चर्चा गरेको सुनिन्छ। तर संरचनागत परिवर्तनको अर्थ, आवश्यकता,

अवधारण, विधि र मोडेल, क्षेत्रगत प्राथमिकता, परिवर्तनबाट हासिल हुने लक्ष्य आदि विषयमा हुनुपर्ने जति गहन र सघन बहस भने भएको छैन।

५.३ अर्थतन्त्र भित्रका पक्षहरूको विश्लेषण

आय, उपभोग र गरिवी: हुन त हामीले विकास नै नगरेको होइन। एउटा सिमासम्म विकास भएको छ। तत्कालिन अवस्थसंग दाँज्दा केहि उपलब्धि हासिल भएको पनि देखिन्छ। गरिवी न्यूनीकरण र सामाजिक विकासका क्षेत्रमा केहि उपलब्धि भएका छन्। २०४८ साल पछिको तीन दशकको अवधिमा गरिवीको दर करिब ३० प्रतिशतले घटेर २० प्रतिशत पुग्यो, तीन हजार मेघावाट विजुली उत्पादन हुन्छ, पक्की सडकको लम्बाई करिब बीस हजार पुगी सकेको छ। साक्षरता दर, औसत आयु, बाल र मातृ मृत्युदर आदिमा उल्लेखनीय सुधार आउनाले मानव विकास सूचक ०.२८ प्रतिशतबाट ०.६१ प्रतिशतको तहमा पुगेको छ। यस अवधिमा प्रतिव्यक्ति आय करिब १२००ले बढेर १४०० अमेरिकी डलर पुगेको छ। तर यी उपलब्धीहरू छिमेकी तथा अन्य देशहरूले गरेको उपलब्धि र नेपाली जनताको अपेक्षासंग तुलना गर्दा खुशी भएर बस्ने अवस्था भने छैन। विक्रमको २०४०को दशक पछि विभिन्न कालखण्डमा भएका राजनीतिक तथा शासकीय परिवर्तनले अर्थतन्त्रलाई वाह्य जगतसँग प्रतिस्पर्धी बनाउने गरी कार्य गर्न सकेको पाईदैन। जबकी छिमेकी देश चीनले १९८० देखि २०१० सम्मको तीन दशकमा ८० करोड मानिसलाई गरिवीको खाडलबाट माथि उतान्यो। अहिले त्यहाँको गरिवी दर पाँच प्रतिशत भन्दा कम छ। हामी भन्दा पछि विकासमा अघि बढेको भियतनामको प्रतिव्यक्ति आय ४५०० अमेरिकी डलर भन्दा बढी छ। यसरी एकातिर अपेक्षाकृत प्रतिव्यक्ति आय नबढ्नु, अधिकांश उपभोग्य वस्तु समेत पैठारीमा निर्भर हुनु र अर्कातिर अमेरिकी डलरसँग नेपाली मुद्रा निरन्तर अवमुल्यन हुनाले आमजनताको क्रयशक्ति पनि क्षीण भएर गएको छ।

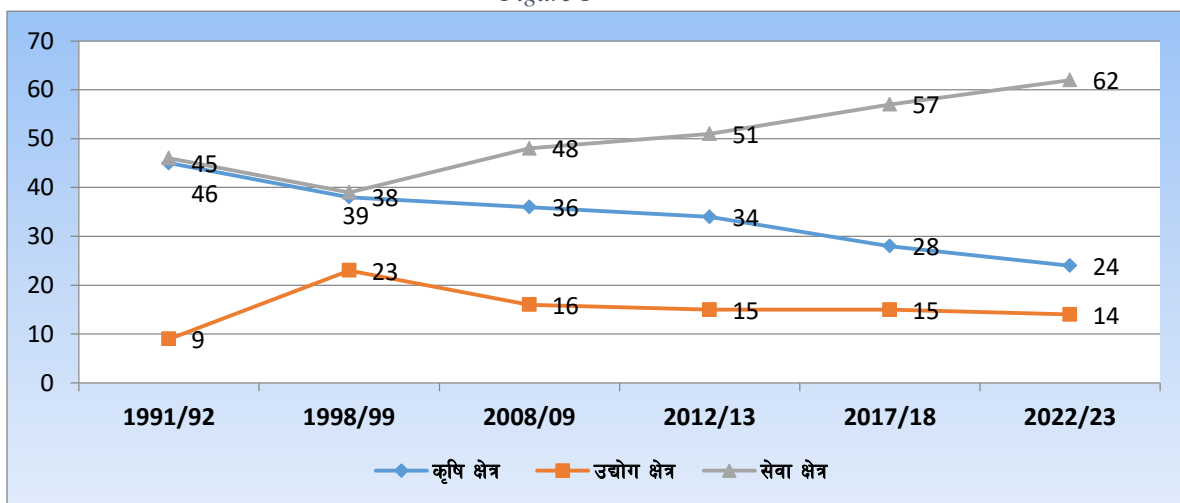
आय र उपभोगलाई हेर्दा सङ्घीय राजधानी शहरको एक व्यक्तिले रु.२६३ हजार बराबरको रकम उपभोगमा खर्च गर्दा बागमती प्रदेशसँगै जोडिएको मधेश प्रदेशको र सुदूरपश्चिम ग्रामीण क्षेत्रको एक व्यक्तिको वार्षिक उपभोगमा खर्च गर्ने रकम क्रमशः रु.७१ र रु.७२ हजार मात्र छ (चौथो राष्ट्रिय जीवनस्तर सर्वेक्षण)। आव. २०८०।८१मा देश कुल गार्हस्थ उत्पादन रु.५७०५ अर्ब पुग्दा २१ प्रतिशत जनसंख्या हुने बागमती प्रदेशको भागमा ३४.४ प्रतिशत परेको छ भने उत्तिनै जनसंख्या भएको मधेश प्रदेशको भागमा मात्र १३.१ प्रतिशत परेको छ (राष्ट्रिय तथ्यांक कार्यालय)। उता समग्रमा हेर्दा अझैपनि देशको बीस प्रतिशत जनसंख्या गरिवीको रेखामुनी रहेको छ। सोलोलो रूपमा हेर्दा विभन्न समयमा भएका राष्ट्रिय जीवनस्तर सर्वेक्षणले विगत पच्चिस वर्षमा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा तल्लो बीस प्रतिशतको अंश करिब साढे पाँच प्रतिशत रहेकोमा घटेर चार प्रतिशतको नजिक पुगको छ भने माथिल्लो बीस प्रतिशतको अंश ५० प्रतिशतबाट झन्डै ५८ प्रतिशत पुगेको छ। राजस्वको श्रोत आन्तरिक उत्पादन र त्यसमा आधारित आय, खर्च र उपभोगमा भन्दा पैठारिमा आधारित छ। उपक्षेत्रहरू छुट्याएर

हेर्दा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि पछिको ठूलो अंश थोक तथा खुद्रा व्यापारले ओगटेको छ। आन्तरिक अर्थतन्त्रलाई मजबुत बनाउने निर्माण, उत्पादनमूलक उद्योग र खनिज जस्ता क्षेत्रको वृद्धि सुस्त हुँदै गएर गत वर्ष (२०८०।८१)मा यी क्षेत्रको विस्तार नकारात्मक हुन गएको देखिन्छ।

अर्थतन्त्रमा क्षेत्रगत योगदान: विगत पाँचदशकको प्रवृत्ति हेर्दा अर्थतन्त्रका प्रमुख क्षेत्रमध्ये प्राथमिक क्षेत्रमा पर्ने मुलक्षेत्र कृषिको योगदान क्रमशः घट्दै गएर एकचौथाई भन्दा तल पुगेको छ, त्यो घटेको अंश उद्योगको क्षेत्रमा थपिएको छैन। बरु त्यो अंश सेवा क्षेत्रमा थपिएको छ, फलस्वरूप सेवा क्षेत्रको योगदान ६० प्रतिशत भन्दा माथि पुगि सक्यो तर द्वितीय वा उद्योग क्षेत्रको योगदान दश देखि १४ प्रतिशतको बिचमा स्थिर रहेको देखिन्छ। **यसरी हामी क्रमशः कृषि प्रधानबाट सेवा प्रधानको चरणमा पुगेका छौं।**

तसर्थ सेवा क्षेत्रको आयको वितरण तल्लो वर्गमा कुन अनुपातमा पुग्दछ त भनेर अध्ययन गर्ने बेला पनि भएको छ। २०४९ सालमा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि, उद्योग तथा सेवा क्षेत्रको योगदान क्रमशः ४५ प्रतिशत, ९ प्रतिशत र ४६ प्रतिशत रहेकोमा २०७९ सालमा आईपुग्दा यी अनुपातहरू क्रमशः २४ प्रतिशत, १४ प्रतिशत र ६२ प्रतिशत पुगेको देखिन्छ। तलको चित्र (नं.१)ले आर्थिक वर्ष २०४८।४९ देखि २०७८।७९ सम्मको विभिन्न कालखण्डको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा क्षेत्रगत योगदानको अवस्था दर्शाउँछ। यस अवधिमा कृषि क्षेत्रको योगदान निरन्तर घटेको छ। आर्थिक वर्ष २०५६।५७ पछि उद्योग क्षेत्रमा पनि निरन्तर हास आएको छ भने सेवा क्षेत्र निरन्तर बढेको देखिन्छ।

Figure 1



यसरी क्षेत्र र उपक्षेत्रमा हेर्दा मुल तीनवटा क्षेत्रमध्ये कृषिको योगदान आधाले तल झरेको छ भने उद्योग डेढीले बढेको छ, कृषि क्षेत्रमा घटेको मुल अंश सेवा क्षेत्रमा थपिएको छ तर सेवा उद्योगमा पर्ने पर्यटन क्षेत्रको योगदान तीन प्रतिशतबाट माथि जान सकेको छैन। पछिल्लो वर्ष प्रविधि, निर्माण, जल विद्युतको योगदान न्यून छ। थोक तथा खुद्रा व्यापार, वित्तीय मध्यस्थता, घरजग्गा कारोवार र प्रशासनिक कार्यले कुलगार्हस्थ उत्पादनको झन्डै ४० प्रतिशत अंश ओगटेको छ। द्वितिय क्षेत्रमा पर्ने उत्पादनमुलक उद्योगको योगदान ६ प्रतिशत टेक्न मात्र खोजेको छ।

जनसंख्याको बनोट, वितरण, संलग्नता र निर्भरतालाई हेर्दा पनि ६१ प्रतिशत घरपरिवार कृषिमा आश्रित छन् र आर्थिक दृष्टिले क्रियाशील मध्ये ५७ प्रतिशत श्रमशक्ति कृषिमा संलग्न छ। यसरी एकातिर कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि क्षेत्रको योगदान घट्दो छ भने अर्कातिर यस क्षेत्रमा निर्भर परिवार र संलग्न श्रम शक्तिको अनुपातमा खासै कमी आएको छैन। **कृषिमा आश्रित ग्रामीण क्षेत्रका करिब एक चौथाई परिवार अझै पनि गरिवीको रेखामुनी रहनु कृषिक्षेत्रमा संलग्न श्रमिकमध्ये ३९ प्रतिशत गरिव रहनु सेवा र उद्योग क्षेत्रको विकास नभएको र अधिकांश कृषिमा आधारित जनसंख्या रहने सुदुर पश्चिम प्रदेशमा अझैपनि ३४ प्रतिशत परिवार गरिव रहनु आदिले यसक्षेत्रमा गरिवीको घनत्व बढेको पुष्टि गर्छ।** विद्यमान योगदानगत संरचनालाई हेर्दा सम्भावना बढि भएका, अधिक मुल्य अभिवृद्धि हुन सक्ने सम्भावना बोकेको सबै वर्ग, क्षेत्र र भुगोलमा पुग्न सक्ने कृषि र उद्योग क्षेत्रको अंश घट्दै गएको छ भने कम मुल्यअभिवृद्धि हुने तथा सिमित वर्ग, क्षेत्र र भुगोलमा केन्द्रकृत हुने सेवा क्षेत्रको योगदान बढ्दै गएको छ। यो राम्रो प्रवृत्ति होइन। **यसमा सुधार ल्याउन संरचनागत सुधारको प्रारम्भ यहि बिन्दुबाट गर्नु पर्ने देखाउँछ।** अन्यथा अर्थतन्त्र झनझन बढि परनिर्भर हुँदैजाने र भोकमरी, खाद्य संकट र आर्थिक असमानता र विभेदले ठूलो रूप लिन सक्छ।

क्षेत्रगत योगदानको अन्तराष्ट्रिय परिदृश्य: यस सन्दर्भमा अन्तराष्ट्रिय अनुभवलाई हेर्दा अहिले संयुक्त राज्य अमेरिकाको अर्थतन्त्रमा उद्योग र सेवा क्षेत्रको योगदान क्रमशः १९ प्रतिशत र ८० प्रतिशत छ, बाँकी एक प्रतिशत कृषि क्षेत्रको भागमा पर्छ। सन १९७० सम्म त्याहाँ पनि सेवा क्षेत्रको योगदान ६० प्रतिशतको हाराहारीमा थियो, अनि कृषिको योगदान तीन प्रतिशत र बाँकी योगदान उद्योग क्षेत्रको थियो। जापानको संरचना पनि अमेिकासँग मिल्दोजुल्दो छ। यति हुँदाहुँदै पनि अमेरिकामा हुने र नहुने बिचको खाडल बढ्दै गएको छ, सापेक्ष गरिवी तथा घर आवास नभएका र दिनमा एक छाकमात्र खाने परिवारको संख्या बढेर गएको देखिन्छ। एउटा तथ्यांकले सन २०२३ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाका एक प्रतिशत धनाढ्यले २६ प्रतिशत सम्पत्तिमा कब्जा गरेका छन् भने ६० प्रतिशत रहेका मध्यम वर्ग र तल्लो २० प्रतिशतमा न्यून आय वर्गको स्वामित्वमा कुल सम्पत्तिको क्रमशः २५ प्रतिशत र तीन प्रतिशत रहेको देखाएको छ (फेड रिजर्भ र युएसए टुडे ^२)। यसबाट अर्थतन्त्रमा सेवा क्षेत्रको योगदान बढ्दैमा सबै कुरा हासिल हुने रहेनछ, समतामूलक समाज निर्माण हुँदो रहेनछ भन्ने पुष्टि हुन्छ।

^२<https://www.usatoday.com/story/money/2023/12/06/top-1-american-earners-more-wealth-middle-class/71769832007/>

पहिलो त नेपालले यो लय समात्र सक्ने अवस्था छैन भने दोश्रोमा नेपालले यो चरित्रको विकास र वृद्धि खोजेको पनि होइन।

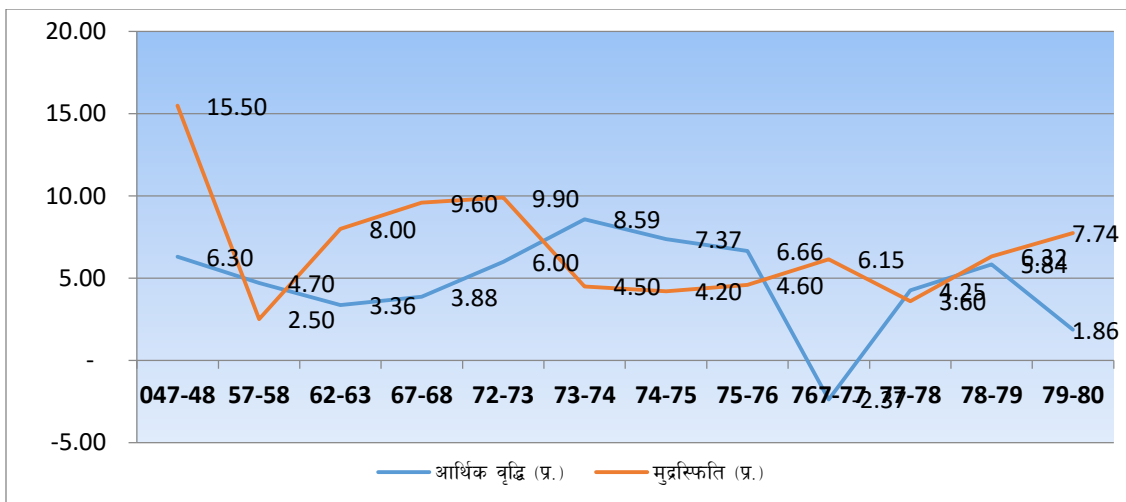
त्यसैले पुर्नसंरचनाको सम्बन्धमा नेपालले दक्षिण कोरिया र अनि केहि वर्षबाट अर्थतन्त्रको संरचना परिवर्तन गर्ने बाटोमा अघि बढेका निम्न मध्यम आय भएका भियतनाम, लाओस र कम्बोडिया जस्ता देशको अनुभवबाट केहि सिक्नु उपयुक्त हुन्छ। दक्षिण कोरियाको अर्थतन्त्रमा कृषिको योगदान दुई प्रतिशत मात्र भए पनि द्वितिय क्षेत्रको योगदान ४२ प्रतिशत छ, भियतनाम लाओस र कम्बोडियाको संरचना हेर्दा सेवाक्षेत्रको योगदान ४५ देखि ५० प्रतिशत र कृषिक्षेत्रको योगदान १५ देखि २५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ^३ (२०२३)। भारत तथा चीनको अर्थतन्त्रमा कृषिको योगदान क्रमशः १८ र ७ प्रतिशत भए पनि उद्योगको योगदान क्रमशः २९ र ३८ प्रतिशत छ^४। यी देशहरूमा श्रम शक्तिको क्षेत्रगत निर्भरता क्षेत्रगत योगदानसँग मिल्दोजुल्दो रहेको देखिन्छ। यी सबै देशको प्रतिव्यक्ति आय पनि नेपालको तुलनामा बढि नै छ। उद्योग तर्फ पनि भन्दा लघु, साना र मझौल उद्योगको प्रवृद्धनमा बढि जोड दिनु पर्छ।

मुल्यवृद्धिले उछिनेको आर्थिक वृद्धि: दशकौं देखि नेपालको वार्षिक मुद्रास्फितिको दरले आर्थिक वृद्धिको दरलाई उछिनिरहेको छ। पुरानो समयलाई छोडेर २०४७ सालमा प्रजातन्त्रको पुनःस्थापना देखि हालसम्मको ३३ वर्षको औसत वृद्धिदर ४.३ प्रतिशत रहेको छ। यस अवधिमा गर्दा ३३ वर्षको अवधिमा वार्षिक औसत आर्थिक वृद्धिदर ४.३ प्रतिशत र वार्षिक औसत मुद्रास्फिति दर ६.२ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। यस अवधिको राजस्व र खर्चको औसत वृद्धिदर भने क्रमशः १४.५ र १४.९ प्रतिशत रहेको पाईयो।

कुनै वर्ष आर्थिक वृद्धि ऋणात्मक हुँदा पनि मुल्यवृद्धि ६ प्रतिशतभन्दा तल ओर्लिएन। उदाहरणको लागि आर्थिक वर्ष २०७६।७७मा आर्थिक वृद्धि २.३७ प्रतिशतले नकारात्मक हुँदा पनि मुद्रास्फिति ६.१ प्रतिशत रहयो। तल प्रस्तुत २ नं को रेखाचित्रले पनि यो कुरा पुष्टि गर्दछ।

^३ World Economic Outlook, 2024, IMF

^४ World Economic Outlook, 2024, IMF



राजनीतिक प्रणालीमा विगतमा भएका परिवर्तनले पनि आर्थिक वृद्धि र मुद्रास्फितिको चरित्रमा परिवर्तन ल्याउन सकेनन्। प्राथमिक र उद्योग क्षेत्रमा लगानी बढाउन सकेनन्। मुल्यवृद्धि र आर्थिक वृद्धिको चरित्रमा परिवर्तन नदेखिनु र मुल्यवृद्धिले आर्थिक वृद्धिलाई सँधै उछिन्नाले अर्थतन्त्रको ढाड कुप्रेर बस्यो। यसैको फलस्वरूप नेपाल आर्थिक विकासको गतिको दृष्टिले अन्य समकालीन देशहरू भन्दा पछि परेको कुरामा दुई मत छैन।

६. विश्लेषणबाट पाइएका कुरा

१. माथिका तथ्यहरूबाट औसत रूपमा देखिएको धेरै आय र ठूलो आकारको अर्थतन्त्रले मात्र नागरिकलाई न्याय दिन सक्दो रहेनछ भन्ने पुष्टि हुन्छ। तसर्थ आर्थिक विकासको मोडेल पनि सन्तुलित र व्यवस्थापन गर्न सकिने किसिमको निर्माण गर्नु पर्छ।
२. नेपालको आधारभूत श्रोतको दिगो र प्रभावकारी उपयोग गरेर अर्थतन्त्रको मुल्यमा उच्च रूपले अभिवृद्धि गरी त्यसको वरिपरी रहने गरी सेवा क्षेत्रको योगदानलाई सन्तुलनमा राख्नमा हामी चुकेका छौं, कमजोरी भएको छ। यसले पनि अर्थतन्त्रमा पुर्नसंरचनाको खाँचो औँल्याउँछ।

७. अगाडि बढ्ने बाटो र संरचनागत सुधार

१. सोह्रौँ आवधिक योजनाले अर्थतन्त्रका मुख्य सवाल र चुनौती पहिचान गरी अर्थतन्त्रको संरचनागत समस्याको सम्बोधन गर्ने, उत्पादनमुलक क्षेत्रमा लगानी बढाउने र कृषि क्षेत्रको श्रम शक्तिलाई अन्य उत्पादनशील क्षेत्रमा प्रवाह गर्ने तथा कृषि क्षेत्रमा लगानी र सुशासन वृद्धि गर्ने कुरा त गरेको छ। तर संरचनागत परिवर्तनको लक्ष्य किटान सहितको स्पष्ट खाका भने प्रस्तुत गर्न नसकेको सम्बन्धमा एउट स्पष्ट खाका तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ।
२. अर्थतन्त्रको पुर्नसंरचना गर्दा विशेष अध्ययन र अनुसन्धान गरी संरचनागत परिवर्तनको उपयुक्त

मोडेलको खोजी गर्नु पर्दछ। नेपालले गर्ने संरचनागत परिवर्तन माथि देखिएका उत्पादन, आय, वितरण र उपभोगका नकारात्मक सूचकहरूलाई सकारात्मक बनाउने मार्गदर्शक लक्षित हुनु पर्दछ।

३. संरचनागत परिवर्तनको खाका तयार गर्नु अघि अर्थतन्त्रलाई प्रभाव पार्ने तत्वहरू फरक फरक हुन्छन् र हरेक अर्थतन्त्रका आफ्ना आधारभूत चरित्र हुन्छन् भन्ने पनि बुझ्नुपर्दछ। कुनै अर्थतन्त्र कुनै अर्कोसँग मिल्दोजुल्दो हुन सक्छ र कतिपय अर्थतन्त्रका विच तुलना गर्नु पनि त्यति सान्दर्भिक हुँदैन। यसरी हेर्दा हामीले अमेरिकी अर्थतन्त्र भन्दा कतिपय अन्य अर्थतन्त्रका चरित्र र ति अर्थतन्त्र कसरी अगाडि बढे भनेर हेर्नुपर्ने हुन्छ।

४. राजनीतिक-आर्थिक दृष्टिकोण र प्रणालीलाई समानान्तर रूपले अगाडि बढाउनु पर्दछ। प्रविधिबाट हुने योगदान, प्रतिफल र नाफा समाजका सबै वर्गसम्म पुग्ने गरी नीति, रणनीति र प्रणालीको विकास गरी अभ्यासमा ल्याउनु पर्दछ।

५. अब सरकारको भूमिकालाई पनि पुर्नपरिभाषित गर्नु पर्छ। प्रश्न ठूलो वा सानो सरकारको होइन। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, सामाजिक र सांस्कृतिक स्वतन्त्रता, विचारको स्वतन्त्रता र मानव-महिला-श्रमअधिकार, कानूनको शासन, आवधिक रूपमा लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताहरूलाई सम्मान गर्ने उदार आर्थिक विकल्पहरूको सुनिश्चितता सहितको तर्कसंगत, निष्पक्ष र विवेक सम्मत राज्य संरचना आजको आवश्यकता भएकाले सरकारको आकार पनि यसले लिनुपर्ने जिम्मेवारी र निर्वाह गर्नु पर्ने भूमिका अनुसार निर्धारण गर्ने गरी संविधानमा समेत त्यसैअनुसार सुधार आवश्यक छ।

६. अब कृषिक्षेत्रको उत्पादकत्व बढ्ने गरी विनियोग, विनियोजन र प्रवृद्धिको विस्तार गरी आउँदो एक दशकसम्म यसको योगदानलाई १५ देखि २० प्रतिशतको हाराहारीमा राख्नु पर्छ। सेवाक्षेत्रको योगदानलाई विशेषगरी उद्योग क्षेत्रतर्फ निर्देशित गर्नेगरी संरचनागत, संस्थागत र नीतिगत परिवर्तन गर्नु पर्छ। आउँदो दशवर्षमा उद्योग क्षेत्रको योगदान ३० देखि ३५ प्रतिशतमा पुऱ्याउने गरी काम गर्नुपर्ने अवस्था छ। यसो गर्दा सेवाक्षेत्र ४५ देखि ५५ प्रतिशतमा रहन्छ, जसले सन्तुलित विकासको स्वरूप निर्माण गर्छ।

७. प्राथमिक क्षेत्रको वृद्धिको गुणस्तरता अभिवृद्धि, कृषि र कृषिसँग जोडिने क्षेत्रको औद्योगिकीकरण गरी द्वितीय क्षेत्रको कुल गार्हस्थ उत्पादनको अंश बढाएर लैजाने र सेवा क्षेत्रबाट प्राप्त हुने लाभ गरिब तथा मध्यमवर्गमा पुऱ्याउने रणनीतिक कार्यक्रमहरू अघि बढाइनु पर्दछ। यसलाई भियतनामी मोडेलको अनुभव सँग जोड्न सकिन्छ। यसको लागि भूउपयोग नीति र कार्यक्रम समेतको पूनरावलोकन गरी भूमिलाई मान्छे, प्रविधि, बजार र दैनिकिसँग जोड्नु पर्दछ।

८. अब आर्थिक, वित्त, मौद्रिक र लगानी सम्बन्धि नीतिहरू समेत सार्वजनिक, निजी र सामुदायिक क्षेत्रको श्रोतको उपयोग तथा लगानीलाई प्रस्तावित पुर्नसंरचनाको खाका अनुरूप प्रवाह हुन सहजीकरण गर्ने गरी

परिमार्जन गर्नु आँट देखाउनु पर्दछ।

९. मुल्य अभिवृद्धिको दृष्टिले कृषि तथा कृषि र खनिजमा आधारित उद्योग, निर्माण, यातायात र पर्यटन बढि मुल्य अभिवृद्धि हुने क्षेत्र हुन्। शिक्षा र स्वास्थ्य सेवाका क्षेत्रले दीर्घकालमा गुणस्तरीय मानवपूँजी निर्माण गर्दछन्। यी क्षेत्रको वृद्धिबाट प्राप्त प्रतिफल पनि धेरै वर्ग, क्षेत्र र भुगोलमा सजिलै पुग्न सक्ने हुँदा अर्थतन्त्रको पुर्नसंरचना गर्दा यी क्षेत्रमा लगानी बढाउने लक्ष्य राखिनु उपयुक्त हुन्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाण्डौं।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौं।
- वार्षिक प्रतिवेदनहरू, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, काठमाण्डौं, नेपाल।
- आर्थिक सर्वेक्षणहरू, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, काठमाण्डौं, नेपाल।
- सार्वजनिक बजेट वक्तव्यहरू, अर्थ मन्त्रालय, काठमाण्डौं, नेपाल।
- सोह्रौं योजना (२०८१—२०८६), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाण्डौं, नेपाल
- राष्ट्रिय जीवनस्तर सर्वे, पहिलो, दोस्रो, तेस्रो र चौथो, राष्ट्रिय तथ्यांक कार्यालय, काठमाण्डौं।
- अधिकारी चन्द्रमणि, सङ्घीय नेपालको अर्थ राजनीतिक (२०७०), नरेक नेपाल, काठमाण्डौं।
- अधिकारी चन्द्रमणि, आर्थिक लोकतन्त्र, सङ्घीयता र संविधानवाद (२०६७), पैरवी प्रकाशन काठमाण्डौं।
- अन्य सान्दर्भिक आलेख, प्रतिवेदन, वेबसाइट आदि।
- जनगणना २०७८को नतिजा प्रतिवेदन, राष्ट्रिय तथ्यांक कार्यालय, काठमाण्डौं।
- नेपालका आठौं देखि दशौंसम्मका आवधिक योजनाहरू, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार काठमाण्डौं।
- देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति (विभिन्न आर्थिक वर्षको), नेपाल राष्ट्र बैंक, काठमाण्डौं, नेपाल
- Adhikari, Chandra Mani (2020), Dynamics of Fiscal Federalism, Success or failure? Why and How, Pairavi Prakashan, Kathmandu
- Bhatta Gunaraj, Structural Changes in a Small and Open Economy: Evidences from Nepal (WP 23), 2014, Nepal Rastra Bank
- *Guna Raj Bhatta*
- World Economic Outlook (Different Issues, International Monetary Fund, Washington DC, USA

नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुने अवस्था, सम्भाव्य प्रभाव र प्रभाव व्यवस्थापन गर्न नेपालले गर्नुपर्ने पूर्व तयारीहरू - डा. गिरिधारी शर्मा पौडेल^१

१. अतिकम विकसित देशको परिभाषा

प्रतिव्यक्ति कम आय भएका, आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिममा रहेका र मानव सम्पत्तिको न्यून स्तरको विकास भएका देशहरूलाई अतिकम विकसित देश भनि परिभाषित गरिएको छ। नेपाल सन् १९७१ मा यो समूहमा समावेश भएको थियो र ५६ वर्षपछि सन् २०२६ को नोभेम्बर २४ मा यो स्थितिबाट स्तरोन्नति हुने योजनामा छ।

अतिकम विकसित देशहरूको समूह विकास सहायतामा प्राथमिकता दिन संयुक्त राष्ट्र संघले खडा गरेको समूह हो। संयुक्त राष्ट्र संघले कुनै देशलाई यस समूहमा समावेश गर्न सम्बन्धित देशको अनुमति चाहिन्छ। तर संयुक्त राष्ट्र संघले त्रिवर्षीय अवधिमा मूल्याङ्कन गर्दा लगातार तीन पटकका मूल्याङ्कनमा स्तरोन्नतिका मापदण्ड पुरा गरेमा त्यस्तो देशलाई सम्बन्धित स्वीकृति नभए पनि स्तरोन्नति भएको भनि संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले स्वीकृत गरेमा सम्बन्धित देश अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति भएको मानिन्छ।

विश्वका ५२ अतिकम विकसित देशमध्ये ७ देशहरू बोट्सवाना सन् १९९४, केप भर्डे सन् २००७, माल्दिभ्स सन् २०११, सामोआ सन् २०१४, इक्वेटोरियल गिनी सन् २०१७, भानुअतु सन् २०२० र भूटान सन् २०२३ मा अतिकम विकसित देशको समूहबाट विकासशील देशको समूहमा स्तरोन्नति भएका थिए। ६ देशहरू स्तरोन्नतिको लागि तयारी गर्दै छन्: अंगोला सन् २०२४, साओ टोमे र प्रिन्स सन् २०२४, बंडगलादेश सन् २०२६, नेपाल सन् २०२६, लाओ PDR सन् २०२६, र सोलोमन टापु सन् २०२७।

२. यस अध्ययनका उद्देश्य:

नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुन हालको स्थिति र यसको फाइदा तथा बेफाइदाहरूबारे प्रकाश पार्ने। नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुँदाका सम्भावित प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्न नेपालले गर्नु पर्ने पूर्वतयारीबारे प्रकाश पार्ने।

^१ लेखक डा. गिरिधारी शर्मा पौडेल गण्डकी प्रदेश नीति तथा योजना आयोगका पूर्व उपाध्यक्ष र संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमका पूर्व दिगो विकास लक्ष्य सल्लाहकार हुनुहुन्छ।

३. अध्ययन विधि

यस अध्ययन मूलतः नेपाल भन्दा पहिला स्तरोन्नति भएका देशहरू जस्तै बोत्सवाना, केप भर्डे, माल्दिभ्स, सामोआ, इक्वेटोरियल गिनीका र भूटानका स्तरोन्नति हुँदाका अनुभवहरूका संश्लेषण। नेपाल स्तरोन्नति हुँदा पर्ने असर र अवसरबारे विश्व व्यापार संगठन (WTO) र परिष्कृत एकीकृत फ्रेमवर्क (EIF) ले सन् २०२० मा प्रकाशन गरेको "अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुँदा निर्यात व्यापारमा प्रभाव" सम्बन्धी प्रतिवेदन, संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय व्यापार तथा विकास सम्मेलन (UNCTAD) ले सन् २०२२ मा प्रकाशन गरेको "अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति हुँदा एशिया र प्रशान्त क्षेत्रका देशहरूका व्यापार प्राथमिकता र विकासमा वित्तीय प्रभाव" सम्बन्धी प्रतिवेदन, संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम एसिया प्यासेफिक क्षेत्रले सन् २०२२ मा "अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति हुँदा एशिया र प्रशान्त क्षेत्रका देशहरूका व्यापार प्राथमिकता र विकासमा वित्तीय प्रभाव सम्बन्धी नीतिगत कार्यपत्र" सन् २०२२ मा अन्तराष्ट्रिय व्यापार केन्द्रले (ITC) "नेपाल अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति भएपछि निर्यात व्यापारका नयां आयामहरू" सम्बन्धी प्रतिवेदनको समिक्षा। स्तरोन्नति हुन नेपालले गरेका तयारीहरूको पूनरावलोकन र समिक्षा र यस सम्बन्धी नीति निर्माता, विकास साझेदार, विशेषज्ञ र उद्योग तथा व्यापार सम्बन्धी छाता संगठनहरूका प्रतिनिधि संग प्रस्तुतिकरण, अन्तरवार्ता र छलफलको विधि अपनाइ यो लेख तयार गरिएको छ।

४. अतिकम विकसित देश मापन गर्ने मापदण्ड

संयुक्त राष्ट्र संघको सामाजिक तथा आर्थिक कृयाकलाप विभाग अन्तर्गतको विकास नीतिका लागि समिति (CDP) ले निम्न मापदण्डहरूको आधारमा प्रत्येक तीन वर्षको अन्तरालमा अविकसकित देशलाई अतिकम विकसित देशमा समावेश गर्ने वा स्तरोन्नति गर्ने भन्ने सम्बन्धमा देशहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्दै आएको छ। विकास नीतिका लागि समितिले देशहरूको मूल्याङ्कन गर्दा प्रयोग गर्ने मापदण्डहरू तालिका नं १ अनुसार छन्।

तालिका १: अतिकम विकसित देशमा समावेश हुन र स्तरोन्नति हुन मूल्याङ्कन गर्ने सन् २०२१ का मापदण्डहरू

मुख्य मापदण्ड	सहायक मापदण्ड	समावेश गर्ने मापदण्ड	स्तरोन्नति गर्ने मापदण्ड
प्रतिव्यक्ति कुल राष्ट्रिय आय (Per Capita GNI)	विश्व बैंकको एटलास मेथोड अनुसार गणना गरिने	१,०१८ अमेरिकी डलर वा त्यो भन्दा कम	१,२२२ अमेरिकी डलर वा त्यो भन्दा माथि
मानव सम्पत्ति सूचकाङ्क Human Asset Index (HAI)	स्वास्थ्य सम्बन्धी सूचक: (१) पाँच वर्ष मुनिको बाल मृत्युदर (२) मातृ मृत्युदर (३)	६२ वा सो भन्दा तल	६६ वा सो भन्दा माथि

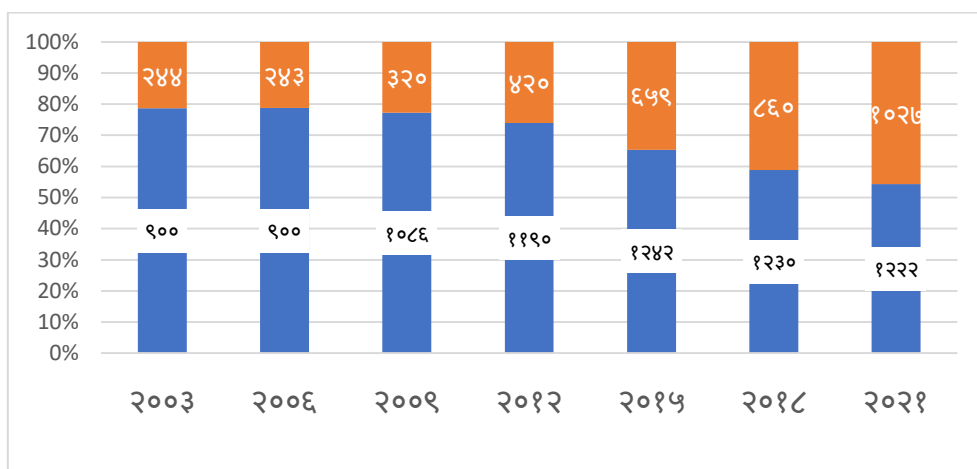
मुख्य मापदण्ड	सहायक मापदण्ड	समावेश गर्ने मापदण्ड	स्तरोन्नति गर्ने मापदण्ड
	कुपोषण दर शिक्षा सम्बन्धी सूचक: (१) माध्यमिक विद्यालयमा कुल भर्नादर (२) प्रौढ साक्षरता दर र (३) माध्यमिक विद्यालयको कुल भर्नामा लैङ्गिक समानता सूचाङ्काक		
आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्क Economic and environmental vulnerability index (EVI)	क. आर्थिक जोखिम उप-सूचकहरू: (१) कुल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि, शिकार, वन र माछा मार्ने कार्यको हिस्सा (२) दुर्गमता र भूपरिवेष्टितता (३) व्यापारिक निर्यात एकाग्रता र (४) वस्तु र सेवाको निर्यातको अस्थिरता। ख. वातावरणीय जोखिम उप-सूचकहरू: (१) तटीय क्षेत्रहरूमा बस्ने जनसंख्याको हिस्सा (२) सुख्खा जमिनमा बस्ने जनसंख्याको हिस्सा (३) कृषि उत्पादनको अस्थिरता र (४) प्रकोप पीडितहरूको संख्या	३६ भन्दा माथि	३२ न्दा तल

५. अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुन नेपालको अवस्था

संयुक्त राष्ट्र संघले सन् २०२१ मा गरेको मूल्याङ्कन अनुसार नेपालको स्थिति तीन प्रमुख मापदण्ड अनुसार विक्षेपण गरिएको छ।

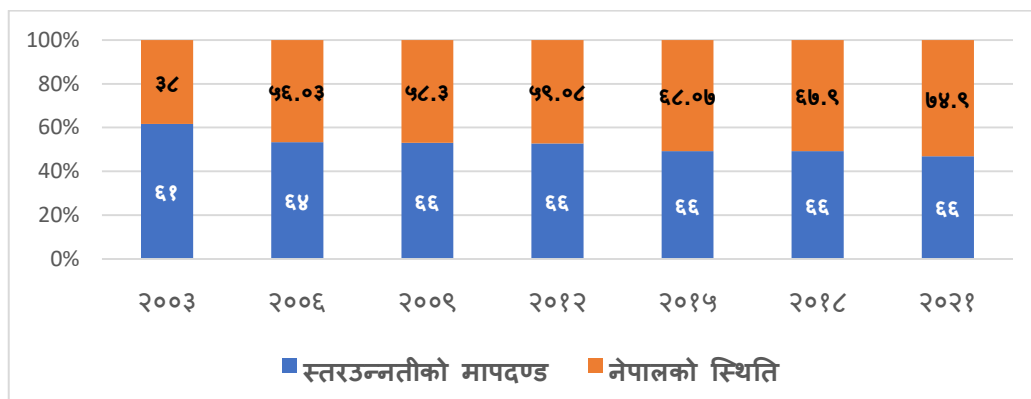
५.१ प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय: विश्व बैंकको एटलास मेथोड अनुसार मापन गरिएको प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय सन् २०२१ मा अतिकम विकसित देशमा समावेश हुन अमेरिकी डलर १,०१८ वा सो भन्दा कम र स्तरोन्नति हुन १,२२२ अमेरिकी डलर वा सो भन्दा बढी चाहिनेमा नेपालको प्रतिव्यक्ति आय १,०२७ अमेरिकी डलरमात्र रहेकोले नेपालको यो मापदण्ड स्तरोन्नति हुन पर्याप्त छैन (चित्र नं १) संयुक्त राष्ट्र संघले सन् २०२४ मा गरेको मूल्याङ्कनमा पनि नेपालको राष्ट्रिय सूचक अझै पुरा भएको छैन। स्तरोन्नतिको लागि २०२४ को मापदण्ड अनुसार १,३०६ डलर आवश्यक हुनेमा नेपालको १,३०० अमेरिकी डलर मात्र पुगेको छ।

चित्र नं १: नेपालको प्रतिव्यक्ति आय



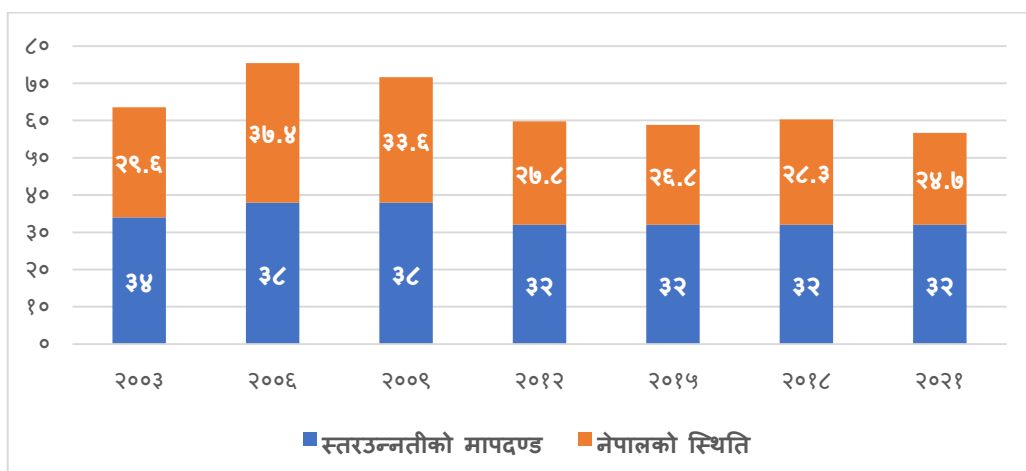
५.२ मानव विकास सूचकाङ्क: मानव विकास सूचकाङ्क अतिकम विकसित देशमा समावेश हुन ६२ वा सो भन्दा कम र स्तरोन्नति हुन ६६ वा सो भन्दा बढी आवश्यक हुनेमा नेपालको मानव विकास सूचकाङ्क विगतका तीन मूल्याङ्कन (सन् २०१५, २०१८ र २०२१) मा मापदण्ड पुरा गरेकोले यस मापदण्ड अनुसार नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुन दक्ष देखिन्छ (चित्र नं २)।

चित्र नं २: नेपालको मानव विकास सूचकाङ्क



५.३ आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम: सूचकाङ्क आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्क अतिकम विकसित देशमा समावेश हुन ३६ वा सो भन्दा बढी र स्तरोन्नति हुन ३२ वा सो भन्दा कम हुनुपर्नेमा नेपाल विगतका ६ मूल्याङ्कन (सन् २००६, २००९, २०१२, २०१५, २०१८ र २०२१) हरूमा मापदण्ड पुरा गरेकोले यो मापदण्ड अनुसार स्तरोन्नति हुन दक्ष देखिन्छ (चित्र नं ३)।

चित्र नं ३: नेपालको आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्क



५.४ समग्रमा नेपालको स्थिति: कुनै पनि देश अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नतिको लागि मापन गर्न संयुक्त राष्ट्र संघले निर्धारण गरेका तीन मापदण्ड मध्ये सबै मापदण्ड लगातार तीनपटकका त्रिवर्षीय मूल्याङ्कनमा पार गरेमा अथवा प्रतिव्यक्ति आय सन् २०२१ को लागि निर्धारित मापदण्ड अमेरिकी डलर १,२२२ को दोब्बर २,४४४ डलर वा सो भन्दा बढी भएमा अन्य दुई सूचक जस्तै मानव सम्पत्ति सूचकाङ्क र आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्कका मापदण्ड पुरा नगरे पनि स्तरोन्नति हुन ग्राह्य मानिन्छ। प्रति व्यक्ति निर्धारित राष्ट्रिय आय नपुगेका तर मानव सम्पत्ति सूचकाङ्क र आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्कका मापदण्ड लगातार तीन पटकका त्रिवर्षीय मूल्याङ्कनमा पुरा गरेका राष्ट्रहरु पनि स्तरोन्नतिको लागि ग्राह्य मानिन्छन्। नेपालले हालसम्म कुनै पनि त्रिवर्षीय मूल्याङ्कनमा प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आयको मापदण्ड पुरा गर्न सकेको छैन। सन् २०२१ को मूल्याङ्कनमा प्रतिव्यक्ति आय १०२७ बाट बढेर सन् २०२४ मा १३०० डलर पुगेको भएता पनि सन् २०२४ मापदण्ड अनुसार १३०६ डलर पुगेको छैन। नेपालले मानव सम्पत्ति सूचकाङ्क सन् २०१५ देखिका त्रिवर्षीय मूल्याङ्कनमा निर्धारित मापदण्ड पुरा गरेको छ। त्यस्तै गरी आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्कका मापदण्ड लगातार सन् २००३ देखिका त्रिवर्षीय मूल्याङ्कनमा पुरा गर्दै आएको छ। सन् २०२६ मा नेपाल प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आयको मापदण्ड पुरा नगरी मानव सम्पत्ति सूचकाङ्क र आर्थिक तथा वातावरणीय जोखिम सूचकाङ्कका आधारमा स्तरोन्नति हुन लागेको छ।

६. नेपाल अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति हुँदाका सम्भावित असरहरु

नेपाललाई अतिकम विकसित देशलाई प्राप्त विशिष्ट अन्तर्राष्ट्रिय समर्थन उपायहरूमा (ISMs) कमी हुनेछ। यसमा निम्न विषय समावेश हुनेछन्: अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा नेपाली वस्तुको शुल्क मुक्त र कोटा मुक्त प्रवेशको सुविधामा कमी हुनेछ। अतिकम विकसित देशका लागि तोकिएको विकास वित्त र

प्राविधिक सहयोगका केही विशिष्ट स्रोतहरूको पहुँचमा कमी हुनेछ। अन्तर्राष्ट्रिय बैठकहरूमा भाग लिन जाने सहयोगमा कमी आउनेछ। संयुक्त राष्ट्रसंघमा नेपालको आर्थिक योगदान बढ्ने छ र प्रविधि हस्तान्तरणमा सहजता कम हुनेछ। नेपाल स्तरोन्नति हुँदा पर्न सक्ने सम्भावित असरहरूबारे तलका अनुच्छेदमा थप विश्लेषण गरिएको छ।

६.१ निर्यात व्यापारमा कमी: हाल नेपाल अतिकम विकसित देश भएकोले अतिकम विकसित देशहरूलाई विकसित देशहरूले अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा सहयोग गर्न व्यवस्था गरिएका "अन्तर्राष्ट्रिय समर्थन उपायहरू" (Support Measures, IMS International), अतिकम विकसित देशमा आर्थिक वृद्धि र विकास प्रवर्द्धन गर्न विकसित देशले दिने सामान्यकृत प्राथमिकता प्राप्त व्यापार सुविधा (Generalized System of Preference in Trade, GSM) र अतिकम विकसित देशलाई सरलीकृत उत्पत्तिका नियमहरू (Simplified Rule of Origin, RoO) को व्यवस्थाले गर्दा नेपालका वस्तु तथा सेवालाई विकसित देशमा कोटामुक्त र भन्सारमुक्त प्रवेशको सुविधा उपलब्ध छ। युरोपियन संघले Every Things but Arms (EBA) "हतियारबाहेक सबै चीजहरू कार्यक्रम" अन्तर्गत नेपाल लगायत अन्य अतिकम विकसित देशका हतियार बाहेकका अन्य सामानलाई सहज पहुँच दिएको छ। दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार संघ (SAFTA) अन्तर्गत नेपालका वस्तुहरू दक्षिण एसियाका देशहरूमा प्रवेश गर्दा स्थानीय मुल्य अभिवृद्धि ३० प्रतिशत मात्र भए पुग्ने व्यवस्था छ। मित्रराष्ट्र चीनले व्यापार पत्र आदान प्रदान मार्फत नेपालका करिब ८ हजार वस्तुलाई चीनमा भन्सारमुक्त प्रदेश सुविधा उपलब्ध गराएको छ। संयुक्त राज्य अमेरिकाले सन् २०१५ मा हस्ताक्षर गरिएको २०१५ देखि २०२५ सम्मको लागि "नेपाल ट्रेड प्रिफरेन्स एक्ट" (Nepal Trade Preferential Act, NTPA) मार्फत नेपाली वस्तुहरूको अमेरिकामा भन्सारमुक्त प्रदेशको सुविधा दिएको छ। नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुँदा यी सुविधामा कमी आउने छ र नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय निर्यात व्यापारमा केही असर पर्नेछ। तर भारतसँगको व्यापार द्विपक्षीय सम्झौता अन्तर्गत भएकोले नेपाल स्तरोन्नति हुँदा यसको असर पर्ने छैन।

विश्व व्यापार संगठन (WTO) र परिष्कृत एकीकृत फ्रेमवर्क (EIF) ले सन् २०२० मा "आंशिक सन्तुलन मोडेल" प्रयोग गरेर सन् २०२६ मा नेपाल विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुँदा नेपालको कुल निर्यात व्यापारमा २.४८ प्रतिशतले कमी आउने अनुमान गरेका छन्। त्यस्तैगरी सन् २०२२ मा UNDP को एसिया प्यासिफिक क्षेत्रीय ब्यूरोले समान "आंशिक सन्तुलन मोडेल" प्रयोग गरी अर्को अध्ययन गरेको थियो। यसले सन् २०२६ मा नेपाल स्तरोन्नति हुँदा नेपालको निर्यात व्यापार २.५ प्रतिशतले प्रभावित हुने अनुमान गरेको छ। राष्ट्रिय योजना आयोग र यूएनडीपी नेपालले सन् २०२० मा गरेको अध्ययनमा सन् २०२६ सम्ममा नेपालको निर्यात व्यापारमा ३.७ प्रतिशतले कमी आउने अनुमान गरेका छन्। यस अध्ययनले प्रक्षेपणका विधिहरूबारे व्याख्या गरेको छैन। इन्टरनेशनल ट्रेड सेन्टर (ITC) ले सन् २०२२ मा सबै सम्भावित साझेदारहरू र सबै उत्पादनहरूलाई विचार गरी "सन्तुलन मोडल Equilibrium Model" प्रयोग गरेर नेपालको निर्यात व्यापारमा स्तरोन्नतिको प्रभाव अनुमान गरेको छ। यस अध्ययनले

स्तरोन्नतिको सम्भावित असरका रूपमा निर्यात व्यापारमा ४.३ प्रतिशतले कमी आउने अनुमान गरेको छ। यस अध्ययनमा इन्टरनेशनल ट्रेड सेन्टर (ITC) ले सन् २०२२ गरेको निर्यात व्यापारमा संकुचन हुने आधार लिएर थप विश्लेषण गरिएको छ।

स्तरोन्नति पश्चात् नेपालको निर्यात व्यापार प्रभावित हुने मुख्य कारणहरूमा प्राथमिकता दिने देशले नेपाली वस्तुलाई भन्सारमुक्त र कोटामुक्त प्रवेश बन्द गर्नु हुनेछ। स्तरोन्नति पछि नेपाली वस्तुहरूको प्रवेशमा भन्सार लाग्नेछ। सामान उत्पातिका कडा नियमहरू (RoO) लागु हुनेछन्। नेपाली वस्तुहरूको निर्यातमा घरेलु मूल्य अभिवृद्धि तथा स्थानीय सामग्रीको आवश्यकता SAFTA मा ३० प्रतिशतबाट बढेर ४० प्रतिशत र युरोपेली संघको Everything but Arms (EBA) मा ५० प्रतिशत पुग्नेछ। नेपाली वस्तुहरूको लागि एकल रूपान्तरण मापदण्डदेखि दोहोरो रूपान्तरण मापदण्ड लागु हुनेछ जस्तो एकल रूपान्तरणमा आयतित फ्रेब्रिकबाट कपडा बनाइ निर्यात गर्न सकिन्छ तर दोहोरो रूपान्तरणमा कपासबाट फेब्रिक र फेब्रिकबाट कपडा बनाइ निर्यात गर्नु पर्दछ।

नेपाल सन् २०२६ मा स्तरोन्नति हुँदा नेपालको कुल निर्यात व्यापारमा ५ करोड ९० लाख अमेरिकी डलर बराबरको कमी आउन सक्नेछ। यस मध्य युरोपेली संघसँगको व्यापारमा १ करोड ८० लाख डलर, टर्कीसँग १ करोड ४० लाख डलर, चीनसँग १ करोड १० लाख डलर, बेलायतसँग ७० लाख डलर, क्यानडासँग ३० लाख डलर, जापानसँग २० लाख डलर, अमेरिकासँग १० लाख डलर र अन्य देशसँग ३० लाख डलरले कमी आउने प्रक्षेपण गरिएको छ। नेपालले निर्यात गर्ने वस्तुहरूमध्ये तयारी पोशाक, गलैचा, पश्मिना र छालाका सामान बढी प्रभावित हुनेछन्।

६.२ निर्यात व्यापार संकुचन हुँदा कुल व्यापार र आर्थिक वृद्धिमा असर: नेपालले अतिकम विकसित देशले पाउने अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सुविधाको विविध कारणले गर्दा पूर्ण उपयोग गर्न सकेको छैन। नेपाललाई प्राप्त सुविधा व्यापारको सानो अंश मात्र प्रयोग गरेकोले कुल व्यापारमा स्तरोन्नतिको असर ठूलो हुने देखिँदैन। विकसित देशमा नेपालका वस्तुलाई दिएको भन्सारमुक्त र कोटामुक्त प्रवेश सुविधा कटौती हुने हुँदा कुल वस्तु निकासीमा ४.३ प्रतिशतले गिरावट हुने अनुमान गर्दा कुल व्यापार क्षेत्रको योगदानमा स्तरोन्नतिको प्रतिकूल असर ०.१२ प्रतिशतको हाराहारीमा सीमित हुने प्रक्षेपण गरिएको छ। त्यस्तै गरी सन् २०१०/११ देखि २०१८/१९ को अवधिमा नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा ५ प्रतिशतको औसत वृद्धिदर र कुल निर्यात ४.३ प्रतिशतले घट्दा कुल आर्थिक वृद्धिमा स्तरोन्नतिको प्रतिकूल प्रभाव ०.००६ प्रतिशतको हाराहारीमा सीमित हुने अनुमान गरिएको छ।

६.३ निर्यात व्यापार संकुचन हुँदा आन्तरिक रोजगारीमा असर: नेपालमा हाल ९० निर्यातमूलक तयारी कपडा कारखाना र १,३५० गलैचा उद्योग छन् र तिनमा क्रमशः १५ हजार र २५० हजार जनाले रोजगारी पाएका छन्। निर्यात व्यापारमा ४.३ प्रतिशतले कमी आउँदा यी क्षेत्रमा कार्यरत कुल २६५

हजार मजदुर मध्ये ११,३९५ ले रोजगारी गुमाउने सम्भावना रहेको छ। गलैँचा र तयारी कपडामा कार्यरत मजदुरहरूको कटौतीले नेपालको कुल रोजगारीमा करिब ०.१६१ प्रतिशतले कटौती हुने सम्भावना रहेको छ। मुख्य निर्यात हुने वस्तुमध्ये पश्मिनाको उत्पादन अहिले नै आयातित उनबाट धागो र धागोबाट पश्मिना गरी दोहोरो रूपान्तरणमा गइसकेको हुँदा कम प्रभावित हुने अनुमान गरिएको छ।

६.४ विकास सहायतामा असर: नेपालले सन् २०११ देखि २०१६ सम्म औसत वार्षिक १ अर्ब अमेरिकी डलर विकास सहायता प्राप्त गरेको थियो। सन् २०१६ देखि २०१९ सम्म यो बढेर १.५ अर्ब अमेरिकी डलर पुगेको थियो। कोभिडको समयमा यो उल्लेखनीय रूपमा २६.९ प्रतिशतले वृद्धि भएर सन् २०१९/२० मा २ अर्ब अमेरिकी डलर पुगेको थियो। गत दशकमा नेपालले प्राप्त गरेको विकास सहायता कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५ देखि ६ प्रतिशतको हाराहरीमा थियो। यो बजेट खर्चको करिब एक पञ्चाम्स र विकास खर्चको झण्डै आधा जस्तै रहेको थियो। नेपाल सन् २०२६ मा स्तरोन्नति हुँदा नेपालले विकास साझेदारबाट प्राप्त गर्ने अनुदान सहायतामा कमी हुन सक्नेछ।

६.५ अतिकम विकशित देशहरूको लागि विकास गरिएका कोषहरूमा सीमित पहुँच: स्तरोन्नति पश्चात् नेपाललाई तल उल्लेखित कोषहरूमा सीमित पहुँच हुनेछ:

नेपालले दुई कोषमा स्तरोन्नति भएपछि तुरुन्तै पहुँच गुमाउनेछ:

- द्वन्द्व व्यवस्थापन, साना टापु र भूपरिवेष्ठित देश विकासको लागि तोकिएको EU को "संस्थागत कोष" (EIF)।
- जलवायु परिवर्तनका लागि अल्पविकसित देशको लागि बनाइएको कोष (LDCE)

नेपालले स्तरोन्नति भएको तीन वर्षपछि एउटा कोषमा पहुँच गुमाउनेछ:

- स्थानीय अर्थतन्त्र विकासको लागि समर्पित संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय पूँजी विकास कोष (UNCDF)

स्तरोन्नति भएको ५ वर्षपछि नेपालले तीन कोषमा पहुँच गुमाउनेछ:

- प्रविधि हस्तान्तरणको लागि समर्पित संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय प्रविधि बैंक
- अति कम विकसित देशहरूको लागि व्यापार-सम्बन्धित सहायताको लागि समर्पित "परिष्कृत एकीकृत फ्रेमवर्क" (EIF)
- लगानी तथा व्यापार सम्बन्धी वार्ताको क्षमता विकासका लागि समर्पित LDCs (ISP/LDCs) लगानी सहयोग कार्यक्रम

६.६ द्विपक्षीय विकास साझेदारको सहायतामा स्तरोन्नतिको असर: नेपालले LDCs लाई प्रदान गरेको कुल विकास सहायताको (ODA) को सानो अंश मात्र प्राप्त गर्दछ। विकास साझेदारहरूले सामान्यतया नेपालको LDC स्थितिलाई विकास सहयोगको प्रमुख निर्धारकको रूपमा मान्दैनन्। द्विपक्षीय विकास सहयोग राजनीतिक र ऐतिहासिक सम्बन्ध, भूराजनीतिक कारण, गरिबीको स्तर, आर्थिक वृद्धि, बजारको महत्व, मानवीय आवश्यकता आदि जस्ता विभिन्न कारकहरूमा निर्भर रहेको छ। नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासोन्मुख देशमा स्तरोन्नति हुँदा द्विपक्षीय विकास सहायतामा कुनै प्रतिकुल असर पर्दैन।

भारत र चीन प्रमुख द्विपक्षीय विकास सहायता योगदानकर्ता हुन् र तिनीहरूले विकास सहायतालाई अतिकम विकसित देशको सम्बन्धसँग जोडेका छैनन्। बेलायत र अष्ट्रेलियाले आफ्नो विकास सहायताको लागि LDC प्रमुख मापदण्ड मान्दैनन्। जापान, कोरिया गणतन्त्र, र जर्मनीले LDC लाई निर्णय कारकको रूपमा प्रयोग गर्दछन् र स्तरोन्नतिले उनीहरूका विकास सहायताका प्राथमिकताहरू र सहायताका सर्तहरूलाई प्रभाव पार्न सक्छ भन्ने सङ्केत गर्दछ। यद्यपि, नेपाल उनीहरूको विकास सहायताको लागि प्राथमिकता प्राप्त देशमा छ र उनीहरूको निर्णयमा स्तरोन्नतिले ठूलो प्रभाव पाउँदैन।

६.७ बहुपक्षीय विकास साझेदारको सहायतामा स्तरोन्नतिको असर: नेपालले सन् २०१५ देखि बहुपक्षीय विकास साझेदारहरूबाट अनुदान पाएको छैन। विश्व बैंक र यसको विकासोन्मुख देशहरूको लागि ऋण दिने शाखा, "पुनर्निर्माण र विकासको लागि अन्तर्राष्ट्रिय बैंक" (IBRD) ले ऋणको लागि LDC को मापदण्ड प्रयोग गर्दैन। यसको सट्टा, यसले वार्षिक रूपमा अद्यावधिक गरिएको प्रति व्यक्ति राष्ट्रिय आयमा आधारित आयको मापदण्ड प्रयोग गर्दछ। IBRD ले कम आय भएका विकासोन्मुख देशका लागि ३५ वर्षसम्मको अवधि भएको, ऋणीको क्रेडिट रेटिङ, बजार आधारित ब्याजदर, मुद्रा र ब्याज दर जोखिम व्यवस्थापन गर्ने क्षमता आदिमा आधारित भएर लचिलो चुक्ता सर्तहरू सहितको ऋण प्रदान गर्दछ। नेपाल सन् २०२६ मा स्तरोन्नति भए पश्चात् IBRD बाट लिने ऋणमा स्तरोन्नतिको खासै प्रभाव देखिने छैन।

अन्तर्राष्ट्रिय विकास संघ (IDA): ले शून्य वा धेरै कम ब्याज दरमा, ३० देखि ४० वर्षको चुक्ता अवधि र ५ देखि १० वर्षको ग्रेस अवधि भएको सहूलियतपूर्ण ऋण उपलब्ध गराउँछ। ऋण पाउने योग्यता तथा मापदण्डहरू: देशको ऋण सङ्कट र सापेक्ष गरिबीको जोखिम, वार्षिक रूपमा अद्यावधिक गरिएको प्रति व्यक्ति GNI थ्रेसहोल्ड (आर्थिक वर्ष २०२० मा \$१,२०५ मुनि) जस्ता मापदण्ड प्रयोग गर्दछ। यसको ऋण सहायतामा स्तरोन्नतिको कुनै प्रतिकुल असर पर्दैन।

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF): ले विकासशील देशलाई ऋण वा अनुदान दिन LDC मापदण्ड प्रयोग गर्दैन; यसको सट्टा, यसले विश्व बैंकले परिभाषित गरेको कम आय-आय देश (LIC) को मापदण्ड प्रयोग गर्दछ। यसको ऋण सहायतामा पनि स्तरोन्नतिको कुनै प्रतिकुल असर पर्दैन।

एसियाली विकास बैंक: यसले तीन प्रकारका सहूलियतपूर्ण ऋण उपलब्ध गराउँछ: सहूलियत सहायता मात्र (समूह ए), साधारण पुँजी स्रोत (OCR) वा मिश्रित ऋण (समूह बी) र नियमित बजारमा आधारित ORC ऋण (समूह C)।

बैंकले देशहरूलाई ऋण दिन विश्व बैंकको एटलस पद्धतिमा आधारित GNI प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय र ऋण योग्यताका मापदण्ड प्रयोग गर्दछ। नेपाल समूह «ए» अन्तर्गत पर्दछ र LDC स्तरोन्नतिले नेपाललाई बैंकबाट सहूलियतपूर्ण ऋण प्राप्त गर्न केहि असर गर्दैन।

६.८ अन्तराष्ट्रिय सभा सम्मेलनमा नेपालको सहभागिता सम्बन्धी सहयोगमा कमी: अतिकम विकसित देशको हैसियतले नेपाललाई संयुक्त राष्ट्र संघले आयोजना गर्ने कार्यक्रममा सहभागिता जनाउन यात्रा तथा अन्य यात्रा सम्बन्धी खर्चमा सहयोग गर्दै आएको छ। नेपाल स्तरोन्नति भए पश्चात् यस किसिमका बैठकमा भाग लिन जान नेपाल आफैले आवश्यक खर्चको व्यवस्थापन गर्नुपर्नेछ। यस किसिमको सहयोग त्यति ठुलो र उक्त सहयोग नभए नेपाललाई असर पर्ने खालको छैन। सन् २०१८ मा राष्ट्र संघको साधारण सभामा भाग लिन जान संयुक्त राष्ट्र संघले नेपालका ५ जना प्रतिनिधिको हवाई टिकट मात्र उपलब्ध गराएको थियो जुन १८,००० अमेरिकी डलर बराबरको मात्र थियो। त्यस्तै किसिमले अन्य विश्व संघ संस्थाहरूले आयोजना गर्ने अन्तराष्ट्रिय सभा सम्मेलनमा भाग लिन जाने नेपाली प्रतिनिधिहरूको यात्रा सहयोगमा कमी आउन सक्नेछ। यात्रा सहयोगमा हुने कमीको सँगसँगै नेपाली विद्यार्थीलाई विकसित देशका विश्वविद्यालयले दिने अध्ययन छात्रवृत्तिमा पनि कमी आउन सक्नेछ।

६.९ नेपालले संयुक्त राष्ट्र संघलाई दिने योगदानमा वृद्धि: अतिकम विकसित देशले संयुक्त राष्ट्र संघको कुल खर्चको ०.०१० प्रतिशत योगदान गर्ने सीमा तोकिएको छ। नेपालले सन् २०१८ तथा २०१९ मा वार्षिक करिब २६०,००० अमेरिकी डलर बराबरको योगदान गरेको थियो। नेपाल अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति भएर निम्न प्रतिव्यक्ति आय भएको मध्यम स्तरीय देशमा स्तरोन्नति हुँदा नेपालले गर्नुपर्ने योगदान थोरै बढेर वार्षिक करिब २८७,००० अमेरिकी डलर बराबर हुनेछ। यस किसिमको सिमान्त वृद्धिले नेपाललाई ठुलो असर पर्ने छैन।

६.१० प्रविधि हस्तान्तरण र बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी नियममा कडाइ: नेपाल स्तरोन्नति भएपश्चात् प्रविधि हस्तान्तरण र बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय नियमहरू कडाइका साथ लागु हुनेछन् र नेपालले आफूलाई यी क्षेत्रमा थप सुदृढ गर्दै लैजानु पर्नेछ।

६.११ नेपालमा सङ्घीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हुने वित्तीय हस्तान्तरणमा सम्भावित प्रभाव: यस सम्बन्धमा नेपाल र अन्य स्तरोन्नति भएका देशहरूमा खास अध्ययन भएको भेटिँदैन। भुटानमा नागरिक समाजका संघ संगठनहरूले स्तरोन्नति पछि ९० प्रतिशत गैरसरकारी संस्थाको सहयोग बन्द हुने भय व्यक्त गरेका थिए तथापि कुनै सहयोगी संस्थाले सहयोग बन्द गर्ने घोषणा गरेका थिएनन्।

बङ्गलादेशको एक अध्ययनले सन् २०१५ देखि २०२० को बिचमा धनी देशका विकास साझेदारहरूको सहयोग विकासशील देशहरूलाई १६.०६ प्रतिशतले बढेको थियो भने अतिकम विकसित देशलाई दिने सहयोगमा ०.९८ प्रतिशतले कमी आएको थियो। यहि अवधिमा बङ्गलादेशका गैरसरकारी संस्थाहरूको सहायता ११.३ प्रतिशतले घटेको थियो।

मालदिभ्स सन् २०११ मा प्रतिव्यक्ति आय ५,८९० सहित स्तरोन्नति भएको थियो। मालदिभ्समा स्तरोन्नति पश्चात् बाह्य सहयोग घटेको छ। सन् २०११ मा मालदिभ्सको बाह्य सहयोग कुल गार्हस्थ उत्पादनको १७ % बाट घटेर सन् २०१६ मा १२.५% मा झरेको थियो। मालदिभ्स एकल आर्थिक कृयाकलाप जस्तै: पर्यटनमा निर्भर रहेको, यसले देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा प्रत्यक्ष २८%, अप्रत्यक्ष ३०%, र राजस्वमा ५०% प्रतिशत योगदान गरेको छ। यो क्षेत्र बाह्य वातावरणमा निर्भर हुने हुँदा देशमा वित्तीय जोखिम बढेर गएको छ। आर्कोतर्फ मालदिभ्सको बाह्य ऋण घट्दै गएको र आन्तरिक ऋण बढ्दै गएको स्थिति छ। EVA अझै पनि ४५ रहेको छ।

नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्था र संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय एजेन्सीहरूले शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी र सरसफाइ, साक्षरता, पोषण, गरिबी न्युनिकरण, बालबालिकाको ट्राफिकिङ नियन्त्रण, सडक बालबालिकाको लालन पोषण, मानव अधिकार जस्ता क्षेत्रमा आर्थिक र प्राविधिक सहयोग गरेका छन्। नेपाल स्तरोन्नति पश्चात् अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी क्षेत्रबाट हुने सहयोगमा कमी आउने आँकलन गरिएको छ। स्तरोन्नति पश्चात् गैरसरकारी संस्थाहरूलाई विकसित देशबाट हुने सहयोग घट्ने सम्भावना रहन्छ र बहुराष्ट्रिय संस्थाहरूको ध्यान अति कम विकसित र गरीब राष्ट्रमा हुने देखिन्छ। नेपालमा गरिबको दर घट्दै जाँदा क्यानाडा र डेनमार्कले नेपाललाई सहायताको प्राथमिकता प्राप्त देशबाट हटाएर अफ्रिकाका गरिब देशहरूमा सहायता बढाएका उदाहरण हामी सँगै छन्।

स्तरोन्नति पश्चात् गैर सरकारी क्षेत्रबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा गएको सहयोगमा कमी आउँदा त्यसलाई परिपूर्ति गर्न प्रदेश र स्थानीय तहले संघलाई वित्तीय हस्तान्तरणको आकार बढाउन दबाव बढाउन सक्छन्। बढ्दो जनआकांक्षा पुरा गर्न प्रदेश र स्थानीय तहका ठूला विकास आयोजना लागि सङ्घीय सरकारसँग सशर्त वित्तीय हस्तान्तरणको माग पनि बढेर जान सक्छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारले बाह्य विकास साझेदारसँग सिधै सम्पर्क गरी आर्थिक सहयोग वा ऋण लिन सक्ने कानूनी व्यवस्था नभएकोले प्रदेश र स्थानीय तहले ऋण लिएर भएपनि वित्तीय हस्तान्तरण बढाउन दबाव दिन सक्छन्। यसले गर्दा सङ्घीय सरकारलाई आफ्नो वित्तीय हस्तान्तरणको क्षमता र मागबिच सन्तुलन मिलाउन कठिन हुन सक्छ।

७. स्तरोन्नति पश्चात् नेपाललाई हुने फाइदाहरू: नेपाल अतिकम विकसित देशबाट विकासोन्मुख देशमा स्तरोन्नति हुँदा निम्नअनुसारका फाइदा हुनेछन:

- स्तरोन्नति भएपछि नेपाल विकास कोसेढुङ्गामा एक कदम अगाडि बढेको हुनेछ।
- यसले राष्ट्रिय प्रतिष्ठामा उल्लेखनीय योगदान पुर्याउने छ।
- स्तरोन्नतिले कम जोखिम प्रिमियम सुनिश्चित गर्दै नेपालको ऋण योग्यतामा सुधार गर्नेछ।
- आन्तरिक लगानीको सम्भावना बढाउनेछ।
- नेपालले लगानी, व्यापार विस्तार र प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीका लागि अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको विश्वासलाई सुरक्षित र स्थिर मुलुकका रूपमा विकास गर्न गर्नेछ।
- नेपालको निजी क्षेत्रको उत्पादन क्षमता प्रवर्द्धनका लागि सहूलियत ब्याजदरमा लगानी ऋणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय बजारमा पहुँच बढ्न सक्नेछ।
- स्तरोन्नतिले नेपालको छविमा सुधार हुनेछ र अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको नेपाल प्रति चासो बढ्ने जस्ता महत्वपूर्ण फाइदाहरू प्राप्त हुनेछ।
- नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय वाणिज्य र वित्त क्षेत्रमा पहुँच बढ्नेछ।
- नेपालले विकास वित्तपोषणका लागि थप अनुकूल ऋण सर्तहरू पाउन सक्नेछ।
- नेपाल विकास आयोजना र व्यापार सम्झौताहरू वार्ता गर्न राम्रो स्थितिमा हुनेछ।

८. स्तरोन्नतिका प्रभाव कम गर्नको लागि नेपालले गर्नुपर्ने पूर्व तयारीहरू

स्तरोन्नतिको सहज सङ्क्रमण हुन पूर्वतयारी स्वरूप नेपालले प्रमुख तीन क्षेत्रमा विशेष कार्यहरू गर्नु पर्दछः (क) प्रतिव्यक्ति आय (GNI) बढाउँदै लाने र स्तरोन्नतिका सम्भावित प्रभावलाई कम गर्ने। यस अन्तर्गत स्थिर मौद्रिक नीति र वित्तीय दिगोपन कायम गर्ने, देशको आर्थिक रूपान्तरण गर्ने कार्यहरू सञ्चालन गर्ने र व्यापार र लगानीमा वृद्धि गर्ने जस्ता कार्य गर्न आवश्यक देखिन्छ। (ख) उत्पादक मानव पूँजीको दिगो वृद्धि गर्ने। यस अन्तर्गत उत्पादकत्व वृद्धि गर्न लगानी बढाउने कार्य सञ्चालन गर्न आवश्यक देखिन्छ। (ग) विगतका विकास प्रतिफलहरू कायम राख्ने र भविष्यको समृद्धि खोज्ने। यस अन्तर्गत जलवायु परिवर्तन र विपद् व्यवस्थापन गर्ने र समावेशी र एकीकरण कार्य सुदृढ गर्ने जस्ता कार्य पर्दछन्।

८.१ प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय (GNI) बढाउँदै लाने र स्तरोन्नतिका सम्भावित असरलाई कम गर्ने: यस रणनीतिक खम्बा अन्तर्गत स्थिर मौद्रिक तथा वित्तीय नीतिहरू अवलम्बन गर्ने। यस अन्तर्गत स्थिर मौद्रिक नीति कायम गर्ने (ब्याज दर, विनिमय दर र मुद्रास्फीति दर) र लगानीको वातावरण निर्माण गरी उत्पादनमुलक उद्योगहरूको प्रवर्द्धन गरी उत्पादकत्व बढाउने। त्यस्तै गरी आर्थिक वृद्धि र रोजगारी सृजनातर्फ वित्तीय नीतिलाई निर्देशित गरी थप रोजगारीका अवसर सिर्जना गरी प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय बढाउने। यस कार्यक्रम अन्तर्गत तल उल्लेखित रणनीति अपनाउने र कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने।

८.१.१ व्यापार वार्ता र आर्थिक कूटनीति सुदृढ गर्ने: यस रणनीति अन्तर्गत तल उल्लेखित कार्यहरू गर्ने:

(क) निर्यात व्यापार विस्तार र विविधीकरणका लागि क्षेत्रगत विशेषज्ञ, विकास साझेदार र निजी क्षेत्रका प्रतिनिधि सहितको व्यापार वार्ताकारहरूको कोर समूह गठन गर्ने: सबभन्दा पहिले यस समूहको व्यापार वार्ता गर्ने क्षमता विकास गर्ने। यस समूहले अविलम्ब हाल उच्च व्यापार भएका र भविष्यमा नेपाली वस्तु तथा सेवाको व्यापार विस्तारको उच्च सम्भावना भएका देश पहिचान गरी सम्बन्धित देशको नेपाल स्थित कुटनीतिक नियोग समेतलाई संलग्न गराई व्यापार विस्तार तथा व्यापार विविधीकरण सम्बन्धी मिसन पठाइ वार्ता गर्ने।

(ख) विश्व बैंकले सन् २०२१ मा र इन्टरनेशनल ट्रेड सेन्टर (ITC) ले सन् २०२२ मा पहिचान गरेको नेपालको व्यापार विस्तारका क्षेत्र सम्बन्धी गृहकार्य गरी व्यापार विस्तार गर्ने: विश्व बैंकको “नेपाल विकास अद्यावधिक हरित, समावेशी र लचिलो रिक्भरीको लागि निर्यात सम्भाव्यता” प्रतिवेदन २०२१ ले नेपालले गुमाइरहेको निर्यात व्यापार सम्भाव्यता (विश्व बैंकले सन् २००७ देखि २०१७ सम्मको अध्ययन गरी प्रकाशित प्रतिवेदन अनुसार) वार्षिक करिब ९ अर्ब अमेरिकी डलर अर्थात रु १२ खर्ब बराबर भएको अनुमान गरेको छ। यस प्रतिवेदनले देश र वस्तु अनुसार नेपालले गुमाइरहेको निर्यात व्यापारको विवरण प्रस्तुत गरेकोले यस प्रतिवेदनको अध्ययन गरी नेपालको हराइरहेको निर्यात व्यापारलाई यथाथमा बदल्ने प्रयास गर्ने। त्यस्तैगरी इन्टरनेशनल ट्रेड सेन्टर (ITC) ले सन् २०२२ प्रकाशन गरेको “नेपाल अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति भएपछि निर्यात व्यापारका नयाँ आयामहरू” विषयको प्रतिवेदनले नेपालले व्यापार विस्तारको थप प्रयास गरेमा हालका व्यापार साझेदार र निर्यात वस्तुबाटै वार्षिक १ करोड ८० लाख अमेरिकी डलर बराबरको निर्यात व्यापार तुरुन्तै विस्तार गर्न सकिने र थप प्रयास गरेमा केहि वर्षमै थप ६ करोड अमेरिकी डलर बराबरको निर्यात व्यापार विस्तारको सम्भाव्यता देखाएकोले उक्त प्रतिवेदनको अध्ययन गरी व्यापार विस्तार गर्ने।

(ग) विदेशमा रहेका नेपालका कूटनीतिक नियोगहरूलाई आर्थिक कूटनीतितर्फ पुनः अभिमुखीकरण गर्ने: विदेश स्थित नेपाली कूटनीतिक नियोगहरूले कूटनीतिक सम्बन्ध र श्रम सम्बन्धी काम गर्दै आएकोमा अब उपरान्त यिनीहरूको व्यापार प्रवर्द्धन गर्ने क्षमता बढाइ यिनको भूमिकालाई पुनः परिभाषित गरी आर्थिक कूटनीति तर्फ अभिमुखीकरण गर्ने। कूटनीतिक नियोगहरूमा व्यापार डेस्क थप गर्ने र यस डेस्कमा काम गर्न व्यापार प्रवर्द्धनमा सीप र दक्षता भएका तालिम प्राप्त कर्मचारी खटाउने।

(घ) वार्षिक रूपमा लगानी सम्मेलन गर्ने: विदेशस्थित कूटनीतिक नियोगहरूलाई आर्थिक रूपले सक्रिय गराई नेपालमा लगानी गर्ने लगानीकर्ता पहिचान गर्ने। नेपालमा लगानीयोग्य आयोजना तयार गर्ने र वार्षिक रूपमा लगानी सम्मेलन गरी विदेशी लगानीकर्तालाई नेपालमा लगानी गर्न आमन्त्रण गर्ने। वैदेशिक लगानी आमन्त्रण गर्दा निकासीयोग्य वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्ने उद्योग तथा फार्महरूलाई प्राथमिकता दिने।

(ड) आयोजना प्रस्तावहरू तयार गरी स्तरोन्नति हुनु पूर्व अतिकम विकसित देशको लागि काम गर्ने विशिष्ट कोषहरूमा पेश गरी सहयोग प्राप्त गर्ने: नेपाल अतिकम विकसित देशबाट स्तरोन्नति भएपश्चात् अति कम विकसित देशको लागि सहयोग गर्न संयुक्त राष्ट्र संघले स्थापना गरेका विशिष्ट कोष र अन्य देशका यस प्रकारका कोषहरूमा पहुँच नहुने र नेपालसँग स्तरोन्नति हुनु पूर्व तीन वर्षको समय रहेकोले यस्ता कोषहरूमा आयोजना प्रस्ताव पेश गरी स्तरोन्नति पूर्व अधिकतम सहयोग प्राप्त गर्ने प्रयास गर्ने।

८.१.२ निर्यात व्यापारमा पर्न सक्ने असर कम गर्न पूर्व तयारी गर्ने: यस रणनीति अन्तर्गत तल उल्लेखित पूर्व तयारीका कार्यहरू गर्ने:

(क) युरोपेली संघले भर्खर स्तरोन्नति भएका र सीमित निर्यातयोग्य वस्तु उत्पादन गर्ने क्षमता भएका देशको लागि दिने (Generalized Scheme of Preferences Plus (GSP+)) सुविधा प्राप्त गर्न पूर्व तयारी गर्ने: युरोपेली संघले सीमित वस्तु उत्पादन गर्ने र निम्न आय भएका विकासशील देशका वस्तुलाई युरोपेली बजारमा सहूलियत भन्सारदरमा प्रवेश गर्न दिने "प्राथमिकता प्लसको सामान्यीकृत योजना" (GSP+) को नीति लिएको छ। नेपालले यो सुविधा प्राप्त गरे सन् २०२६ मा स्तरोन्नति भएपश्चात् पनि नेपाली वस्तुहरू युरोपेली बजारमा सहज रूपमा प्रवेश पाउन सक्दछन्। यसको लागि नेपालले अभिलम्ब वार्ता सुरु गरी आवश्यक तयारीहरू गर्नुपर्दछ। युरोपेली संघले आवश्यक सर्त पुरा गरे यो सुविधा दिने बताएको पनि छ।

(GSP+) को सुविधा पाउन पूर्व सर्तको रूपमा करिब ३२ कानूनहरूको निर्माण तथा अन्तराष्ट्रिय महासन्धीहरूमा नेपालले हस्ताक्षर गर्नुपर्दछ। तयसमय २९ कानूनहरूको निर्माण तथा अन्य महासन्धीहरूमा हस्ताक्षर भैसकेको र नेपालले विश्व श्रम संगठनको "औद्योगिक कार्यस्थलहरूमा श्रम निरीक्षणको प्रणाली कायम राख्ने सम्बन्धी महासन्धी नं ८१", "श्रमिकहरूले श्रमिक संगठन खोल्ने र सम्मेलन आयोजना गर्ने अधिकारको संरक्षण गर्ने महासन्धी नं ८७" र "जैविक विविधता संरक्षण सम्बन्धी महासन्धी (कार्टाजेना प्रोटोकलको अनुमोदन गर्नुपर्दछ। "(यी महासन्धी नेपालले हस्ताक्षर गर्नुपूर्व यिनका फाइदा र वेफाइदा बारे एक सघन अध्ययन गर्नु पर्दछ। अध्ययनले यिनको अनुमोदन उपयुक्त देखाएमा यी महासन्धीहरू अनुमोदन गरी युरोपेली संघको सुविधा लिन पूर्व तयारी गर्नुपर्दछ।

(ख) बेलायत र टर्कीले अपनाएका "परिष्कृत एकिकृत फ्रेमवर्क (EIF)" अन्तर्गतका व्यापार सुविधा पाउन पूर्व तयारी गर्ने: बेलायत र टर्की युरोपेली संघ अन्तर्गतका देश होइनन् तथापि यिनीहरूले युरोपेली संघको GSP+ जस्तै अल्पविकसित देशहरूमा दिगो विकास र गरिबी निवारण गर्ने ईन्जिनको रूपमा उनिहरूको व्यापार प्रवर्द्धन गर्न "परिष्कृत एकिकृत फ्रेमवर्क" प्रयोग गर्दछन्। यस कार्यक्रम अन्तर्गत अल्पविकसित देशले बेलायत तथा टर्कीका बजारमा सहूलियत भन्सार दरमा प्रवेश पाउँछन्। तसर्थ नेपालले स्तरोन्नति पश्चात् यी देशका बजारमा नेपाली वस्तुको सहूलियतपूर्ण पहुँचको लागि यी देशसँग वार्ता गरी यस कार्यक्रम अन्तर्गतका सुविधा प्राप्त गर्ने वातावरण मिलाउनु पर्दछ।

(ग) चीनसँग शून्य भन्सार प्रक्रिया सरलीकरण र समय विस्तारको लागि गृहकार्य गर्ने: मित्रराष्ट्र चीनले नेपाली वस्तुहरूको चीनमा सून्य भन्सार दरमा प्रवेश सुविधा उपलब्ध गराएको छ। तथापि नेपाली वस्तु सून्य भन्सार दरमा चीनमा प्रवेश पाउने जटिल प्रक्रिया भएकोले अपेक्षा अनुसार नेपाली वस्तुको चीनमा निर्यात हुन सकेको छैन। यो सुविधा पनि सन् २०२६ मा नेपाल स्तरोन्नति भएपश्चात् सकिनेछ। तसर्थ छिमेकी चीनसँग सून्य भन्सार दरको प्रक्रिया सरलीकरण र स्तरोन्नति पश्चात् समय वृद्धिको लागि वार्ता गरी सम्झौता गर्नु आवश्यक छ।

(घ) अष्ट्रेलिया, क्यानडा, जापान, नर्वे, कोरिया र स्विट्जरल्याण्डसँग स्तरोन्नति पछि नेपाली सामानमा सहूलियतपूर्ण (अधिमान्य) महसुल जारी राख्न वार्ता गर्ने: अष्ट्रेलिया, क्यानडा, जापान, नर्वे, कोरिया र स्विट्जरल्याण्ड नेपालका असल व्यापार साझेदार देश हुन्। स्तरोन्नति पश्चात् यी देशमा नेपाली सामानले सहूलियतपूर्ण भन्सार दरमा प्रवेश पाउने व्यवस्थाको लागि अग्रिम वार्ता गरी सम्झौता गर्ने।

(ङ) नेपाली सामानमा थपिने राष्ट्रिय मूल्यअभिवृद्धि सम्बन्धी नियममा केही सहूलियतका लागि सबै व्यापार साझेदारहरूसँग वार्ता सुरु गर्ने: हालको अवस्थामा नेपाली वस्तुको विदेश निकासी गर्दा ३० प्रतिशत राष्ट्रिय मूल्य अभिवृद्धि चाहिने प्रावधान दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय स्वतन्त्र व्यापार संगठनका (SAFTA) देश र अन्य कैयौं देशहरूमा पनि यस्तै प्रावधान छन्। नेपाल स्तरोन्नति भएपश्चात् SAFTA देशहरूमा यो बढेर ३० प्रतिशत बाट ४० प्रतिशत र युरोपेली संघका देशमा ५० प्रतिशत पुग्नेछ। यसले नेपालको निर्यात व्यापारमा असर पर्ने भएकोले पूर्वतयारी स्वरूप यी देशहरूसँग वार्ता गरी मूल्य अभिवृद्धिको प्रावधान खुकुलो बनाउन प्रयास गर्ने।

८.१.३ क्षेत्रीय संगठनहरूसँग वार्ता प्रारम्भ गरी नेपाली वस्तुको बजार प्रवेश सहज हुने गरी व्यापार सम्झौतामा हस्ताक्षर गर्ने: यस रणनीति अनुसार निम्न कार्यहरू गर्ने:

(क) भुटान र बङ्गलादेशसँगको सहकार्यमा साफ्टा देशहरूसँग वार्ता सुरु गर्ने र स्तरोन्नति पछि साफ्टा देशले मालिदभसलाई प्रदान गरेका व्यापार सुविधा नेपाललाई पनि प्राप्त हुने व्यवस्था गर्ने।

(ख) निर्यातका लागि नेपाली उत्पादनको सम्भावित सूचीबारे बिमस्टेक देशहरूसँग छलफल गर्ने।

(ग) क्षेत्रीय छलफल र सम्झौतामा ऊर्जा र सेवाहरूलाई व्यापारको महत्त्वपूर्ण वस्तुको रूपमा समावेश गर्ने प्रयास जारी राख्ने।

८.१.४ नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई उत्पादन र देश अनुसार विविधीकरण गर्ने: यस रणनीति अनुसार निम्न कार्यहरू गर्ने:

(क) निजी क्षेत्रको समन्वयमा व्यापार साझेदार देश र वस्तु उत्पादन अनुसार निर्यात व्यापारमा विविधीकरणका सम्भावना अन्वेषण गर्ने।

(ख) संयुक्त राज्य अमेरिका, चीन र भारतमा कपडाको लागि, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्वीट्जरल्याण्ड र जापानमा गलैँचाको लागि, युरोपेली संघ, भारत र चीनमा सिसाजन्य वस्तुहरूको लागि, भारत, युरोपेली संघ र संयुक्त राज्य अमेरिकामा धातुजन्य वस्तुहरूको लागि, भारत, युरोपेली संघ र टर्कीमा छालाका उत्पादनको लागि, युरोपेली संघ, भारत र बंगलादेशमा सेन्थेटिक कपडाको लागि थप बजार अन्वेषण गर्ने।

(ग) अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा आफ्नो उत्पादनको ब्रान्डिङ र मार्केटिङका लागि नेपाली फर्महरूलाई विदेशी मुद्रा सटही सुविधा उपलब्ध गराउने।

८.१.५ अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रतिस्पर्धा गर्न निजी क्षेत्रलाई तयार गर्ने: यस रणनीति अनुसार निम्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने:

(क) स्तरोन्नति हुनुपूर्वको सङ्क्रमण अवधिमा निजीक्षेत्रलाई अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रतिस्पर्धा गर्न तयार गर्ने: निजीक्षेत्रलाई अतिकम विकसित देशलाई विकसित देशले दिने “अन्तर्राष्ट्रिय समर्थन उपायहरू (ISMs)”, अतिकम विकसित देशमा आर्थिक वृद्धि र विकास प्रवर्द्धन गर्न विकसित देशले दिने सामान्यकृत प्राथमिकता प्राप्त व्यापार सुविधा (GSM), अतिकम विकसित देशलाई विकसित देशले दिने सरलीकृत उत्पात्तिका नियमहरू (RoO), बौद्धिक सम्पत्ति र प्रविधि हस्तान्तरणसम्बन्धी प्रावधानहरू र स्तरोन्नति पश्चात् नेपालका वस्तु तथा सेवालाई विकसित देशमा कोटामुक्त र भन्सारमुक्त प्रवेश अन्त्य हुने प्रावधान, युरोपेली संघको अल्पविकसित देशका हतियार बाहेक अन्य सामान प्रवेश गर्न दिने (EBA) नीति, जैविक विविधताको संरक्षण, बायोसेफ्टी आदिबारे सूचित गराई अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रतिस्पर्धा गर्न सक्षम बनाउने प्रयास गर्ने।

(ख) हस्तकलाका सामान, पस्मिना र गलैँचा जस्ता वस्तु उत्पादन गर्ने साना उद्यमीहरूको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउने: यी सामान उत्पादन गर्ने साना उद्यमीहरूको सीप बढाएर र कच्चा पदार्थको लागत घटाएर उनीहरूको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउने।

(ग) निकासीयोग्य कृषि तथा वनजन्य उत्पादनको शुद्धता र जैविक सुरक्षाको गुणस्तर कायम गर्न निजी क्षेत्रका उद्यमीहरूलाई सहजीकरण गर्ने: निजीक्षेत्रका उद्यमीहरूलाई निकासीयोग्य कृषि तथा वनजन्य उत्पादनको शुद्धता र जैविक सुरक्षाको गुणस्तरबारे अभिमुखीकरण गर्ने, खाद्य प्रशोधन उद्योगहरू स्थापना गर्न सघाउने, उनीहरूका उत्पादन निकासी गर्न योग्य रहे नरहेकोबारे जाँच गर्न अत्याधुनिक प्रयोगशालाको स्थापना गर्ने, र निकासीयोग्य सामानले आवश्यक गुणस्तरसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड पुरा गरे नगरेको जाँच गर्ने व्यवस्था गरी गुणस्तरीय वस्तुमात्र निकासी गर्ने व्यवस्था गर्ने।

(घ) अन्तर्राष्ट्रिय बेन्चमार्कहरू अनुसार राष्ट्रिय गुणस्तरका मापदण्डहरू विकास गर्ने: निकासीयोग्य वस्तुको गुणस्तर मापन गर्ने मापदण्डहरू बनाउँदा अन्तर्राष्ट्रिय बेन्चमार्क अनुसार बनाई नेपाली वस्तुलाई प्रतिस्पर्धी बनाउने।

८.१.६ नेपालमा उद्यमशीलता विकास गरी आर्थिक रूपान्तरण गर्ने: यस रणनीति अन्तर्गत निम्न कार्यक्रम

सञ्चालन गर्ने:

(क) विश्वविद्यालय र प्राविधिक शिक्षा तथा तथा व्यावसायिक तालिम (TEVT) कार्यक्रमका पाठ्यक्रमहरूमा उद्यमशीलता विकास सम्बन्धी पाठ्यक्रम समावेश गर्ने। त्यस्तैगरी स्नातक भएका युवाहरूलाई उद्यमशीलता सम्बन्धी तालिम दिएर उद्यम सञ्चालन गर्न प्रोत्सन गर्ने।

(ख) युवा र महिला उद्यमीहरूको लागि उद्यम सञ्चालन गर्न प्रारम्भिक प्राविधिक सेवा तथा आर्थिक सहयोग उपलब्ध गराउने।

(ग) कृषिको आधुनिकीकरण, पर्यटन र सूचना प्रविधि जस्ता सेवा उद्योगको रूपमा प्रवर्द्धन गरी नेपालको आर्थिक रूपान्तरण गर्ने।

८.१.७ औद्योगिक र व्यापार पूर्वाधारहरू सुदृढ गर्ने: यस रणनीति अन्तर्गत निम्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने:

(क) निर्यातयोग्य कृषि, जलस्रोत र वनजन्य उत्पादनको गुणस्तर परीक्षणका लागि राष्ट्रिय प्रयोगशाला स्थापना गर्ने।

(ख) औद्योगिक पूर्वाधार सुदृढ गर्ने।

(ग) अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलहरूमा छिटो सड्ने सामानहरूको लागि छुट्टै जैविक सुरक्षा कोरिडोरको विकास गर्ने।

८.१.८ स्तरोन्नति पश्चात् नेपालमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई हुने वित्तीय हस्तान्तरणका प्रभावबारे अध्ययन गर्ने: स्तरोन्नति पूर्वका अध्ययनहरूले स्तरोन्नति पश्चात् नेपालका वित्तीय हस्तान्तरणमा पर्ने प्रभाव बारे कुनै आंकलन गरेका छैनन्। द्विपक्षीय र बहुपक्षीय विकास साझेदार संस्थाको गैर सरकारी क्षेत्रबाट सिधै र नेपाल सरकार मार्फत प्रदेश र स्थानीय तहमा जाने सहयोग र अनुदानमा कमी आउँदा प्रदेश र स्थानीय तहबाट संघमा वित्तीय हस्तान्तरणको दबाव बढ्ने आंकलन गरिएको हुँदा यस सम्बन्धमा एक संघन अध्ययन गरी पूर्व तयारीका कामहरू गर्ने।

१०. मानव पूँजीको दिगोपन कायम गरी वृद्धिलाई निरन्तरता दिने: यस रणनीतिक खम्बा अन्तर्गत नेपालले हालसम्म मानव पूँजीको विकास सम्बन्धमा प्राप्त प्रतिफलको जगेर्ना गर्दै थप मानव पूँजीको विकास गर्ने प्रयास गर्नु पर्दछ। यस खम्बा अन्तर्गत निम्न रणनीति अपनाई थप सामाजिक कार्यक्रम सुदृढ गर्न आवश्यक देखिन्छ:

(क) शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रमा लगानी बढाउने।

(ख) नेपालका युवा तथा महिला जनसङ्ख्यालाई रोजगारी र उद्यम उन्मुख सीप विकास तालिम प्रदान गर्ने।

११. विगतका नतिजाहरू कायम राख्ने र भविष्यको समृद्धि खोज्ने: यस रणनीतिक खम्बा अन्तर्गत जलवायु परिवर्तन अनुकूलन कार्यक्रम कार्यान्वयन प्रक्रिया सरलीकरण गर्न र सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमलाई बलियो बनाउन आवश्यक देखिन्छ। यस रणनीति अन्तर्गत तपसिलका कार्यक्रम प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ:

(क) राष्ट्रिय जलवायु अनुकूलन योजनामा (NAP २०२१-२०५०) मा रहेका गतिविधिहरू कार्यान्वयन गर्ने।

(ख) प्रदेश र स्थानीय तहका जलवायु अनुकूलन योजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने।

(ग) योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रममा जनताको सहभागिता बढाउने।

(घ) सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमहरू पुनरावलोकन गरी ब्यान्डकेट एप्रोचबाट आवश्यकताको एप्रोचमा परिवर्तन गर्ने।

References

- ADB (Asian Development Bank), 2017: *Vulnerability and Resilience: A Conceptual Framework Applied to Three Asian Countries Bhutan-Maldives and Nepal*, ADB South Asia Working Series No 53, Asian Development Bank Manila, Philippines
- ADB, 2023: *Lending Policies and Rates*, downloaded on 9 July 2023, <https://www.adb.org/what-we-do/public-sector-financing/lending-policies-rates>
- CBS (Central Bureau of Statistics), 2018: *Nepal Labour Force Survey Report*, CBS, Kathmandu, Nepal
- CNI (Confederation of Nepalese Industries), 2023: *Impact of LDC Graduation in Multilateral Development Assistance to Nepal*, Unpublished Report.
- FNCCI, (Federation of Nepalese Chamber of Commerce and Industry), 2021: *Nepal's Graduation from LDC Status: A Private Sector Perspective*, Federation of Nepalese Chambers of Commerce and Industry, Kathmandu, Nepal
- GoN (Government of Nepal), 2021: *National Adaptation Plan (NAP) 2021-2050: Summary for Policy Makers*, GoN, Kathmandu, Nepal
- GoN, 2003: *Government of Nepal: Scholarship Rule 2060, Nepal Gazette 2003*, GoN Kathmandu Nepal
- GoN, 2007: *The Civil Service Act, Second Amendment 2007, Nepal Gazette 2007*, GoN Kathmandu Nepal
- Government of Lao PDR, 2022: *The Lao PDR Graduation Smooth Transition Strategy 2022-2026 with a Vision to 2030*, Lao Government Vientiane.
- German Watch, 2021: *The Global Climate Risk Index 2021*, German Watch, Germany
- IFCWB (International Finance Cooperation of World Bank), 2023: *The State of Private Sector in Nepal: Contributions and Constraints*, New York
- ILO (International Labour Organization), 2022: *Situation and Priorities on Social Protection in Nepal, Country Profile* downloaded on 5th July 2023, <https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action;jsessionid=959TaVrcJaBFZvWbGH-HUMri82mYzpfNuCQwv1-aT8yna1MazhX8!337808379?iso=NP>
- Kharel, P., 2022: *Fostering Structural Transformation in Nepal*, South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE), Bangkok Thailand
- MoLJPA, (Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs) 2015: *The Constitution of Nepal*, Law Book Management Committee, Kathmandu Nepal

- MoHP (Federal Ministry of Health and Population), 2022: *Health Sector Budget Analysis: First Five Years of Federalism*, Policy Planning and Monitoring Division, Ministry of Health and Population Kathmandu, Nepal.
- MoHP, 1996, 2001, 2006, 2011, 2016, 2022: *Nepal Demographic Health Survey Reports*, MoHP Kathmandu, Nepal
- MoCS, (Ministry of Commerce and Supply) 2010: *Trade Integration Strategy of Nepal*, Ministry of Commerce and Supply, Kathmandu Nepal
- MoICS (Ministry of Industry, Commerce and Supply) 2016: *Revised Trade Integration Strategy of Nepal*, Ministry of Industry, Commerce and Supply, Kathmandu, Nepal
- MoF (Ministry of Finance), 2021: *Foreign Aid Mobilization in Nepal*, Foreign Aid Division, Ministry of Finance Kathmandu, Nepal.
- MoF, 2001: *Economic Survey of Nepal*, MoF Singhadurbar, Kathmandu Nepal
- MoF, 2011: *Economic Survey of Nepal*, MoF Singhadurbar, Kathmandu Nepal
- MoF, 2022: *Economic Survey of Nepal*, MoF Singhadurbar, Kathmandu Nepal
- MoF, 2023: *Economic Survey of Nepal*, MoF Singhadurbar, Kathmandu, Nepal
- MoALD (Ministry of Agriculture and Livestock Development), 2015: *Agriculture Development Strategy of Nepal*, MoALD, Kathmandu, Nepal
- Nepal Rastra Bank, 2022: *Survey Report on Foreign Direct Investment in Nepal 2020/2021*, Nepal Rastra Bank, Economic Research Division, Kathmandu Nepal
- NSO (National Statistical Office), 2023: *2021 Population Census Report*, Kathmandu Nepal
- Narain, A. and Varela, G., 2017: *Trade Policy Review in 21st Century: The Case of Nepal*, World Bank, Washington DC, USA.
- NPC, (National Planning Commission of Nepal) 2017: *SDG Status and Road Map of Nepal 2016-2030*, NPC Kathmandu Nepal.
- NPC, 2018: *Fifteenth Five Year Periodic Development Plan of Nepal*, NPC Kathmandu, Nepal.
- NPC/UNDP, 2020: *Nepal Human Development Report 2020: Beyond Graduation: Productive Transformation and Prosperity*, National Planning Commission/UNDP, Kathmandu, Nepal
- NPC, 2022: *Integrated National Social Protection Framework of Nepal*, NPC, Kathmandu, Nepal
- NPC/UNDP/UNICEF, 2021: *Nepal Multidimensional Poverty Index, Analysis Towards Action*, NPC/UNDP/UNICEF, Kathmandu Nepal
- OECD (Organization of Economic Cooperation and Development, 2020: *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet*, OECD, Paris
- OECD, 2021: *Development Co-operation During the COVID-19 Pandemic: An Analysis of 2020 Figures and 2021 Trends to Watch*. Development Co-operation Profiles, OECD, Paris
- PPPCs (Provincial Policy and Planning Commissions), 2018a: *First Five Year Periodic Development Plan of the Gandaki, Lumbini, Koshi, Madhesh, Karnali and Bagmati Provinces*.
- PPPCs, 2018a: *SDG Baseline Report of Gandaki, Lumbini, Koshi, Madhesh, Karnali and Bagmati Provinces*
- Razzaque, MA, 2020: *Nepal's Graduation from the Least Developed Country Group: Potential Implications and Issues for Consideration*, Working Paper WP/20/01, Macroeconomic Policy and Financing for Development Division, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), March 2020.
- SAWTEE (South Asia watch on Trade, Economic and Environment), 2022: *LDC Graduation Implications for Trade and International Cooperation*, SAWTEE, Kathmandu, Nepal

- Statista, 2023: *Nepal: Gross domestic product (GDP) in current prices from 1988 to 2028*, Downloaded on 23 June 2023, <https://www.statista.com/statistics/422672/gross-domestic-product-gdp-in-nepal/>
- UNICEF (United Nations International Children Emergency Fund), 2021: *Budget Brief Update No 4*, Kathmandu, Nepal
- UNDP (United Nations Development Programme), 2022a: *Graduation from LDC Status: Trade Preferences and Development Financing Implications for Asia Pacific Countries*, Policy Paper, New York USA.
- UNDP/Nepal, 2023: *Human Development Index of Nepal*, Downloaded on 29 June 2023, <https://www.undp.org/nepal/press-releases/nepal-moves-one-place-human-development-ranks-143rd>
- UNDP, 2022b: *Human Development Report 2021/022: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York.
- UNDP/Nepal, 2020: *Rapid Assessment of Socio-Economic Impact of COVID-19 in Nepal*, UNDP Kathmandu, Nepal.
- UN (United Nations), 2022a: *Doha Programme of Action for the Least Developed Countries*, A/RES/76/258.
- UN, 2021: *Decade of Action for Road Safety 2021-2030*, UN downloaded on 3rd July 2023, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/health-topics/road-traffic-injuries/global-plan-for-road-safety.pdf?sfvrsn=65cf34c8_35&download=true
- UN-ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), 2022: *Pathways to Adaption and Resilience in South and South-West Asia*, UN ESCAP, Bangkok.
- UN, 2013: *Smooth Transition for Countries Graduating from the List of Least Developed Countries*, A/RES/67/221.
- UN, 2011: *Implementing the Smooth Transition Strategy for Countries Graduating from the List of Least Developed Countries*, A/RES/65/286.
- UN 2004: *Smooth Transition Strategy for Countries Graduating from the List of Least Developed Countries*, A/RES/ 59/209.
- UN-DESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs), 2021: *Smooth Transition Strategy Guide Note*, United Nations, New York.
- UN-DESA, 2021: *Least Developed Country: 2021 Snapshoots*, United Nations, New York
- UN-DESA, 2018: *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, Third Edition, United Nations, New York.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), 2022a: *Graduation from LDC Status: Trade Preferences and Development Financing Implication for Asia Pacific Countries*, New York.
- UNCTAD, 2022b: *Towards a Smooth Transition for Bhutan*, UNCTAD Secretariate.
- UNCTAD, 2021: *The Least Developed Countries in the Post-COVID World: Learning from 50 Years of Experience*, *The Least Development Country Report*, Geneva.
- UNCTAD, 2016: *The Least Developed Countries Report 2016: The Path to Graduation and Beyond: Making the Most of the Process*, United Nations, New York.
- UNCTAD, 2012: *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*, United Nations, New York.
- UNCTED, 2003: *Investment Policy Review of Nepal*, New York and Geneva
- WTO-EIF (World Trade Organization, Enhanced Integrated Framework), 2020: *Trade Impacts of LDC Graduation*. https://www.wto.org/english/news/news20_e/rese_08may20_e.pdf.
- WTO, 2022: *MC12 Outcome Document*, WT/MIN(22)/24 WT/L/1135 22 June 2022.

- World Bank. (2021a). *Nepal Development Update, April 2021: Harnessing export potential for a green, inclusive, and resilient recovery*, <http://hdl.handle.net/10986/35420> World Bank.
- World Bank, 2021b: *Nepal's Transition to Green, Resilient, and Inclusive Development (GRID) for Sustainable Recovery, Growth, and Jobs*, <https://www.worldbank.org/en/events/2021/09/15/nepal-s-transition-to-green-resilient-and-inclusive-development-grid-for-sustainable-recovery-growth-and-jobs>
- World Bank and ADB, 2021: *Climate Risk Country Profile of Nepal*, Manila, Philippines
- World Bank, 2023: *Nepal GDP Growth Rate Historical Data*, downloaded 23 June 2023, <https://www.macrotrends.net/countries/NPL/nepal/gdp-growth-rate>
- World Bank, 2017: *Climbing Higher, Towards A Middle-Income Nepal*, World Bank Washington DC
- World Bank, 2020: *Delivering Road Safety in Nepal: Leadership Priorities and Initiatives to 2030*, World Bank, Washington, Dc.
- World Bank Group and World Health Organization, 2019: *Situational Analysis of Health Financing in Nepal*, Policy Planning and Monitoring Division, The Ministry of Health and Population Kathmandu, Nepal
- WECS (Water and Energy Commission Secretariate of Nepal), 2013: *Preparation of Long-Term Vision of Nepal's Water Resources and Energy Sector: Nepal's Energy Sector Vision 2050 AD*, WECS, Kathmandu Nepal.

आयोग तीनै तहको सरकारको वित्तीय मेरुदण्ड बन्न सक्नुपर्छ - भीम प्रसाद ढुंगाना^१

विषयसार

नेपालमा सङ्घीय शासन व्यवस्था लागू भएपछि तीन तहको सरकारहरूको आर्थिक व्यवस्थापन गर्न र स्रोतहरूको न्यायोचित बाँडफाँट गर्न संवैधानिक रूपमै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्थापना भएको छ। तीनै तहको सरकारका वित्तीय स्रोतहरूको आधार तय गर्न र प्राकृतिक स्रोतहरूको संरक्षण एवं बाँडफाँटमा यस आयोगको महत्वपूर्ण भूमिका छ। तथापि सङ्घीयता अभ्यासमा एक दशक वित्तै लाग्दा समेत हिजोको एकात्मक शासकीय अभ्यासको मानसिकता परिवर्तन हुन नसक्दा सङ्घीयता परिपक्वता अझै देखिएको छैन भने सङ्घीयताका विभिन्न पक्षहरू ओझेलमा परिरहेको छन्। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पुरा गर्ने र राजस्व असुलीमा सुधार गर्ने उपायहरूको समेत सिफारिस गर्ने संवैधानिक अभिभारा भएको प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आफूमा निहित अधिकार स्थापित गर्दै प्रभावकारी भूमिका अझै बढाउनुपर्ने आवश्यकता छ। सङ्घीयता शुरुवाती वर्षहरूमा भएको स्रोतको सुनिश्चितता समेत अन्योलमा परी स्थानीय सरकारको वार्षिक बजेट निर्माण, कार्यान्वयन र एकीकृत विकास लक्ष्यमै सन्तुलन बिगिने अवस्था देखिएको छ। सङ्घ सरकारले सुनिश्चित गरी पठाउने समानीकरण अनुदान हरेक वर्ष घट्दै जाने र सशर्त बजेटको आकार बढ्दै जाने प्रवृत्ति बढिरहेको छ। प्रतिबद्धता गरिएको समानीकरण बजेट समेत कटौती गर्ने प्रवृत्ति तीन तहको सरकारको समन्वय, सहकारिता र सहअस्तित्वको संवैधानिक परिकल्पनामा समेत प्रहार भैरहेको छ। यस्तो परिस्थितिमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आफ्नो संवैधानिक र स्वतन्त्र अधिकारको प्रयोग गरी स्रोतको बाँडफाँट र वित्त व्यवस्थापनमा प्रभावकारी भूमिका बढाउनु पर्ने देखिन्छ।

सङ्घीयता अभ्यास र वित्त आयोग

सङ्घीयता भनेको शासकीय अधिकारको समुचित बाँडफाँटको व्यवस्थित प्रणाली हो जहाँ केन्द्रसँग सँगै प्रदेश र स्थानीय सरकारले आ-आफ्नो संवैधानिक अधिकारको परिधिमा रहेर स्वायत्त भूमिका निर्वाह गर्छन्। हाल विश्वमा अस्तित्वमा रहेका १९५ देशहरू मध्ये जम्मा २५ वटा देशहरूले मात्र सङ्घीयता अपनाएका छन्। सङ्घीयता अभ्यासमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको स्पष्ट अधिकार बाँडफाँट, स्वतन्त्र भूमिका, समन्वयात्मक सहकार्य र सहअस्तित्वको सम्मान प्रमुख विषय हो। संवैधानिक रूपमा तीन तहको सरकारले एक आपसमा सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको साथ शासकीय सत्ताको प्रयोग गर्ने स्पष्ट व्यवस्था जुन नेपालमा छ, यो मोडेल विश्वमै एउटा नमूना मोडेलको रूपमा पनि रहेको छ। यसर्थ, नेपालको सङ्घीयता असफल हुँदा विश्वमै उदाहरणीय रूपमा रहेको मोडेल पनि असफल हुन

^१ नगरप्रमुख, नीलकण्ठ नगरपालिका एवं अध्यक्ष: नेपाल नगरपालिका सङ्घ

सकछ। नेपालको सङ्घीयता मोडेललाई सफल र उदाहरणीय बनाउन राजनीतिक पाटो जत्तिकै वित्तीय पाटो पनि मजबुत र प्रभावकारी हुनु जरुरी छ।

वित्तीय सङ्घीयता भनेको केन्द्रीय, प्रदेश, र स्थानीय सरकारबीच वित्तीय स्रोतहरूको बाँडफाँटको प्रक्रिया हो। यसको मुख्य उद्देश्य सबै तहमा वित्तीय असमानता हटाउनु, वित्तीय स्वायत्तता दिनु, र समृद्धि बढाउनु हो। तसर्थ सङ्घीयता अपनाएका अधिकांश देशहरूमा स्रोतको बाँडफाँट र व्यवस्थापनका लागि एक स्वतन्त्र संवैधानिक संस्थाको रूपमा वित्तीय आयोग रहने गरेको छ। विश्वमा प्रायः दुई तहको सरकार रहेको सङ्घीयतामा तीन तहको सरकार रहेको नेपाल जस्तो सङ्घीय प्रणालीमा वित्त आयोगको भूमिका अलि फरक हुन सकछ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई समदुरीमा राख्दै वित्तीय सङ्घीयता लागू गर्ने विशिष्ट विज्ञता रहेको स्वतन्त्र र साझा संस्थाको रूपमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले भूमिका निर्वाह गर्न सक्यो भने विश्व मानकमा वित्तीय सङ्घीयता नमूना नेपाल बन्न सक्ने अवसर पनि छ। हाल विश्वमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने उदाहरणीय संस्थाको रूपमा स्वीजरल्याण्डको राष्ट्रिय वित्त आयोग Fiscal Equalization लाई लिने गरिन्छ। स्वीजरल्याण्डको वित्त आयोगलाई विश्वकै उत्कृष्ट मानिने कारण यसको पारदर्शिता, समन्वय, सन्तुलन, र दिगो विकासमा प्रभावकारी योगदान हो। त्यहाँको वित्तीय प्रणालीले सङ्घीयता, स्वायत्तता, र आर्थिक सन्तुलनको नमुना प्रस्तुत गरेको छ, जसले गर्दा विश्वभरका अन्य देशहरूले पनि यसलाई एक सफल उदाहरणको रूपमा हेर्ने गरेका छन्। स्वीजरल्याण्डको वित्त आयोगलाई नागरिकहरूबाट पनि उच्च समर्थन प्राप्त छ। यसको पारदर्शिता, निष्पक्षता, र कार्यक्षमताले जनतामा विश्वास र समर्थन बढाएको छ। स्वीजरल्याण्डको वित्त आयोगले आधारभूत सेवाहरू, पूर्वाधार विकास, र जनताका लागि आवश्यक सेवा आपूर्तिमा सहयोग पुऱ्याउँछ। यसले देशको सबै क्षेत्रहरूमा दिगो विकासको सुनिश्चितता गर्दछ। यहाँको वित्त प्रणालीले वित्तीय स्थायित्वलाई बलियो बनाउँदै क्यान्टोनहरूबीचको आर्थिक अन्तर घटाउने काम गरेको छ। आर्थिक रूपमा सबल र कमजोर क्यान्टोनहरूबीच वित्तीय सन्तुलन कायम राख्न अत्यन्त प्रभावकारी ढँगले काम गर्दछ। यसले सबल क्यान्टोनहरूको कर राजस्वलाई कमजोर क्यान्टोनहरूमा बाँडफाँट गरेर आर्थिक असमानता घटाउने काम गर्छ। यहाँको प्रणालीले क्यान्टोनहरूलाई समान अवसर र स्रोतहरूमा पहुँचको सुनिश्चितता दिएको छ, जसले गर्दा सम्पूर्ण देशमा आर्थिक समृद्धि कायम रहेको छ। स्वीजरल्याण्डको स्थानीय तहको रूपमा नगरपालिकाहरू अर्थात Commune रहेका छन् र उनीहरू केन्द्र सरकार मातहत नभएपनि त्यहाँको वित्त आयोगको प्रणालीबाट लाभान्वित भन्ने हुने गरेका छन्। कम्युनहरू क्यान्टोन (प्रान्त) अन्तर्गत रहे पनि स्वायत्त रहेकाले स्वीजरल्याण्डका कम्युनहरूले आफ्नै कर प्रणाली र बजेट व्यवस्थापन गर्ने गर्दछन्। स्थानीय पूर्वाधार, शिक्षा, प्रशासनिक, सामाजिक, स्वास्थ्य, यातायात जस्ता क्षेत्रमा स्वायत्त रूपमा योजना निर्माण र कार्यान्वयन गर्ने काम पनि त्यहाँका स्थानीय तह Commune हरूले गर्ने हुनाले स्वीजरल्याण्डको केन्द्रीय वित्त आयोग ती Commune हरूको वित्तीय प्रणाली सञ्चालनको प्रमुख आधारस्तम्भको रूपमा रहेको छ। नेपाल जस्तो सानो मुलुकमा सङ्घीयता लागू गर्नु नै खर्चिलो र बोझिलो शासन व्यवस्था भो

भन्नेहरूका लागि समेत स्वीजरल्याण्ड एउटा गतिलो उदाहरण हुन सक्छ। किनकी क्षेत्रफलका हिसाबले नेपाल स्वीजरल्याण्ड भन्दा चार गुणा भन्दा बढी ठूलो छ। जम्मा ४१ हजार २ सय ९२ वर्ग किलोमिटर क्षेत्रफल भएको स्वीजरल्याण्डमा प्रान्तका रूपमा २६ वटा क्यान्टोन र झण्डै २ हजार २ सय वटा स्थानीय तह रहेका छन्। सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने र आर्थिक समृद्धि गर्ने विश्वका उदाहरणीय देशका रूपमा रहेकाले पनि यस लेखमा स्वीजरल्याण्डको उदाहरण दिन खोजिएको हो। किनकी सङ्घीयता भनेको भुगोलका कारणबाट नभै विकेन्द्रीकृत अवधारणामा प्रभावकारी जनसेवा र द्रुत विकास गर्ने, सम्पूर्ण जनतामा राज्यको प्रत्यक्ष पहुँच पुऱ्याउन सक्ने शासकीय स्वयत्ताको एउटा प्रणाली भएकाले यसको सफल कार्यान्वयनमा ध्यान दिनु नै उत्तम विकल्प हुन सक्छ। सङ्घीयता एउटा आधारस्तम्भ वित्तीय व्यवस्थापन भएकाले कुनै पनि सङ्घीय व्यवस्था लागू भएको देशको वित्त आयोग त्यहाँको सङ्घीयता सफल हुने की असफल हुने भन्ने निर्णायक कडीको रूपमा देखिएको छ। अन्य सङ्घीय प्रणाली लागूभएका मुलुकहरूसँग तुलना गर्दा त्यहाँका वित्तीय आयोगहरू जति सरकार, जनता र समग्र प्रणालीमा जोडिएर देखिने गरी Visible रूपमा काम गरिरहेका छन् त्यति नै रूपमा नेपालको राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग पनि सबै तहका सरकार र जनतासँग समेत घुलमिल भएर काम गर्नुपर्ने आवश्यकता टड्कारो रूपमा देखिन्छ।

वित्त आयोगको कार्यक्षेत्र र समीक्षा

नेपालको संविधान, २०७२ मा तीन तहको सरकारको राजनीतिक अधिकार क्षेत्रको किटानी, अनुसूचीहरू मार्फत स्पष्ट कार्यक्षेत्रको सिमाङ्कन, एकल र साझा अधिकारहरूको सूची तयारीसँगै तीनै तहको सरकारमा वित्तीय प्रवाह नियमित, सुनिश्चित र पारदर्शी ढङ्गबाट गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको हो। संविधानको भाग २६ को धारा २५० र २५१ मा यसको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारहरू स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएको छ। संविधानको धारा २५१ (१) मा उल्लेखित ९ वटा अधिकार क्षेत्र र प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३ को अतिरिक्त ७ वटा क्षेत्रमा आयोगले काम गर्नुपर्ने हुन्छ। संविधान र कानून बमोजिम सङ्घीय सञ्चित कोषबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजश्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने, समानीकरण अनुदान प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गर्न सिफारिस गर्ने र बेला बेलामा यस्ता आधारहरूको परिमार्जन गर्ने अधिकार आयोगलाई छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पुरा गर्ने र राजश्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने कर्तव्य समेत भएकाले नेपालको वित्तीय सङ्घीयता मेरुदण्डको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग संवैधानिक हैसियतको शक्तिशाली र प्रमुख अङ्गको रूपमा स्थापित छ। साथै प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट, तीनै तहका सरकारकाबीच हुन सक्ने विवादका विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने समेत भूमिका आयोगको भएकाले यो आयोग सङ्घीय नेपालको अभिन्न र तीनै तहको सरकारको साझा अङ्ग हो।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले हाल जति काम गरिरहेको छ, त्यसले नेपालको सङ्घीयता र आर्थिक प्रणाली, तीन तहका सरकारको वित्तीय स्रोतको बाँडफाँट, वितरणका आधार र वित्तीय सङ्घीयता प्रवर्द्धनका लागि प्रयास गरिरहेको देखिन्छ। आयोगले नै तयार गरेको मापदण्ड र सिफारिसका आधारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले वित्तीय व्यवस्थापन र स्रोतको बाँडफाँट गरिरहेका छन्। विभिन्न राष्ट्रिय बहस, अनुशिक्षण, कार्यशाला र परामर्श बैठकहरूमा आयोगका तर्फबाट प्रस्तुति राखे, पृष्ठपोषण गर्ने तथा राजस्व क्षमताको आँकलन गर्ने कार्यमा पनि सहजीकरण भैरहेको छ। समग्रमा तेश्रो पक्ष भै आयोगको गतिविधि नियाल्दा जे जति गरिरहेको छ त्यसमा दोषारोपण गरिहाल्नुपर्ने देखिँदैन तर नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको र प्रदान गरेको अधिकारहरूको विश्लेषण गर्दा र आयोगको गतिविधिहरू नियाल्दा के यति मात्रै हो त? आयोगले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा बृहत्तर रूपमा काम गरिरहेको छ त ? आयोगले संवैधानिक रूपमा तीनै तहको सरकार, नागरिक समाज र सरोकारवालाहरू सम्म जति भिजेर काम गर्नुपर्ने हो, त्यो गर्दै छ त ? यस्ता प्रश्नहरू भने गर्ने ठाउँ देखिएका छन्। यी प्रश्नहरू र हालसम्मको गतिविधिको समीक्षाबाट आयोग र यसका सरोकारवालाहरूसँगको अन्तराल पहिचान गरी आगामी कार्यदिशा तय गर्न र नेपालको शासकीय गतिविधिमा चासो राखे जो सुकैले राज्यका अङ्गहरूका बारेमा सामान्य जानकारी लिँदा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग पनि एउटा अभिन्न अङ्ग हो र सङ्घीयता वित्तीय मेरुदण्ड हो भनेर बोध गराउन जरुरी छ। साथै स्थानीय सरकारलाई वित्तीय स्रोतहरूको उपलब्धता सुनिश्चित गर्न आवश्यक राय परामर्श र सिफारिस गर्ने काम पनि आयोगको हो। आन्तरिक तथा बाह्य ऋण लिँदा आयोगको सिफारिसमा मात्र लिन सकिने कानूनी प्रावधान भएपनि त्यो लागू हुन सकिरहेको छैन। प्रदेश र स्थानीय सरकारको राजस्व क्षमताको आँकलन र दीर्घकालीन वित्तीय योजना बनाउँदा पनि आयोगको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ। तर धेरै जसो स्थानीय सरकार र वित्त आयोगका बिचमा नियमित सम्पर्क समन्वय हुने संयन्त्र नै बनेको छैन। आर्थिक रूपमा कमजोर प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई राजस्व घाटा पूर्ति गर्न अनुदान सिफारिस गर्ने काम कर्तव्य पनि आयोगको हो। साथै विकास र आधारभूत सेवाहरूको सुधारका लागि अनुदान सिफारिस गर्ने काम पनि आयोगको हो। प्राकृतिक स्रोतहरूले देशको आर्थिक र पर्यावरणीय स्थायित्वमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउने गरी यसको समुचित उपयोग र व्यवस्थापन गर्न आयोगबाट बृहत्तर अध्ययन हुनु जरुरी छ। सङ्घीय वित्तीय व्यवस्थापनमा समन्वय र समावेशिता ल्याउन सके सबै प्रदेशहरू र स्थानीय सरकारलाई समान अवसर र पहुँच प्रदान गर्न सहयोग मिल्न सक्छ। नेपालको समग्र विकास र स्थायीत्वलाई सुदृढ बनाउन आयोगले यसमा पनि ध्यान दिनुपर्छ। वित्तीय सङ्घीयता र प्राकृतिक स्रोतहरूको सही व्यवस्थापन र उपयोग गरी दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ। सङ्घीयता प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि स्रोतहरूको बाँडफाँट र व्यवस्थापन प्रणालीमा अझै धेरै सुधार गर्नु आवश्यक छ जुन दायित्व पनि आयोगको हो। प्राकृतिक स्रोतबाट उपलब्ध हुन सक्ने वित्तीय स्रोत र कर तथा गैह्र करजन्य आयबाट हुने वित्तीय स्रोतको आँकलन र बाँडफाँटको काम मात्र वित्त आयोगको हो भनेर मान्दा

आयोगले गर्ने एउटा महत्वपूर्ण प्रकृति संरक्षण र पर्यावरणीय सन्तुलनको पाटो ओझेलमा परिरहेको छ। संविधानको धारा २५१ (२) को प्रावधान अनुसार आयोगले प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सो सँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नुपर्छ। तर आयोगको संगठन संरचना र कार्यरत जनशक्तिको विवरण हेर्दा वातावरण र प्राकृतिक श्रेत्रमा विज्ञता भएको कर्मचारीको अभाव देखिन्छ। विकासका नाममा प्राकृतिक जोखिम र पर्यावरणीय सन्तुलन बिग्निएको व्यापक परिणाम र गुनासो आइरहँदा यसको निराकरणको लागि आवश्यक अध्ययन र सचेत गराउने काम पनि आयोगको हो। प्राकृतिक स्रोतको दोहन रहित प्रयोगमा आयोगले ध्यान नपुऱ्याए कसले पुऱ्याउने ? आयोगको नाम नै प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग भएकाले प्राकृतिक स्रोतको खोजी, पहिचानसँगै संरक्षण, प्रभाव मुल्याङ्कन र अध्ययन गर्न पनि आयोगको ध्यान जान जरुरी छ।

यो लेखको आशय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको कमजोरी केलाउनु पक्कै होइन तर सङ्घीयता कार्यान्वयनको एउटा महत्वपूर्ण हिस्साको रूपमा रहेको संवैधानिक अङ्गको भूमिका र क्रियाकलापमा स्थानीय सरकारको प्रतिनिधि पात्रको हैसियतबाट आम प्रतिकृया र समीक्षा गरी आगामी दिनमा प्रभावकारी सहकार्यको वातावरण कसरी सृजना गर्न सकिन्छ भन्ने विषय मात्र पहिल्याउन खोजिएको हो। त्यसका लागि आयोगले हाल गरिरहेको काम, सङ्घीयतामा रहेका अन्य मुलुकमा यस्तै प्रकृतिका आयोगको कामको अध्ययन गरी तुलनात्मक विश्लेषण, आयोगको वर्तमान संगठन संरचना, काम, कर्तव्य र अधिकार केन्द्रित कृयाकलापलाई एउटा हिस्सेदार स्थानीय सरकारको प्रमुखको हैसियतमा सिंहावलोकन मात्र गर्ने प्रयास गरेको हो। समग्र कोणबाट आयोगलाई हेर्दा आयोगले आफ्नो कार्यक्षेत्र अनुसार बढाउनु पर्ने दायराको क्षेत्र अझै फराकिलो देखिन्छ। ७ सय ६१ वटा सरकारको वित्तीय मेरुदण्डको रूपमा रहेको आयोगको भूमिका राष्ट्रिय योजना आयोगदेखि, नेपाल सरकार, प्रदेश योजना आयोगदेखि प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको समग्र वित्तीय क्षेत्रमा समन्वयात्मक र सहकार्यमूलक हुनु जरुरी छ। यति फराकिलो कार्यक्षेत्र भएको आयोगको संगठन संरचना हेर्दा झण्डै ५० जना जति कर्मचारीको दरबन्दी देखियो भने २४ जना अधिकृत स्तरका र १४ जना सहायक स्तरका कर्मचारी र श्रेणी विहीन सहित ५१ जना कार्यरत रहेको देखिन्छ। यदि संविधान प्रदत्त अधिकार क्षेत्रमा आयोगले प्रभावकारी काम गर्ने हो भने यसको संगठन संरचना परिवर्तन गरी सातै प्रदेशमा यसको स्रोत केन्द्र स्थापना गरी काम कर्तव्यमा तोकिएका विषय क्षेत्र हेर्ने गरी दरबन्दी र विशेषज्ञहरूको समूहले काम गर्ने संरचना तय गरिनु पर्छ। आयोगको व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन, २०७४ ले विशेषज्ञ समूहसँग काम गर्न सक्ने प्रावधान राखे पनि सो सम्बन्धी आवश्यक अभ्यास र संरचना तयार गरिनुपर्छ। जनस्तरमा आयोगको भूमिका र गतिविधिलाई प्रचार प्रवर्द्धन गर्न सबै सरकारसँग आवश्यक सहकार्य गरी समुदाय स्तरमा समेत आयोगले आफ्नो पहुँच पुर्याउनु पर्छ।

संवैधानिक र कानूनी हैसियत

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको संवैधानिक र कानूनी हैसियत अनुसार कार्यक्षेत्रमा जति व्यापकता छ, यसको कार्यसम्पादन र काम, कर्तव्य अधिकारको उपयोगमा चुनौतीहरू पनि अनगिन्ती छन्। राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा शिथिलता आइरहेका यसले गर्ने स्रोतको आँकलन र बाँडफाँटका सवालमा विभिन्न समस्याहरू पनि आइरहेका छन्। आयोगले सिफारिस गरेअनुसार सङ्घीय सरकारले प्रतिबद्धता गरेको समानीकरण अनुदान हरेक वर्ष घटाउने काम हुँदा स्थानीय सरकारका तर्फबाट पटक पटक संवैधानिक भावना विपरीतको कार्य नगर्न नेपाल सरकारलाई ध्यानाकर्षण र दबाव सृजना गर्नु परिरहेको छ। यस्ता सवालहरूमा आयोगले आफ्नो स्पष्ट धारणा मात्र हैन नेपाल सरकारलाई स्पष्ट निर्देशन दिन सक्ने संवैधानिक हैसियत राख्दछ। तर हरेक वर्ष नेपाल सरकारको प्रतिबद्धता भए अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारले विनियोजन गरिसकेको बजेटमा समेत समानीकरणको रकम कटौती गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट व्यवस्थापन प्रणाली कै सन्तुलन बिग्रिरहेको अवस्था छ। राज्यशक्तिको प्रयोग, वित्तीय स्रोतको प्रयोगमा आयोगको सिफारिस र समन्वयको संवैधानिक मान्यता प्रतिकूल सञ्चित कोष प्रणालीकै अपारदर्शी प्रयोग, केन्द्रले दिने र प्रदेश, स्थानीय सरकारले लिने जस्तो व्यवहार हावी भैरहेको छ। यसले सहअस्तित्वको आधारमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले राजकीय सत्ताको प्रयोग गर्ने स्पष्ट व्यवस्थामा आँच आइरहेको छ। संविधानको धारा २ मा भएको राजकीय सत्ताको प्रयोग सम्बन्धी व्यवस्था र धारा २३२ मा भएको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका आधारमा सबै सरकार आ-आफ्ना अधिकार क्षेत्रको उपभोग गर्न स्वायत्त छन्। यी सबै सरकारको अधिकार कार्यान्वयनको वित्तीय स्रोतको सेतुको रूपमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग छ। तर व्यवहारमा सङ्घीय सरकारको डोमिनेशन र आयोगको ध्यानाकर्षणलाई नेपाल सरकारले बेवास्ता गरेको महशुस भैरहेको छ। संविधान र कानून बमोजिमनै वित्तीय व्यवस्थापन हुने भएकाले वित्तीय क्षेत्रमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको आ-आफ्नै परिधि छ। स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्रबाट सङ्घ र प्रदेशले कर उठाइरहेका छन् भने स्थानीय र प्रदेश सरकारले प्राप्त गर्ने समानीकरण र सशर्त अनुदानको हिस्सा पनि सङ्घले उठाएको मात्र हो। त्यो प्रयोग गर्न पाउनु प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकार हो निगाह होइन। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ४ को दफा ८ देखि ११ सम्म समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विशेष अनुदानको स्पष्ट कानूनी व्यवस्था छ भने दफा १२ अनुसार वैदेशिक सहायता र ऋण लिँदा मात्र सङ्घ सरकारले लिन सक्ने र आवश्यक पर्दा प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई दिनसक्ने प्रावधान छ। नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय सरकारले आन्तरिक ऋण लिँदा वित्त आयोगको ऋण लिनसक्ने क्षमताको सीमा र सिफारिसका आधारमा लिने प्रावधान वित्त व्यवस्थापन ऐन कै दफा १४ मा राखिएको छ। तीनै तहका सरकारले स्रोतको आँकलन विशेष अध्ययन र सर्वेक्षणको आधारमा गर्नु पर्ने कानूनी प्रावधान छ। विश्वसनीय आधारका साथ स्रोतको अनुमान गरी त्रिवर्षीय आय व्ययको विवरण राखी तीनै तहका सरकारले मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था छ। यसो गर्दा कुनै विशेष

परिस्थिति उत्पन्न नभएमा बढीमा १० प्रतिशत मात्र घटबढ हुने गरी स्रोत अनुमान र खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। तर सङ्घले प्रक्षेपण गरेको समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको अनुमानित सीमा भएको ३ वर्ष देखिको बजेटमा २५ देखि ३० प्रतिशत सम्म घटेको छ। स्थानीय सरकारलाई स्वमुल्याङ्कन, वित्तीय जोखिम, विपद् न्यूनीकरण, आर्थिक विकास, व्यवस्थापन, समावेशीकरण, लैंगिक बजेट र विभिन्न विषयगत बजेट परीक्षण र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन भर्न लगाई अंक दिने नेपाल सरकारले चाहिँ आफ्नो कार्यसम्पादन क्षमताको मूल्याङ्कन गर्नु पर्दैन ? अनुमानित गरेको स्रोत र सीमा घटाउन मिल्छ ? विभिन्न प्रकृया, संविधान र कानूनको परिधि भित्र रहेर गरेको प्रतिबद्धता विपरीत समानीकरण बजेट काट्ने, राजस्व बाँडफाँटको लक्ष्य अनुसार निकास नगर्ने, सशर्तका नाममा ५ हजारसम्मका बजेट र कार्यक्रम पठाउने गर्न मिल्छ ? स्थानीय सरकारको समानीकरण बजेट कटौतीलाई संविधानको भावना विपरीत हो भनी आयोगले नेपाल सरकारको ध्यानाकर्षण गराएर स्थानीय सरकारको पक्षमा सुझाव पेश गरी सहयोग गरेको छ। यसका लागि धन्यवाद ज्ञापन गर्दै स्थानीय सरकारहरूले थप प्रभावकारी भूमिकाको अपेक्षा पनि गरेका छन्। अब आयोगले विशेष रुलिड गरी वित्तीय स्रोतको बाँडफाँटमा पारदर्शी, सरल र वैज्ञानिक प्रणालीको विकास गर्न पहलकदमी लिनु पर्छ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधान, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग व्यवस्थापन ऐनले नेपालको सङ्घीयता वित्तीय मेरुदण्डको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई स्वीकारेको छ। आयोगले आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा विभिन्न मापदण्ड, सुझाव, परामर्श, सिफारिस र सचेतनाका कामहरू पनि गर्दै आएको छ। तर आफ्नो कार्यक्षेत्रलाई अझ व्यापक बनाउँदै आयोगले तीन तहका सरकारलाई समदुरीमा सहअस्तित्वका साथ राष्ट्रिय नीति, दिगो विकास लक्ष्य र आ-आफ्ना लक्ष्यअनुसार सरकार सञ्चालन स्वायत्त रूपमा गर्ने वातावरण सृजना गर्न सक्नुपर्छ। आयोगले नयाँ स्रोतहरूको पहिचान गरी वित्तीय परिचालन, प्राकृतिक स्रोतको प्रकृतिमैत्री सदुपयोग र राज्यको आम्दानीको दायरा बढाउन फराकिलो विकल्प दिन सक्नुपर्छ। स्रोत अनुमानमा शुद्धता कायम राख्दै विकास लक्ष्यलाई प्रभावित हुन नदिन पनि आयोगको भूमिका प्रभावकारी हुनुपर्छ। सबै सरकारी निकाय र संरचनासँग आवश्यक समन्वय गरी ७ सय ६१ वटै सरकारको साझा संस्थाको रूपमा संविधानले परिकल्पना र स्थापना गरेको यो आयोग यथार्थ रूपमा तीनै तहको सरकारको वित्तीय मेरुदण्ड बन्न सक्नुपर्छ। वार्षिक उत्सवको अवसरमा प्रकाशित हुने स्मारिकामा स्थानीय सरकारहरूका तर्फबाट लागेका कुराहरू लेखे अवसरका लागि धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं। आयोगसँग सहकार्य गरी स्थानीय सरकार र सरोकारवाला सबै क्षेत्रमा प्रभावकारी काम गर्न देशका सबै नगर सरकारहरूको तर्फबाट प्रतिबद्धता पनि व्यक्त गर्दछौं।

अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को भूमिका र स्थानीय सरकारको अपेक्षा - राजेन्द्रप्रसाद प्याकुरेल^१

भूमिका

सङ्घीयताको तीन आयाम(राजनीतिक, वित्तीय र प्रशासनिक) मध्ये वित्तीय सङ्घीयता अत्यन्तै महत्वपूर्ण पक्ष मानिन्छ। सङ्घीय प्रणालीमा तहगत सरकारले आर्थिक अधिकार (राजस्व सङ्कलन, बाँडफाँट र खर्च) प्राप्त गरेका हुन्छन्। यस अवधारणाले तहगत सरकारका कार्य जिम्मेवारी र वित्त व्यवस्थापनको पक्षलाई वित्तीय सङ्घीयता भनेर बुझिन्छ। नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको आर्थिक अधिकारको प्रयोग (धारा ५९) र राजस्व स्रोतको बाँडफाँट (धारा ६०) मा स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी तहगत सरकारले उठाउन पाउने राजस्वका क्षेत्रलाई एकल र साझा अधिकारको रूपमा अनुसूची ५ देखि ९ सम्म राखिदिएको छ। संविधानमा नै वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (धारा २५१) को व्यवस्था गरेको छ।

अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था

सङ्घीय संसदले नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्थापन गर्न अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन, ऐन २०७४ जारी गरेको छ। सोही ऐनले तीन तहका सरकारबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारको अर्थ मन्त्रीको अध्यक्षतामा तीन तहकै सरकारका प्रतिनिधिहरू रहने गरी अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था गरेको छ (ऐ. दफा ३३)। परिषद्मा सबै प्रदेश सरकारका अर्थ मन्त्रीहरू, गाउँपालिकाका अध्यक्ष/उपाध्यक्ष, नगरपालिकाका प्रमुख/उपप्रमुखहरू मध्येबाट प्रत्येक प्रदेशबाट एक जना महिला सहित दुई/दुई जना प्रतिनिधित्व हुने गरी प्रदेशले सिफारिस गरेको चौध जना प्रतिनिधिहरू परिषद्का सदस्य हुनेछन्। त्यसैगरी वित्त सम्बन्धी विज्ञहरू मध्येबाट मन्त्रालयले मनोनयन गरेको कम्तिमा एक जना महिला सहित तीन जना परिषद्का सदस्य हुनेछन् भने अर्थ मन्त्रालयको सचिव परिषद्को सदस्य सचिव हुने व्यवस्था गरेको छ।

परिषद्को हालसम्मको बैठक र निर्णयहरू

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ३३ मा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा परामर्श र समन्वय गर्न तीन तहकै प्रतिनिधित्व रहने

^१ कार्यकारी निर्देशक, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल

गरी अन्तर सरकारी वित्त परिषद् रहने व्यवस्था मिलाइएको छ। परिषद्को बैठक हालसम्म ९ पटक आयोजना भएको छ। परिषद्को बैठक मिति तथा निर्णय सम्बन्धी विवरण तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

बैठक सङ्ख्या	बैठक मिति	निर्णय सङ्ख्या
पहिलो बैठक	२०७५/०१/२४	४
दोस्रो बैठक	२०७५/०८/२०	२०
तेस्रो बैठक	२०७५/१२/२८	२४
चौथो बैठक	२०७६/०५/०६	१५
पाँचौँ बैठक	नखुलेको	-
छैटौँ बैठक	२०७८/०९/०१	भर्चुअलरूपमा गरिएको
सातौँ बैठक	२०७८/१२/२८	६
आठौँ बैठक	२०८०/०१/०८	५
नवौँ जम्मा	२०८१/०१/१४	३ ७७

अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को बैठक हरेक वर्ष चैत महिनामा एक पटक बस्ने पने कानूनी व्यवस्था भएको कारण पनि यो संरचनाको बैठक तुलनात्मक रूपमा नियमित देखिन्छ। परिषद्को हालसम्म नौ वटा बैठक सम्पन्न भएको देखिएता पनि पाँचौँ बैठक कुन मितिमा बसेको र के के निर्णय भएको भन्ने खुल्ने विवरण उपलब्ध हुन सकेन। छैटौँ बैठक पनि भर्चुअल माध्यमबाट बसेको भन्ने जानकारी प्राप्त भएको हुँदा यस बैठकको पनि उपस्थिति र निर्णय खुल्न सकेको छैन।

परिषद्को पहिलो बैठकमा जम्मा चार वटा निर्णय भएको देखिन्छ। परिषद्को बैठक सञ्चालन कार्यविधि स्वीकृत गर्ने, दोहोरो परेका करहरू आपसी समन्वयका आधारमा लगाउने, कानूनमा देखिएका अन्तरविरोधहरूमा एकरूपता ल्याउन आवश्यक पहल गर्ने र वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि पहल गर्ने निर्णयहरू भएको देखिन्छ।

परिषद्को दोस्रो बैठकले २० वटा निर्णय गरेको देखिन्छ जस्तै: बहुवर्षिय ठेक्का लागेका आयोजनामा स्रोतको प्रत्याभूति गर्ने, हस्तान्तरण भएका आयोजनाका लागि नपुग रकम मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्ने, आपसी सहमतिमा अर्को तहको संरचनालाई अख्तियारी दिई कार्यान्वयन गराउने, हस्तान्तरण भएका सशर्त अनुदानका कार्यक्रम संशोधन अनुरूप कार्यान्वयन गर्दै जाने निर्णय गरेको छ। त्यसैगरी आगामी वर्षको बजेट प्रस्तुत गर्दा सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापन गर्ने, वैदेशिक सहायतामा सञ्चालित हस्तान्तरित आयोजना नेपाल सरकारले सञ्चालन गर्न आवश्यक देखिएमा सोही अनुरूप गर्ने र आगामी वर्षहरूमा तहगत अधिकार सूची अनुरूप दातृ निकायसँग सम्झौता गर्ने जस्ता निर्णय भएको छ। त्यसैगरी स्थायी पदपूर्ति भएपछि स्वतः हट्ने गरी प्राविधिक कर्मचारी करारमा नियुक्ति गर्ने, विषयगत

कार्यालयहरू यथाशीघ्र हस्तान्तरण गरी सक्ने, हस्तान्तरण गर्दा भौतिक र वित्तीय परीक्षण गरेर मात्र हस्तान्तरण गर्ने, हस्तान्तरण भैसकेका आयोजना वा संरचना प्रदेश तथा स्थानीय तहको सहमतिमा मात्र फिर्ता गर्ने जस्ता निर्णय भएको देखिन्छ। प्रदेशहरूले स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्नुपर्ने संरचना, कार्यक्रम वा बजेट समयमै हस्तान्तरण गर्ने, प्रदेश र स्थानीय तहले लगाएको करका सम्बन्धमा कर विवाद समाधान सुझाव समितिले प्रस्तुत गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेखित सुझावहरू कार्यान्वयन गर्ने निर्णय समेत यस बैठकमा भएको देखिन्छ।

सोही बैठकले प्रदेश तथा स्थानीय तहले उठाउन पाउने ऋणको व्यवस्थापनका लागि कार्यविधि तयार गर्ने, प्रदेशले परिचालन गर्न पाउने वैदेशिक सहायताको लागि कार्यविधिको नमूना तयार गरी पठाउने, सबै तहको बजेट तथा लेखा प्रणालीबीच अन्तर आबद्धता कायम गर्ने, बाँडफाँट हुने राजस्व हस्तान्तरण स्वचालित प्रणाली मार्फत गर्ने निर्णय गरेको छ। सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी नमूना कानून तर्जुमा गरी उपलब्ध गराउने, स्थानीय तहको कार्यालय भवन निर्माणका लागि आवश्यक सार्वजनिक जग्गा उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउने, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान सम्बन्धी आयोजना/कार्यक्रम पेश गर्ने म्याद थप गर्न प्रस्ताव पेश गर्ने, बजेट पारित नगरेका स्थानीय तहलाई पारित भएको कागजात प्राप्त गरेपछि मात्र बाँकी अनुदान उपलब्ध गराउने निर्णय गरेको छ। त्यसैगरी बाझिएका वित्त सम्बन्धी सङ्घीय कानून संशोधन गर्ने प्रक्रिया सम्पन्न गर्ने, बैकिङ सुविधा नपुगेका ७५ स्थानीय तहमा बैङ्क स्थापना गर्न पहल गर्ने, सरकारी सम्पत्ति श्रेस्ता एवं अन्य सरकारी अभिलेखको संरक्षण गर्ने व्यवस्था मिलाउने साथै विगतको लेखापरीक्षण गराउने जिम्मेवारी लेखाउत्तरदायी अधिकारीहरूले मिलाउने निर्णय पनि यस बैठकमा भएका थिए।

तेस्रो बैठकमा अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको संशोधन, प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेश गर्ने समयको पुनरावलोकन, आयोजना तथा कार्यक्रमको मापदण्ड निर्धारण, हस्तान्तरित आयोजनामा थप निकास दिने, हस्तान्तरण पछि सङ्घीय सरकारमा फिर्ता भएको आयोजना तत् तत् तहले बजेटमा अनुमोदन गराउने, हस्तान्तरण भएकामध्ये डि.पि.आर तयार नभएका र ठेक्का सम्झौता नभएका आयोजना/कार्यक्रम स्थगित गरी अन्य सञ्चालन गर्न सक्ने निर्णय भएको छ। त्यसैगरी सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावली संशोधन प्रकृया अघि बढाउने र वैदेशिक सहायतामा सञ्चालन हुने आयोजनाको कार्यान्वयन, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, सोधभर्ना सम्बन्धी विषयमा कार्यविधि तयार गर्ने, स्थानीय तहले प्रदेश सरकारमा पठाउन पर्ने रकम प्रदेश सञ्चित कोषमा दाखिला गर्ने, सवारी साधन करको रकम प्रदेश विभाज्य कोषमा ट्रान्सफर गर्ने, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्कको रकम मासिक रूपमा पठाउने, PLMBIS र SuTRA तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना जस्ता विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहमा क्षमता विकास गर्ने, वातावरण प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने कार्य प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यरत सङ्घीय इकाईबाट सम्पादन गराउने

निर्णयहरू भएको देखिन्छ।

त्यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तहबाट परिचालन हुने वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण परिचालनसम्बन्धी कार्यविधि तयार गर्ने, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि संशोधन, सशर्त अनुदानमा सञ्चालन हुने नयाँ आयोजना प्रदेश र स्थानीय तहसँग सहकार्य गर्ने, उद्योग कलकारखानाबाट हुने प्रदूषण वापत प्रदेश र स्थानीय तहले शुल्क लगाउने विषयमा अध्ययन गर्ने निर्णय भएका थिए। त्यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तहमा करारमा कर्मचारी भर्ना गर्ने, प्रदेश र स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने आयोजनाहरूका लागि आवश्यक जग्गा प्राप्त गर्ने विषयमा अन्तर प्रदेश परिषद्को बैठकमा पेश गर्ने, तलव भत्ता र प्रशासनिक खर्च हस्तान्तरण नभएको वा अपुग भएकोमा रकम पठाउने, हिमाली जिल्लामा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने समयावधि बढाउने र फ्रिज नहुने व्यवस्था गर्ने बारे अध्ययन गर्ने निर्णय भएको देखिन्छ। प्रदेश सरकारको कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने कार्यक्रम तथा योजना यथाशीघ्र हस्तान्तरण गर्ने, ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, दहत्तर, बहत्तरबाट उठ्ने राजस्वमा अन्यौलता भई राजस्व गुमेको विषयमा स्पष्ट गरी पठाउने तथा समपूरक र विशेष अनुदानका आयोजनाहरू बहुवर्षीय ठेक्का गर्ने व्यवस्था मिलाउने बारे अध्ययन गर्ने विषयहरू रहेका थिए।

चौथो बैठकमा सशर्त अनुदानका हस्तान्तरित आयोजना सम्पन्न गर्न नपुग रकम निकासी गर्ने, अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा संशोधन मस्यौदा तयार गर्ने, समपूरक र विशेष अनुदानका क्रमागत आयोजनालाई चालु आ.व. मा छनौटमा प्राथमिकता दिने, स्थानीय तहबाट प्रदेशलाई र सङ्घबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा पठाउनु पर्ने राजस्व नियमित रूपमा पठाउने निर्णय भएका छन्। स्थानीय तहलाई अनुदान निकासी गर्दा राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धी विवरण प्राप्त गरेर मात्र उपलब्ध गराउने, आयोजनाहरूका लागि आवश्यक नदीजन्य निर्माण सामग्री सहज रूपमा उपलब्ध गराउने र सोको समन्वय र अनुगमन गर्ने, नदीजन्य सामग्रीबाट सङ्कलन हुने राजस्व बाँडफाँट बारे कानुन संशोधन प्रकृया अघि बढाउने निर्णय भएको देखिन्छ। सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहले लगाएको वन पैदावार शुल्क सङ्घीय कानुन बमोजिम लगाइ सङ्घीय विभाज्य कोषबाटै बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था मिलाउने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले कर, शुल्क लगाउँदा संविधान र प्रचलित कानुन बमोजिम तथा लगानीको वातावरणमा प्रतिकूल असर नपर्ने गरी कानुन बनाएर मात्र लगाउने व्यवस्था गर्ने प्रमुख निर्णय हुन्।

त्यसैगरी स्थानीय तहलाई दिइने अनुदान बजेट पारित गरेको विवरण लिएर मात्र निकासी दिने, स्थानीय तहले बजेट पारित गरे/नगरेको जानकारी प्रदेशले पनि लिने, रोयल्टी सङ्कलन र बाँडफाँटसम्बन्धी कार्यविधि स्वीकृत गराई बाँडफाँट गर्ने र कानुन बनाउने प्रकृया अघि बढाउने, SuTRA को प्रयोग सबै स्थानीय तहले अनिवार्य गर्ने र सोको अनुगमन प्रदेशले गर्ने, स्थानीय तहमा पठाइने जनशक्तिलाई आधारभूत तालिम दिएर मात्र कामकाजमा खटाउने, सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यक्रम, बजेट र

लेखा प्रणालीबीच तादात्म्यता र आबद्धता कायम हुने प्रणाली तयार गर्ने एवम् अनुदान वितरण र सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमहरु दोहोरोपन हुन नदिन यस्ता कार्यक्रमको खाका तयार पार्ने निर्णयहरु पनि यस बैठकमा भएको देखिन्छ।

सातौँ बैठकमा कानून निर्माण र सुधारलाई गति दिने, कानून निर्माण गर्दा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनका सिद्धान्त अनुकूल हुने गरी गर्ने, सशर्त अनुदानमा अत्यन्त न्यून रकमका आयोजना बजेटमा समावेश नगर्ने र सशर्त अनुदान तथा कार्यक्रम एकमुष्ट रूपमा हस्तान्तरण गर्ने निर्णय भएका छन्। आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्दा अर्थतन्त्रमा सुधार ल्याउने र विगतको सिकाईको आधारमा नयाँ योजना तर्जुमा गर्न ध्यान दिने, साधन विनियोजनमा कुशलता हासिल गर्न पूँजी निर्माण गर्ने योजनामा जोड दिने तथा सङ्घीयता कार्यान्वयन, समावेशी विकास र संस्थागत समन्वय कायम गर्ने कुरामा ध्यान दिने समेत निर्णय भएको देखिन्छ। बैठकले कृषिको औद्योगिकीकरण तथा शिक्षा र स्वास्थ्यमा गुणस्तर सुधार एवम् पूर्वाधारलाई दिगो र उत्पादनमुखी बनाउने र साना उद्योग प्रवर्द्धनमा जोड दिँदै उत्पादनमूलक कार्यक्रम तय गरी उत्पादन र उत्पादकत्व बृद्धिलाई विकासको प्राथमिकता बनाउने तथा प्रविधि र प्राविधिक हस्तान्तरण, रोजगारी सिर्जना, जनसहभागिता जस्ता विषयलाई बजेटको उद्देश्य, प्राथमिकता र मुख्य कार्यक्रमको रूपमा समावेश गर्ने विषयमा यस बैठकमा छलफल र निर्णय भएको देखिन्छ।

परिषद्को **आठौँ बैठक**ले कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा भएको व्यवस्था बमोजिम तीन तहका सरकारले दोहोरो नपर्ने गरी आयोजना/कार्यक्रम छनौट एवम् सञ्चालन गर्ने, योजना तर्जुमा गर्दा नेपालको संविधान, राष्ट्रिय आवश्यकता र दिगो विकास लक्ष्य अनुरूप प्राथमिकताक्रम निर्धारण गरी कार्यान्वयनमा लैजाने निर्णय गरेको छ। त्यसैगरी स्रोतको सीमितता हुँदै गएको, आवश्यकता र स्रोतको उपलब्धताबीच ठूलो अन्तर (GAP) रहेकोले सरकारलाई प्राप्त हुने स्रोत साधनलाई व्यवस्थित गर्दै उच्चतम उपयोगको नीति अवलम्बन गर्ने र स्रोतको यकिन नगरी दायित्व सृजना हुन नदिन सतर्कता अपनाउने तथा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राजस्व सम्भाव्यता (Revenue Potentiality) का आधारमा कर सङ्कलन प्रणालीलाई थप सुदृढ गर्दै केही कराधारको विषयमा देखिएको दोहोरोपनलाई स्पष्ट गर्ने निर्णय गरेको छ। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको अनुभवको आधारमा विद्यमान कानूनमा आवश्यक सुधार र तर्जुमा हुन बाँकी कानूनको निर्माणलाई प्राथमिकता दिने विषयलाई समेत निर्णयको रूपमा आठौँ बैठकले स्वीकारेको छ।

परिषद्को **नवौँ बैठक**ले सोह्रौँ आवधिक योजना, दीर्घकालीन सोच, दिगो विकासका लक्ष्य, विकासशील राष्ट्रमा स्तरोन्नति, र न्यून मध्यम आय भएको मुलुकमा स्तरोन्नति हुने लक्ष्यसँग सामन्जस्यता कायम हुने गरी उत्पादन बृद्धि र रोजगारी सिर्जनामा केन्द्रित भई नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारका योजना, नीति तथा कार्यक्रम र बजेट तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गर्ने निर्णय गरेको छ। त्यसैगरी

तहगत सरकारले संविधान र कानून बमोजिमको राजस्व अधिकारको उपयोग गरी बजेट घाटाको आकार निर्दिष्ट सीमामा राख्न राजस्व परिचालन प्रभावकारी बनाउने निर्णय गरेको छ भने विनियोजन कुशलता कायम गर्न, कार्यान्वयन दक्षता अभिवृद्धि गर्न र वित्तीय अनुशासन कायम गर्न आयोजना बैंक र मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माण गर्ने/गर्न सहयोग एवं समन्वय गरी कार्यान्वयन गर्ने निर्णय गरेको छ।

परिषद्का सम्बन्धमा स्थानीय सरकारका सवालहरू

१. परिषद्मा सङ्घ/महा सङ्घबाट प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने

परिषद्को सदस्यको रूपमा स्थानीय सरकारको तर्फबाट १४ जना अध्यक्ष/उपाध्यक्ष र प्रमुख/उपप्रमुखहरूको प्रतिनिधित्व रहेको छ। ऐनको व्यवस्था बमोजिम परिषद्मा मनोनयन भएका १४ जना जनप्रतिनिधिलाई प्रदेश सरकारको सिफारिसमा अर्थ मन्त्रीले मनोनयन गरेको हो। प्रदेशको तर्फबाट आर्थिक मामिला मन्त्रीले सिफारिस गर्दा आफ्नै राजनीतिक दलको र अझ नजिकको व्यक्तिलाई सिफारिस गरेको देखिन्छ। राजनीतिक पहुँच र व्यक्तिगतरूपमा मनोनयन भएका सदस्यहरू विशेषगरी मनोनयन गर्ने पदाधिकारीप्रति नै उत्तरदायी बन्नु मानवीय स्वभाव हो। त्यसैले विगतमा परिषद्को बैठकमा उपस्थित हुने सदस्यहरूले अर्थ मन्त्रीसँग आयोजनामा बजेट विनियोजन गर्न माग गरेका उदाहरणसम्म पाइएको छ। यसले के देखाउँछ भने मन्त्रीको तजविजीमा मनोनयन भएका जनप्रतिनिधिहरूले समग्र स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्व गर्न नसक्ने भएकोले स्थानीय सरकारका सङ्घ/महा सङ्घबाट संस्थागत प्रतिनिधित्व भएर गएका सदस्यहरूले मात्र समग्र स्थानीय सरकारको आवाजको प्रतिनिधित्व गर्न सक्दछन्। सङ्घ/महा सङ्घबाट संस्थागत रूपमा मनोनयन भएका सदस्यहरू स्वतः सिफारिस कर्ता र स्थानीय सरकारप्रति जवाफदेही बन्नेछन् र देशभरका स्थानीय सरकारहरूले बेहोरिरहेका समस्याहरू सङ्कलन गरेर समस्या समाधानको लागि सुझाव समेत तयार पारेर मात्र बैठकमा सहभागिता जनाउनेछन्।

२. पूर्ववत् निर्णयको कार्यान्वयनको समीक्षा

परिषद्को नौ वटा बैठक सम्पन्न भैसकदा ७७ वटा निर्णयहरू भएका रहेछन्। ति निर्णयहरूको कार्यान्वयनको अवस्थाको समीक्षा हुन सकेको छैन। अधिल्लो बैठकमा के कस्ता निर्णय भएका छन् र ति निर्णयको कार्यान्वयनको अवस्था कस्तो रह्यो भनेर पछिल्लो बैठकमा समीक्षा गर्ने प्रचलन नै छैन। निर्णय धेरै गर्नु ठुलो कुरा होइन कि भएका निर्णय कार्यान्वयन महत्वपूर्ण हुने भएकाले परिषद्मा प्रतिनिधित्व गर्ने प्रदेश र स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरूले सोही बमोजिम प्रभावकारी भूमिका खेल्नु पर्दछ।

३. तीन तहकै प्रतिनिधित्व रहेको सचिवालय बनाउनु पर्ने

तीन तहकै सरकारका प्रतिनिधिहरू सम्मिलित परिषद्को बेग्लै सचिवालय हुनु पर्दछ जसले

परिषद्को आगामी बैठकका एजेण्डाहरू तय गर्नुको साथ साथै भएका निर्णयहरूको कार्यान्वयन गर्ने र विगतका निर्णयको कार्यान्वयनको समीक्षा तयार पार्ने गर्दछ। सचिवालय प्रभावकारी भएमा मात्र तीन तहकै सरकारका समस्याहरू एकत्रित हुने र समाधानका उपायहरू पहिल्याउन सम्भव हुन्छ। हालसम्मको बैठकको निर्णय हेर्दा परिषद्को सचिवालयले आफु अनुकूलका प्रस्ताव ल्याएर निर्णय गराउने तर प्रदेश र स्थानीय सरकारका सवालहरूलाई समावेश गराउन सकिएको छैन। तसर्थ प्रदेश र स्थानीय सरकारबाट प्रतिनिधित्व हुने सदस्यहरूले आ-आफ्ना तहका सवालहरूलाई एकत्रित गरी समयमा नै प्रस्तावको रूपमा सचिवालयलाई उपलब्ध गराएर साझा एजेण्डाको रूपमा परिषद्को बैठकमा पेश भै छलफल र निर्णय हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

४. ऐन संशोधन गर्नुपर्ने

अन्तर सरकारी वित्त परिषद् ऐन, २०७४ लाई संशोधन गर्नुपर्नेछ। रूपान्तरित प्रतिनिधि सभाले जति बेला यो ऐन जारी गर्यो त्यो समयमा भर्खरै स्थानीय सरकारमा जनप्रतिनिधि निर्वाचित भएर आएका थिए र प्रदेश त जनप्रतिनिधिविहिन नै थियो। त्यसैले तीन तहकै सरोकारवालाहरूसँग पर्याप्त छलफल समेत हुन नपाउँदै यो ऐन आएको छ। ऐन जारी भएको पनि ७ वर्ष भैसकेको र तहगत सरकारमा अभ्यासबाट देखिएका संशोधनका विषयहरू प्रशस्तै रहेको छ। परिषद्को दुई पटकको बैठकले उक्त ऐन संशोधन गर्ने निर्णय समेत गरेको छ। तत्काल उक्त ऐनलाई संशोधनको प्रकृत्यामा लैजान सम्बन्धित निकायले तदारुकता देखाउनु पर्दछ। अर्थ मन्त्रालयले ऐन संशोधनको प्रकृत्या शुरु गरेता पनि अपेक्षाकृत प्रगति भएको छैन। ऐनमा संशोधन गर्नु पर्ने मुलभूत विषयहरूमा स्थानीय सरकारको तर्फबाट यस अघि नै सुझाव तयार पारेर पठाइसकिएको छ। मन्त्रालयले संशोधन विधयेक तयार पार्नु अघि स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त परामर्श गर्न जरुरी छ।

५. आयोग र परिषद्को भूमिकामा स्पष्टता आउनु पर्ने

झट्ट हेर्दा राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग र अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को भूमिका उस्तै उस्तै लाग्दछ। वित्त आयोग संवैधानिक आयोग हो भने परिषद् कानूनद्वारा गठन भएको अन्तर सरकार समन्वय गर्ने संयन्त्र हो। तर परिषद् ऐनका कतिपय प्रावधानहरूले राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ का प्रावलाई साँघुरो बनाइदिएको छ। संवैधानिक आयोगका क्षेत्राधिकारलाई कानूनले हस्तक्षेप गर्न सक्दैन। दुवै निकायको भूमिका स्पष्ट हुनु पर्दछ।

निष्कर्ष

अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को आवश्यकता प्रदेश र स्थानीय सरकारको लागि हो। नेपाल सरकार त आफैँ डाडु पन्यु लिएर बसेको हुनाले सायद यस प्रकारका संयन्त्रहरू उसलाई झिँझो लाग्दो हो। परिषद्का निर्णयहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारको लागि बढी चासोको विषय हुनुपर्दछ। परिषद्का

निर्णयहरू शुरूवाती अवस्थामा आयोजना तथा कार्यक्रम हस्तान्तरण, जनशक्ति व्यवस्थापन, राजस्व अधिकार उपयोगमा देखिएका समस्या, राजस्व बाँडफाँट रकम निकासामा, स्थानीय तहमा बैङ्किङ सुविधा विस्तार जस्ता सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनसँग बढी सम्बन्धित देखिएका छन्। पछिल्ला बैठकहरूमा हस्तान्तरित आयोजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सहजीकरण, आयोजना वर्गीकरणको मापदण्ड निर्माण, खरिद कानून परिमार्जन, प्रदेश र स्थानीय तहमा आन्तरिक ऋण परिचालन, जग्गा प्राप्ति, नदीजन्य पदार्थको सहज आपूर्ति, वैदेशिक सहयोगमा सञ्चालित आयोजनाको सोधभर्ना, रोयल्टी बाँडफाँट, अनुदानमा दोहोरोपन, लगानीका प्राथमिकता र विनियोजन कुशलता जस्ता विषयमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ। कानून संशोधन तथा बजेट खर्च र प्रतिवेदन प्रणाली सम्बन्धी निर्णय पटक पटक हुने गरेको देखिन्छ। समग्रतामा निर्णयहरू धेरै हुने तर कार्यान्वयन अपेक्षाकृत रूपमा प्रभावकारी नभएको देखिन्छ।

बैठकको एजेण्डा हेर्दा धेरैजसो विषयहरू साझा चासो र सरोकारकै विषय देखिए पनि बैठक पूर्व प्रदेश र स्थानीय तहसँगको परामर्शमा एजेण्डा तय गर्ने परिपाटी भने अझै बस्न सकेको देखिँदैन। परिषद्लाई प्रभावकारी बनाउन यसका सदस्यहरूमा ७ सय ५३ स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्व हुनेगरी यसका सङ्घ/महा सङ्घले सिफारिस गरेका प्रतिनिधिहरूलाई राख्ने गरी ऐन संशोधन हुनु पर्दछ। परिषद्को बैठकमा के के एजेण्डा लैजाने भन्ने विषयको टुङ्गो तीन तहकै प्रतिनिधि रहने सचिवालयले तय गर्नु पर्दछ। निर्णय धेरै हुने तर कार्यान्वयनमा चासो नदिने प्रवृत्तिलाई अन्त्य गरेर जति निर्णय गरिन्छ कार्यान्वयन योग्य निर्णय गर्नु पर्दछ। निर्णय कार्यान्वयनमा सचिवालयले तदारुकता देखाउनु पर्दछ। सङ्घीय बजेट आउनु अघि वर्षको एक पटक बैठक गर्नुपर्ने भन्ने ऐनको व्यवस्थाले मात्र वर्षमा एक पटक बस्ने गरेको पाइन्छ। आवश्यकता अनुसार जति पटक पनि बैठक गर्न सक्नु पर्दछ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को बैठक माइन्सुट, अर्थ मन्त्रालय
- गाउँपालिका राष्ट्रिय महा सङ्घ नेपालको लागि " सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय र अन्तर-सम्बन्धका लागि स्थापित संस्थागत संरचनाहरूको क्रियाशीलता अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९। गौतम, विष्णुदत्त र पोखरेल, विमल
- नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त तथ्याङ्क र सूचनाहरू
- विभिन्न वेबसाइटहरू

वित्तीय समानीकरण अनुदानमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका लागि प्रयोगमा ल्याईएका सूचकहरूको हालको मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधारको आवश्यकता - राजु बस्नेत^१

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको धारा ६० मा राज्यस्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। उक्त धाराको उपधारा (३) मा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिणाम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन सम्बन्धी व्यवस्था र २५१ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरी उपधारा (१) को खण्ड (ख) मा सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिश गर्ने अधिकार आयोगलाई प्रदान गरेको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ मा आयोगको काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। सो दफाको उपदफा (१) को खण्ड (क) मा आयोगको एउटा प्रमुख कार्य जिम्मेवारीको रूपमा प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई दिने वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा प्रदेशलाई सिफारिश गर्ने रहेको छ। त्यसैगरी उपदफा (२) मा यसरी गर्दा आयोगले संविधान तथा यस ऐन बमोजिम सुझाव वा सिफारिश दिदा वा ढाँचा तयार गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार लिइनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। ऐनको दफा ८ को उपदफा (१) मा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय खर्चको आवश्यकता र राजश्वको क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिशमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। यसैगरी सोही दफाको उपदफा (२) मा नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने अनुदान र आफ्नो श्रोतबाट उठेको राजश्वलाई प्रदेशले प्रदेश भित्रका स्थानीय तहहरूको खर्चको आवश्यकता र राजश्वको क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसरी संविधान र ऐन बमोजिम आयोगले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सङ्घीय सरकारबाट उपलब्ध गराउनु पर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदानको सिफारिश सङ्घीय सरकारलाई गर्दै आएको छ। यसरी वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिश गर्दा वित्तीय समानीकरण अनुदानलाई न्यूनतम, सुन्नमा आधारित र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन समेत गरी तीन किसिममा छुट्याई एकमुष्ट सिफारिश गर्दै आएको छ। कार्यसम्पादनको स्तर उच्च हुने प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रोत्साहन गर्न आवश्यक देखिएकाले आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदान अन्तर्गत कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीको व्यवस्था गरेको हो।

^१ लेखक राजु बस्नेत राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्त आयोगमा उप-सचिव हुनुहुन्छ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीलाई थप वस्तुनिष्ठ, प्रभावकारी र उपयोगी बनाउन आयोगले २०७८ साल श्रावण २८ गते प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७८ जारी गरी प्रदेश सरकारको लागि ११ वटा र स्थानीय तहको लागि १७ वटा सूचक तोकी सोही सूचक अनुसार ती निकायको मूल्याङ्कन गरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन वापत वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिश गर्दै आएको छ

वित्तीय समानीकरण अनुदान अन्तर्गत प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको लागि निर्धारित कार्यसम्पादन सूचकहरू

(क) प्रदेश सरकारका लागि अवलम्बन गरिएका कार्यसम्पादन सूचकहरू:

प्रदेश सरकारको लागि आयोगले ११ वटा सूचकहरू निर्धारण गरी प्रदेशको कार्यसम्पादनको आयोगले मूल्याङ्कन गर्दै आएको छ। प्रदेश सरकारको लागि निर्धारित सूचकहरू देहाय बमोजिम रहेका छ।

१. गत आ.व.भन्दा अधिल्लो आ.व.को अन्तिम लेखापरीक्षणबाट औल्याएको बेरुजुको अवस्था,
२. प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार लागु गरी सशर्त अनुदान प्रदान गरे/नगरेको,

३. सवारी साधन कर वापत बाँडफाँड गरिएको ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सरकारले मासिक रूपमा सम्बन्धित स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरे/नगरेको,

४. प्रदेशको गत आर्थिक वर्षको विनियोजित रकम अनुसार खर्चको अवस्था, यस सूचकलाई दुई भागमा बाँडिएको छ।

(क) कूल विनियोजित रकममा कूल खर्चको प्रतिशत

(ख) कूल विनियोजित पूँजीगत रकममा कूल पूँजीगत रकमको खर्चको प्रतिशत

५. प्रदेशले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था , यस सूचकलाई दुई भागमा बाँडिएको छ।

(क) अनुमानित राजस्व प्रक्षेपणको तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था

(ख) गत आर्थिक वर्ष भन्दा अधिल्ला आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको तुलनामा गत आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको अवस्था,

६. प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानको अनुमानित विवरण स्थानीय तहलाई चैत्र मसान्तभित्र उपलब्ध गराएको/नगराएको,

७. प्रदेशले आगामी आर्थिक वर्षको लागि आय व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्याङ्क सहितको विवरण चालु आ.व.को पुस मसान्तभित्र सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयमा पेश गरे/नगरेको,

८. प्रदेशले आफ्नो बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत्सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कार्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरे/नगरेको,

९. प्रदेश तहको वायु गुणस्तर सूचकाङ्क (AIR QUALITY INDEX),

१०. प्रदेश तहमा व्यवस्थित वनले ढाकेको क्षेत्रफलमा भएको वृद्धि प्रतिशत,

११. आयोगले कार्य सम्पादन सूचकका सम्बन्धमा तयार गरी प्रयोगमा ल्याएको विद्युतीय अनलाइन पोर्टल (ONLINE PORTAL) मा कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी विवरण तोकिएको अवधिमा प्रविष्टि (UPLOAD) गरे/नगरेको।

माथि उल्लिखित प्रदेश सरकारका लागि तोकिएका ११ वटा सूचकहरूमध्ये ८ वटा सूचक स्वतन्त्र अर्थात अन्य प्रदेश सरकारसँग अन्तर सम्बन्धित नरहेका छन्। ३ वटा सूचक अन्य प्रदेशसँग अन्तर सम्बन्धित रहेका छन्। स्वतन्त्र सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा प्रत्येक प्रदेशले आफूले गरेका कामसँग मात्र सरोकार राख्दछ भने अन्तर सम्बन्धित सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा अन्य प्रदेशको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार मानेर मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ।

(ख) स्थानीय तहका सन्दर्भमा अवलम्बन गरिएका कार्यसम्पादन सूचकहरू

स्थानीय तहका लागि आयोगले १७ वटा सूचकहरू निर्धारण गरी स्थानीय तहको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्दै आएको छ। स्थानीय तहका लागि निर्धारित सूचकहरू देहाय बमोजिम रहेको छ।

१. गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक वर्षको असार १० गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ सभा वा नगर सभामा पेश गरे/नगरेको,

२. गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ सभा वा नगरसभामा पेश गरी असार मसान्तभित्र पारित गरे/नगरेको,

३. स्थानीय तहले घर जग्गा रजिस्ट्रेशन शुल्क, मनोरञ्जन कर तथा विज्ञापन कर वापत उठेको रकममध्ये प्रदेश सरकारलाई दिनुपर्ने ४० प्रतिशत रकम मासिक रूपमा प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गरे/नगरेको,

४. स्थानीय तहले आगामी आ.व.को लागि आय व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्याङ्क सहितको विवरण चालु आ. व.को पुस मसान्तभित्र अर्थ मन्त्रालयमा पेश गरे/नगरेको,

५. स्थानीय तहले बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत्सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कार्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरे/नगरेको,

६. स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था,

यस सूचकलाई दुई भागमा बाँडिएको छ।

(क) अनुमानित राजस्व प्रक्षेपण अनुसार राजस्व सङ्कलनको अवस्था

(ख) अधिल्लो आ.व.को तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था

७. स्थानीय तहको गत आ. व. को विनियोजित रकम अनुसार खर्चको अवस्था,

यस सूचकलाई दुई भागमा बाडिएको छ।

(क) कूल विनियोजित रकममा कूल खर्चको प्रतिशत

(ख) कूल विनियोजित पूँजीगत रकममा कूल पूँजीगत रकमको खर्चको प्रतिशत

८. गत आर्थिक वर्ष भन्दा अघिल्लो आ. व. को अन्तिम लेखापरीक्षणबाट औल्याएको बेरुजुको अवस्था,
९. म.ले.नि.का. ले प्रयोगमा ल्याएको स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (SUBNATIONAL TREASURY REGULATING APPLICATION, SUTRA) को प्रयोग स्थानीय तहहरूले पूर्ण रूपमा गरी आवश्यक विवरण प्रविष्ट गरे/नगरेको,

१०. स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा स्थानीय स्तरको विकासका लागि आवधिक योजना तर्जुमा गरे/नगरेको,

११. कक्षा १ देखि ८ सम्मको औसत खुद विद्यार्थी भर्ना दर,

१२. कक्षा ८ को तुलनामा कक्षा ९ मा विद्यार्थी टिकाउ दर,

१३. सामुदायिक विद्यालयबाट कक्षा १० को परीक्षामा सहभागी कुल विद्यार्थी संख्याको तुलनामा कम्तीमा स्तरीकृत अंक (GPA) १.६ वा सो भन्दा उच्च GPA मूल प्रमाणपत्र प्राप्त गरेका विद्यार्थीको प्रतिशत,

१४. चार (४) पटक गर्भ जाँच गर्ने महिलाको अनुपात,

१५. कूल प्रजनन संख्यामध्ये स्वास्थ्य संस्थामा सुत्केरी हुने महिलाको अनुपात प्रतिशत,

१६. पूर्ण खोप (विसिजी, पोलियो, डिपिटि, हेपाटाइटिस, दादुरा रुवेला, जापनिज इन्सेफिलाइटिस, टिटि) सुविधा लिएका २४ महिनासम्म उमेर समूहका बालबालिकाको अनुपात प्रतिशत,

१७. आयोगले कार्य सम्पादन सूचकका सम्बन्धमा तयार गरी प्रयोगमा ल्याएको विद्युतीय अनलाइन पोर्टल (ONLINE PORTAL) मा कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी विवरण तोकिएको अवधिमा प्रविष्टि (UPLOAD) गरे/नगरेको।

माथि उल्लिखित स्थानीय तहका लागि तोकिएका १७ वटा सूचकहरू मध्ये ८ वटा सूचक स्वतन्त्र अर्थात् अन्य स्थानीय तहसँग अन्तर सम्बन्धित नरहेका छन् भने ९ वटा सूचकहरू अन्य स्थानीय तहसँग अन्तर सम्बन्धित रहेका छन्। स्वतन्त्र सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा प्रत्येक स्थानीय तहले आफूले गरेका कामसँग मात्र सरोकार राख्दछ भने अन्तर सम्बन्धित सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा अन्य स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई समेत आधार मानेर मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ।

हाल प्रयोगमा ल्याईएका कार्यसम्पादन सूचकहरूमा सुधारको आवश्यकता

हालको समयमा आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदानको सिफारिश गर्दा प्रलेश तथा स्थानीय तहको

लागि प्रयोगमा ल्याएका सूचकहरूमध्ये कतिपय सूचकहरू वर्तमान समयमा असान्दर्भिक भई हटाउनुपर्ने अवस्थामा रहेको देखिन्छ भने कतिपय सूचकहरूमा भरपर्दो तथ्याङ्क प्राप्त हुन नसकेको कारणले ती सूचकहरूको हालसम्म मूल्याङ्कन गर्न नसकिएको अवस्थामा रहेको छ। यसैगरी कतिपय सूचकहरूको हालको मूल्याङ्कन प्रणालीमा नै सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ। तसर्थ हाल प्रयोगमा रहेको सूचकहरू मध्ये हटाउन उपयुक्त हुने र मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्नुपर्ने सूचकहरू र हटाउन वा मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्नुपर्ने कारण देहाय बमोजिम रहेको छ।

(अ) प्रदेशका लागि प्रयोगमा ल्याईएका सूचकहरू मध्ये हटाउन र मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्न उपयुक्त हुने सूचक र सोको कारण

१. हटाउन उपयुक्त हुने सूचकहरू

(क) प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार लागू गरी सशर्त अनुदान प्रदान गरे नगरेको (सूचक नं. २):-

आयोगले प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्नका लागि विभिन्न आधारहरू तोकेको छ। प्रदेशले यी आधार भित्र रहेर सशर्त अनुदान प्रदान गरे नगरेको सम्बन्धी हालसम्म पनि तथ्याङ्क प्राप्त हुन सकेको छैन र सोही कारण हालसम्म पनि यस सूचकको मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन। तसर्थ यस सूचक हटाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

(ख) प्रदेशले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था (सूचक नं.५):-

यस सूचकलाई अनुमानित राजस्व प्रक्षेपणको तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था र गत आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको अवस्था गरि दुई भागमा बाडिएको छ। सूचकको (ख) मा रहेको गत आर्थिक वर्ष भन्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको अवस्था मूल्याङ्कन गर्दा दुई आर्थिक वर्षको राजस्व असुलीको तुलना गरिन्छ र पहिलो वर्ष भन्दा दोस्रो वर्ष राजस्वको असुली २० प्रतिशत वा सो भन्दा बढी वृद्धि भएमा मात्र तोकिएको अंक प्राप्त गर्ने अवस्था रहेको छ। यसरी प्रत्येक वर्ष कम्तीमा २० प्रतिशत राजस्व वृद्धि हुन सक्ने अवस्था समेत हुदैन। अर्कोतर्फ कुनै वर्ष राजस्वको अनुमान गलत भएको खण्डमा दोस्रो वर्ष पहिलो वर्ष भन्दा घटाएर राजस्वको लक्ष्य तोक्ने परिपारटी हामीकोमा देखिदैन। एक वर्षको गलत अनुमानले गर्दा पछिल्ला वर्षहरूमा राजस्व २० प्रतिशत वृद्धि हुन सक्ने अवस्था रहदैन। तसर्थ यस प्रकारको सूचक राखि मूल्याङ्कन गर्नु उपयुक्त हुने देखिदैन। त्यसैले यस सूचकलाई मूल्याङ्कन प्रणालीबाट हटाउनु व्यवहारिक हुने देखिन्छ।

(ग) प्रदेश तहमा व्यवस्थित वनले ढाकेको क्षेत्रफलमा भएको वृद्धि प्रतिशत:-

यस सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा सामुदायिक साझेदारी कबुलियत लगायत समुदायमा आधारित स्मारिका - २०८१: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ::१४०::

माध्यमबाट व्यवस्थापन भएको वनको आधारमा यस सूचकको अंक प्रदान गरिने व्यवस्था छ। जस अनुसार यस सूचक अन्तर्गत प्रदेश सरकारले अघिल्लो आर्थिक वर्ष समूदायमा आधारित वन व्यवस्थापनको लागि राखेको तुलनामा ८० प्रतिशत वा सो भन्दा बढी प्रगति भएको भए यस सूचक वापत शतप्रतिशत अंक प्रदान गरिने व्यवस्था छ। जस अनुसार एकातिर यस सूचक वापत तथ्याङ्क प्राप्त हुन कठिन भइरहेको अवस्था छ भने अर्कातिर प्रत्येक वर्ष ८० प्रतिशत वा सो भन्दा बढी प्रगति हुन सक्ने अवस्था समेत कठिन छ। तसर्थ यस सूचकलाई मूल्याङ्कनबाट हटाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

२. मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्न उपयुक्त हुने सूचक

(क) प्रदेश तहको वायुको गुणस्तर सूचक:-

यस सूचकको मूल्याङ्कन गर्दा दुई वर्षको वायुको गुणस्तर तुलना गर्ने गरिन्छ। जस अनुसार प्रदेशको गत आर्थिक वर्ष भन्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको वायु गुणस्तरमा सुधार भएको देखिए यस सूचक वापत तोकिएको शतप्रतिशत अंक प्रदान गरिने र सुधार भएको नदेखिए यस सूचक वापत अंक प्रदान नगरिने व्यवस्था छ। यसरी मूल्याङ्कन गर्दा अघिल्लो वर्ष प्रदुषणस्तर धेरै नराम्रो भएको र पछिल्लो वर्ष केही मात्रामा मात्र प्रदुषणस्तरमा सुधार भएमा पनि पूर्ण अङ्क पाउने व्यवस्था छ। यसरी मूल्याङ्कन गर्दा कम प्रदुषणस्तर भएको प्रदेशले भन्दा बढी प्रदुषणस्तर भएको प्रदेशले अंक पाउने व्यवस्था छ। जुन कदापी न्यायोचित होइन। त्यसैले यो सूचकको मूल्याङ्कनको लागि निश्चित कायम गर्नुपर्ने वायुको गुणस्तर तार्कि दिई तोकिएको सीमा भित्र प्रदेशको वायु गुणस्तर कायम गर्ने प्रदेशलाई अंक प्रदान गर्ने र तोकिएको गुणस्तर सीमा नघाउने प्रदेशलाई अंक प्रदान नगर्ने गरी मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गरिएमा प्रदुषणस्तरमा पनि सुधार हुने र न्यायोचित पनि हुने देखिन्छ।

(अ) स्थानीय तहका लागि प्रयोगमा ल्याईएका सूचकहरू मध्ये हटाउने र मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्न उपर्युक्त हुने सूचक र सोको कारण

१. हटाउन उपयुक्त हुने सूचकहरू

(क) स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, मनोरञ्जन कर तथा विज्ञापन कर वापत उठेको रकम मध्ये प्रदेश सरकारलाई दिनुपर्ने ४० प्रतिशत रकम मासिकरूपमा प्रदेश सञ्चित कोषमा जम्मा गरे नगरेको:-

यस सूचकको मूल्याङ्कनमा लागि स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेशनको काम शुरु गर्नुपर्ने हुन्छ। हालसम्म पनि घर जग्गा रजिष्ट्रेशनको काम नेपाल सरकार अन्तर्गतको मालपोत कार्यालयले गर्दै आएको छ। स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर असुल नगर्ने हुनाले दस्तुर बाडँफाड गर्ने अवस्था नै रहदैन। साथै मनोरञ्जन कर तथा विज्ञान कर पनि स्थानीय तहले प्रभावकारी ढंगले उठाई राखेको अवस्था छैन। त्यसैले यो सूचकको हालसम्म पनि मूल्याङ्कन गर्न सकिएको छैन। मूल्याङ्कन नै गर्न नसकिने सूचक राखेर सबैलाई समान अंक दिनुको कुनै अर्थ रहने देखिदैन। तसर्थ यो सूचकलाई

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबाट हटाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

(ख) स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था:-

यो सूचक अन्तर्गत प्राप्त हुनुपर्ने तथ्याङ्क प्राप्तिमा कठिनाई रहेको छ। प्राप्त भएको वा हुने तथ्याङ्क पनि भरपर्दो र विश्वशनीय देखिएको छैन। फलस्वरूप हालसम्म पनि यस सूचकको मूल्याङ्कन गर्न सकिएको छैन र सबै स्थानीय तहलाई समान अंक दिने गरिएको छ। यसरी मूल्याङ्कन गर्नुको कुनै उपलब्धी छैन। तसर्थ यस सूचकलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबाट हटाउन उपयुक्त हुने देखिन्छ।

(ग) महालेखा नियन्त्रक कार्यलयले प्रयोगमा ल्याएको स्थानीय सञ्चित कोष व्यवस्थापन प्रणाली (Sub-National Treasury Regulatory Application SUTRA) को प्रयोग स्थानीय तहले पूर्णरूपमा गरि आवश्यक विवरण प्रविष्ट गरि नगरेको:-

यस सूचकको सम्बन्धमा सबै स्थानीयतहहरूले यस प्रणालीलाई पूर्ण रूपमा प्रयोगमा ल्याई सकिएको देखिएकाले सबै स्थानीय तहहरूले समान अंक पाउने अवस्था रहेको छ। तसर्थ यस सूचकलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबाट हटाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

२. मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्नुपर्ने सूचकहरू

(क) कक्षा १ देखि ८ सम्मको खुद विद्यार्थी भर्नादर (सूचक नं. ११),

(ख) कक्षा ८को तुलनामा कक्षा ९ मा विद्यार्थी टिकाउदर (सूचक नं.१२),

(ग) चार (४)पटक गर्भ जाँच गर्ने महिलाको अनुपात (सूचक नं. १४),

(घ) कुल गर्भवती महिलाको संख्यामध्ये स्वास्थ्य संस्थामा सुत्केरी हुने महिलाको अनुपात (सूचक नं. १५), र

(ङ) पूर्ण खोप (विसिजी, पोलियो, डिपिटि-हेपाटाइटिस बी-हिब (पेन्टाभ्यालेन्ट),पी.सी.भी., दादुरा-रुवेला, जापनिज इन्सेफलाइटिस, कलेरा) सेवा लिएका जन्मे देखि २४ महिनासम्म उमेर समूहका बालबालिकाको अनुपात (सूचक नं. १६)।

माथि उल्लेखित (क) देखि (ङ) सम्मका सूचकहरूको हालको मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। यी सूचकहरूको मूल्याङ्कन गर्दा सबै स्थानीय तहहरूको कार्य प्रगतिलाई हेरि औषत कार्यप्रगति निकाली सोही आधारमा अंक प्रदान गर्ने गरिन्छ। जस अनुसार शतप्रतिशत कार्य प्रगति गर्ने स्थानीय तहहरूलाई तोकिएको शतप्रतिशत अंक प्रदान गरिन्छ। भने औषत भन्दा कम कार्य प्रगति गर्ने स्थानीय तहहरूलाई कुनै अंक प्रदान गरिदैन। औषत अनुपात भन्दा माथि कार्य प्रगति गर्ने स्थानीय तहलाई अनुपातका आधारमा अंक प्रदान गर्ने अवस्था रहेको छ। जसले गर्दा धेरै स्थानीय तहले यस किसिमको मूल्याङ्कन प्रणालीमा गुनासो गर्ने गरेको पाईन्छ। उदाहरणको लागि माथि उल्लिखित सूचकको औषत

नब्बे दशमलब एक प्रतिशत आयो भने नब्बे प्रतिशत काम गर्ने स्थानीय तहले कुनै अंक प्राप्त गर्दैनन्। यस्तो अवस्थामा राम्रो काम गरेर पनि थोरै अंक नपुग्दा मूल्याङ्कन वापतको अंक नपाउने अवस्था रहेको छ। फेरी यी सूचकहरू स्वास्थ्य र शिक्षा क्षेत्रसँग सम्बन्धित छन्। शिक्षा र स्वास्थ्य सेवा जहाँ राम्रो छ त्यही जाने मानवीय प्रवृत्ति हुन्छ। त्यसैले स्थानीय तहहरूले चाहेर पनि यस क्षेत्रका व्यक्तिहरूलाई स्थानीय तहमा सीमित गर्न सक्दैनन्। फेरी अर्कोतर्फ आफु बसोबास गरिराखेको पालिका भन्दा नजिकै अर्को पालिकामा विद्यालय वा स्वास्थ्य संस्था भएको कारणले पनि आफ्नो पालिका भन्दा अर्को पालिकामा जाने अवस्था रहन्छ। यसैकारणले गर्दा स्थानीय तहहरूको मूल्याङ्कन गर्दा औषतलाई आधार लिनुको सट्टा कामको आधारमा तोकीएको अंकमा तीन तह निर्धारण गरि मूल्यनङ्कन गर्न उपर्युक्त हुने देखिन्छ। औषत आधारमा मूल्याङ्कन गर्नु सान्दधिक र न्यायोचित हुदैन।

माथि उल्लेखित सूचकहरू प्रत्येकलाई हाल ३ अंक सम्म प्रदान गर्ने गरिन्छ। तोकिएको ३ अंकलाई देहाय बमोजिम तीन तहमा वर्गिकरण गरि मूल्याङ्कन गर्नु बढी व्यवहारिक एवं न्यायोचित हुने देखिन्छ।

(क) ८० देखि ८५ प्रतिशतसम्म कार्यप्रगति गर्नेलाई एक अंक,

(ख) ८५ प्रतिशत भन्दा माथि ९५ प्रतिशत सम्म कार्य प्रगति गर्नेलाई दुई अंक र

(ग) ९५ प्रतिशत भन्दा माथि १०० प्रतिशत सम्म कार्य प्रगति गर्नेलाई तीन अंक।

माथि उल्लेख गरिए अनुसार मूल्याङ्कन गरिएको खण्डमा स्थानीय तहहरूले आफुले गरेको कामको मूल्याङ्कन भएको महसुस गर्ने र आफ्नो कार्य प्रगतिमा सुधार गर्न पनि अग्रसर हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

निष्कर्ष

आयोगले प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यक्षमतामा अभिवृद्धि गर्न, कानून कार्यान्वयन जिम्मेवार बन्न, खर्च क्षमता एवं आर्थिक अनुशासन कायम राख्न अभिप्रेरित गर्न मद्दत पुग्ने उद्देश्यले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सूचक निर्धारण गरी प्रयोगमा ल्याइएको छ। साथै यी सूचक वापत प्राप्त गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान वापतको रकममा निष्पक्षता र पारदर्शिता कायम होस् भनेर नतिजाको प्रकाशन गर्ने र पुनरावलोकनका लागि समय दिइ मूल्याङ्कनका क्रममा केही त्रुटि भएको भए सच्याउने व्यवस्था समेत गरेको छ। यसरी आयोगले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीलाई थप विश्वसनीय बनाउने तर्फ समेत ध्यान दिएको देखिन्छ। कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सूचकहरू विशेष कानून कार्यान्वयन, खर्च गर्ने क्षमतामा अभिवृद्धि, वित्तीय अनुशासनको पालना जस्ता विषयसँग सम्बन्धित रहेकाले पनि यसको महत्त्व अझ बढी रहेको देखिन्छ। यसरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली आफैमा महत्त्वपूर्ण हुदाँहुदै पनि यसको बाँडफाँडको लागि वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट छुट्टाइने रकमको हिस्सा(प्रतिशत) न्यून रहेकाले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रति विशेषतः स्थानीय तहहरू त्यति उत्साहित हुन सकेको देखिदैन।

साथै कतिपय सूचकहरूमा विश्वसनीय तथ्याङ्क प्राप्तमा कठिनाइ रहेको र कतिपय तथ्याङ्क प्रयोग गर्न नसकिने अवस्थामा रहेको छ भने कतिपय सूचकहरूमा समय सापेक्ष हेरफेर र थपघट गर्नुपर्ने अवस्थामा रहेको देखिन्छ।

आगामी दिनमा हाल प्रयोगमा रहेका सूचकहरूका कमीकमजोरी हटाउँदै सुधार गर्दै लैजाने र यसलाई वित्तीय समानीकरण अनुदानको एउटा महत्त्वपूर्ण पाटोको रूपमा लिइ कुल वित्तीय समानीकरण अनुदानको कम्तिमा दश प्रतिशत रकम कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन अन्तर्गत छुट्टायाई बाँडफाँड गर्न सकिएको खण्डमा यसको उपादेयता थप पुष्टि हुने देखिन्छ। साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहको यस प्रतिको अभिरुचिमा समेत अभिवृद्धि हुने देखिन्छ। तसर्थ, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका सूचकहरूका सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकार तथा विषय विज्ञहरूसँग छलफल र अन्तर्क्रिया गरी प्राप्त राय सुझावका आधारमा आगामी दिनमा यसलाई थप नतिजामूलक बनाउँदै लैजान सकेको खण्डमा कार्यसम्पादन प्रणाली वित्तीय समानीकरण अनुदान बाँडफाँड गर्ने एउटा महत्त्वपूर्ण औजार हुन सक्ने कुरामा कुनै शंका गर्नुपर्ने ठाउँ देखिँदैन।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।
- नेपालको संविधान।
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७८।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४।
- राष्ट्रिय प्रकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगमा विभिन्न प्रतिवेदनहरू।

आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहमा सिफारिस गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान र सशर्त अनुदानमा खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना प्रणालीको भूमिका - माधवप्रसाद अधिकारी^१

खानेपानी, सरसफाई तथा स्वच्छता क्षेत्र मानव विकास र जनस्वास्थ्यसँग प्रत्यक्ष सरोकार भएको एक महत्त्वपूर्ण क्षेत्र हो। नेपालको संविधानको धारा ३० को उपधारा(१) ले स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने र धारा ३५ को उपधारा (४) ले स्वच्छ खानेपानी तथा सरसफाइमा पहुँचलाई नागरिकको मौलिक हकका रूपमा प्रत्याभूत गरेको छ (नेपालको संविधान, २०७२)। त्यसैगरी दिगो विकास अन्तर्गत खानेपानी तथा सरसफाइमा सबैको पहुँचलाई सन् २०३० सम्म सुनिश्चित गर्ने लक्ष्य राखेको छ। नेपालले खानेपानी सरसफाइ र स्वच्छता सम्बन्धी संवैधानिक प्रावधान र दिगो विकासको अन्तराष्ट्रिय प्रतिबद्धता पुरा गर्नको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच आपसी समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तका आधारमा कार्यक्षेत्रको बाँडफाँट गरी खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छताको विकासलाई व्यवस्थित गर्न आवश्यक रहेको देखिन्छ (वासनीति, २०८०)।

हाल नेपालमा करिब ९५% नागरिकहरूले आधारभूतस्तरको खानेपानी सेवा प्राप्त गरिरहेका छन् भने करिब २८% नागरिकहरूले सुरक्षित खानेपानीको सेवा प्राप्त गरिरहेका छन्। त्यसै गरी राष्ट्रिय जनगणनाको तथ्याङ्क अनुसार करिब ९५.५% नागरिकहरूले आधारभूतस्तरको सरसफाइ सेवा प्राप्त गरिरहेको अवस्था छ। देशभरिमा करिब ८९% जनसङ्ख्यामा खानेपानीका पूर्वाधारहरू पुगेको देखिन्छ जस मध्ये ८७% पूर्वाधारहरू सञ्चालनमा रहेका देखिन्छन् भने ११.२% आंशिक सञ्चालनमा रहेका छन् र १.८% पूर्वाधारहरू सञ्चालनमा रहेका छैनन्। सरसफाइको अवस्था हेर्दा करिब २% नागरिकहरूले प्रशोधन सहितको ढल प्रणालीको उपयोग गरिरहेका छन् भने ३% नागरिकहरूले प्रशोधन सहितको दिशाजन्य लेदो प्रशोधन प्रणालीको उपयोग गरिरहेको अवस्था छ। ८% नागरिकहरूले उपयोग गरिरहेको ढल सिधै नदी तथा तलाउमा मिसाउँदै आएको अवस्थामा हाम्रा नदीनाला, पोखरी तथा पानीका अन्य स्रोतहरू प्रदूषित भईरहेको अवस्था छ (Ministry of water supply, 2023)। सन् २०३० सम्म १००% जनसङ्ख्यामा आधारभूतस्तरको खानेपानी, ९०% जनसङ्ख्यामा सुरक्षित खानेपानी र १००% नागरिकहरूमा आधारभूतस्तरको सरसफाइ पुऱ्याउने दिगो विकासको लक्ष्य रहेको छ।

खानेपानी तथा सरसफाइको क्षेत्रगत विकास योजना (२०२४-२०४३) ले तोके बमोजिम खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छताको पूर्वाधार निर्माण, मर्मतसम्भार, सञ्चालन, सेवा सुधार, क्षमता

^१ लेखक माधवप्रसाद अधिकारी खानेपानी मन्त्रालयमा सह-सचिव हुनुहुन्छ।

विकास, अनुगमन मूल्याङ्कन, जनशक्ति व्यवस्थापन, जलवायु परिवर्तन र विपद व्यवस्थापन लगायतको लागि सरकारी, गैर सरकारी, निजीक्षेत्र, विकास साझेदारहरू, घरायसी, संस्थागत लगायतले बीस वर्षमा करिब ४२ खर्ब ७३ अर्ब खर्च गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसरी हेर्दा वार्षिक २ खर्ब भन्दा बढी रकम आवश्यक रहेको देखिन्छ।

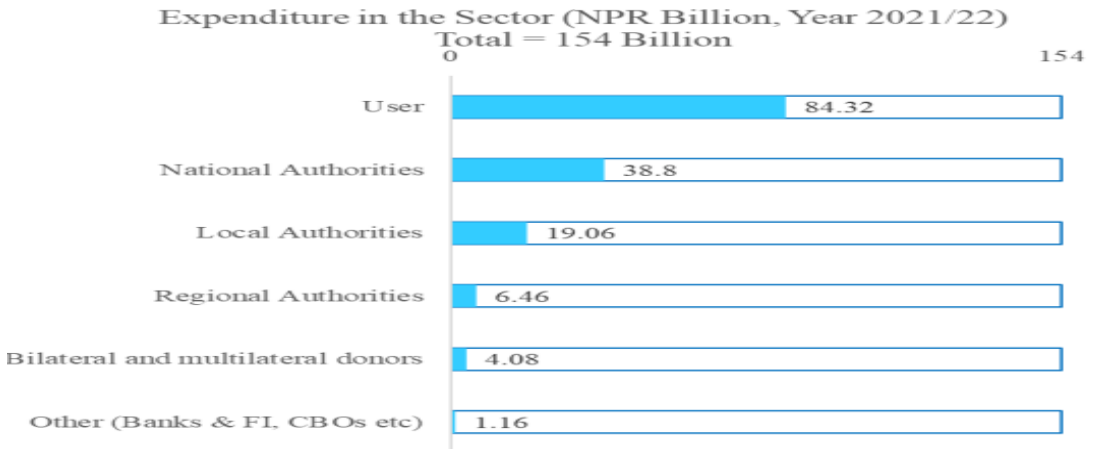


Figure 2 Draft WASH SDP

माथिको चित्र हेर्दा सन् २०२१।०२२ मा यो क्षेत्रमा करिब १५४ खर्ब खर्च भएको थियो जसमा उपभोक्ताहरूको मात्र ८४.३२ अर्ब, नेपाल सरकारले करिब ३९ अर्ब र बाँकी स्थानीय र प्रदेश सरकारहरू, विकास साझेदारहरू, वित्तीय संस्थाहरूले खर्च गरेको देखिन्छ (Sector Development plan(Draft), 2024)। यसरी हेर्दा खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छतामा प्रत्येक वर्ष करिब ५० अर्ब बजेटको अभाव रहेको देखिन्छ। एकातर्फ बजेटको अभाव छ भने अर्को तर्फ जलवायु परिवर्तन तथा प्राकृतिक विपदजस्ता कारणहरूले पानीका स्रोतहरूमा आएको हास तथा संरचनाहरूको क्षति, अव्यवस्थित शहरीकरण, मानव बस्तीको विकास तथा विस्तार, योजनाहरूको छनौट पारदर्शी हुन नसक्नु, एकै सरकार भित्र आयोजनामा दोहोरोपन भएको छ भने सरकारहरूबीच समन्वयको अभावमा योजनाहरूको दोहोरोपनले भएको स्रोत साधनको समेत उच्चतम उपयोग गर्न नसकेको अवस्था छ।

देश सङ्घीयतामा त गएको छ तर खानेपानी तथा सरसफाइका आयोजनाहरूको छनौटमा सङ्घीयताको अगाडिको अवस्थाभन्दा पनि असाध्यै जथाभावी भएको देखिन्छ। सङ्घीयता अगाडी खानेपानीका आयोजनाहरूको छनौट गर्दा कम्तीमा पनि जिल्ला विकास परिषद्को सिफारिस भएको हुन्थ्यो र खानेपानी तथा सरसफाइ डिभिजनका कर्मचारीहरूलाई कुन आयोजना आगामी वर्ष कार्यान्वयन गरिदैंछ भन्ने जानकारीसम्म हुन्थ्यो तर सङ्घीयता पछाडिका दिनहरूमा प्रदेश र सङ्घले तयार गरेका आयोजनाहरू सिधै मन्त्रालय, विभाग र अर्थ मन्त्रालयमा प्रविष्टि गरियो सकियो। यसको मतलब हिजो आयोजनाहरू छनौट गर्दा तथ्याङ्कमा आधारित थियो भन्न सकिन्न तर अनुभव र छलफलका आधारमा

गरिएको छनौट केही हदसम्म वैज्ञानिक रहेको थियो। खानेपानी मन्त्रालयको खर्च सङ्घीयता अगाडि औषत ८५% भन्दा माथि रहेको थियो र पछिल्लो चरणमा औषत ६५% मात्र खर्च रहेको देखिन्छ। यो भनेको वार्षिक आयोजना छनौटमा गरिएको त्रुटि भनी स्वीकार्नुपर्छ।

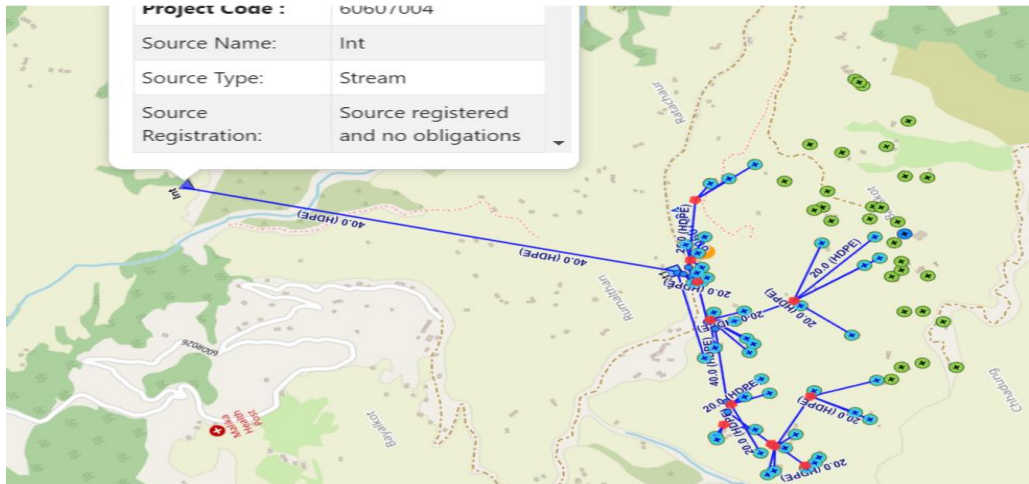
राष्ट्रिय खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छता प्रणाली र योजना छनौटमा यसको भूमिका

राष्ट्रिय खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता प्रणालीले देशको स्वास्थ्य, समृद्धि र सामाजिक विकासमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ। विशेष गरेर खानेपानी तथा सरसफाइको योजनावद्ध विकासको लागि जनसङ्ख्याको वितरण, भौगोलिक अवस्था, पानीका स्रोतहरू, स्थानीय सरकारको आवश्यकता, उपलब्ध स्रोत र प्रविधिलाई मध्यनजर राखेर योजनाको तयार गर्न आवश्यक छ।

राष्ट्रिय खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता प्रणाली खानेपानी मन्त्रालयको नेतृत्वमा सबै स्थानीय तहका सरकारहरू, प्रदेश सरकारहरू र विकास साझेदारहरूको सहयोग र समन्वयमा देशभरिका खानेपानी तथा सरसफाइ क्षेत्रको हाल भएको अवस्था र आगामी दिनको लागि योजना बनाउन सहज हुने गरि तयार भईरहेको एक अनलाईन प्रणाली हो। जसमा खानेपानी आयोजनाको स्रोत, ईन्टेक, ब्रेक प्रेसर ट्यांक, पाईपलाईनको अलाईन्मेन्ट, प्रशोधन प्रणाली, धाराहरू, उनीहरूका संरचनाहरूको अवस्था समेत रहेको हुन्छ।

तल दैलेख, दुल्लु नगरपालिकाको एक खानेपानी आयोजना घट्गाड खानेपानी आयोजनाको जिआईएस म्याप देखाईएको छ जसमा ईन्टेक, ईन्टेकको स्रोत, सोको स्थान(अक्षांश र देशान्तर सहित), स्थानीय बस्तीको नाम, पानीको परिमाण, पानी नापिएको मिति, पानीको गुणस्तर(धमिलोपना, प्रशोधन गर्नुपर्ने वा नपर्ने), पाईपलाईनको लम्बाई, पाईपको किसिम, पानी ट्यांकीको किसिम, साईज, अवस्था, वितरण ट्यांकी, प्रशोधन प्रणाली, धाराको किसिम, उपभोक्ताको नाम, फोन नं, धारा रहेको ईलेभेसन र धाराको अवस्था, मिटरमा जोडिएको वा नजोडिएको, महिला र पुरुष सहितको परिवार संख्या, धारामा दैनिक पानी आउने समय, चुहावटको अवस्था, पानी पर्याप्त भए नभएको अवस्था र सबै खानेपानी पूर्वाधारहरूको फोटोको विवरण सहितको तथ्याङ्क रहेको हुन्छ। यसको साथै प्रत्येक घरधुरीमा रहेको शौचालयको किसिम, प्रयोग, अवस्थाको बारेमा समेत विवरण संकलन गरिएको छ। दैलेखको दुल्लु नगरपालिकालाई मात्र हेर्ने हो भने पनि ६४ वटा खानेपानी आयोजनाहरू र घरायसीस्तरको N-WASH तथ्याङ्क संकलन भएको देखिन्छ।

Figure 3 दैलेखको दुल्लुमा रहेको घट्टेगाडा खानेपानी आयोजनाको जिआईएस म्याप



NWASH प्रणालीमा हालसम्म ५६९ वटा नगरपालिकाहरूले तथ्याङ्क प्रविष्टि शुरु गरिसकेका छन् जस मध्ये १५० भन्दा बढी नगरपालिकाहरूले यो योजनालाई पालिकाको परिषदबाट स्वीकृत गरिसकेका छन्। २०,५४७ वटा खानेपानी आयोजनाहरू, ९,२३,८०१ वटा धाराहरू, १२,८५,५०७ घरधुरी र ७० लाख ९१ हजार ५७९ उपभोक्ताहरूको विवरण यस प्रणालीले समेटिसकेको छ। यसरी हेर्दा हालसम्म २५% जनसंख्या यस प्रणालीमा समेटिसकेका छन् (MOWS, 2024)।

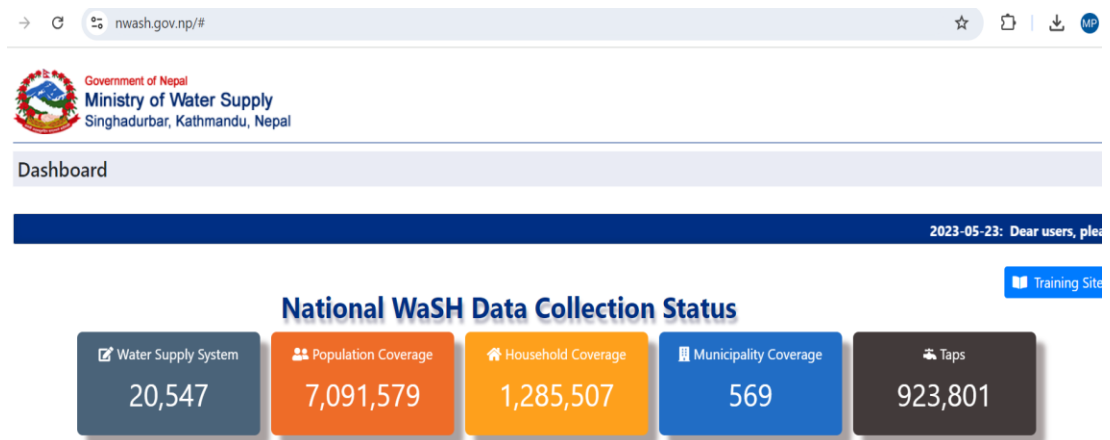


Figure 4 NWASH System

त्यसैगरी १३,६८४ वटा विद्यालयहरू, ५,४६७ वटा स्वास्थ्य संस्थाहरू र १६०४ वटा सार्वजनिक शौचालयहरूको समेत WASH तथ्याङ्कहरूको संकलन सम्पन्न भईसकेको अवस्था रहेको छ।

योजना निर्माण र कार्यान्वयन

NWASH प्रणाली किन आवश्यक छ त? योजना तयारी, बजेट तयारी, आयोजनाको प्राथमिकता निर्धारण, आयोजनाबाट लाभान्वितहरूको अवस्था, पूर्वाधारहरूको अवस्था लगायतको यथार्थ विवरण संकलन गरेर

नीति निर्मातालाई समयमा सही निर्णय लिनको लागि यो प्रणाली आवश्यक रहेको देखिन्छ।

तथ्याङ्क र विज्ञानमा आधारित प्रणाली: NWASH प्रणालीमा पूर्वाधारहरूको अवस्थालाई जिपिएस प्रणालीमा आवद्धता गरिएको, दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको उपयोग, पछिल्लो एआई (फोटोमा) प्रणालीको प्रयोग गरेर बढी भन्दा बढी त्रुटि रहित तथ्याङ्कहरू प्राप्त गर्ने गरिएको छ। प्राप्त तथ्याङ्कको जाँच स्थानीय तह, प्रदेश तह र अन्तिममा सङ्घीय सरकारको तहबाट हुने गरेको हुनाले तथ्याङ्कमा कम भन्दा कम मात्र त्रुटि हुने अवस्था रहेको छ।

तथ्याङ्क संकलन गर्नु अगाडि सो कार्यको लागि खटिने प्राविधिकहरूलाई खानेपानी तथा ढल व्यवस्थापन विभाग वा विभागले खटाएका दक्ष विज्ञहरूबाट तालिम सञ्चालन गरेर प्राविधिकहरूलाई पठाईने गरेको हुनाले कामको गुणस्तरलाई पर्याप्त ध्यान दिईएको छ। जसले गर्दा NWASH प्रणालीमा खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छताको तथ्याङ्कलाई बढी यथार्थपरक, वैज्ञानिक, विश्लेषणात्मक गर्न सकिने गरेर डिजाईन गरेको छ।

सबै विकास साझेदारहरूको सहभागिता: नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार मात्र हैन यो NWASH प्रणालीमा २७ भन्दा बढी राष्ट्रिय अन्तराष्ट्रिय विकास साझेदारहरू, विदेशी विकास सम्बद्ध बैंकहरूको समेत यसमा सहभागिता रहेको देखिन्छ। अहिले नेपाल सरकारको खानेपानी तथा सरसफाइका आयोजनाहरूमा लगानी गर्दा विकास साझेदारहरूबाट NWASH प्रणालीमा आवद्ध भएका आयोजनाहरूमा मात्र लगानी हुने अवस्था रहेको छ।

NWASH प्रणालीमा स्वामित्व: तयार भएको योजनामा प्रदेश र सङ्घ पनि सहभागी हुने गरेको र स्थानीय तहले वृहत छलफल मार्फत आफ्नो परिषदबाट समेत पारित गर्ने भएको हुनाले सो योजनामा सबैले स्वामित्व ग्रहण गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ। पालिकामा नगरपरिषदका सदस्यहरू, वडा अध्यक्षहरू, सदस्यहरू र सरोकारवालाहरूको सहभागितामा यो NWASH प्रणाली स्वीकृत हुने भएको हुनाले यसलाई सबैले स्वामित्व ग्रहण गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ।

NWASH प्रणालीमा सबैको पहुँच: NWASH प्रणालीलाई <https://nwash.gov.np/> गएर आफुलाई चाहिने तथ्याङ्कहरू प्राप्त गर्न सकिन्छ। जसमा सबै पारामिटरहरू पालिका भित्र सम्बन्धित पालिकाले हेर्न सक्छ भने सम्बन्धित प्रदेशले प्रदेश भित्रका पालिकाहरूको सबै पारामिटरहरूमा पहुँच दिईएको छ। केही विवरणहरू सार्वजनिक रूपमा समेत हेर्न सक्ने अवस्था रहेको छ। मन्त्रालयले तोकिएको ढाँचा र प्रकृया अपनाएर र विभागको पूर्व स्वीकृति लिएर जुनसुकै सङ्घसंस्थाले पनि कुनै पालिकालाई सहयोग गर्ने मनसाय राखेको छ भने सो संस्थालाई सहजै NWASH प्रणालीमा काम गर्न विभागले स्वीकृत दिने गरेको छ।

प्रणालीमा खानेपानी तथा सरसफाइको हालको अवस्था: पालिकाभरीका खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छताको

वर्तमान अवस्था स्पष्ट रूपमा देखिन्छ। हालको जनसंख्या, लाभान्वित जनसंख्या, पूर्वाधारहरूको अवस्था, मर्मतसम्भारको अवस्था, सञ्चालनको अवस्था, सेवा महशुलको अवस्था, गुणस्तरको अवस्था, सञ्चालन, मर्मतसम्भार र सेवा विस्तारमा स्रोतको आवश्यकता समेतको तथ्याङ्क यस प्रणालीमा स्पष्ट रूपले प्राप्त गर्न सकिन्छ। जसले गर्दा पालिकाभरि WASH को लागि सञ्चालन, मर्मतसम्भार, सेवा विस्तार, सेवा प्रणालीमा सुधारको लागि आवश्यक स्रोतहरू (जनशक्ति, बजेट, संस्थागत संरचना, नीतिगत व्यवस्था, अनुगमन मूल्याङ्कन लगायत) को अनुमान गर्न सहज हुन्छ।

NWASH प्रणालीमा नयाँ पूर्वाधारहरूको सम्भावना: पालिकाभरिमा सबै जनसंख्याहरूले खानेपानी तथा सरसफाइ सेवा प्राप्त गर्न नसकेको अवस्थामा नयाँ आयोजनाहरूको पूर्वाधार आवश्यक हुने गर्दछ। जसमा खानेपानीका स्रोतहरू, पालिकाको प्राथमिकता र आयोजनाको साईजका आधारमा उक्त आयोजना सङ्घ वा प्रदेश वा स्थानीयले कार्यान्वयन गर्ने भन्ने निर्णय गर्न सहज हुने देखिन्छ।

आयोजना वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड, २०८० मा सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने आयोजनाको वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड निर्धारण गरेको छ। मापदण्डको दफा ६ मा एकल अधिकारको विषयमा नेपाल सरकारद्वारा स्वीकृत अन्य मापदण्डले सङ्घ वा प्रदेशबाट कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी तोके बाहेकका पूर्वाधार आयोजनाको हकमा सङ्घबाट तीन करोड रूपैयाँ र प्रदेशबाट एक करोड रूपैयाँ भन्दा कम लागतका नयाँ आयोजना कार्यान्वयन नगरिने व्यवस्था रहेको छ।

उक्त मापदण्डको अनुसूची-१ मा साझा अधिकारका विषयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने आयोजनाहरूको वर्गीकरण गरेको छ। जसमा सङ्घले तराई मधेशमा १५,००० भन्दा बढी, पहाडमा ५,००० भन्दा बढी र हिमालमा १,००० भन्दा बढी जनसङ्ख्याले प्रशोधित खानेपानी सेवा उपलब्ध गराउनको लागि आयोजनाहरूको कार्यान्वयन गराउने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी प्रदेश सरकारले तराई मधेशमा ८,००० देखि १५,००० सम्म, पहाडमा २,००० देखि ५,००० सम्म र हिमालमा ५०० देखि १,००० सम्मका जनसङ्ख्याले प्रशोधित खानेपानी सेवा उपलब्ध गराउनको लागि आयोजनाहरूको कार्यान्वयन गराउने व्यवस्था गरेको छ भने स्थानीय तहले तराई मधेशमा ८,००० सम्म, पहाडमा २,००० सम्म र हिमालमा ५०० सम्मका जनसङ्ख्यालाई खानेपानी सेवा उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ (नेपाल सरकार, २०२४)।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

नेपालको शासन व्यवस्था सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा रूपान्तरण भएसँगै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट राज्यशक्तिको प्रयोग हुने प्रणाली स्थापित भएको र सो अनुसार नै संविधानमा तीन तहका सरकारका अधिकार, दायित्व तथा जिम्मेवारीका विषयहरू बाँडफाँट गरिएको देखिन्छ। तदनुरूप सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबीच स्रोतको बाँडफाँट गर्न जिम्मेवारी सहित संवैधानिक निकायको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन भएको हो। संविधानले दिएको जिम्मेवारी अनुरूप

आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा निर्धारण, आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण समेत गरी नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारलाई सिफारिस गर्ने कार्य गर्दै आएको छ (राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७९)।

त्यसैगरी नेपालको संविधानको धारा ६० को उपधारा (३) अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने उल्लेख गरिएको छ भने धारा २५१ को उपधारा (१) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संविधान र कानून बमोजिम सङ्घीय संचित कोषबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने, सङ्घीय संचित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने, राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने, प्रदेश संचित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पुरा गर्ने र राजस्व असुलीमा सुधार गर्नुपर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने, समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने, सङ्घ र प्रदेश सरकारको राजस्व बाँडफाँटका आधारको पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको सिफारिस गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने र प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विषयमा सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीच उठ्न सक्ने सम्भावित विवादको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरी त्यसको निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने व्यवस्था रहेको देखिन्छ (नेपालको संविधान, २०७२)। आयोगले नेपालको संविधानको साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६ लाई विशेष आधार मानी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबीच स्रोतको बाँडफाँट गर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी पुरा गर्दै आईरहेको छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर उठाउन सक्ने भएतापनि साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचिमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था संविधानको धारा (६०) मा नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने भनिएको हुँदा प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारहरू स्रोतको व्यवस्थापनमा कमजोर देखिन्छन्। तर पनि संविधान मै नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रदान गर्ने, प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून

बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने र नेपाल सरकारले सङ्घीय संचित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुने साथै सो वितरण गर्दा नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने भनि स्पष्ट तोकिएको देखिन्छ।

तीन तहका सरकारहरूले प्राप्त गर्ने स्रोतहरू

नेपाल सरकारले सङ्घीय कानून बमोजिम, प्रदेश सरकारले प्रदेश कानून बमोजिम र स्थानीय सरकारले स्थानीय सरकारको कानून बमोजिम तोकिएका वस्तु तथा सेवामा कर, गैरकर तथा रोयल्टी लगाउन सक्ने व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ।

नेपालको मुख्य राजस्वको स्रोत भनेको मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कको बाँडफाँट नै हो। जम्मा भएको सो रकम नेपाल सरकारले सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा गरी सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकार, पन्ध्र प्रतिशत प्रदेश सरकार र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरिने व्यवस्था छ। त्यस्तै गरी प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच वितरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

साथै नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान दिने र नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठेको राजस्वलाई प्रदेशले प्रदेश भित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ।

त्यस्तै गरेर नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह वा नेपाल सरकारको कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था छ। योजनाको सम्भाव्यता, योजनाको लागत, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ, योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति र योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता अनुसार समपूरक अनुदान वितरण हुने व्यवस्था ऐनले गरेको छ। साथै नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्न, अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न र आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्नको लागि विशेष अनुदानको समेत व्यवस्था गरेको देखिन्छ। त्यसै गरी सबै सरकारको अर्को महत्त्वपूर्ण स्रोत भनेको वैदेशिक तथा आन्तरिक ऋण समेत हो। वैदेशिक ऋण नेपाल सरकारले मात्र लिन पाउने व्यवस्था छ भने सबै सरकारले आयोगले तोकिएको सीमा भित्र मात्र आन्तरिक ऋण उठाउन पाउँछन् (अन्तरसरकारी वित्त

व्यवस्थानपन ऐन, २०७४)।

आ.व. २०८१।०८२ को लागी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेका सिफारिसहरू र सोमा खानेपानी र सरसफाइ अवस्थाको अध्ययन।

आ.व. २०८१।०८२ को लागि नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूमा वित्तीय समानीकरण अनुदानको सिफारिस गर्दा तलको तालिकामा उल्लेखित मानक र तथ्याङ्क उपयोग गरेको देखिन्छ। प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले प्राप्त गर्ने न्यूनतम वित्तीय समानीकरण अनुदान कुल वित्तीय समानीकरण अनुदानको क्रमशः २५% र ३०.३२ प्रतिशत हुनेगरी हिस्सा निर्धारण गरिएको देखिन्छ। यसरी न्यूनतम अनुदान सिफारिस गर्दा प्रदेशको हकमा जनसङ्ख्या र क्षेत्रफललाई ५०।५० प्रतिशत भार दिई प्रत्येक प्रदेशले प्राप्त गर्ने न्यूनतम हिस्सा निर्धारण गरिएको छ भने स्थानीय सरकारको हकमा न्यूनतम अनुदान सिफारिस गर्दा जनसङ्ख्यालाई मुख्य आधार लिएको देखिन्छ।

क्र.सं.	तथ्यांक	स्रोत
१.	जनसङ्ख्या	• राष्ट्रिय जनगणना २०७८, केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग
२.	प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्रफल (भूगोल)	• अध्ययन कार्यदल (२०७५) ले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रयोजनका लागि एकिन गरिएको स्थानीय तहहरूको क्षेत्रफल
३.	मानव विकास सूचकाङ्क	• नेपाल मानव विकास प्रतिवेदन २०२०, राष्ट्रिय योजना आयोग
४.	प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूमा रहेको आर्थिक, सामाजिक असमानता सूचकाङ्क	• राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट गरिएको अध्ययन (२०७६)
५.	पूर्वाधार विकास सडकको घनत्व (सडकमा पहुँच), विद्युतको सुविधा (विद्युतमा पहुँच), सूचना प्रविधिको सुविधा (सूचना प्रविधिमा पहुँच), खानेपानीको सुविधा (खानेपानीमा पहुँच), सरसफाइ (शीचालयको उपलब्धता)	• सडक विभाग, भवन तथा शहरी विकास विभाग र स्थानीय पूर्वाधार विकास विभाग (२०१८) • राष्ट्रिय जनगणना २०७८, • राष्ट्रिय जनगणना २०७८, • राष्ट्रिय जनगणना २०७८, • राष्ट्रिय जनगणना २०७८
६.	राजस्वको अवस्था	• साविक बमोजिम समान अंक प्रदान गरिएको
७.	खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता	• राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट गरिएको अध्ययन (२०७५)
८.	कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सूचक	• महालेखा परीक्षकको कार्यालय, • अर्थ मन्त्रालय, • सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, • वन तथा वातावरण मन्त्रालय, • शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, • स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, • महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, • राष्ट्रिय परीक्षा बोर्ड, • प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू

Figure 5 वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिसमा प्रयोग गरिए तथ्याङ्क र सोको तथ्याङ्क स्रोत (राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको मिति २०८०।११।१८ को निर्णयबाट साभार।)

शुत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदानको लागि उल्लेख गरिएका आधारहरूलाई मानव विकास सुचकाङ्क, आर्थिक सामाजिक असमानता, पूर्वाधारको अवस्था राजस्वको अवस्था र खर्चको आवश्यकता तथा राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता गरी ५ वटा शीर्षकमा समेटेर मूल्याङ्कन गरिएको

देखिन्छ।

क्र.सं. ३ मा पूर्वाधारको विकासको अवस्थालाई १०% दिएर सडक, खानेपानी, विद्युतको सुविधा, सूचना प्रविधिको सुविधा, खानेपानीको सुविधा, सरसफाइको सुविधालाई क्रमशः ६०%, १०%, १०%, १०%, र १०% उपसूचकको भार दिएको देखिन्छ।

सरकारले प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ खानेपानी सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने भएकोले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूमा खानेपानी सुविधाको पहुँच बढाउन थप आर्थिक स्रोतको आवश्यकता पर्ने भएकोले पूर्वाधार विकास अन्तर्गतको १०% भारलाई शत प्रतिशत मानी सो शत प्रतिशतबाट १०% भार खानेपानी सुविधा उपसूचकलाई प्रदान गरिएको देखिन्छ। साथै नेपालको संविधानले नै प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हकलाई मौलिक हकको रूपमा स्थापित गरेको छ। सरसफाइको अवस्था कमजोर रहेको प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूले सो सुविधा वृद्धि गर्नका लागि थप लगानी गर्नुपर्ने भएको हुनाले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूमा हाल रहेका शौचालयहरूको उपलब्धतालाई सरसफाइ सूचक मानी पूर्वाधार विकास अन्तर्गतको १०% भारलाई शत प्रतिशत मानी सो शत प्रतिशतबाट १०% भार सरसफाइ उपसूचकलाई प्रदान गरिएको देखिन्छ।

आयोगले सडक पूर्वाधारलाई ६०% सम्म भार दिएर अन्य पूर्वाधारहरूलाई भने अत्यन्त न्यून मात्र उपसूचकको भारले न्यायोचित वितरणलाई असर गरेको देखिन्छ। काठमाण्डौं कै सन्दर्भमा हेर्ने हो भने सडकको घनत्व सबै जिल्लाहरूको भन्दा बेसी छ तर खानेपानीको अवस्था हेर्ने हो भने पहाडको कुनै ग्रामीण क्षेत्रको भन्दा दयनिय छ। यसर्थ पूर्वाधारहरूलाई दिईने गरेको उपसूचकको भारलाई पुनरावलोकन गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

भौतिक पूर्वाधारमा प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीयको लागि बजेट बढाउँदै लगेको अवस्था र खानेपानी र सरसफाइमा प्रत्येक वर्ष घटाउँदै गरेको अवस्थामा आयोगको खानेपानी र सरसफाइमा देखिएको उपसूचकको भार अत्यन्तै न्यून रहेको देखिन्छ। सडकको घनत्वलाई दिईएको उपसूचक र खानेपानी एवं सरसफाइ लाई दिईने उपसूचकलाई कमसेकम बराबर दिन उपयुक्त हुने देखिन्छ।

क्र.सं.	सूचक/उपसूचक	उपसूचकको भार	सूचकको भार
१.	मानव विकास सूचकाङ्क		१० %
२.	आर्थिक सामाजिक असमानता		५ %
३.	पूर्वाधार विकासको अवस्था <ul style="list-style-type: none"> • सडकको घनत्व (सडकमा पहुँच), • विद्युतको सुविधा (विद्युतमा पहुँच), • सूचना प्रविधिको सुविधा (सूचना प्रविधिमा पहुँच), • खानेपानीको सुविधा (खानेपानीमा पहुँच), • सरसफाइ (शौचालयको उपलब्धता) 	६० % १० % १० % १० % १० %	१० %
४.	राजस्वको अवस्था		५ %
५.	खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता		७० %
जम्मा			१०० %

Figure 6 सुत्रमा आधारित वित्तीय समानीकरण अनुदानको गणनामा लिईएको आधार सूचक र भार स्रोत (राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको मिति २०८०/११/१८ को निर्णयबाट साभार।)

त्यसैगरी कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा वित्तीय समानीकरणको अनुदान दिँदा प्रदेश सरकारहरूको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनमा प्रयोग गरिएका सूचक र भार तल तालिकामा उल्लेख गरिए बमोजिम रहेको देखिन्छ। तल उल्लेख गरिएको सूचकहरू मापन गर्न सकिने खालका नै देखिन्छन् भने प्रदेश तहको वायूको गुणस्तर सुचकांक र प्रदेश तहमा व्यवस्थित बनले ढाकेको क्षेत्रफलमा भएको वृद्धि प्रतिशतलाई समेत सूचकमा राखिएको देखिन्छ।

यसै गरी खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छता योजना तयार गर्न उपयुक्त भएको N-WASH प्रणालीलाई समेत यस सुचकांकमा समेट्न सकिने देखिन्छ। जुन <https://nwash.gov.np> बाट सजिलै तथ्याङ्क प्राप्त गर्न सकिने अवस्था रहेको छ। जसमा प्रदेशको हकमा N-WASH प्रणालीलाई आधार मानी खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना तयार गर्ने प्रदेश भित्रको पालिकाको संख्यालाई प्रतिशतमा राखेर सुचकांकमा राख्न सकिन्छ। जसले योजना तयारी र निर्माणलाई बढी वस्तुनिष्ठ, वैज्ञानिक र आयोजनाको दोहोरोपन हुनबाट जोगाउँछ र खल्तीका आयोजना भन्दा पनि जनताका आयोजनाहरूले बजेटमा स्थान पाउँन सक्छन्। त्यसै गरी स्थानीय सरकारहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा प्रयोग गरिएको सूचक र भारलाई समेत प्रदेशलाई दिईने भारमा जस्तै N-WASH प्रणालीलाई आधार मानी खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना तयार गर्ने पालिकालाई निश्चित भार राखेर सुचकांकमा समेट्न सकिन्छ।

क्र.सं.	सूचक	वर्कभार
१.	गत आर्थिक वर्षभन्दा अधिल्लो आर्थिक वर्षको अन्तिम लेखापरीक्षणबाट औल्याएको बेरजुको अवस्था।	१५
२.	प्रदेशले स्थानीय सरकारहरूलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार लागू गरी सशर्त अनुदान प्रदान गरे/नगरेको।	१०
३.	सवारी साधन कर बापत बाँडफाँट गरिने ४० प्रतिशत रकम प्रदेश सरकारले मासिक रूपमा सम्बन्धित स्थानीय संचित कोषमा जम्मा गरे/नगरेको।	५
४.	प्रदेशको गत आर्थिक वर्षको विनियोजित रकम अनुसार खर्चको अवस्था। (क) कुल विनियोजित रकममा कुल खर्चको प्रतिशत: (ख) कुल विनियोजित पूँजीगत रकममा कुल पूँजीगत रकमको खर्चको प्रतिशत:	१५
५.	प्रदेशले आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रको राजस्व परिचालन गरेको अवस्था। (क) अनुमानित राजस्व प्रक्षेपणको तुलनामा राजस्व सङ्कलनको अवस्था: (ख) गत आर्थिक वर्षभन्दा अधिल्लो आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको तुलनामा गत आर्थिक वर्षको राजस्व सङ्कलनको अवस्था:	२०
६.	प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकारहरूलाई उपलब्ध गराउने वित्तीय समानीकरण अनुदानको अनुमानित विवरण स्थानीय सरकारहरूलाई चैत्र मसान्तभित्र उपलब्ध गराएको/नगराएको।	५
७.	प्रदेशले आगामी आर्थिक वर्षको लागि आय व्ययको प्रक्षेपण गरिएको तथ्याङ्कसहितको विवरण चालु आर्थिक वर्षको पुस मसान्तभित्र सङ्घीय अर्थ मन्त्रालयमा पेश गरे/नगरेको।	५
८.	प्रदेशले आफ्नो बजेट कार्यान्वयनको वार्षिक समीक्षा गरी तत्सम्बन्धी विवरण प्रत्येक वर्षको कार्तिक मसान्तभित्र सार्वजनिक गरे/नगरेको।	५
९.	प्रदेश तहको वायु गुणस्तर सूचकाङ्क (Air Quality Index)।	५
१०.	प्रदेश तहमा व्यवस्थित बनले ढाकेको क्षेत्रफलमा भएको वृद्धि प्रतिशत।	५
११.	आयोगले कार्य सम्पादन सूचकका सम्बन्धमा तयार गरी प्रयोगमा ल्याएको विद्युतीय अनलाइन पोर्टल (Online Portal) मा कार्य सम्पादन सूचक सम्बन्धी विवरण तोकिएको अवधिमा प्रविष्टि (Upload) गरे/नगरेको।	१०
	जम्मा	१००

Figure 7 प्रदेश सरकारहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा प्रयोग गरिएको सूचक र भार

सशर्त अनुदान दिँदा खानेपानी तथा सरसफाइको क्षेत्रमा N-WASH प्रणालीलाई आधार मानी खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना तयार गरिएका आयोजनाहरू बाहेक अन्यलाई सशर्त अनुदान दिन हुँदैन। यसले एकातिर नगरपालिकास्तरीय खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना तयार गर्न र सोलाई समयानुकूल अध्यावधिक गर्न पालिका र प्रदेशहरूलाई बाध्य तुल्याउँछ र खल्तीका योजनाहरू बनाउनबाट जोगाउँछ। कमसेकम अव सशर्तका आयोजनाहरू राख्दा प्राथमिकताका आधारमा प्रदेश वा पालिकाका नगरपालिकास्तरीय खानेपानी, सरसफाइ तथा स्वच्छता योजना भित्र परेका आयोजनाहरू मात्र अनिवार्य हुने व्यवस्था आयोगले गर्न आवश्यक रहेको छ।

अन्त्यमा

नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार मात्र हैन यो N-WASH प्रणालीमा २७ भन्दा बढी राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारहरू, विदेशी विकास सम्वद्ध बैंकहरूको समेत यसमा सहभागिता रहेको N-WASH प्रणालीमा आवद्ध भएका आयोजनाहरूमा मात्र बजेट व्यवस्था हुने गरी योजना बनेमा सबैको अपनत्व हुने देखिन्छ। यसको लागि आवश्यक तथ्याङ्क सहजै आयोगले <https://nwash.gov.np/> बाट प्राप्त गर्न सकिने भएकोले अन्य तथ्याङ्कहरू जस्तो प्राप्त गर्न असहज छैन। पालिकाभरिका खानेपानी, सरसफाइ र स्वच्छताको वर्तमान अवस्था N-WASH प्रणालीमा स्पष्ट रूपमा देखिन्छ। हालको जनसंख्या, लाभान्वित जनसंख्या, पूर्वाधारहरूको अवस्था, मर्मतसम्भारको अवस्था, सञ्चालनको अवस्था, सेवा

महशुलको अवस्था, गुणस्तरको अवस्था, सञ्चालन, मर्मतसम्भार र सेवा विस्तारमा स्रोतको आवश्यकता समेतको तथ्याङ्क यस प्रणालीमा स्पष्ट रूपले प्राप्त गर्न सकिन्छ। जसले गर्दा पालिकाभरि WASH को लागि सञ्चालन, मर्मतसम्भार, सेवा विस्तार, सेवा प्रणालीमा सुधारको लागि आवश्यक स्रोतहरू (जनशक्ती, बजेट, संस्थागत संरचना, नीतिगत व्यवस्था, अनुगमन मूल्याङ्कन लगायत) को अनुमान गर्न सहज हुने भएकोले NWASH जस्ता प्रणालीलाई प्रवर्द्धन गर्न र योजना निर्माणलाई बढी यथार्थपरक बनाउनको लागि आयोगले यसमा ध्यान दिन जरुरी भैसकेको छ। आयोगले थोरैमात्र पनि ध्यान दिन सक्ने हो भने खानेपानी र सरसफाइको क्षेत्रमा देखिएको स्रोतको अभावलाई केही न केही परिपूर्ति गर्न सकिने स्थिति देखिन्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७९ (प्रथम रणनीतिक योजना – २०८९)
- वासनीति, २०८० राष्ट्रिय खानेपानी, सरसफाई तथा स्वच्छता नीति
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थानपन ऐन, २०७४
- नेपाल सरकार, २०२४ (आयोजना वर्गिकरणको आधार तथा मापदण्ड, २०८०)
- Ministry of water supply. (2023). *Joint sector review*
- MOWS. (2024, 08 26). <https://nwash.gov.np>.
- (2024). *Sector Development plan(Draft)*.

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा नेपालका प्रदेशहरूको अवस्था - जय प्रकाश बस्नेत^१

सारांश

सङ्घीयताका विविध आयामहरूमध्ये वित्तीय सङ्घीयता एक महत्वपूर्ण आयाम हो। सङ्घीयतालाई साकार पार्न आवश्यक स्रोतसाधनको वितरणको निर्णय तथा कर उठाउने लगायतका विषयहरूमा सरकारका विभिन्न तहहरूबीच हुने अधिकारको प्रयोगले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। नेपाल सङ्घीय प्रणालीमा गएपछि (पुनःसंरचना) पछि स्थापना भएका नयाँ सरकार भएकाले प्रदेश सरकारहरूको वित्तीय सङ्घीयता अन्तर्गत प्रदेशहरूको राजश्व, खर्च तथा बेरुजु लगायतको अवस्था तथा तिनीहरूको तुलनात्मक अध्ययनको रूपमा यो लेख तयार भएको हो। महालेखा परीक्षकको कार्यालय र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग लगायतका सरकारी तथा अन्य गैरसरकारी प्रकाशनहरू (द्वितीय तथायाङ्क) मा आधारित रही व्याख्यात्मक अनुसन्धान विधिबाट यो अध्ययन गरिएको हो। प्रदेशहरूमा हुने वित्तीय हस्तान्तरण तथा आन्तरिक राजश्वको अवस्था हेर्दा वित्तीय सङ्घीयताको राम्रै अभ्यास भए पनि स्रोतको अभाव टड्कारो रूपमा देखिन्छ। प्रदेशहरूको राजश्व अनुमान तथा संकलनमा रहेको फरक हेर्दा वस्तुगत अनुमानको आवश्यकता देखिएको छ। राजश्वका स्रोतहरू समेत प्रदेशगत रूपमा फरकफरक देखिन्छन्। प्रदेशहरूले सङ्घीयतालाई बलियो बनाउन राजश्वको दायरा विस्तार तथा कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि मार्फत खर्च गर्ने क्षमता विस्तार गरी विकासमा योगदान गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ। प्रदेशहरूले आन्तरिक स्रोतको उचित परिचालन गरी विनियोजन क्षमता तथा खर्च गर्ने क्षमतामा समेत सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ साथै कानूनसम्मत ढङ्गले खर्च गरी आर्थिक अनुशासन पालनामा समेत ध्यान दिन सके मात्र आर्थिक रूपमा सबल प्रदेशहरू निर्माण भइ “समृद्ध नेपाल: सुखी नेपालीको” अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्न सकिन्छ।

शब्दकुञ्जी: प्रदेश, आन्तरिक स्रोत, वित्तीय सङ्घीयता, विनियोजन, बेरुजु

विषय प्रवेश

सङ्घीयता विभिन्न तहका बीचमा अधिकार तथा स्रोतको बाँटफाँटबाट सञ्चालन गरिने शासन व्यवस्था हो। नेपालमा नेपालको संविधान कार्यान्वयन भएपछि सङ्घीयताका अन्य स्वरूपहरू राजनीतिक र प्रशासनिकसँगै वित्तीय सङ्घीयता पनि कार्यान्वयनमा आएको हो। स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले समेत वित्तीय सङ्घीयताका सामान्य प्रयोगका रूपमा राजश्व परिचालन, खर्च गर्ने, र आय व्ययको प्रशासन गर्ने अधिकार मध्येका केहि अधिकार प्रत्यायोजन स्थानीय निकायहरूलाई गरेको पाइन्छ। तर यथार्थ रूपमा असल अभ्यास भने वर्तमान संविधान तथा स्थानीय सरकार संचालन ऐन, आर्थिक कार्यविधि

^१ लेखक जयप्रकाश बस्नेत संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा शाखा अधिकृतमा हुनुहुन्छ।

हाल: यामागुची विश्वविद्यालय, जापान (Graduate School of Economics) मा अर्थशास्त्र तथा जनप्रशासन विषयमा स्नातकोत्तर अध्ययनरत।

तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन लगायतले गरेको पाईन्छ। बहुतहगत सरकार पद्धतिमा वित्तीय सङ्घीयताको प्रयोग अन्तर्गत वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको बाँडफाँट सबै तहका सरकारमा रहन्छ। तिनले राजश्व परिचालन, खर्च गर्ने, र आयव्ययको प्रशासन गर्ने सबै कार्य संविधान र कानून बमोजिम गर्दछन्। सङ्घीयताको वित्तीय आयामले सार्वजनिक वित्तीय साधनको विवेकपूर्ण उपयोग गरी नागरिकको आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने उद्देश्य राखेको हुन्छ (खनाल, २०७८)।

वित्तीय सङ्घीयताका आधारस्तम्भका रूपमा कामको बाँडफाँट, राजश्व अधिकारको बाँडफाँट, वित्तीय हस्तान्तरण, र सार्वजनिक ऋणको उपयोग र नियमनलाई लिन सकिन्छ। सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयताको समग्र उद्देश्य नै नजिकको सरकारका माध्यमबाट सार्वजनिक आवश्यकता पहिचान गर्ने, तिनका लागि आवश्यक स्रोतसाधनको व्यवस्थापन गर्ने तथा सार्वजनिक स्रोत अर्थात बजेटको आदर्शतम उपयोग गरी अधिकतम कल्याण प्राप्त गर्ने हुन्छ। प्रदेशले प्राप्त गर्ने अनुदान तथा आफ्नो राजश्वबाट प्रदेश कोषमा जम्मा रकमबाट आफ्नो क्षेत्रमा पर्ने स्थानीय तहहरूलाई आवश्यकता तथा राजश्व क्षमताका आधारमा समानीकरण तथा अन्य अनुदानका रूपमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुपर्दछ।

राज्यका नीति, निर्देशक सिद्धान्तमार्फत संविधानले लिएका उद्देश्यहरू पूरा गरी नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय फोरमहरू तथा सन्धि सम्झौता मार्फत जनाएका प्रतिबद्धताहरू पूरा गर्न सरकारले लिएका दीर्घकालीन नीतिहरू पूरा गर्न समेत सङ्घीय इकाईहरूको सबलीकरण र सक्षमता आवश्यक पर्दछ। वित्तीय सङ्घीयता मार्फत सङ्घीय इकाईहरूले आआफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रहि जनअपेक्षा तथा निर्देशित लक्ष्यहरू पूरा गर्न आफ्नो राजश्व प्राप्तमा बढोत्तरी ल्याई त्यसलाई उचित कार्यमा खर्च गरी सङ्घीयता सबलीकरणमा योगदान पुऱ्याउन सक्छन्। जनअपेक्षालाई नजिकबाट नियालेका स्थानीय तह तथा प्रदेशहरूको संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गरी दुर्लभ राज्यका स्रोतहरूको महत्तम उपयोग गर्न सक्ने अवस्था विद्यमान छ। विगतका वर्षहरूका अनुभवले प्रदेशहरू प्रशस्तै सिक्ने अवस्था रहेको छ तर सङ्घीयताका सवालमा प्रदेशहरू नयाँ संरचना भएकाले प्रादेशिक सरकारको एक कार्यकाल सकिएको र अर्को कार्यकालको करिब २ वर्ष वित्न लाग्दा पनि सिकाइ निरन्तर रहेको देखिन्छ। राजश्व अनुमान तथा संकलनमा केहि सुधार भए पनि खर्च गर्ने क्षमता (Absorption capacity) मा विकास भएको देखिँदैन। वित्तीय रूपमा सबल प्रदेश संरचनाहरूबाट मात्र संविधानले कल्पना गरेको सफल सबल सहकारितामा आधारित सङ्घीय इकाईहरूको दिगोपना सम्भव हुन्छ। कर्मचारीहरूको अभाव तथा चाँडोचाँडो हुने सरुवा लगायतले समेत प्रदेश संरचनाको वित्तीय व्यवस्थापन आशातित हुन सकेको पाईँदैन।

पूर्वसाहित्य विश्लेषण

नेपालको संविधानले वित्तीय साधनस्रोत राजश्वको वितरण सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नु पर्ने तथा नेपाल सरकारले वितरण गर्दा न्यायोचित रूपमा गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। वित्तीय समानीकरण

अनुदान राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश वा स्थानीय तहको राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकताको आधारमा वितरण गर्ने तथा अन्य अनुदान सङ्घीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। तीनै तह (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह) का एकल तथा साझा अधिकारको सूची (अनुसूची ५ देखि ९ सम्म) मार्फत अधिकार तथा कार्यजिम्मेवारीको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरेको छ। विभिन्न कानून तथा सिद्धान्तका आधारमा करारोपण गर्ने तथा खर्च गर्ने, वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने जस्ता कार्यका लागि नेपालको संविधानले नै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ। यसका साथै संविधानले नै तीनै तहका सरकार तथा संसदको आर्थिक अधिकार र कार्यविधि समेत प्रष्ट पारेको छ भने क्षेत्रगत विभिन्न कानूनहरूले समेत आवश्यक जिम्मेवारी तोकेको छ।

नेपालको वर्तमान संविधानले भाग २६ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ। आयोगको काम कर्तव्य अधिकारहरू सङ्घीय संचित कोषबाट राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा निर्माण गर्ने, समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने, सशर्त अनुदानका लागि अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने, प्रदेश संचित कोषबाट गर्नुपर्ने राजस्व बाँडफाँटको आधार र ढाँचा निर्माण गर्ने, तीनै तहको खर्च जिम्मेवारी पुरा गर्ने तथा राजस्व असुलीमा सुधार गर्ने उपायहरू सिफारिस गर्ने, आन्तरिक ऋणको सीमा निर्धारण गर्ने तथा प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गरी सिफारिस गर्ने लगायतका तोकिएका छन् (नेपालको संविधान, २०७२)।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले आयोगलाई संविधानले तोकेका बाहेक प्रदेशले स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्ने वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्ने, सशर्त अनुदान सिफारिस गर्ने, तीन तहकाबीच राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धमा उठेका विवाद समाधान गर्न आवश्यक सहजीकरण तथा सहयोग गर्ने, राजस्व बाँडफाँट, अनुदानका हस्तान्तरण, तथा सरकारले उठाउने करका सम्बन्धमा सुझाव दिने लगायतका कार्यहरू तोकेको छ (राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४)।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको हालसम्मको अवस्था हेर्दा कानुनी र संस्थागत क्षेत्रमा निकै काम भए पनि अधिकार क्षेत्रमा संवैधानिक सीमाको पालनामा कमी, वित्तीय हस्तान्तरणलाई स्वविवेकीय अधिकारका रूपमा लिने केन्द्रियतावादी सोच, वित्तीय उत्तरदायित्व पालनामा कमी लगायतका प्रवृत्ति कायम रहेकाले अपेक्षित उपलब्धी हासिल भएको देखिँदैन (भट्टराई, २०८०)। वित्तीय हस्तान्तरणका कार्यहरू अझ पनि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा भए पनि उदारता देखिँदैन, ससाना टुक्रे योजनामा सङ्घीय बजेट छुट्याउने प्रवृत्ति यथावत देखिन्छ। चालू आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा समेत संघले १ लाख देखि ५ लाखसम्मका योजनाहरूमा बजेट वितरण गरेको यथार्थले यस भनाइलाई थप पुष्टि गर्दछ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले तीन वटै तहलाई कर तथा गैर कर लगाउन तथा उठाउन पाउने तथा दण्ड-जरिवाना गर्न पाउने व्यवस्था गरेको छ। प्रदेश र स्थानीय तहले कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पूँजी तथा वस्तु बजार तथा छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई असर नगर्ने गरी गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। कर तथा गैरकर लगाउने आधारका रूपमा वस्तु तथा सेवाको लागत, सञ्चालन तथा सम्भार खर्चलाई लिने व्यवस्था गरेको छ। कर लगाउने व्यवस्था भए पनि प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू कतिपय शीर्षकमा कर लगाउन अनिच्छुक देखिन्छन् भने कतै अनावश्यक करारोपण भएको समेत सुनिन्छ। कर तथा गैरकर राजश्वको वृद्धि प्रादेशिक संरचनाहरूको थप खर्च गर्ने स्रोत जुटाउनका लागि समेत अनिवार्य आवश्यकता हो तर उपलब्ध तथ्याङ्कहरूले विश्वासनीय आधारमा राजश्व प्राप्ति न्यून भएको देखाउँछन्।

प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सङ्घीय सरकारले वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा राजश्व बाँडफाँट, समपूरक अनुदान, वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान र विशेष अनुदान मध्ये कुनै एक वा सबैको रूपमा हुन्छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले तीनवटै तहका संचित कोष तिनमा प्राप्त हुने राजश्व तथा वितरणका आधार लगायतको व्यवस्था गरेको छ। ऐनले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टीको वितरणको आधार तथा अन्य अनुदान वितरणका आधारहरू प्रष्ट्याएको छ। प्रदेश सरकारलाई कर राजश्वका अधिकारका रूपमा घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर र कृषि आयमा कर लगाउन पाउने अधिकार रहेकोछ। जसमध्ये कृषि आयमा कर मात्र प्रदेशको मात्रै अधिकार हो अन्य अधिकारहरू स्थानीय तह तथा संघसँगका साझा अधिकारहरू हुन। गैरकरका रूपमा सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटक शुल्क, र दण्डजरिवाना लगाउन तथा उठाउन पाउने व्यवस्था छ, साथै प्रदेश कानून बमोजिमका अन्य कर तथा शुल्क उठाउन सक्छन्।

तथ्याङ्क प्रस्तुति तथा विश्लेषण

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहलाई राजश्व बाँडफाँट गर्न भारत आधारहरूमा जनसङ्ख्या र जानसाङ्ख्यिक विवरण ७० प्रतिशत, क्षेत्रफल १५ प्रतिशत मानव विकास सुचकाङ्क ५ प्रतिशत तथा न्युन विकास सुचकाङ्क १० प्रतिशत निर्धारण गर्न सिफारिस गरेको थियो। प्रदेशहरूको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा औसत योगदान न्यूनतम ४ प्रतिशत देखि अधिकतम करिब ४० प्रतिशतसम्म रहेको छ। प्रदेशहरूको विशिष्टता, भौगोलिक अवस्था, आर्थिक अवस्था, अवस्थिति, सुविधा तथा पूर्वाधार विकासको अवस्था लगायतले तिनको राजश्व तथा उत्पादनमा दिने योगदानको निर्धारण गर्दछ। पछिल्ला ६ आर्थिक वर्षको नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा प्रदेशगत रूपमा भएको योगदान हेर्दा कोशी प्रदेशको औसतमा १५.७ प्रतिशत, मधेश प्रदेशको १३.२ प्रतिशत, बागमती प्रदेशको ३६.९ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेशको ९ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेशको १४.२ प्रतिशत, कर्णाली प्रदेशको ४.१ प्रतिशत, र सुदूरपश्चिम प्रदेशको ७ प्रतिशत देखिन्छ। बागमती, कोशी, लुम्बिनी प्रदेशहरूमा

उद्योगधन्दाहरूको सघनता, बागमती प्रदेशमा सङ्घीय राजधानी तथा आर्थिक केन्द्र रहनु लगायतले तिनको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान उच्च भएको देखिन्छ। प्रदेशगत रूपमा राष्ट्रिय कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान तालिका नं १ मा उल्लेख गरिएको छः

तालिका नं १

आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि २०८०/८१ सम्ममा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा प्रदेशहरूको योगदान

आ.व./ प्रदेशहरू	२०७५/७६	२०७६/७७	२०७७/७८	२०७८/७९	२०७९/८०	२०८०/८१ अनुमान	औसत
कोशी	१५.५	१५.८	१५.८	१५.७	१५.८	१५.८	१५.७
मधेश	१३	१३.३	१३.४	१३.३	१३.१	१३.१	१३.२
बागमती	३७.९	३६.४	३६.७	३६.९	३६.८	३६.४	३६.९
गण्डकी	८.८	९	८.९	८.९	९	९.१	९.
लुम्बिनी	१४	१४.२	१४.१	१४.१	१४.२	१४.३	१४.२
कर्णाली	३.९	४.२	४.१	४.१	४.१	४.३	४.१
सुदूरपश्चिम	६.८	७.१	७	७	७	७.१	७.

स्रोत: (प्रादेशिक आर्थिक सर्वेक्षण, २०८१) (प्रादेशिक आर्थिक सर्वेक्षण, २०७९ र २०८०)

यसरी राष्ट्रिय कुल गार्हस्थ प्रादेशिक योगदान औसतमा हेर्दा बागमती प्रदेशको उच्च (करिब पाँच भागको दुइ भाग) रहेको छ भने त्यसपछि क्रमशः कोशी, लुम्बिनी, मधेश, गण्डकी, सुदूरपश्चिम र कर्णाली प्रदेशहरूको रहेको देखिन्छ। सङ्घीय राजधानी समेत रहेको, उच्च जनसंख्या एवं औद्योगिक अवस्थिति समेत उच्च रहेको कारणले बागमती प्रदेशको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा योगदान उच्च रहेको पाइन्छ। कोशी, बागमती, मधेश, लुम्बिनी र सुदूरपश्चिम प्रदेशहरूमा समथर कृषियोग्य भूमिको उपलब्धताले कर्णाली प्रदेशको तुलनामा बढी उत्पादनमा योगदान हुन सक्छ। कर्णाली तथा सुदूरपश्चिम प्रदेशहरूमा भौगोलिक अवस्थिति, जनासाङ्ख्यिक अवस्था, उद्योगधन्दाहरूको न्यूनता जस्ता कारणहरूले आर्थिक रूपमा तिनको योगदान न्यून भएको देखिन्छ।

आर्थिक वृद्धिदर हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७९/८०मा देशको समग्र आर्थिक वृद्धिदर १.९ प्रतिशत रहेकोमा गण्डकी लुम्बिनी र कोशी प्रदेशको वृद्धिदर राष्ट्रिय औसत वृद्धिदर भन्दा उच्च रहेको थियो। कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेशको औसत आर्थिक वृद्धिदर राष्ट्रिय औसतसँग बराबर तथा मधेश प्रदेश र बागमती प्रदेशको औसत आर्थिक वृद्धिदर क्रमशः १.७ र १.४ भइ राष्ट्रिय औसत आर्थिक वृद्धिदरभन्दा तुलनात्मक रूपमा कम देखिन्छ। उक्त आर्थिक वर्षमा सबैभन्दा उच्च आर्थिक वृद्धि गण्डकी प्रदेशको ३.३ प्रतिशत, तथा लुम्बिनी र कोशी प्रदेशहरूको क्रमशः २.१ र २ प्रतिशत थियो। यसरी प्रदेशहरू आर्थिक क्रियाकलापमा फरक फरक भइ आर्थिक वृद्धिको समग्र योगदानमा समेत फरकफरक रहेका छन् (सोह्रौँ योजना, २०८१)।

प्रदेशहरूको पछिल्लो दुइ आर्थिक वर्षमा राजश्वको अनुमान र प्राप्तिको अवस्था हेर्दा प्रदेशहरूको अवस्था त्यति सन्तोषजनक देखिँदैन। महालेखा परीक्षकको एकसङ्घीय वार्षिक प्रतिवेदन २०८१ ले सबै प्रदेशहरूको आर्थिक वर्ष २०७९/८०मा औसतमा अनुमानको ७३.४७ प्रतिशत राजश्व प्राप्ति भएको उल्लेख गरेको छ। प्रक्षेपणको सबैभन्दा बढी राजश्व मधेश प्रदेशले प्रक्षेपणको करिब ८५ प्रतिशत, सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशले प्रक्षेपणको करिब ५६ प्रतिशत राजश्व आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा औसतमा ९०.५१ प्रतिशत राजश्व प्राप्त भएको थियो जसमा सबैभन्दा बढी कर्णाली प्रदेशमा १०७.३० प्रतिशत र सबैभन्दा कम लुम्बिनी प्रदेशमा ७२.६० प्रतिशत रहेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७९/८०मा प्रदेशहरूको अनुदानबाहेकको राजश्व प्राप्तिको अवस्था हेर्दा मधेश प्रदेशले सबैभन्दा बढी प्रक्षेपणको करिब ८५ प्रतिशत तथा सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशले प्रक्षेपणको करिब ५६ प्रतिशत राजश्व प्राप्त गरेको देखिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७८/७९ र २०७९/८० को तुलनात्मक प्रक्षेपण र प्राप्तिको अवस्थालाई तालिका नं २ मा देखाइएको छ:-

तालिका नं २

प्रदेशगत राजश्व (अनुदान बाहेकको) प्रक्षेपण र प्राप्ति

प्रदेश	२०७८/७९ लाखमा	प्रक्षेपण	२०७८/७९ प्राप्ति %	२०७९/८० प्रक्षेपण	२०७९/८० प्राप्ति
कोशी	१५९१४३		९१.१७	१६८६६९४०	७६.८८
मधेश	१८८८८०		८०.१४	१६१४४५५९	८४.६७
बागमती	३१६९४१		१०६.८७	३४२५०५४१	७९.९९
गण्डकी	१५६२७०		७७.१४	१४६५५८००	६७.४०
लुम्बिनी	२१३३७८		७२.६०	२०१५९३००	६९.७०
कर्णाली	८०४७७		१०७.३०	९६६२४३४	७३.३८
सुदूरपश्चिम	९२२६२		१०२.४२	१६७९०२५५	५५.८८

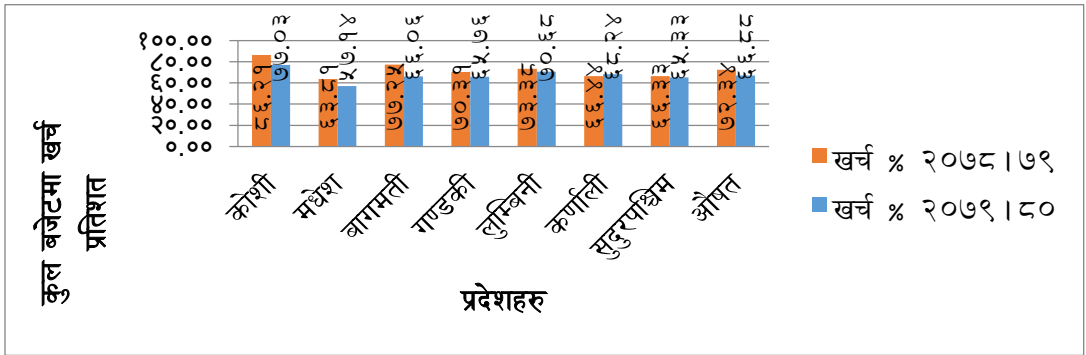
स्रोत: महालेखा परीक्षकको कार्यालय, २०७९/२०८१

अनुदानबाहेकको कुल राजश्व प्राप्तिमा न्यूनता भएपछि प्रदेशहरूमा खर्च गर्न सक्ने स्रोत तथा क्षमतामा संकुचन भएको देखिन्छ। राजश्वका स्रोत तथा दायरा विस्तार गर्ने तथा विश्वासिलो र भरपर्दो तथ्याङ्कको आधारमा प्रक्षेपण गरी अनुमानमा आधारित राजश्व आधार बनाउन प्रादेशिक कर्मचारी तथा राजनीतिक नेतृत्वको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ। पछिल्ला वर्षहरूमा अनावश्यक र क्षमता भन्दा अत्यधिक बढी राजश्व प्रक्षेपण गर्ने र प्राप्ति न्यून हुने अवस्था देखिएको छ। प्रदेशहरूले राजश्व अनुमानलाई तथ्यमा आधारित वस्तुपरक र भरपर्दो बनाई विश्वासनीय आधारमा विनियोजन गर्ने र खर्च गर्ने क्षमता विकास गर्नु पर्ने देखिन्छ।

प्रदेशहरूका बजेट निर्माण तथा खर्चमा स्रोत अभाव मात्र होइन तिनको कार्यान्वयन क्षमता समेत न्यून देखिएको छ। न्यून राजश्व आधार तथा राजश्व प्राप्ति रहेर बनेको बजेटको कार्यान्वयनमा हुने खर्च

समेत अत्यन्त न्यून रहेको पछिल्लो महालेखा परीक्षकको कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदनले उल्लेख गरेको छ। प्रदेशगत रूपमा आर्थिक वर्ष २०७९।८०को बजेटबाट औसतमा करिब ६७ प्रतिशत मात्र खर्च भएको देखिन्छ। महालेखा परीक्षकको साठीऔँ प्रतिवेदनका अनुसार आर्थिक वर्ष २०७८/०७९ मा प्रदेशहरूको औसत खर्च ७२.३४ प्रतिशत रहेको थियो। उक्त आर्थिक वर्षमा कोशी प्रदेशमा ८६.२१ प्रतिशत, मधेश प्रदेशमा ६३.८१ प्रतिशत, बागमती प्रदेशमा ७७.२५ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेशमा ७०.३१ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेशमा ७३.३८ प्रतिशत, कर्णाली प्रदेशमा ६६.४४ प्रतिशत र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ६६.३३ प्रतिशत खर्च भएको थियो। प्रदेशहरूको आर्थिक वर्षहरू २०७८/७९ तथा २०७९/८० को बजेट तथा खर्चको विवरण चित्र नं १ मा देखाइएको छ:-

चित्र नं १



आर्थिक वर्ष २०७८/७९ र २०७९/८०को प्रदेशहरूको बजेट खर्च प्रतिशत

स्रोत: महालेखा परीक्षकको कार्यालय, २०७९ र २०८१

प्रदेशहरूको खर्च गर्ने क्षमता हेर्दा सबैभन्दा बढी कोशी प्रदेश (७७%) त्यसपछि क्रमशः लुम्बिनी (७०.७%), कर्णाली (६८%), बागमती (६६%), गण्डकी (६५.८%), सुदूरपश्चिम (६५%) र मधेश सबैभन्दा कम (५७ %) देखिन्छ। अघिल्ला आर्थिक वर्ष २०७८।७९ मा औसत खर्च ७२।३४ प्रतिशत रहेको थियो भने सबैभन्दा बढी खर्च कोशी प्रदेशको ८६.२१ प्रतिशत र सबैभन्दा कम खर्च मधेश प्रदेशको ६३.८१ प्रतिशत रहेको थियो। समग्रमा प्रदेशहरूको बजेट खर्च गर्ने क्षमता (Absorption capacity) समेत घटेको देखिन्छ। योजनाको स्थानीयस्तरमा उच्च माग तथा तथ्य र तथ्याङ्कमा आधार नरही भएका विनियोजन भएको बजेट तथा स्रोतको सुनिश्चितता नभएका कार्यक्रम आदिले खर्च गर्ने क्षमता घटेको हुन सक्छ। प्रदेशहरूको बजेट खर्च गर्ने क्षमता तिनका बजेट निर्माण प्रकृया योजनाको कार्यन्वयन योग्यता, कर्मचारीको उपलब्धता, क्षमता जस्ता पक्षहरूले पनि निर्धारण गर्दछ। आर्थिक मामिला मन्त्रालयहरूको विनियोजन दक्षता कमजोर देखिएकाले त्यसमा सुधार गरी विनियोजन दक्षतामा प्रभावकारिता ल्याउन प्रतिवेदनले सुझाव दिएको देखिन्छ। समग्रमा करिब ६७ प्रतिशत बजेट मात्र खर्च हुनुले प्रदेशहरूमा वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयन क्षमता सुधारको आवश्यकता भने टड्कारो देखिन्छ। प्रदेशहरूमा रहेका जनशक्ति तथा राजनीतिक नेतृत्वसमेतको क्षमता विकास मार्फत यथार्थताको

नजिक हुने गरी खर्च क्षमता विकास मार्फत मात्र सफल सङ्घीय अभ्यास भई राष्ट्रिय दीर्घकालीन लक्ष्य समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको प्राप्तिमा सहायक सिद्ध हुने देखिन्छ।

प्रदेशहरूको वार्षिक खर्चमा आन्तरिक स्रोतको परिचालनको अवस्था हेर्दा नयाँ प्रदेश संरचनामा समेत औसतमा आधाभन्दा बढी हिस्सा आन्तरिक स्रोतको हुनु राम्रै देखिन्छ तर प्रदेशगत रूपमा सुदूरपश्चिम प्रदेश र कर्णाली प्रदेशको औसतभन्दा कम हिस्सा हुनु सुखद होइन। आर्थिक वर्ष २०७९/८० को प्रादेशिक कुल खर्चमा प्रदेशहरूको आन्तरिक स्रोत परिचालनको अवस्थालाई तालिका नं ३ मा देखाइएको छ।

तालिका नं ३

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ र २०७९/८० मा प्रदेशहरूको कुल खर्चमा आन्तरिक स्रोत परिचालनको अवस्था

क्र सं	प्रदेशहरू	कुल खर्चमा आन्तरिक स्रोतको हिस्सा २०७८/७९ प्रतिशतमा	कुल खर्चमा आन्तरिक स्रोतको हिस्सा २०७९/८० प्रतिशतमा
१	कोशी	४५.७९	५३.५८
२	मधेश	५८.०८	५९.६३
३	बागमती	६७.६६	६४.१४
४	गण्डकी	४४.५७	५६.४१
५	लुम्बिनी	४७.७१	५५.५४
६	कर्णाली	३४.४५	४७.३३
७	सुदूरपश्चिम	५३.१२	३८.९९

स्रोत: महालेखा परीक्षकको साठीऔँ २०७९ र एकसङ्घिऔँ प्रतिवेदन (२०८१)

आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा औसतमा औसतमा प्रदेशहरूको आन्तरिक स्रोतको अंश ५१.१८ प्रतिशत रहेको थियो जसमा सबैभन्दा बढी बागमती प्रदेशको योगदान ६७.६६ प्रतिशत र सबैभन्दा कम कर्णाली प्रदेशको ३४.४५ प्रतिशत रहेको थियो। आर्थिक वर्ष २०७९/८०मा औसतमा प्रदेशहरूको आन्तरिक स्रोतको हिस्सा ५३.६६ प्रतिशत रहेको थियो भने सबैभन्दा बढी हिस्सा बागमती प्रदेशको ६४.१४ प्रतिशत र सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशको करिब ३९ प्रतिशत थियो। यसरी समग्रमा प्रदेशहरूको आन्तरिक स्रोतको हिस्सा बढेको देखिए पनि बागमती प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशको आन्तरिक स्रोतको अंश भने घटेको देखिन्छ। बागमती प्रदेशको हकमा कुल आन्तरिक स्रोतको आकारमा भने वृद्धि भएको तर सुदूरपश्चिम प्रदेशको हकमा कुल आन्तरिक स्रोतको आकार नै घटेको पाइन्छ। विशेष परिस्थितिमा आन्तरिक स्रोतको आकार र अंश घटे पनि समग्रमा प्रदेशहरूको आन्तरिक स्रोतको हिस्सा पछिल्ला वर्षमा बढ्नु सकारात्मक नै देखिन्छ। तर थप राजश्वका स्रोतहरू तथा दायरा विस्तार गरी आन्तरिक स्रोत बढाउनु बाहेक राजश्व तथा खर्च गर्ने क्षमता वृद्धिको विकल्प प्रदेशहरूसँग छैन। जनताका बढ्दा माग तथा आकाङ्क्षा पूरा गर्न सङ्घीय सञ्चितकोषको हस्तान्तरण तथा राजश्व बाँडफाँट

मात्रले पूरा गर्न नसक्ने हुँदा प्रादेशिक आन्तरिक स्रोतको पहिचान र परिचालन अत्यावश्यक छ।

प्रदेशहरूको खर्चको उपयोगिता हेर्दा महालेखा परीक्षकको कार्यालयले गर्ने नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतका आधारमा गर्ने लेखापरीक्षणबाट प्रदेशहरूले गर्ने खर्चमा नियमसंगत नदेखिएका बेरुजुको अङ्क र सञ्चित बेरुजु अङ्क समेत बढ्दै गएको देखिन्छ। पछिल्ला दुई आर्थिक वर्षहरू आ.व. २०७८/७९ र २०७९/८०को बेरुजुको अवस्था तालिका नं ४ मा देखाइएको छ:-

तालिका नं ४

प्रदेशहरूको आ.व. २०७८/७९ र आ.व. २०७९/८० को बेरुजुको अवस्था

	आर्थिक वर्ष २०७८/७९ बेरुजु		आर्थिक वर्ष २०७९/८० बेरुजु	
	पेशकीसहित (प्रतिशत)	पेशकीबाहेक (प्रतिशत)	पेशकीसहित (प्रतिशत)	पेशकीबाहेक (प्रतिशत)
कोशी	३.३०	३.१०	२.५०	२.३७
मधेश	२.६९	२.२५	३.८७	२.९३
बागमती	१.३७	०.९२	१.१५	०.९३
गण्डकी	१.२४	१.०१	१.९५	१.६५
लुम्बिनी	२.६२	२.४१	१.९५	१.६०
कर्णाली	४.४३	३.७८	२.५९	१.८८
सुदूरपश्चिम	२.५८	२.३१	०.९५	०.५९
औसत	२.४८	२.१३	२.०५	१.६६

स्रोत: महालेखा परीक्षकको कार्यालय, २०७९ र २०८१

प्रदेशगत रूपमा बेरुजुको अवस्था हेर्दा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा पेशकीसहितको बेरुजु २.४८ प्रतिशत रहेको थियो जसमा सबैभन्दा बढी बेरुजु कर्णाली प्रदेशको ४.४३ प्रतिशत थियो भने सबैभन्दा कम गण्डकी प्रदेशको १.२४ प्रतिशत थियो। पेशकी बाहेकको बेरुजु औसतमा २.१३ प्रतिशत थियो जसमा सबैभन्दा बढी कर्णाली प्रदेशको ३.७८ प्रतिशत र सबैभन्दा कम बागमती प्रदेशको ०.९२ प्रतिशत थियो। आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा पेशकीसहितको औसत बेरुजु २.०५ प्रतिशत रही घटेको देखिन्छ भने सबैभन्दा बढी मधेश प्रदेशमा ३.८७ प्रतिशत र सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशको ०.९५ प्रतिशत रहेको थियो। त्यस्तै पेशकीबाहेकको बेरुजुमा औसत १.६६ प्रतिशत रहेकोमा सबैभन्दा बढी मधेश प्रदेशको २.९३ प्रतिशत तथा सबैभन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशको ०.५९ प्रतिशत थियो। यसरी हेर्दा औसतमा तथा मधेश प्रदेश बाहेकका प्रदेशहरूको बेरुजुको प्रतिशत घटेको देखिन्छ। कुल औसतमा समेत बेरुजु घट्नु सकारात्मक रहे तापनि प्रदेशहरूले गर्ने बजेट खर्चमा कमी आउँदा बेरुजु अंकमा कमी आएको जस्तो देखिन्छ। अत्यावश्यक खर्च (चालू तथा अनिवार्य दायित्व) मात्र खर्च हुँदा बेरुजु कम भएको हुन सक्छ। कुल बेरुजु रकम आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा २७,००९,५१८,००० रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा ३१,५०९,५२०,००० कायम भएको देखिँदा अघिल्लो आर्थिक वर्षसम्मको बेरुजुमा

करिब १७ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। यसरी अघावधिक बेरुजुको भने मात्रा बढीरहेको छ यसका कारण बजेटको आकार तथा खर्चमा भएको सामान्य वृद्धि समेत हुनसक्छ साथै बेरुजु फछ्यौट गर्ने लगायतका कार्यमा उल्लेख्य तदारुकता देखिएको पाइदैन। यसर्थ प्रदेशहरूमा नियमसंगत ढङ्गले खर्च गर्ने तथा आर्थिक अनुशासनको पालनामा समेत सुधार हुन जरुरी देखिन्छ।

वित्तीय सङ्घीयता सबलीकरणलाई राष्ट्रिय योजना आयोगले समेत विशेष महत्व दिएको देखिन्छ। सोही योजना २०८१/८२-२०८५/८६ मा रूपान्तरणकारी रणनीतिको रूपमा यसलाई उल्लेख गरी आन्तरिक स्रोत परिचालन, अन्तरआबद्धता, कुशल स्रोत विनियोजन तथा प्रभावकारी खर्च व्यवस्थापन गरी वित्तीय सङ्घीयता सबलीकरण गर्ने, सशर्त अनुदानको मात्रा घटाउने तथा समानीकरण अनुदान बढाउने, तीनै तहको आर्थिक सबलता र कार्यसम्पादन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य लिएको छ। यसर्थ वित्तीय सङ्घीयता सबलीकरण गरी प्रदेशहरूको उन्नति तथा विकासमा सङ्घीय सरकार समेत जिम्मेवार रूपमा लागेको देखिन्छ। त्यस्तै गरी प्रदेश र स्थानीय तहको उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीय अर्थतन्त्रको सबलीकरण तथा सार्वजनिक स्रोतको कुशलतापूर्वक विनियोजन तथा खर्चको प्रभाकारिता अभिवृद्धिजस्ता रणनीतीहरू योजनाले लिएको छ। समग्रमा योजनामार्फत नेपाल सरकार प्रदेशहरूको आर्थिक वृद्धिमार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई समुन्नत बनाउने तथा वित्तीय सङ्घीयतालाई थप प्रभावकारी बनाउन प्रतिबद्ध भएको देखिन्छ।

निष्कर्ष

प्रादेशिक संरचनाहरू नेपालको सङ्घीयताका आधारस्तम्भ हुन्, तिनको संस्थागत विकास तथा सुदृढीकरणले समग्र नेपालको विकास तथा सेवा प्रवाह एवं सुशासनको जग बसाउँछ। वित्तीय सङ्घीयताले सङ्घीय इकाइहरूको सञ्चालन तथा आर्थिक सामाजिक विकासमा योगदान गर्दछ। प्रादेशिक वित्तीय सङ्घीयताको अवस्था विश्लेषण गर्दा बजेट निर्माण, करारोपण तथा प्रशासनमा तिनको अभ्यास सिकाइ तथा परिमार्जनको अवस्थामा रहेको देखिन्छ। कर तथा अन्य राजश्वका स्रोतहरूमा न्यूनता तथा सङ्घीय हस्तान्तरण तथा अनुदान र राजश्व बाँडफाँटमा अधिक परनिर्भरता देखिन्छ। स्रोत प्रक्षेपणको अवस्था पनि यथार्थबाट परै देखिँदा विनियोजन प्रभावित भइ बजेटको कार्यान्वयन र खर्च गर्ने क्षमतामा समेत नकारात्मक प्रभाव पारेको अवस्था छ। वित्तीय अनुशासनका सन्दर्भमा समेत प्रदेशहरूका नयाँ संरचनाहरूले निकै काम गर्नु पर्ने देखिन्छ। समग्रमा नयाँ सङ्घीय इकाइका रूपमा रहेका प्रदेश संरचनाहरू गरेर सिक्ने प्रकृत्यामा भएका कानुन निर्माण संगठन तथा संरचना निर्माण लगायतको अवस्थामा रहँदा पनि आन्तरिक स्रोतमा कुल खर्चको करिब आधा भन्दा बढी हिस्सा पुन्याउनसक्ने अवस्था सकारात्मक हो। आर्थिक अनुशासन तथा जनशक्ति अभाव एवं क्षमता विकासका अवसरमा न्यूनता रहँदा समेत तिनले प्रदेशहरूको वित्तीय सङ्घीयतालाई सहज रूपमा अभ्यासमा कठिनाइ भएको देखिन्छ। प्रदेशहरूको वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनको अवस्थामा अभ्यास र सिकाइले विस्तारै क्षमता

विकास भई अभ्यस्त हुने अवस्था सिर्जना भए पनि थप क्षमता विकास र विस्तार मार्फत दिगो र भरपर्दो राजस्व संकलन तथा परिचालन पहिलो आवश्यकता हो। स्रोत प्रक्षेपण तथा अनुमान र विनियोजन क्षमतामा सुधारका लागि संघ तथा प्रदेशहरूबीच सहकार्य तथा सहकारिता मार्फत तथ्याङ्कमा आधारित राजस्व प्रक्षेपण र विनियोजन कार्य गरिनु पर्दछ। बजेट खर्च गर्ने क्षमतामा सुधार गरी दुर्लभ स्रोतसाधनको सालबसाली खर्च गरी उच्चतम प्रतिफल प्राप्त गर्न सक्ने अवस्थाको सिर्जनामा प्रदेश राजनीतिक तथा प्रशासनिक संयन्त्रहरूको भूमिका अपेक्षित हुन्छ। साथै बढ्दो बेरजु घटाउने, सम्परीक्षण गर्ने तथा बेरजु फछ्यौँट गरी वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु समेत आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, (२०७४),
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, (२०७६),
- गोपीकृष्ण खनाल (सम्पादक), (२०७८), नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता: अवधारणा र अभ्यास, काठमाण्डौ: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय,
- नेपालको संविधान, (२०७२),
- पूर्णचन्द्र भट्टराई, (२०८०), वित्तीय सङ्घीयता: अभ्यास, अनुभव र कार्यदिशा, (जुद्ध बहादुर गुरुङ लगायत, सम्पादक) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्मारिका, ७६-९५,
- प्रादेशिक आर्थिक सर्वेक्षण, (२०७९ र २०८०), विराटनगर: आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय कोशी प्रदेश,
- प्रादेशिक आर्थिक सर्वेक्षण, (२०८१), विराटनगर: आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय कोशी प्रदेश,
- महालेखा परीक्षकको एकसट्टिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, (२०८१), महालेखा परीक्षकको कार्यालय काठमाण्डौ,
- महालेखा परीक्षकको साठीऔँ प्रतिवेदन, (२०७९), महालेखा परीक्षकको कार्यालय काठमाण्डौ,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, (२०७४), नेपाल सरकार,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका, (२०७६), राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग,
- सोह्रौँ योजना, (२०८१), काठमाण्डौ: राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार,
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, (२०७४)।

विनियोजन कुशलता अभिवृद्धि गर्दै विनियोजन न्याय कायम कसरी गर्ने ? - भिम प्रसाद काफ्ले^१

१. पृष्ठभूमि

डर र स्वार्थले मानिस समूहमा आबद्ध हुन्छ। दुङ्गे युगदेखि परिवार, समाज र राज्य निर्माण पनि डर र स्वार्थका लागि भएको दार्शनिकले कालत गर्छन्। आधुनिक राज्यको निर्माण लोक कल्याणकारी कार्यका लागि भएको हो। लोक कल्याण भन्नु नै मानवीय कल्याण हो। राज्यको निर्माण मानिसबाट मानिसको हितका लागि भएको हो। राज्यका सम्पूर्ण गतिविधिहरू मानवीय हितको लागि हुन्छन्। राज्यको सीमा सरहद भित्र उपलब्ध हुने सबै प्रकारका स्रोत साधनको न्यायोचित वितरण गर्नु लोक कल्याणकारी राज्यको प्रमुख उद्देश्य हो। कुन हदसम्म भएको छ भनेर मापन गर्ने विधिहरू फरक फरक होलान् स्रोत साधनको विनियोजन वैज्ञानिक, वस्तुगत र न्यायसंगत बनाउने कार्य शासकीय जिम्मेवारीमा रहेकाको हो।

नेपालजस्ता अल्पविकसित मुलकहरूमा स्रोत साधनको उपलब्धता सीमित हुन्छ। नागरिकका बहूदा आकांक्षा पुरा गर्न सीमित स्रोत साधनको कुशलतापूर्ण विनियोजन गर्ने कार्य शासकीय कौशलमा निर्भर हुन्छ। विनियोजन कुशलताले मुख्यतया: प्राथमिकतापूर्ण विनियोजन र विनियोजनबाट प्राप्त हुने प्रतिफललाई समेट्दछ। विनियोजन कुशलता मापन गर्ने प्रमुख आधारमा आयोजनाको आर्थिक प्रतिफल जस्तै: लगानी परिपूरण गर्न लाग्ने समय (Payback Period), IRR र NPV हुन। राज्यले गर्ने सबै लगानी विनियोजन कुशलताका आधारमा मात्रै हुनुपर्छ भन्ने बुझाई राख्नु उद्यमशील राज्यको अवधारणामा आधारित हुनु हो। सबै अवस्थामा विनियोजन कुशलता कायम गर्न सकिन्न। राज्यले सबै लगानी आर्थिक प्रतिफलका आधारमा मात्रै गर्न सम्भव पनि हुन्न। नागरिकको हित र कल्याणलाई आत्मसात् गरेर स्रोत परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ।

विनियोजन न्यायले लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणालाई आत्मसात् गरेको हुन्छ। स्रोत साधनको विनियोजनले वितरणात्मक न्याय र पुर्नवितरणलाई आत्मसात् गरेको हुनुपर्छ। मानव अधिकार, मौलिक अधिकार सम्बोधन गर्न, गरिबी न्यूनीकरण गरी असमानता कम गर्ने दिशामा विनियोजन न्याय निर्देशित हुन्छ। एकजना अनुभवी पूर्व प्रशासकले मध्यपहाडी लोकमार्गको पूर्व-पश्चिम यात्रा र कर्णाली राजमार्गको यात्रा गरेपश्चात् मध्यपहाडी लोकमार्गले आर्थिक प्रतिफल लगानी अनुरूप दिन नसकेको र कर्णाली राजमार्गले लगानीको प्रतिफल छिटै दिने अनुभूति सहितको अनुभव सुनाउनु भएको थियो। उहाँले यात्रामा मध्यपहाडी लोकमार्गमा चहलपहल कम र कर्णाली राजमार्गमा बढी देखेको अनुभूति सहितको अनुभव सुनाए पश्चात् यो आलेख लेख्ने मन लागेको हो।

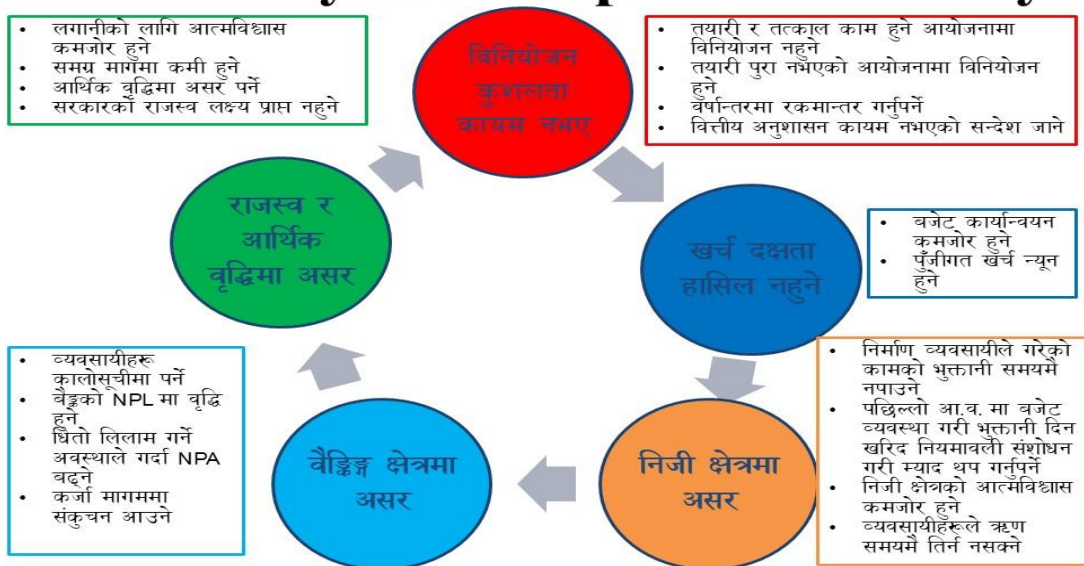
^१ लेखक भिम प्रसाद काफ्ले अर्थ मन्त्रालयमा उपसचिव हुनुहुन्छ।

विनियोजन न्यायले कालिकोट र काठमाडौंका नागरिकका आधारभूत आवश्यकता पुरा गरी असमानता कम गर्ने गरी विनियोजन गर्ने ध्येय राखेको हुन्छ भने विनियोजन कुशलताले आर्थिक प्रतिफल र प्राथमिकताका विषय समेटेको हुन्छ। कर्णाली राजमार्ग राज्यको प्राथमिकतामा किन परेन र मध्यपहाडी लोकमार्ग किन पर्यो र लगानी भयो भन्ने विषयले हाम्रो स्रोत विनियोजनको शासकीय कौशल देखाउँदछ। २०६४ को मधेश आन्दोलनले महेन्द्र राजमार्गको वैकल्पिक बाटोको आवश्यकता महसुस गराएको थियो। यसलाई २०६५ मा कोशी नदीमा आएको बाढीले थप बल पुऱ्याउने काम गर्यो। आर्थिक प्रतिफल भन्दा पनि आवश्यकताका आधारमा स्रोत साधन विनियोजनको प्राथमिकतामा कर्णाली राजमार्ग भन्दा पनि मध्यपहाडी लोकमार्गले प्राप्त गर्यो।

हाम्रो मुलुकमा आर्थिक गतिविधिहरू उत्तर-दक्षिण जोडिएर हुने गरेको बसाइँसराइको प्रवृत्तिले पुष्टि गर्छ। ताप्लेजुडदेखि दार्चुलासम्म उत्तर-दक्षिण आर्थिक एवं सामाजिक सांस्कृतिक सम्बन्ध भएको हाम्रो भुगोल र बसोबास छ। यस्तो वास्तविकतालाई आत्मसात गरेर आयोजना छनोट र कार्यान्वयन गरी विकासको भौगोलिक असमानता कम गर्न एवं विनियोजन कुशलता हासिल हुने गरी स्रोत साधन परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ।

पञ्चायतकालमा सन्तुलित विकासको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न पाँच वटा विकास क्षेत्र, चौध वटा अञ्चलको रूपमा राजनीतिक र प्रशासनिक वर्गीकरण गरिएको हो। प्रजातन्त्रको पुनस्थापना पश्चात आर्थिक वर्ष २०४८/४९ देखि २०७३/७४ सम्मको जिल्लागत बजेट विनियोजनको तथ्याङ्क केलाउने हो भने हामीले स्रोत साधन विनियोजन कुशलता र विनियोजन न्याय हासिल भए नभएको स्पष्ट हुने देखिन्छ। विगतमा भएका कमी कमजोरी शासकीय प्रणाली परिवर्तन हुँदा पनि अपेक्षित सुधार हुन नसकि नेपाल अझै पनि एक गरिब मुलुकको रूपमा रहेको छ। मुलुक नै गरिबीको दुष्चक्रमा फसेको देखिन्छ। विनियोजन कुशलता कायम गर्दै विनियोजन न्यायको मार्ग पहिल्याउन नसक्दा नेपालको अर्थतन्त्र दुष्चक्रमा रहेको छ। जुन देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ।

Vicious Cycle of Nepalese Economy



स्रोत: Presentation on Importance of Revenue Administration for “NEC’ Workshop on UN Framework on International Tax Cooperation” - Bhim Prasad Kafle

सङ्घीय शासन प्रणालीले अधिकार र स्रोत साधनमा पहुँच अभिवृद्धि गर्ने विश्वास गरिन्छ। के नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेपश्चात स्रोत साधनको विनियोजन र हस्तान्तरण विनियोजन न्याय कायम हुने गरी भएको छ त? भएको छ भने कुन हदसम्म भएको छ? विनियोजन कुशलता र न्याय कायम गर्न गरिएका संवैधानिक कानूनी र संस्थागत प्रबन्धको प्रभावकारिताको अवस्था कस्तो छ? थप प्रभावकारी बनाउन अपनाउनुपर्ने रणनीतिहरू के के हुन् ? पहिचान गरी कार्यान्वयन गर्न ढिलो भएको नागरिकको घट्टो जनविश्वासले संकेत गरेको छ।

विनियोजन कुशलता कायम गर्दै विनियोजन न्याय हासिल गर्नुपर्छ। विनियोजन न्यायले वितरणात्मक न्याय र पुनःवितरणात्मक न्यायलाई समेट्दछ।

२. विनियोजन कुशलता कायम गर्न गर्नु पर्ने प्रमुख कार्यहरू

क. आयोजनाको प्राथमिकीकरण गरी आयोजना बैङ्क तयार गर्ने: आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा १७, नियमावली २०७७ को नियम २६ मा तीन तहमा नै आयोजना बैङ्क सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। ऐ, ऐनको दफा ६, नियमावली २०७७ को नियम ११ मा आर्थिक अनुशासन, कार्यान्वयन क्षमता, विनियोजन कुशलता र समष्टिगत स्थायित्व कायम हुने गरी मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने व्यवस्था गरेको छ। लेखा उत्तरदायी अधिकृतले आयोजना बैङ्क र मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई ध्यानमा राखी आयोजना/कार्यक्रम र सो अन्तर्गतका क्रियाकलापहरू सो का लागि निर्धारित खर्च मापदण्डका आधारमा अनुमानित

लागत तथा त्यस्तो लागत व्यहोरिने स्रोत निर्धारण गर्ने व्यवस्था ऐनको दफा ९ मा गरिएको छ ।

ख. आयोजना बैङ्कमा परेका आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन गर्ने: आयोजना बैङ्कका आयोजनाहरूमा बजेट विनियोजन गरेर विनियोजन कुशलता हासिल गर्न सकिन्छ । यसरी विनियोजन कुशलता कायम गर्दै विनियोजन न्यायको गन्तव्य हासिल गर्नु पर्ने हुन्छ ।

३. विनियोजन न्यायका लागि भएका प्रयासहरू

- क. सङ्घीय शासन प्रणालीको अवलम्बन गरी संविधानबाट राजस्व अधिकार र खर्च जिम्मेवारी प्रदेश र स्थानीय तहमा शासकीय अधिकारको बाँडफाँट गरिएको,
- ख. खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमता पहिचान गरी वित्तीय अन्तर कम गर्न वित्तीय हस्तान्तरणको संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था गरी कार्यान्वयन गरिएको,
- ग. वित्तीय हस्तान्तरणबाट समेत खर्चको आवश्यकता पुरा नहुने अवस्थामा घाटा बजेट कार्यान्वयन गर्न संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था भएको प्रदेश र स्थानीय तहको ऋण परिचालन गर्ने अधिकार कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र तयार गर्ने कार्य भईरहेको छ । नगर विकास कोषबाट परिचालन हुने ऋण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट सिफारिस भएको ऋणको सीमा भित्र कायम गर्ने कार्य हुनु पर्ने ।

४. विनियोजन न्याय विगत र वर्तमान

हामीले अनुमान गर्न सक्छौं हाम्रो जस्तो शासकीय चेतना भएको मुलुकमा विगतमा विनियोजन न्याय कसरी कायम गर्न सक्यौं होला? पञ्चायत कालमा ५ वटा विकास क्षेत्र १४ अञ्चल ७५ जिल्लाको अवधारणा सन्तुलित विकासका लागि भएको हो । सन्तुलित विकास विनियोजन न्याय कायम गरेर गर्न सकिन्छ । देशको सबै भूगोलमा पुर्वाधारको विकास, सामाजिक आर्थिक विकास र सन्तुलित विकासको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न विकास क्षेत्र, अञ्चल र जिल्ला अनि गाउँ विकास समितिको संरचना निर्धारण भएको हो ।

बहुदल आईसकेपछि पञ्चायतकालमा निर्धारण भएको संरचना बमोजिम नै स्रोत परिचालन गरियो । यसरी स्रोत परिचालन के विनियोजन न्याय कायम हुने गरी भयो होला त? यसका लागि आर्थिक वर्ष २०४८/४९ देखि आर्थिक वर्ष २०७३/७४ सम्मको जिल्लागत बजेट विनियोजन र खर्चको तथ्याङ्क केलाउने हो भने छर्लङ्ग हुने देखिन्छ । जिल्ला विकास समिति र गाउँ विकास समितिबाट परिचालन हुने स्रोतको आकार बढाउँदै लगिएको थियो । विकेन्द्रीकरण गरी अधिकार नागरिकको नजिक पुऱ्याउन स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र नियमावली मार्फत केही हद सम्मको राजस्व र खर्च अधिकार जिल्ला

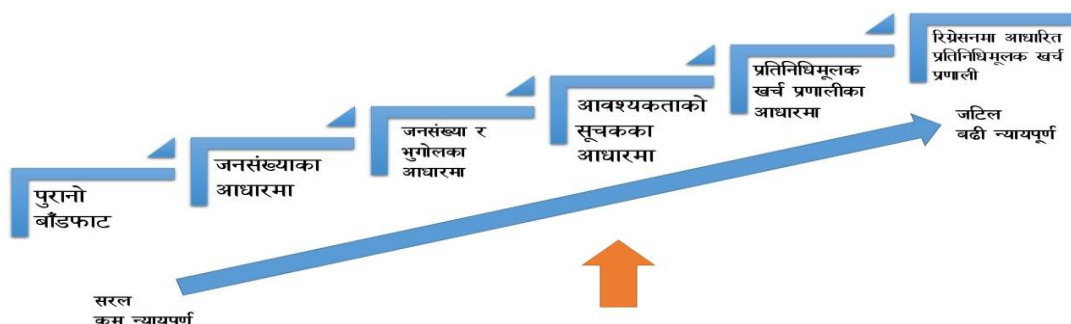
तहबाट समेत अभ्यास गर्ने कार्यको थालनी गरिएको थियो।

कर्णाली अञ्चलको गरिबी र विकासको पछ्यौटेपनलाई सम्बोधन गर्न केही समय कर्णाली अञ्चलमा विनियोजित बजेट आर्थिक वर्ष सकिए पनि कार्तिक मसान्तसम्म फ्रिज नहुने नीति समेत अबलम्बन गरिएको थियो।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा नागरिकले नजिकको शासकीय इकाईबाट शासकीय कार्य सेवा प्राप्त गर्दछ। सङ्घीय शासन प्रणालीको अबलम्बन गरे पश्चातको विनियोजन न्यायको लागि भएका प्रयासहरू:

- अ. **अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण र प्राकृतिक स्रोतको प्रतिफल वितरण न्यायोचित बनाउन:**
संविधानमा नै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरी खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था हुनु।
- आ. **राजस्व र स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी व्यवस्था संविधानमै गरेको:-** नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरणको व्यवस्था मिलाउने, प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताका आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने, र राजस्व बाँडफाँट सम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको संभाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नु पर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितीकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नुपर्ने विषयमा ध्यान दिनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।
- इ. **संवैधानिक व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न:** अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, नियमावली २०७७, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७, समपुरक अनुदान र विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, आयोजना वर्गीकरण मापदण्ड लगायतका कानूनी व्यवस्था गरी स्रोत साधनको विनियोजन र हस्तान्तरणलाई थप व्यवस्थित गर्ने प्रयास भएको छ।
- ई. **राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले** राजस्वको हिस्सा निर्धारण, समानीकरण अनुदानको रकम सिफारिस सूचकका आधारमा न्यूनतम, सुत्रमा आधारित र कार्यसम्पादनमा आधारित गरेर न्यूनतम अनुदानले स्रोतको सुनिश्चितता कायम गर्ने, सुत्रमा आधारितबाट विनियोजन न्याय कायम

गर्ने र कार्यसम्पादनमा आधारितबाट कार्यसम्पादन प्रोत्साहन गर्ने दिशामा निर्देशित भएको देखिन्छ। प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त प्रतिफल बाँडफाँट सूचकमा आधारित बनाउँदै वैज्ञानिक र वस्तुपरक बनाउने प्रयास भएको छ। सशर्त समपूरक र विशेष अनुदान भने विनियोजन न्याय कायम हुने दिशामा निर्देशित भएको भन्न सकिने अवस्था छैन। विनियोजन न्याय कायम गर्न वित्तीय हस्तान्तरण देहायबमोजिमको मार्गचित्र बमोजिम सुधार गर्दै जानुपर्ने हुन्छ।



स्रोत: खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमता सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०१९ को प्रस्तुति

५. विनियोजन कुशलता र न्यायका लागि गर्नु पर्ने कार्य:

क. खर्चको आवश्यकता पहिचान गर्नु पर्ने: यसका लागि

अ. कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनको थप विस्तृतीकरण गरी तहगत जिम्मेवारी स्पष्ट गर्नु पर्ने।

आ. सङ्घीय सरकारका मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायले राष्ट्रिय मापदण्ड निर्माण गर्नु पर्ने

ख. राजस्वको क्षमता पहिचान र असुलीमा सुधार गर्नु पर्ने:

अ. राजस्व अधिकारको बुझाईमा एकरूपता कायम गर्नु पर्ने (जस्तै घरबहाल कर),

आ. तीन तहका सरकारको राजस्व क्षमता पहिचान गर्नु पर्ने,

इ. राजस्व असुलीमा गर्नुपर्ने सुधारका कार्यहरू समन्वयात्मक रूपमा दोहोर नपर्ने गरी गर्नु पर्ने,

ई. प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व प्रशासनको व्यवसायिकता अभिवृद्धि गर्नु पर्ने।

ग. आयोजना बैक तीनै तहमा Segregated and Integrated, assurance of non-duplication.

घ. तीनै तह ७६१ वटा सरकारको मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माण गर्नु पर्ने

ङ. आवधिक योजना मध्यमकालीन खर्च संरचना र सबै तहका वार्षिक बजेटबीच संगति कायम गर्न आवधिक योजना निर्माण गर्दा निर्धारित लक्ष्य, उद्देश्य रणनीति र कार्यनीति बमोजिमका क्रियाकलाप र क्रियाकलाप कार्यान्वयन गर्ने तह निकाय अनुमानित रकम समेत एकिन हुने गरी

योजना निर्माण गर्ने र सोही बमोजिम मध्यमकालीन खर्च संरचना र बजेट निर्माण गर्ने गरी एकीकृत प्रणाली निर्माण गर्नु पर्ने।

च. विनियोजन कुशलता र न्याय कायम गर्ने सक्ने क्षमता भएको **जनशक्ति विकास गर्नुपर्ने**: समाज अनुरूपको नेतृत्व प्राप्त हुन्छ भन्ने भनाई जस्तै शासकीय कुशलता शासकीय कार्यमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता दक्षता र सीपमा निर्भर हुन्छ। यसका लागि शिक्षा प्रणाली र सिकाईको गुणस्तर, सकारात्मक आलोचनात्मक चेत भएको जनशक्ति विकास गर्ने। आत्मकेन्द्रीत स्रोत विनियोजन हुने अवस्था नआउने गरी स्वार्थको द्वन्द्व नहुने गरी विनियोजन गर्ने मापदण्ड ऐन र नियमावलीको व्यवस्था बमोजिमको मापदण्ड तीनै तहमा निर्माण र कार्यान्वयन गर्नु पर्ने।

छ. **खर्च मापदण्ड तोक्नु पर्ने**: संविधानले खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताका आधारमा अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण गर्ने मार्गदर्शन गरेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा १० मा बजेट प्रस्ताव गर्दा तोकिएको खर्चको मापदण्ड (नम्स) अनुसार गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। ऐ, नियमावली २०७७ को नियम १९ मा अर्थ मन्त्रालयले बजेट विनियोजन गर्दा खर्च गर्ने मापदण्ड समेत बनाउनुपर्ने व्यवस्था छ। ऐ, ऐनको दफा २४ मा अर्थ मन्त्रालयले सार्वजनिक खर्चमा एकरूपता कायम गर्न खर्चको मापदण्ड तोक्नुपर्ने व्यवस्था समेत गरेको छ। उल्लेखित व्यवस्था प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नु पर्ने।

६. निष्कर्ष:

विनियोजन कुशलता विनियोजन न्याय हासिल गर्ने र अर्थतन्त्र चलायमान गर्ने माध्यम हो भने विनियोजन न्याय लोक कल्याणकारी राज्यको गन्तव्य हो। विनियोजन कुशलता कायम गर्दै सीमित स्रोत परिचालन गरेर विनियोजन न्याय हासिल गर्ने दिशामा स्रोत साधन परिचालन गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। समानीकरण अनुदान, राजस्व बाँडफाँट र प्राकृतिक स्रोतको प्रतिफल बाँडफाँट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट स्वतन्त्र र निष्पक्ष तवरले हुने भएकोले विनियोजन न्याय कायम हुने गरी भएको देखिन्छ भने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान, विशेष अनुदान र विकास निर्माणमा विनियोजन हुने पुँजीगत खर्च एवं अन्य स्रोत साधनको विनियोजन कुशलतापूर्वक गर्न सकेको देखिँदैन। खर्च मापदण्ड निर्धारण गर्ने मापदण्डको आधारमा तीनै तहको खर्चको आवश्यकता पहिचान र राजस्वको क्षमता एकिन गरी वित्तीय अन्तर मापन गरी राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण गरी सो प्राप्त गर्न सक्ने गरी भौगोलिक सन्तुलन कायम गर्दै वित्तीय अन्तरमा कमी ल्याउने दिशामा स्रोत साधन परिचालन गर्नु पर्ने देखिन्छ। यसका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको क्षमता विकास, राष्ट्रिय तथ्याङ्क प्रणाली सुदृढीकरण गरी एकीकृत र खण्डीकृत अभिलेख राख्ने, विषयगत केन्द्रीय निकाय र मन्त्रालयले राष्ट्रिय मापदण्ड निर्धारण गर्ने र सोका आधारमा स्रोत साधन विनियोजन र हस्तान्तरण गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान,
- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४,
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४,
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, नियमावली २०७७,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७,
- आयोजना वर्गीकरण मापदण्ड, २०८०
- समपुरक अनुदान र विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि।

शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान वितरणको अभ्यास र प्रवृत्ति - डा. नारायण बाँस्कोटा र प्रियंका श्रेष्ठ

१. परिचय

नेपालको शिक्षा सम्बन्धी कानूनमा सामुदायिक विद्यालयलाई प्रदान गरिने अनुदान सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ मुख्यतः अनिवार्य तथा निशुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, २०७५ अनुसार विद्यालय तथा विद्यार्थी सङ्ख्या र विद्यार्थीले प्राप्त गरेको नतिजाका आधारमा नेपाल सरकारले स्थानीय तह माफत सशर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्छ। त्यस्तै गरी, शिक्षा नियमावली, २०५९ को नियम १६४(२) अनुसार विद्यालयमा रहेका विद्यार्थी सङ्ख्या, शिक्षक सङ्ख्या, परीक्षाको परिणाम र विद्यालयको आर्थिक अवस्थाको आधारमा विद्यालयलाई अनुदान वितरण गर्नुपर्छ। यसरी नेपालको प्रचलित कानूनको विश्लेषण गर्दा सामुदायिक विद्यालयलाई अनुदान उपलब्ध गराउंदा मुख्यतः विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा शिक्षक दरबन्दी निर्धारण गरी सो अनुसारको शिक्षक सङ्ख्यालाई आधार मान्नु पर्ने देखिन्छ। तर विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा शिक्षक दरबन्दी निर्धारण गर्ने सम्बन्धमा कुनै पनि कानूनी व्यवस्था माफत शिक्षक विद्यार्थी अनुपात तोकिएको छैन।

शिक्षा नियमावलीको नियम ७७(१) ले सामान्यतया प्रति कक्षा विद्यार्थी सङ्ख्या उपत्यकामा ५०; तराईमा ४५ र पहाडमा ४० हुने व्यवस्था गरेको छ भने मूलतः कक्षाको आधारमा शिक्षक दरबन्दी निर्धारण गर्ने अभ्यास प्रचलनमा छ।

यो अध्ययनमा स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको प्रवृत्तिको विश्लेषण गर्नुका साथै शिक्षा क्षेत्रको अनुदानको राष्ट्रिय नीति तथा प्राथमिकतासँगको सम्बन्ध विश्लेषण गरिएको छ। यो अध्ययनले एक निश्चित समयवधीमा भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान वितरणको अभ्यास माथि प्रकाश पार्ने भएकाले अनुदान वितरण सम्बन्धी अभ्यासमा यथोचित सुधार गर्न आवश्यक पृष्ठपोषकको रूपमा योगदान पुऱ्याउने अपेक्षा गरिएको छ।

अध्ययनमा मुख्यतः विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा विनियोजन भएको शिक्षा क्षेत्रको अनुदान र सार्वजनिक विद्यालयका शिक्षक सङ्ख्या र अध्ययनरत विद्यार्थी सङ्ख्याको विश्लेषण गरिएको छ।

अध्ययनलाई अझ परिष्कृत र यथार्थपरक बनाउन नमुना (sample) को रूपमा केही स्थानीय तह र ति अन्तर्गतका विद्यालयहरू लिई स्थानीय तह र विद्यालयले के कसरी स्रोत परिचालन गरिरहेका छन् भन्ने बारेमा जानकारी लिन सम्बन्धित अधिकारी सँग छलफल गरी तिनीहरूले गरेको शिक्षा क्षेत्रको स्रोत परिचालनको समेत विश्लेषण गरिएको छ। नेपालको प्रचलित कानूनले सशर्त अनुदान नेपाल सरकारको प्राथमिकताको क्षेत्रमा आफ्नो नीति कार्यन्वयन गर्न सङ्घीय सरकारले उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था गरेकाले यस अध्ययनमा सरकारको शिक्षा क्षेत्रको नीतिगत प्राथमिकता र स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको बजेट विनियोजन बीचको तादात्म्यता समेत विश्लेषण गरिएको छ।

विश्लेषणमा प्रयोग भएको आ. व. २०७६/७७ देखि २०७९/८० सम्मको स्थानीय तहलाई वितरण गरिएको शिक्षा क्षेत्रको अनुदान SuTRA (Subnational Treasury Regulatory Application) प्रणालीबाट लिइएको छ, भने शिक्षा सम्बन्धि तथ्यांक (विद्यार्थी सङ्ख्या र शिक्षक सङ्ख्या) नेपाल सरकार शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयको शिक्षा, मानव स्रोत विकास केन्द्रको शैक्षिक वर्ष २०७६ देखि २०७९ सम्मको प्रकाशन (Flash report) बाट लिइएको छ।

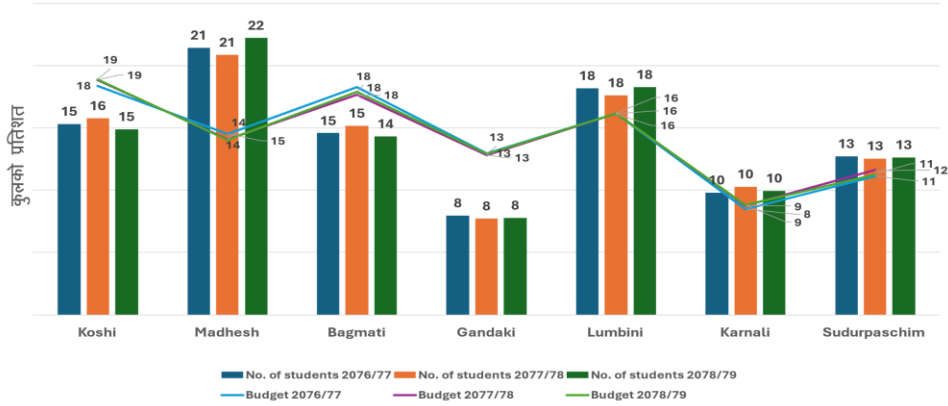
उपलब्ध हुनसक्ने परिमाणात्मक र गुणात्मक तथ्यांकको प्रयोग गरिएको र विद्यालय स्तर सम्मको स्रोत परिचालनको प्रचलित अभ्यासको समेत अध्ययन गरी विश्लेषण गरिएकाले यो अध्ययनको निष्कर्ष र सुझाव शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वितरण सम्बन्धी नीति परिष्कृत गर्न सहयोगी हुन सक्छ।

२. प्रदेशगत विद्यार्थी सङ्ख्या र स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको अनुदानको वितरण

अध्ययन अवधिको प्रदेशगत अनुदान (आ. व. २०७६/७७ देखि २०७८/७९ सम्म स्थानीय तहमा वितरण भएको र आ. व. २०७९/८० मा वितरण गर्न बजेटको रूपमा छुट्याएको शिक्षा क्षेत्रको अनुदान) र सामुदायिक विद्यालयमा अध्ययनरत विद्यार्थी सङ्ख्याको प्रतिशत रेखाचित्र १ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

उक्त अवधिमा अनुदान वितरण र विद्यार्थी सङ्ख्याको सम्बन्ध विश्लेषण गर्दा कोशी, बागमती र गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहमा विद्यार्थी सङ्ख्याको तुलनामा अधिक बजेट अनुदान वितरण भएको छ भने अन्य चार प्रदेशका स्थानीय तहमा विद्यार्थी सङ्ख्याको तुलनामा कम अनुदान वितरण भएको छ। विद्यार्थी सङ्ख्याको हिस्सा र अनुदान वितरणबीच सबै भन्दा धेरै फरक मधेशमा र गण्डकीमा छ। जस्तै, मधेशमा कुल विद्यार्थी सङ्ख्याको २१ देखि २२ प्रतिशत रहेको भएता पनि यस प्रदेशका स्थानीय तहमा कुल अनुदानको करिब १४% मात्र वितरण भएको छ भने गण्डकीमा ठिक विपरित कुल विद्यार्थी सङ्ख्याको ८% मात्र विद्यार्थी रहेको भएता पनि कुल अनुदानको १३% वितरण भएको छ। त्यस्तैगरी, कोशी प्रदेशमा कुल विद्यार्थी सङ्ख्याको १५ देखि १६ प्रतिशत मात्र विद्यार्थी रहेकोमा स्थानीय तहमा वितरण भएको अनुदानको हिस्सा भने १८ देखि १९ प्रतिशत र बागमतीमा कुल विद्यार्थी सङ्ख्याको १४ देखि १५ प्रतिशत हिस्सा रहेकोमा अनुदानको हिस्सा भने १८ देखि १९ प्रतिशत छ। उक्त अवधिमा तुलनात्मक रूपमा दुर्गम क्षेत्र भैकन पनि कर्णाली प्रदेशमा विद्यार्थी सङ्ख्याको हिस्साको तुलनामा यस प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको अनुदानको हिस्सा कम छ। कर्णालीमा कुल विद्यार्थी सङ्ख्याको १० प्रतिशत हिस्सा रहेको भएतापनि अनुदानको भने ८ देखि ९ प्रतिशत मात्र वितरण भएको छ। उक्त तथ्यले स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान समन्यायिक वितरण नभएको मात्र होइन भौगोलिक कारणले हुने महँगो सूचकांकमा समेत ध्यान नदिएको तर्फ संकेत गरेको छ।

रेखाचित्र १: प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको अनुदान प्रतिशत र विद्यार्थी सङ्ख्या (ECED देखि कक्षा १२) को प्रतिशत (आ. व. २०७६/७७ -२०७८/७९)



स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको Flash report र SuTRA प्रणालीबाट गणना गरिएको

अध्ययन अवधिमा शिक्षा क्षेत्रको न्यूनतम अनुदान आर्थिक वर्ष २०७७/७८मा नार्पाभूमि गाउँपालिकालाई रु. ७१ लाख (विद्यार्थी सङ्ख्या १० जना) र अधिकतम अनुदान आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा पोखरा महानगरपालिकालाई रु. १ अर्ब ३६ करोड ४५ लाख (विद्यार्थी सङ्ख्या ४८०५२ जना) वितरण भएको पाइन्छ। उक्त अवधिमा सबैभन्दा बढी विद्यार्थी सङ्ख्या शैक्षिक वर्ष २०७७ मा काठमाडौँ महानगरपालिकामा ७३,१०० जना थिए। अध्ययन अवधिमा मधेश प्रदेशको जनक नन्दिनी गाउँपालिकाले प्रति विद्यार्थी औसत वार्षिक रु. ४,४६६ देखि गण्डकी प्रदेशको मनाङ दिछ्याङ गाउँपालिकाले प्रति विद्यार्थी वार्षिक रु. ९,७७,७२९ सम्म अनुदान प्राप्त गरेका छन्। उक्त तथ्यले स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको अनुदान न्यायोचित वितरण नभएको यस अघिको निष्कर्षलाई थप पुष्टि गरेको छ।

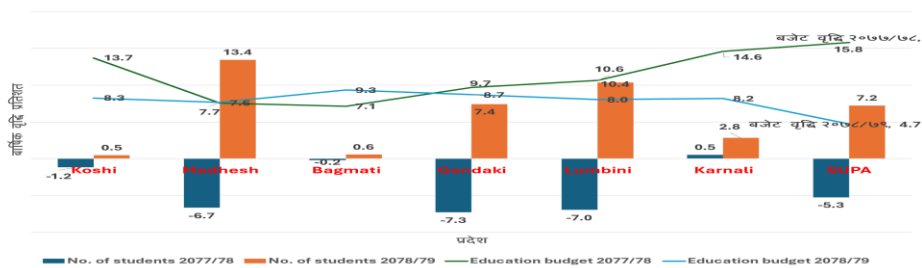
३. प्रदेशगत विद्यार्थी सङ्ख्या र शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वृद्धि

शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वितरण विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा भए नभएको स्पष्ट हुन प्रदेशका विद्यार्थी सङ्ख्या र अनुदानको वृद्धिदरको समेत विश्लेषण गरिएको थियो। शैक्षिक वर्ष २०७६ लाई आधार मानि त्यस पछिका वर्षमा भएको सामुदायिक विद्यालयमा अध्ययन गर्ने विद्यार्थी सङ्ख्या र प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको अनुदानको प्रदेशगत वृद्धिदर रेखाचित्र २ मा प्रस्तुत गरिएको छ। रेखाचित्रमा देखाए अनुसार शैक्षिक वर्ष २०७७ मा कर्णाली प्रदेशमा मात्र सामुदायिक विद्यालयका विद्यार्थी सङ्ख्या बढेका छन् भने अन्य छ वटा प्रदेशमा अघिल्लो वर्ष भन्दा घटेका छन्। तर आ.व.

२०७७/७८ मा अघिल्लो वर्षको अनुदानको तुलनामा सबै प्रदेशका स्थानीय तहमा अनुदान उल्लेख्य वृद्धि भएको छ। शैक्षिक वर्ष २०७८ मा भने सबै प्रदेशमा विद्यार्थी सङ्ख्या बढेको छ। अनुदानको हकमा आ.व. २०७८/७९ मा सबैभन्दा धेरै बागमती र गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहमा करिब ९% र सबै भन्दा कम सुदूरपश्चिम प्रदेशका स्थानीय तहमा करिब ५% ले शिक्षाको अनुदान वृद्धि भएको छ भने अन्य चार प्रदेशका स्थानीय तहमा करिब ८% ले वृद्धि भएको छ। सोहि वर्ष प्रदेशगत रूपमा सामुदायिक विद्यालयमा अध्ययन गर्ने विद्यार्थी सङ्ख्या भने बागमती र कर्णालीमा नगन्य वृद्धि भए बाहेक अन्य सबै प्रदेशमा उल्लेख्य दरमा बढेको छ। तर अनुदानको वृद्धिदर अघिल्लो वर्ष भन्दा कम छ अर्थात् अधिकांश प्रदेशको विद्यार्थी सङ्ख्याको वृद्धि र ति प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको वृद्धि बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध छैन।

उदाहरणका लागि, कोशी प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या १.२% ले घटेका छन् भने अनुदान १३.७% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी सङ्ख्या ०.५% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ८.३% ले बढेको छ। मधेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ६.७% ले घटेका छन् भने अनुदान ७.६% ले बढेको छ, २०७८ मा

रेखाचित्र २: प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको अनुदानको वृद्धि प्रतिशत र विद्यार्थी सङ्ख्या (ECED देखि कक्षा १२) को वृद्धि प्रतिशत (आ. व. २०७६/७७ -२०७८/७९)



स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको Flash report र SuTRA प्रणालीबाट गणना गरिएको

विद्यार्थी सङ्ख्या १३.४% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ७.७% ले बढेको छ। बागमती प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ०.२% ले घटेका छन् भने अनुदान ७.१% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी सङ्ख्या ०.६% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ९.३% ले बढेको छ। गण्डकी प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ७.३% ले घटेका छन् भने अनुदान ९.७% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी सङ्ख्या ७.४% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ८.७% ले बढेको छ। लुम्बिनी प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ७% ले घटेका छन् भने अनुदान १०.६% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी

सङ्ख्या १०.४% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ८% ले बढेको छ। कर्णाली प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ०.५% ले बढेका छन् भने अनुदान १४.६% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी सङ्ख्या २.८% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ८.२% ले बढेको छ। सुदूरपश्चिम प्रदेशमा शैक्षिक वर्ष २०७७ मा अघिल्लो वर्षको तुलनामा विद्यार्थी सङ्ख्या ५.३% ले घटेका छन् भने अनुदान १५.८% ले बढेको छ, २०७८ मा विद्यार्थी सङ्ख्या ७.२% ले बढेको अवस्थामा अनुदान ४.७% ले बढेको छ। कोभिड-१९ का कारणले शैक्षिक वर्ष २०७७ मा विद्यार्थी सङ्ख्या घटेको हुन सक्छ तर विद्यार्थी सङ्ख्या र अनुदानको वृद्धि बिचको फासला बढी छ।

उक्त तथ्यले स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान र विद्यार्थी सङ्ख्याबीच तादात्म्यता नभएको निष्कर्षलाई थप पुष्टि गरेको छ। जसलाई तालिका १ मा दिइएको तथ्यांकले पनि यो निष्कर्षलाई थप बल प्रदान गरेको छ। तालिकामा देखाए अनुसार अध्ययन अवधिका सबै वर्षमा सबैभन्दा कम विद्यार्थी सङ्ख्या गण्डकी प्रदेशमा छन तर सबैभन्दा कम अनुदान कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको छ। त्यस्तैगरी, सबैभन्दा अधिक विद्यार्थी सङ्ख्या मधेश प्रदेशमा छन् तर सबैभन्दा अधिक अनुदान कोशी प्रदेशका स्थानीय तहले प्राप्त गरेका छन्। तसर्थ स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा वितरण भएको छ भन्न सकिँदैन।

तालिका १: शिक्षा क्षेत्रको न्यूनतम र अधिकतम प्रदेशगत सशर्त अनुदान र विद्यार्थी सङ्ख्या

आ.ब.	न्यूनतम				अधिकतम			
	प्रदेश	रकम	प्रदेश	संख्या	प्रदेश	रकम	प्रदेश	संख्या
२०७६/७७	कर्णाली	८८३	गण्डकी	४.४६	कोशी	१९४९	मधेश	१२
२०७७/७८	कर्णाली	१०३२	गण्डकी	४.१३	कोशी	२२१८	मधेश	११.२
२०७८/७९	कर्णाली	१११७	गण्डकी	४.४४	कोशी	२३९९	मधेश	१२.७
२०७९/८०	कर्णाली	११४६	गण्डकी	-	कोशी	२२७५	मधेश	-

स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको Flash report र SuTRA प्रणालीबाट गणना गरिएको

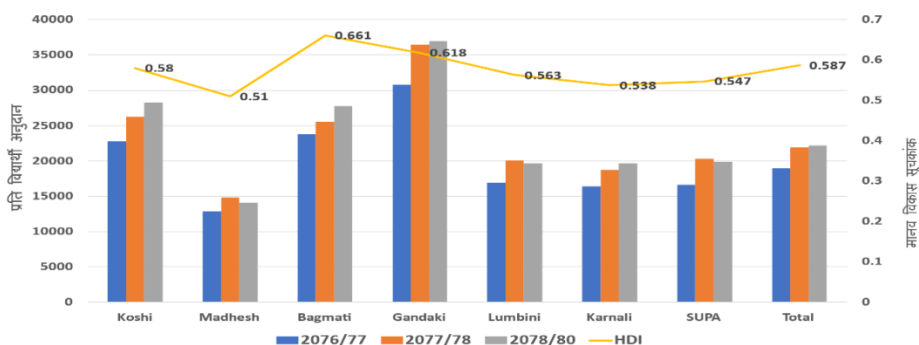
४. शिक्षा क्षेत्रको अनुदानको न्यायोचित वितरणको अवस्था

नेपालको संविधान र अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले सङ्घीय सरकारले विकासको अवस्थालाई मध्यनजर गरी सकेसम्म न्यायोचित अनुदान वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। मानव विकास सूचकांकले आर्थिक एवम् सामाजिक (शिक्षा र स्वास्थ्य) विकासको प्रतिबिम्बित गर्ने भएकाले

विकासको अवस्थाको चित्रण गर्दछ। तसर्थ, यस अध्ययनमा अनुदानको न्यायोचित वितरण भए नभएको निक्कै गर्नु मानव विकास सूचकांक र सशर्त अनुदानबीचको सम्बन्धको समेत विश्लेषण गरिएको छ। रेखाचित्रमा देखाए अनुसार प्रदेशको मानव विकास सूचकांकसँग जोडेर हेर्दा जुन प्रदेशको मानव विकास सूचकांक कमजोर छ त्यस प्रदेशका स्थानीय तहमा प्रति विद्यार्थी अनुदान पनि कम वितरण भएको पाइन्छ। जस्तै, मधेशमा मानव विकास सूचकांक सबैभन्दा कमजोर छ त्यहि प्रदेशमा सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान छ। त्यस्तैगरी, मधेश पछि कर्णालीमा सबैभन्दा कमजोर मानव विकास सूचकांक छ र यो प्रदेशमा प्रति विद्यार्थी अनुदान पनि मधेश प्रदेश पछि अन्य पाँच प्रदेश भन्दा कम छ।

रेखाचित्र ३ मा प्रस्तुत आ.व. २०७६/७७ देखि २०७८/७९ सम्म विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको प्रति विद्यार्थी अनुदान र मानव विकास प्रतिवेदन २०२० अनुसारको प्रदेशको

रेखाचित्र ३: प्रदेशका स्थानीय तहमा प्रति विद्यार्थी अनुदान र मानव विकास सूचकांक

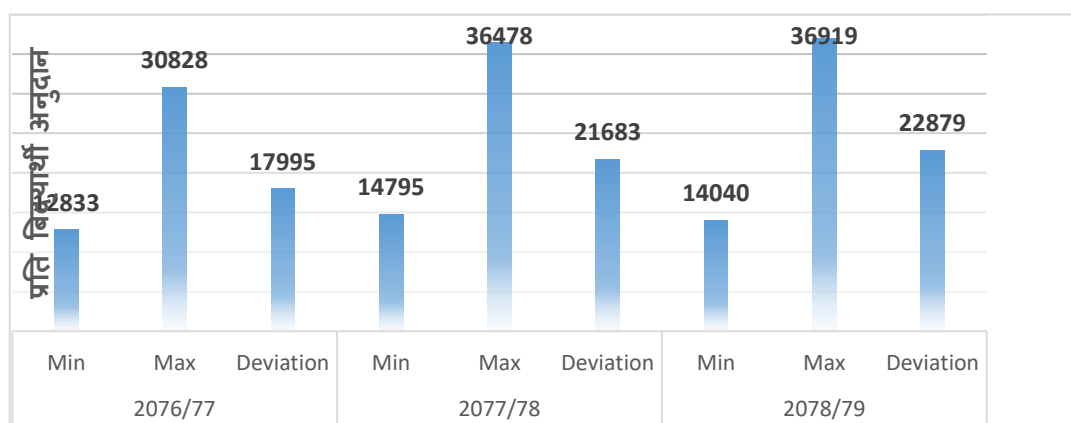


स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको Flash report, SuTRA प्रणालीबाट गणना गरिएको र मानव विकास प्रतिवेदन २०२०

मानव विकास सूचकांक अनुसार प्रति विद्यार्थी अनुदान सबैभन्दा बढी गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको छ। त्यस्तैगरी, कोशी र बागमती प्रदेशका स्थानीय तहमा राष्ट्रिय औसत अनुदान भन्दा बढी अनुदान वितरण भएको छ भने सबै भन्दा कम मधेश प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको छ। रेखाचित्रमा देखाए अनुसार आर्थिक वर्ष २०७६/७७ देखि २०७७/७८ तिन आ.व.मा प्रति विद्यार्थी अनुदान कोशी, बागमती, गण्डकी र कर्णालीमा लगातार वृद्धि भै रहेको छ भने अन्य तिन प्रदेशमा आ.व. २०७८/७९ मा अघिल्लो आ.व. भन्दा घटेको छ। उक्त तिनै आ.व. मा मधेशका स्थानीय तहमा न्यूनतम प्रति विद्यार्थी अनुदान वितरण भएको छ भने गण्डकीका स्थानीय तहमा अधिकतम वितरण भएको छ। अझ यी वर्ष हरूमा मधेशका स्थानीय तहमा भन्दा गण्डकीका स्थानीय तहमा प्रति विद्यार्थी अनुदानको वृद्धि धेरै छ। शिक्षामा न्यायोचित लगानी नगरी मानव विकास सूचकांकमा सुधार हुने अपेक्षा

गर्नु परिपक्व हुँदैन। तसर्थ, स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वितरण न्यायोचित छ भन्न सकिँदैन। न्यायोचित अनुदान वितरणका लागि पहल भए नभएको पहिचान गर्न यस अध्ययनमा अधिकतम र न्यूनतम प्रति विद्यार्थी अनुदान र ति बिचको फरकलाई कम गर्न प्रयास भए नभएको विश्लेषण गरिएको थियो। रेखाचित्र ४ मा प्रस्तुत स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको प्रदेशगत अधिकतम र न्यूनतम प्रति विद्यार्थी सशर्त अनुदान र यी बिचको अन्तर पछिल्ला वर्षहरूमा अझ फराकिलो हुँदै गएको छ। उदाहरणका लागि आ.व. २०७६/७७ मा सबैभन्दा बढी प्रति विद्यार्थी

रेखाचित्र ४: शिक्षा क्षेत्रको प्रति विद्यार्थी न्यूनतम र अधिकतम अनुदान



स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको *Flash report, SuTRA प्रणालीबाट गणना गरिएको*

अनुदान पाउने प्रदेशको अधिकतम प्रति विद्यार्थी अनुदान र सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान पाउने प्रदेशको न्यूनतम प्रति विद्यार्थी अनुदान बिचको अन्तर रु. १७,९९५ थियो। आ. व. २०७७/७८ मा उक्त अन्तर बढेर रु. २१,६८३ पुग्यो भने आ. व. २०७८/७९ मा अझ बढेर रु. २२,८७९ पुगेको छ। यो तथ्यले पिछडिएको क्षेत्रलाई सम्बोधन हुने गरी न्यायोचित अनुदान वितरण गर्नुको सट्टा अझ कम अनुदान वितरण भएको वा धेरै अनुदान पाईरहेको क्षेत्रमा अझ अनुदान थपिएको देखाएको छ। उक्त तथ्यले न्यायोचित अनुदान वितरण नभएको माथिको निष्कर्षलाई थप पुष्टि गरेको छ। तसर्थ, यो प्रवृत्तिको विश्लेषण गरी उचित समाधान निकाल्नु आवश्यक छ। अन्यथा क्षेत्रगत विभेद अझ बढ्न सक्ने देखिन्छ।

५. शिक्षक विद्यार्थी अनुपात

प्रति शिक्षक कति विद्यार्थी हुनु उपयुक्त हो भन्ने बारेमा नेपालको शिक्षा सम्बन्धी कुनै पनि कानूनले तालिका २: शिक्षक विद्यार्थी अनुपात

आर्थिक वर्ष	विद्यालयको तह	कोशी	मधेश	वागमती	गण्डकी	लुम्बिनी	कर्णाली	सुदूरपश्चिम
२०७६/७७	माध्यमिक	44(30)	71(57)	37(19)	32(20)	57(35)	63(44)	54(34)
	आधारभूत ECED सहित	22(19)	57(51)	21(15)	15(12)	35(26)	38(33)	37(27)
२०७७/७८	माध्यमिक	50(34)	81(61)	42(21)	32(20)	58(35)	74(50)	56(34)
	आधारभूत ECED सहित	23(20)	58(50)	23(17)	16(13)	36(26)	42(33)	38(26)
२०७८/७९	माध्यमिक	50(45)	87(78)	41(36)	33(29)	67(53)	73(61)	56(44)
	आधारभूत ECED सहित	26(23)	69(63)	24(21)	18(15)	43(34)	44(36)	42(32)

(कोष्ठ भित्र स्थानीय तह तथा सामुदायिक क्षेत्रको लगानीबाट नियुक्त शिक्षक सहितको) स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७६ देखि २०७८ सम्मको Flash report बाट गणना गरिएको

उल्लेख गरेको छैन। तर शिक्षा नियमावली, २०५९ को नियम ७७ उपनियम (१) ले अधिकतम प्रतिकक्षा विद्यार्थी सङ्ख्या उपत्यकामा ५० जना, तराईमा ४५ जना र पहाडमा ४० जना हुन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। सामान्यतया प्रति कक्षा एक जनाको दरले शिक्षकको दरबन्दी हुने अभ्यासलाई स्वीकार गर्दा शिक्षक विद्यार्थी अनुपात पनि उक्त शिक्षा नियमावलीमा उल्लेख भएको सङ्ख्या भन्दा बढी हुनु हुँदैन।

तालिका २ मा प्रस्तुत अध्ययन अवधिको शैक्षिक वर्ष २०७६ देखि २०७८ सम्मको सामुदायिक विद्यालयमा रहेको प्रदेशगत शिक्षक विद्यार्थी अनुपात (सरकारी अनुदानमा रहेका शिक्षकको आधारमा) अनुसार औसत प्रति शिक्षक विद्यार्थी सङ्ख्या मधेश प्रदेशमा सबैभन्दा बढी आधारभूत तहमा (६९ जना सम्म) र माध्यमिक तहमा (८७ जना सम्म) छ भने त्यसपछि कर्णालीमा आधारभूत तहमा (४४ जना सम्म) र माध्यमिक तहमा (७४ जना सम्म) छ। सबै भन्दा कम गण्डकी प्रदेशमा आधारभूत तहमा (१८ जना सम्म) र माध्यमिक तहमा (३३ जना सम्म) छ भने त्यसपछि बागमतीमा आधारभूत तहमा (२४ जना सम्म) र माध्यमिक तहमा (४२ जना सम्म) छ। माथि खण्ड ४ मा उल्लेखित स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको अनुदानसँग तुलना गर्दा मधेशका स्थानीय तहमा प्रति विद्यार्थी अनुदान सबैभन्दा कम छ भने गण्डकीमा सबै भन्दा बढी छ। उक्त खण्ड र यस खण्डका तथ्यांकबाट शिक्षा क्षेत्रको अनुदान विद्यार्थी सङ्ख्याको भन्दा शिक्षक सङ्ख्याको आधारमा वितरण हुने गरेको र कुनै प्रदेशमा शिक्षकको सङ्ख्या तुलनात्मक रूपमा बढी र कुनै प्रदेशमा तुलनात्मक रूपमा कम

रहेको देखिन्छ। अझ, गण्डकी, बागमती र कोशीमा तुलनात्मक रूपमा शिक्षक बढी र मधेश तथा कर्णालीमा तुलनात्मक रूपमा कम शिक्षक देखिन्छ। अर्थात् अनुदानको वितरण शिक्षक सङ्ख्याको आधारमा भएको तर विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा शिक्षकको दरबन्दी वितरण नभएको देखिन्छ।

उक्त तालिकामा कोष्ठभित्रको अंकले स्थानीय तह एवम् सामुदायिक लगानीमा कार्यरत शिक्षक समेत लिँदा हुने शिक्षक विद्यार्थी अनुपात देखाएको छ। जस अनुसार माध्यमिक तहमा यो अनुपात उल्लेख्य घटेको छ। तसर्थ सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त अनुदानले नपुगेको अवस्थामा स्थानीय तह तथा सामुदायिक क्षेत्रले माध्यमिक तहको शिक्षामा उल्लेख्य लगानी गरी प्रति शिक्षक विद्यार्थी ४२ जना बाट २१ जना अर्थात् ५०% (२०७७/७८ मा बागमती प्रदेशको माध्यमिक तहमा) सम्म घटाउन योगदान गरेको देखिन्छ। यो तथ्यले सङ्घीय सरकार बाहेक स्थानीय तह र समुदाय पनि शिक्षामा योगदान गर्न अग्रसर देखिन्छ। यस्तो पृष्ठभूमिमा हालको स्थानीय तहमा गरिने शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वितरण क्रियाकलाप तोकी सशर्त अनुदानको रूपमा भन्दा पनि एकमुष्ट अनुदानको रूपमा स्थानीय तहलाई दिएमा त्यसको प्रभावकारी उपयोग हुन नसक्ने देखिँदैन। साथै, विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा स्थानीय तहमा शिक्षक दरबन्दी वितरण गरी सोही अनुसार एकमुष्ट अनुदान वितरण गरेमा विद्यालयमा अनुदान वितरणमा स्थानीय तहको पनि भूमिका हुने र तुलनात्मक रूपमा आवश्यकता अनुसार न्यायोचित अनुदान वितरण हुन सक्ने देखिन्छ भने राष्ट्रको स्रोतमा प्रत्येक नागरिकको न्यायोचित हकको समेत सुनिश्चित हुने देखिन्छ।

यस लेखको खण्ड ४ मा गरिएको विश्लेषणबाट मधेश प्रदेशमा सबैभन्दा बढी शिक्षक विद्यार्थी अनुपात भएतापनि सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान वितरण भएकोले उक्त प्रदेशको अवस्थाको अझ थप विश्लेषण गरिएको थियो। तालिका ३ मा प्रस्तुत तथ्यांक अनुसार शैक्षिक वर्ष २०७९ मा मधेश प्रदेशका सबै पालिकामा कक्षा ९-१० मा मापदण्ड भन्दा बढी प्रति कक्षा विद्यार्थी छन् भने झन्डै दुई तिहाई पालिकामा प्रति कक्षा १०० भन्दा बढी विद्यार्थी छन्। उक्त प्रदेशका कुल १३६ मध्ये ५ वटा बाहेक सबै पालिकामा कक्षा ६ देखि ८ मा मापदण्ड (प्रतिकक्षा ४५) भन्दा बढी विद्यार्थी छन्। साथै अधिक प्रति कक्षा विद्यार्थी सङ्ख्या भएका स्थानीय तहले सो अनुसार बजेट प्राप्त गर्न सकेका छैनन्। यो अवस्थाले अकल्पनीय विषमता देखाउँछ।

तालिका ३: प्रति कक्षा १०० भन्दा बढी विद्यार्थी भएका पालिकाको सङ्ख्या (२०७९ को भर्ना अभिलेख अनुसार)

कक्षा तह	प्रति कक्षा १०० भन्दा बढि विद्यार्थी भएका पालिकाको संख्या				प्रदेशमा कुल पालिकाको संख्या
	१-५	६-८	९-१०	११-१२	
कोशी	०	०	५	३०	१३७
मधेश	२	२४	९९	४२	१३६
बागमती	०	०	०	११	११९
गण्डकी	०	०	०	३	८५
लुम्बिनी	०	०	१०	३१	१०९
कर्णाली	०	०	३	२७	७९
सुदूरपश्चिम	०	०	५	१६	८८

स्रोत : नेपाल सरकार शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्रको प्रकाशन २०७९ को Flash report बाट गणना गरिएको

६. शिक्षा क्षेत्रको स्रोत परिचालनको अभ्यासको नमुना अध्ययन

यो अध्ययनलाई परिष्कृत र यथार्थपरक बनाउने उद्देश्यले परिमाणात्मक विश्लेषणका साथै नमना (sample) को रूपमा केहि हाल प्रचलित अभ्यास (Case) को समेत अध्ययन गरिएको थियो। यसका लागि लुम्बिनी प्रदेशको रुपन्देही जिल्लामा छानिएका स्थानीय तह र ति स्थानीय तह अन्तर्गत सञ्चालित छानिएका सामुदायिक विद्यालयले स्रोत व्यवस्थापनमा हाल गरिरहेको अभ्यासको जानकारी लिइएको थियो। यस क्रममा आ. व. २०७८/७९ मा रुपन्देही जिल्लाका नगरपालिकाहरू मध्ये सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान प्राप्त गर्ने बुटवल उप-महानगरपालिका, उप-महानगरपालिका बाहेकका रुपन्देही जिल्लाका नगरपालिकाहरू मध्ये आ. व. २०७८/७९ मा सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान पाउने लुम्बिनी साँस्कृतिक नगरपालिका र उक्त आ. व. मा उक्त जिल्लाका गाउँपालिकाहरू मध्ये सबैभन्दा कम प्रति विद्यार्थी अनुदान प्राप्त गर्ने मर्चवारी गाउँपालिका र उक्त स्थानीय तहहरू अन्तर्गत सन्चालनमा रहेका सबैभन्दा अधिक विद्यार्थी सङ्ख्या भएका सामुदायिक विद्यालयहरूको स्रोत र परिचालनको अभ्यासको अध्ययन गरिएको थियो। अध्ययनको क्रममा उक्त स्थानीय तहहरूको प्रमुख/अध्यक्ष, शिक्षा शाखा प्रमुख र विद्यालयको प्रधानाध्यापकहरूसँग स्थानीय तह र विद्यालयका तर्फबाट स्रोत परिचालनको अभ्यासको बारेमा प्रस्तुती र छलफल भएको थियो। उक्त प्रस्तुतिका लागि Box १ मा उल्लेखित प्रमुख बुँदाहरू दिइएको थियो। उक्त सहभागी विद्यालयहरूको विवरण Box २ मा प्रस्तुत गरिएको छ। यो लेखमा ति विद्यालयको नामको सट्टामा क, ख र ग संकेत दिइएको छ।

Box १: प्रस्तुतिका प्रमुख बुँदाहरू

स्थानीय तह :

१. शिक्षा क्षेत्रमा सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त हुने स-शर्त अनुदान बाहेक नगरपालिका/गाउँपालिकाको तर्फ बाट गरिएको लगानी र क्षेत्रहरू
२. शिक्षा क्षेत्रमा प्रदेश सरकारबाट प्राप्त अनुदान/सहयोग
३. शिक्षा क्षेत्रमा नगरपालिका/गाउँपालिकाले भोगिरहेका समस्याहरू र तिनीहरूको सम्बोधनका उपायहरू

विद्यालय :

१. विद्यालयले आफ्नो स्रोतबाट शिक्षामा गरेको लगानी
२. विद्यालयले भोगिरहेका समस्याहरू र तिनीहरूको सम्बोधनका उपायहरू

छलफलमा प्राप्त हुन आएको सूचना अनुसार सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त सशर्त अनुदान बाहेक शिक्षा क्षेत्रका लागि स्थानीय तहलाई प्रदेश सरकारबाट नगन्य मात्र अनुदान प्राप्त हुने गरेको जानकारी हुन आएको छ। स्थानीय तहको तर्फबाट शिक्षा क्षेत्रमा बाल विकास सहजकर्ताको थप तलव साथै थप शिक्षकका लागि केही बजेट विनियोजन भएको पाइन्छ। जस्तै, प्रविधि मैत्री विद्यालय बनाउन स्रोत उपलब्ध गराएको, ५० लाखको नगर शिक्षा विकास कोष खडा गरेको जसबाट छानिएका विद्यालयलाई विज्ञान र गणित शिक्षकको पारिश्रमिक भुक्तानी गर्न सहयोग पुगेको र आफ्नो क्षेत्रका विभिन्न विद्यालयलाई विभिन्न तहका ५२ शिक्षक दरबन्दीको पारिश्रमिक उपलब्ध गराएको। आ. व. २०७८/७९ गाउँपालिकाको आन्तरिक आय रु. १ करोड ८६ लाख मात्र भएको गाउँपालिकाले समेत आफ्नो क्षेत्रका सामुदायिक विद्यालयलाई ५२ जना शिक्षकको पारिश्रमिक अनुदानको रूपमा उपलब्ध गराएको पाइयो।

Box २: छलफल गरिएका विद्यालयको विवरण

क मा.वि.	ख मा.वि.	ग मा.वि.
<ul style="list-style-type: none">•कक्षा संचालित: कक्षा १२ सम्म•विद्यार्थी संख्या: ७९११•कक्षा कोठा संख्या: १८०•स्वीकृत शिक्षक दरबन्दी: ५८•निजी स्रोतबाट कार्यरत शिक्षक संख्या: २३५•मा.वि. शिक्षक संख्या: १७८•आन्तरिक स्रोत: रु. २६,८१,७४,०००•विद्यालय कुल बजेट: रु. ३४,६३,१५,०००•प्रति कक्षा कोठा विद्यार्थी संख्या: ४४•प्रति डेस्क विद्यार्थी संख्या: उपलब्ध नभएको•विद्यालय स्थापना वर्ष: वि सं २०१८	<ul style="list-style-type: none">•कक्षा संचालित: कक्षा १२ सम्म•विद्यार्थी संख्या: १६४१•कक्षा कोठा संख्या: उपलब्ध नभएको•स्वीकृत शिक्षक दरबन्दी: ३३•निजी स्रोतबाट कार्यरत शिक्षक संख्या: उपलब्ध नभएको•मा.वि. शिक्षक संख्या: १४•आन्तरिक स्रोत: उपलब्ध नभएको•विद्यालय कुल बजेट: उपलब्ध नभएको•प्रति कक्षा कोठा विद्यार्थी संख्या: उपलब्ध नभएको•प्रति डेस्क विद्यार्थी संख्या: उपलब्ध नभएको•विद्यालय स्थापना वर्ष: वि सं २०२०	<ul style="list-style-type: none">•कक्षा संचालित: कक्षा १२ सम्म•विद्यार्थी संख्या: १३००•कक्षा कोठा संख्या: १२•स्वीकृत शिक्षक दरबन्दी: ८•निजी स्रोतबाट कार्यरत शिक्षक संख्या: ४•मा.वि. शिक्षक संख्या: ३•आन्तरिक स्रोत: उपलब्ध नभएको•विद्यालय कुल बजेट: उपलब्ध नभएको•प्रति कक्षा कोठा विद्यार्थी संख्या: १०८•प्रति डेस्क विद्यार्थी संख्या: ६•विद्यालय स्थापना वर्ष: वि सं २०१९

स्रोत : सम्बन्धित स्थानीय तह र विद्यालयको प्रस्तुतिको आधारमा तयार गरिएको

एकै जिल्लाका विद्यालय भएतापनि छलफलमा छानिएका विद्यालयको अवस्था Box २ मा दिइएको विवरण अनुसार विद्यालयको अवस्थामा ठुलो अन्तर देखिन्छ। क मा. वि. आर्थिक स्रोतले सम्पन्न मा.वि रहेको छ। अर्को तिर ख मा. वि. र ग मा. वि. को आर्थिक अवस्था नाजुक देखिन्छ। तिनैवटा विद्यालयहरू कक्षा १२ सम्म संचालित छन्। क मा. वि. मा जम्मा ७,९११ जना विद्यार्थी सङ्ख्या अध्ययनरत छन् भने ख र ग मा. वि मा क्रमशः १,६४१ र करिब १,३०० विद्यार्थी अध्ययनरत छन्।

क मा. वि. मा स्वीकृत दरबन्दीमा ५८ जना र आन्तरिक स्रोतबाट २३५ जना गरी २९३ जना शिक्षक कार्यरत छन्। ख मा. वि. मा ३२ जना शिक्षक तथा प्रशिक्षक कार्यरत छन् भने ग मा. वि. मा ९ जना शिक्षक कार्यरत छन्। क मा. वि. मा माध्यमिक तहमा जम्मा १७८ शिक्षक कार्यरत छन्। ख मा. वि. मा जम्मा ९ जना माध्यमिक तहका शिक्षक कार्यरत छन् भने ग मा. वि. मा माध्यमिक तहका जम्मा ३ जना मात्र शिक्षक कार्यरत छन्। ग मा. वि. मा प्राथमिक तहको दरबन्दीमा रहेका शिक्षकले माध्यमिक तहमा अध्यापन गराई रहेका छन्। यो मा. वि. मा कक्षा ८, ९ र १० मा नेपाली पढाउने शिक्षक छैनन्। कक्षा १० मा अंग्रेजी पढाउने शिक्षक छैनन्। सबैभन्दा कम कक्षा २ मा ९० जना विद्यार्थी अध्ययनरत छन् भने कक्षा १० मा १३० जना विद्यार्थी अध्ययनरत छन्। यी

विद्यार्थीहरू कक्षा कोठा र शिक्षकको अभावका कारण प्रत्येक कक्षाका सबै विद्यार्थी एउटा कोठामा एक डेस्कमा ६ जना सम्म बस्नुपर्ने बाध्यता छ। जबकि क मा. वि. मा १८० वटा कक्षा कोठा छन् र उक्त विद्यालयको आ. व. २०७९/८० को आम्दानी रु. ३४ करोड ६३ लाख छ। जसमध्ये २९% सशर्त अनुदान छ भने ७१% (रु. २६ करोड ८२ लाख) विद्यालयको आन्तरिक आय छ।

माथिका समग्र तथ्यांक विश्लेषणको आधारमा स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान केही स्थानीय तहमा स्रोतको अभाव माथि अभाव थपिने अवस्था (Feature creep) र केही स्थानीय तहमा अनपेक्षित स्रोत प्राप्त भएको अवस्था (Lucky money) रहेको निचोडमा पुग्न सकिन्छ। केन्द्रबाट सशर्त अनुदानको रूपमा विद्यालयलाई अनुदान उपलब्ध गराउँदा अधिक स्रोत भएका विद्यालय र न्यून स्रोत भएका विद्यालयलाई समान व्यवहार गरिने भएकाले स्रोतको न्यायसंगत वितरण हुन नसक्ने अवस्था देखिन्छ। तसर्थ अनुदान वितरणमा स्थानीय तहको पनि भूमिका हुने अभ्यासको थालनी भएमा अनुदानको न्यायसंगत वितरणमा योगदान पुग्ने देखिन्छ।

७. सरकारको नीतिगत प्राथमिकता र शिक्षा क्षेत्रको बजेट विनियोजन

पन्ध्रौं योजनाको शिक्षा सम्बन्धी एउटा उद्देश्य सबै बालबालिकालाई प्रारम्भिक बाल शिक्षाको अनुभव सहित आधारभूत शिक्षा अनिवार्य तथा निःशुल्क र माध्यमिक शिक्षामा निःशुल्क पहुँच सुनिश्चित गरी शिक्षालाई गुणस्तरीय जीवनोपयोगी र प्रविधिमैत्री बनाउनु रहेको छ। तर आ. व. २०७६/७७ देखि २०७९/८० सम्मको बजेट विनियोजन विश्लेषण गर्दा विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण गरिएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त बजेट विनियोजन असमान रहेको छ। जसले उक्त उद्देश्य प्राप्त गर्न तर्फ बजेट विनियोजन नभएको पुष्टि हुन्छ। प्रदेशहरूमा शिक्षा क्षेत्रको बजेट विनियोजनको असमानता पछिल्ला वर्षहरूमा अझै बढ्दै गएको छ। साथै प्रति शिक्षक विद्यार्थी सङ्ख्या पनि गण्डकीको १५ देखि ३३ जना, बागमतीको २० देखि ४२ जनाको तुलनामा मधेशमा ८७ जना सम्म, कर्णालीमा ७४ जना सम्म, लुम्बिनीमा ६७ जना सम्म र सुदूरपश्चिममा ५६ जना सम्म रहेको छ। यस्तो अवस्थालाई सुधार गर्न पहल गर्ने गरी बजेट विनियोजन भएको पनि पाइदैन। त्यसैले सरकारको पन्ध्रौं योजनाको शिक्षा क्षेत्रको सबैलाई गुणस्तरीय र जीवनोपयोगी शिक्षा प्रदान गर्ने उद्देश्य कार्यन्वयन गर्न सहयोग पुग्ने गरी बजेट वितरण भएको छैन।

विद्यालय शिक्षामा समतामूलक पहुँच सुनिश्चित गर्न सरकारका सबै तहलाई क्षमतावान र जवाफदेही बनाउने सरकारको पन्ध्रौं योजनाको रणनीति र यस अन्तर्गतको प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकामा नपुग विषयगत शिक्षक दरबन्दी व्यवस्था गर्न सबै विद्यालयमा न्यूनतम शिक्षक सुनिश्चित नहुँदा सम्म एकमुष्ट तथा पटके अनुदान व्यवस्था गरी शिक्षक व्यवस्थापन गर्ने कार्यनीतिलाई सघाउ पुऱ्याउने गरी प्रभावकारी बजेट विनियोजन भएको पाइदैन। यस्तो शिक्षा क्षेत्रमा हुनुपर्ने आवश्यक शिक्षक सङ्ख्याको न्यूनतम आधारभूत व्यवस्था समेत समतामूलक नभएको विडम्बनापूर्ण अवस्था छ।

आ.व. २०७६/७७ मा सरकारको नीति मानवीय क्षमताको विकास र असमानताको न्यूनीकरण गर्ने रहेको थियो। तर यस लेखको खण्ड ४ मा प्रस्तुत तथ्य अनुसार अध्ययन अवधि आ.व. २०७६/७७ देखि २०७८/७९ सम्मका तिनै वर्षमा स्थानीय तहलाई वितरण गरिएको शिक्षा क्षेत्रको बजेट मानव विकास सूचकांकमा पछाडि परेका प्रदेशका स्थानीय तहमा अन्य प्रदेशमा भन्दा कम छ। साथै, नीति तथा कार्यक्रममा आवश्यकता र सामर्थ्यको विश्लेषण गरी नेपाल सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा गरिने वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक बनाउने उल्लेख भएको छ। तर खण्ड २ मा प्रस्तुत तथ्यले कम वित्तीय क्षमता भएको कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा तर्फको सशर्त अनुदान अन्य प्रदेशको स्थानीय तह भन्दा कम छ। उक्त नीति तथा कार्यक्रममा जनसांख्यिक बनेट र भौगोलिक अवस्थाको आधारमा विद्यालय तथा शिक्षण संस्थाहरूको समायोजन तथा एकीकरण गर्ने नीति रहेको छ। तर खण्ड २ मा प्रस्तुत रेखाचित्र १ मा देखाए अनुसार विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको हिस्सामा उल्लेखनीय परिवर्तन भएको छैन। उपरोक्त तथ्यको विश्लेषणलाई आधार मान्दा आ. व. २०७६/७७ को नीति तथा कार्यक्रममा जनसांख्यिक बनेट र भौगोलिक अवस्थाको आधारमा विद्यालय तथा शिक्षण संस्थाहरूको समायोजन एवं एकीकरण गर्ने नीति भएतापनि कार्यान्वयनमा आएको देखिँदैन।

आ.व. २०७७/७८ को नीति तथा कार्यक्रममा सार्वजनिक विद्यालयलाई गुणस्तरीय शिक्षाको केन्द्र बनाउने, विद्यालयहरूको नक्साकान गरी भूगोल र विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा समायोजन गर्ने, गुणस्तरीय शिक्षाका लागि विद्यालयमा योग्य र दक्ष शिक्षकको आपूर्ति, विकास र परिचालन गर्ने नीति थियो। तर यो लेखको खण्ड ५ मा विश्लेषण गरिएको तथ्यांक अनुसार शैक्षिक वर्ष २०७७ मा प्रति शिक्षक विद्यार्थी सङ्ख्या मधेशमा अत्यधिक अर्थात् ८१ जना र शैक्षिक वर्ष २०७८ मा ८७ जना, कर्णालीमा २०७७ मा ७४ जना र २०७८ मा ७३ जना र लुम्बिनीमा २०७७ मा ५८ जना र २०७८ मा ६७ जना रहेको पाईन्छ। साथै, यो लेखको खण्ड ३ मा प्रस्तुत रेखाचित्र २ अनुसार उक्त वर्षमा यी प्रदेशहरूमा उल्लेख्य बजेट वृद्धि भएको देखिँदैन। अझ खण्ड ४ को रेखाचित्र ३ मा प्रस्तुत तथ्यांक अनुसार यी वर्षमा मधेश र लुम्बिनी प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको प्रति विद्यार्थी अनुदान घटेको छ। यी तथ्यले सरकारको शिक्षा क्षेत्रको नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सहयोग पुग्ने गरी बजेट व्यवस्था भएको देखाउँदैन।

आ. व. २०७९/८० को नीति तथा कार्यक्रममा शिक्षक विद्यार्थीको अनुपातको आधारमा शिक्षक दरबन्दी पूनरावलोकन गरिने उल्लेख भएको छ। तर यस लेखको खण्ड २ को रेखाचित्र १ मा देखाए अनुसार शिक्षक विद्यार्थी अनुपात अत्यधिक रहेको मधेश प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा अनुदानको हिस्सा बढेको छैन। साथै, खण्ड ४ को रेखाचित्र ३ मा देखाए अनुसार प्रति विद्यार्थी अनुदान घटेको छ। तसर्थ, स्थानीय तहमा वितरण गरिएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानले सङ्घीय सरकारको नीति तथा प्राथमिकता अनुसरण गरेको देखिँदैन।

८. निष्कर्ष

सङ्घीय सरकारबाट स्थानीय तहमा वितरण हुने क्षेत्रगत सशर्त अनुदान मध्ये शिक्षा क्षेत्रको अनुदान उल्लेख्य छ। यस्तो अनुदानको वितरणको अभ्यास र प्रवृत्तिको विश्लेषण गरी त्यसमा गरिनुपर्ने सुधारको पहिचानका लागि यो लेख सन्दर्भ हुन सक्ने ठानेर तयार गरिएको छ। प्रस्तुत लेखको विभिन्न खण्डमा गरिएको विश्लेषणबाट प्राप्त तथ्यको आधारमा देहायको निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ :

- मधेश, सुदूरपश्चिम, कर्णाली र लुम्बिनी प्रदेशमा विद्यार्थी सङ्ख्याको अनुपातमा कम अनुदान वितरण भएको छ। साथै, कमजोर मानव विकास सूचकांक भएका मधेश, सुदूरपश्चिम, कर्णाली र लुम्बिनी प्रदेशमा प्रति विद्यार्थी अनुदान तुलनात्मक रूपमा सबल मानव विकास सूचकांक भएका कोशी, गण्डकी र बागमती प्रदेशमा भन्दा कम वितरण भएको छ। अझ अधिक अनुदान पाउने प्रदेश र कम अनुदान पाउने प्रदेशबिचको अन्तर प्रत्येक वर्ष बढ्दै गएको छ। तसर्थ पिछडिएको क्षेत्रलाई सम्बोधन हुने गरी अनुदान वितरण गर्नुको सट्टा अझ कम अनुदान वितरण भएको छ। यो प्रवृत्तिको विश्लेषण गरी उचित समाधान निकाल्नु आवश्यक छ। अन्यथा क्षेत्रगत विभेद अझ बढ्न सक्ने देखिन्छ।
- विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको वृद्धिदर र ति प्रदेशका विद्यार्थी सङ्ख्याको वृद्धिदरबिच प्रत्यक्ष सम्बन्ध छैन। अध्ययन अवधिका सबै वर्षहरूमा विद्यार्थी सङ्ख्या सबैभन्दा बढी भएको प्रदेशका स्थानीय तहमा अन्य प्रदेशका स्थानीय तह भन्दा कम अनुदान वितरण भएको छ भने विद्यार्थी सङ्ख्या सबैभन्दा कम भएको प्रदेशका स्थानीय तहमा अन्य प्रदेशका स्थानीय तहभन्दा बढी अनुदान वितरण भएको छ। अझ न्यूनतम अनुदान वितरण भएका प्रदेशका स्थानीय तहको शिक्षक विद्यार्थी अनुपात अधिकतम अनुदान वितरण भएका प्रदेशको स्थानीय तहको भन्दा बढी छ। तसर्थ, स्थानीय तहमा गएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको बजेट र विद्यार्थी सङ्ख्याबिच तादात्म्यता छैन।
- सङ्घीय सरकारको सशर्त अनुदानको अतिरिक्त स्थानीय तह र सामुदायिक क्षेत्रबाट पनि सामुदायिक विद्यालयको शिक्षक विद्यार्थी अनुपात घटाउन उल्लेख्य योगदान रहेको छ। अर्थात्, स्थानीय तह लगायत समुदाय शिक्षा क्षेत्रमा योगदान गर्न तम्तयार देखिन्छ तसर्थ, हालको केन्द्रबाट सानो रकम क्रियाकलाप समेत तोकिएको अनुदान वितरण गर्ने गरिएको अभ्यासको सट्टा स्थानीय तहमा एकमुष्ट अनुदानको रूपमा वितरण गर्नु अझ प्रभावकारी हुन सक्छ।
- स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान केही विद्यालयमा स्रोतको अभाव माथि अभाव थपिने अवस्था (Feature creep) र केही विद्यालयमा अनपेक्षित स्रोत प्राप्त भएको अवस्था (Lucky money) रहेको छ। केन्द्रबाट सशर्त अनुदानको रूपमा विद्यालयलाई अनुदान

उपलब्ध गराउँदा अधिक स्रोत भएका विद्यालय र न्यून स्रोत भएका विद्यालयलाई समान व्यवहार गरिने भएकाले स्रोतको न्यायसंगत वितरण हुन नसक्ने अवस्था देखिन्छ। तसर्थ, केन्द्रबाट क्रियाकलाप समेत तोकौ स-साना रकम सशर्त अनुदान वितरण गर्ने हालको अभ्यासको सट्टामा स्थानीय तहलाई एकमुष्ट अनुदान दिई विद्यालयको अवस्था अनुसार अनुदान वितरणमा स्थानीय तहको भूमिकालाई थप सक्रिय बनाएमा अनुदानको न्यायसंगत वितरणमा योगदान पुग्ने देखिन्छ।

- आ.व. २०७६/७७ देखि २०७९/८० सम्मको बजेट विनियोजन विश्लेषण गर्दा स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदान असमान रहेको छ। विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा क्षेत्रको बजेट विनियोजनको असमानता पछिल्ला वर्षहरूमा अझै बढ्दै गएको छ। यस्तो अवस्थालाई सुधार गर्न पहल गर्ने गरी बजेट विनियोजन भएको पनि पाइदैन। स्थानीय तहलाई वितरण गरिएको शिक्षा क्षेत्रको बजेट मानव विकास सूचकांकमा पछाडि परेका प्रदेशका स्थानीय तहमा अन्य प्रदेशमा भन्दा कम छ। कम वित्तीय क्षमता भएको कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहमा शिक्षा तर्फको सशर्त अनुदान अन्य प्रदेशको स्थानीय तह भन्दा कम छ। अध्ययन अवधिमा नीतिगत प्राथमिकतालाई सम्बोधन गर्ने गरी विभिन्न प्रदेशका स्थानीय तहमा वितरण भएको शिक्षा क्षेत्रको सशर्त अनुदानको हिस्सामा उल्लेखनीय परिवर्तन भएको छैन। साथै, अधिकतम शिक्षक विद्यार्थी अनुपात भएका प्रदेशमा त्यसको न्यूनीकरण गर्न थप बजेट विनियोजन भएको पनि छैन। तसर्थ, सरकारको दीर्घकालीन नीति र वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा उल्लेख भएको प्राथमिकतासँग अनुदानको प्रभावकारी सम्बन्ध देखिँदैन।
- विद्यार्थी सङ्ख्याको आधारमा विद्यालयमा शिक्षक दरबन्दी वितरण गरी सोही अनुसार स्थानीय तहमा एकमुष्ट अनुदान वितरण गरेमा र स्थानीय तहहरूले विद्यालयको आर्थिक अवस्थाको आधारमा विद्यालयमा अनुदान वितरण गरेमा अनुदानको न्यायोचित वितरणमा सहयोग पुग्ने देखिन्छ।
- यो अध्ययनले हालको शिक्षा क्षेत्रको अनुदान वितरणको अभ्यास न्यायोचित हुन नसक्ने तर्फ सामान्य संकेत मात्र गरेको हुनाले स्थानीय तहमा विद्यालयको स्रोत परिचालनको अवस्थाका बारेमा अझ स्पष्ट हुन यस अध्ययनका अतिरिक्त उपयुक्त नमूनाको रूपमा अझ धेरै सङ्ख्यामा विद्यालय छनोट गरी अध्ययन र विश्लेषण गरेमा यथार्थ चित्र आउने छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- आ.व. २०७६/७७ देखि २०७९/८० सम्मको शिक्षा क्षेत्रको अनुदान विवरण, SuTRA System
- शैक्षिक वर्ष २०७६ देखि २०७९ सम्मको flash report, शिक्षा तथा मानव स्रोत विकास केन्द्र, सानोठिमी, भक्तपुर

- नेपाल सरकारको बजेट वक्तव्य आ.व. २०७५/७६ देखि २०७९/८०
- नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम आ.व. २०७५/७६ देखि २०८०/८१
- अनिवार्य तथा निशुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, २०७५
- शिक्षा ऐन, २०२८
- शिक्षा नियमावली, २०५९
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- मर्चवारी गाउँपालिकाको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, २०७९, महालेखा परीक्षकको कार्यालय
- Nepal Human Development Report, 2020, National Planning Commission.

मधेश प्रदेशको बढ्दो वित्तीय जोखिम - वसन्त राई

सारांश

मधेश प्रदेश सरकार तथा मातहतका स्थानीय सरकारहरू अन्य प्रदेशको दाँजोमा वित्तीय अनुशासनमा पछि परेका छन्। वित्तीय अनुशासन पालना गर्न नसक्दा हरेक वर्ष बेरुजु बढ्दै गएको छ। बेरुजु आफैमा भ्रष्टाचार होइन तापनि बेरुजु बढ्दै जाँदा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको शाख गिर्दै गएको छ। संविधान तथा अन्य कानूनी प्रावधान अनुसार प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले पाएका आफ्ना वित्तीय अधिकारलाई सदुपयोग गर्न सकेका छैनन्। जसले गर्दा नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली नै असफल हुने हो कि भन्ने शंका उब्जिएको छ। वित्तीय व्यवस्थापनमा मधेशका स्थानीय सरकारहरू चुक्दै आएपछि जनताको घरदैलोको सरकार मानिएको सरकारप्रति विश्वास दिनप्रतिदिन गिर्दो छ। आर्थिक अनियमितता तथा व्यवस्थापनमा कमजोरी हुनुमा खराब नियत तथा क्षमताको कमी दुवै कारण देखिन्छ। अनियमितता बढ्दै गएपछि जनताले सङ्घीय शासन प्रणालीलाई दोष दिन थालेका छन्।

स्थानीय सरकारले असार १० गतेभित्र नीति तथा कार्यक्रमको साथै बजेट पेश गर्न गाउँ वा नगरसभाको आयोजना गर्नु पर्ने कानूनी प्रावधान छ। तर केही स्थानीय सरकारले उक्त समय सीमाभित्र सभाको आयोजना गर्न सकेनन्। सभाको आयोजना गर्नेले पनि समयमा बजेट पास गरेनन्। बस्ती स्तरबाट योजना संकलन गरिँदैन र आफूखुशी योजना बनाएर कार्यान्वयन गर्दा खर्चको प्रमाणहरू जुटाउन मुस्किल हुँदा बेरुजु बढ्दै जाने गरेको छ।

तोकिएको समयमा सभामा बजेट पेश गर्न असफल

मधेश प्रदेशमा ५९ गाउँपालिका र ७३ नगरपालिका, ३ उपमहानगर र १ महानगर गरी १ सय ३६ वटा स्थानीय सरकारहरू छन्। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको स्थानीय सरकार अर्थात् स्थानीय तहले बजेट प्रविष्ट गर्ने अनलाईन पोर्टल तथा राष्ट्रिय गाउँपालिका महासंघको तथ्याङ्क अनुसार मधेश प्रदेशका स्थानीय सरकारहरूले तोकेको समय सीमामा नीति तथा कार्यक्रमसँगै बजेट पेश तथा स्वीकृति गर्ने कार्यमा अन्य ६ प्रदेशको तुलनामा सबभन्दा पछाडि परेका छन्।

नेपालको सङ्घीय कानून तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ अनुसार स्थानीय सरकारहरूले आगामी आर्थिक वर्षको नीति तथा कार्यक्रम र बजेट असार १० गतेभित्र आ-आफ्नो गाउँ वा नगरसभामा पेश गरिसक्नु पर्ने र असार मसान्तसम्म स्वीकृत गरिसक्नु पर्ने व्यवस्था छ। उक्त व्यवस्था अनुसार ४ सय ६० गाउँपालिका मध्ये ४ सय २४ अर्थात् ९२ प्रतिशत गाउँपालिकाहरूले असार मसान्तभित्र बजेट स्वीकृत गरेको विवरण गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघले सार्वजनिक गर्‍यो। बाँकी ३६ वटा गाउँपालिकाहरूले समय सीमाभित्र बजेट स्वीकृत गर्न सकेनन्। जसमध्ये मधेश प्रदेशका ५९

गाउँपालिका मध्ये ४९ गाउँपालिकाले असार १० गतेभित्र बजेट पेश गरेका छन्। त्यस्तै ३६ गाउँपालिका अर्थात् ६१ प्रतिशतले मात्र समय सीमाभित्र बजेट पेश तथा स्वीकृत गरेका छन्।

नेपालको सङ्घीयतामा तीन पक्षको संयोजन छ। जसमध्ये वित्तीय सङ्घीयता महत्वपूर्ण पक्ष मानिन्छ। सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि तहगत सरकारहरू आर्थिक रूपले सक्षम हुनु पर्दछ। नेपालको संविधानले तीनै तहका सरकारलाई वित्त व्यवस्थापनको समेत अधिकार दिएको छ। तहगत सरकारमा स्रोत साधनको समुचित र न्यायोचित वितरणको लागि संवैधानिक आयोगको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था संविधानले गरेको छ। यसकारण वित्त आयोग स्थानीय सरकारको वित्तीय सङ्घीयताको संरक्षक समेत हो। तर स्थानीय सरकारहरूले वित्तीय सक्षमता आफैले देखाउनु पर्दछ। दिइएको समय सीमामा बजेट पेश समेत गर्न नसक्नु स्थानीय सरकारहरूको चरम लापरवाही हो। यो स्थानीय सरकारको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीमा देखिएको कमजोरी हो। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीका विभिन्न चरण मध्ये प्रभावकारी योजना तर्जुमा र बजेट व्यवस्थापन महत्वपूर्ण चरण हो। स्थानीय सरकारहरू जसलाई स्थानीय तह पनि भन्ने गरिएको छ, उनीहरू यसै चरणमा चुकेका छन्।

संविधानको धारा ५९ (१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले आफ्नो आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद १० को नं. ७१ ले स्थानीय सरकारले उपाध्यक्ष वा उपप्रमुख वा कार्यपालिकाले तोकेको कार्यपालिकाको कुनै सदस्यले आगामी आर्थिक वर्षको राजस्व र व्यय (बजेट) को अनुमान कार्यपालिकाबाट स्वीकृत गराई असार दश गतेभित्र सभामा पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ।

यस आव २०८१/०८२ को बजेट तोकिएको समयमा (असार १० गतेभित्र) पेश भएका र पास गरेका स्थानीय सरकारहरूको प्रदेशगत विवरण तल दिइएको तालिका १ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

तालिका १

प्रदेश	स्थानीय सरकार	बजेट पेश भएका स्थानीय सरकार संख्या	बजेट पेश नभएका स्थानीय सरकार संख्या	बजेट पास भएका स्थानीय सरकार प्रतिशत	बजेट पेश नभएका स्थानीय सरकार प्रतिशत
कोशी	१३७	९९	३८	७२.३ %	२७.७ %
मधेश	१३६	६९	६७	५०.७ %	४९.३ %
बागमती	११९	७५	४४	६३ %	३७ %
गण्डकी	८५	५२	३३	६१.२ %	३८.८ %
लुम्बिनी	१०९	७२	३७	६६.१ %	३३.९ %

कर्णाली	७९	६१	१८	७७.२ %	२२.८ %
सुदुर पश्चिम	८८	५७	३१	६४.८%	३५.२ %
	७५३	४८५	२६८	६४.४१ %	३५.५९ %

स्रोत: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

एकीकृत तथ्याङ्कको अभाव

स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो मातहतका माथिल्लो निकाय सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा आफ्नो गाउँ/नगरसभा तथा कार्यपालिकाले स्वीकृत गरेको नीति तथा कार्यक्रमको साथै बजेट प्रविष्ट गर्नु पर्दछ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७१ को उपदफा (१) र (५) अनुसार स्थानीय सरकारको सभामा बजेट पेश हुनु पर्ने र सोही दफाको उपदफा (६) बमोजिम असार मसान्तभित्र सभाबाट पारित गरिसक्नु पर्ने व्यवस्था छ। सोही ऐनको परिच्छेद १० को उपदफा ७१ बमोजिम गाउँ/नगर कार्यपालिकाको उपाध्यक्ष/उपप्रमुख वा कुनै पनि नियुक्त सदस्यले आगामी आर्थिक वर्षको बजेट अनुमान कार्यपालिकाबाट स्वीकृत गरी सभामा पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। तर तोकिएको समयमा कति पालिकाले बजेट पेश गरे र स्वीकृत गरे भन्ने एकीकृत तथ्याङ्क कतै पाइन्दैन।

गाउँपालिकाको अवस्था

गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघले मधेशका ५९ गाउँपालिकाहरू मध्ये असार १० गतेभित्र ४९ गाउँपालिकाले बजेट पेश गरेको तथ्याङ्क सार्वजनिक गरेको छ। जसमध्ये ३६ गाउँपालिकाले मात्र समय सीमाभित्र बजेट स्वीकृत गरेका छन्। मधेश प्रदेशका ६१ प्रतिशत गाउँपालिकाले मात्र समय सीमाभित्र बजेट स्वीकृत गरेको तथ्याङ्क गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघसँग छ। जुन अन्य ६ प्रदेशको तुलनामा सबैभन्दा कम प्रतिशत हो। जुन तल दिइएको तालिका २ बाट पनि प्रष्ट हुन्छ।

तालिका २

प्रदेश	कुल गाउँपालिका	बजेट पेश गर्ने गाउँपालिका	बजेट पास गर्ने गाउँपालिका	बजेट पास नगरेका गाउँपालिका	बजेट पास प्रतिशत
कोशी	८८	८५	८७	१	९९%
मधेश	५९	४९	३६	२३	६१ %
बागमती	७४	६९	७१	३	९६%
गण्डकी	५८	५८	५८	०	१०० %
लुम्बिनी	७३	६५	६९	४	९५%
कर्णाली	५४	४९	५१	३	९४%
सुदुर पश्चिम	५४	५४	५२	२	९६%
	४६०	४८५	२२४	३६	९२ %

स्रोत: गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ

मधेशको स्थानीय सरकारमा बजेट होलिडे

अनलाईन खबरले ७ सय ५३ स्थानीय सरकार मध्ये ४९ स्थानीय सरकारमा बजेट पेश तथा अनुमोदन नभएकोले ती पालिकाहरूमा बजेट होलिडे भएको समाचार प्रकाशन गर्‍यो। जसमध्ये मधेशका ७ स्थानीय सरकार उल्लेख छ। ति पालिकाहरू सप्तरीको डाकनेश्वरी, हनुमाननगर कंकालिनी र राजविराज नगरपालिका, सर्लाहीको बागमती नगरपालिका, पर्साको बहुदरमाई नगरपालिका तथा रौतहटको दवाही गोनाही र फतुवा विजयपुर नगरपालिका रहेका छन्। तर समाचारले उक्त तथ्याङ्कको स्रोत खुलाएको छैन।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको अनलाईन पोर्टलमा स्थानीय सरकारहरूले प्रविष्ट गरेका तथ्याङ्कलाई आधार मान्ने हो भने १ सय ३६ पालिका मध्ये ५९ पालिकाले बजेट पेश नै नगरेको तथ्याङ्क साउन ८ गतेसम्मको तथ्याङ्कले देखाएको छ। मन्त्रालयको उक्त तथ्याङ्कलाई आधार मान्ने हो भने मधेशका ५९ स्थानीय सरकारमा बजेट होलिडे हुनु पर्ने हो। तर उक्त पालिकाहरूको बजेट सभामा पेश तथा अनुमोदन भएको जानकारी न वेबसाइटमा राखिएको छ न मन्त्रालयको पोर्टलमा प्रविष्ट गरिएको छ। अधिकांश पालिकाले आफ्नो वेबसाइटमा वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमका लागि सुझाव संकलनको सूचना मात्र राखेका हुन्छन्।

मधेशको प्रदेश सरकार तथा स्थानीय दुवै तहमा बढ्दो बेरुजु

महालेखा परीक्षकको कार्यालयको ६१ औं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा मधेश प्रदेशमा १ अर्ब ८५ करोड ४२ लाख ४२ हजार रुपैयाँ बराबरको बेरुजु देखिएको छ। मधेश प्रदेशको यो छैटौं प्रतिवेदन हो। जुन कुल बजेटको ३.८७ प्रतिशत हो। मधेश प्रदेशपछिको दोस्रो बेरुजु भएको प्रदेश कर्णाली हो। जसको बेरुजु २.५९ प्रतिशत रहेको छ। त्यस्तै कोशीमा २.५० प्रतिशत बेरुजु रहेको छ।

मधेश प्रदेशको बेरुजु हरेक वर्ष बढ्दै गएको देखिन्छ। यसरी बेरुजु बढ्दै जानुमा म्याद नाघेको पेशकी प्रमुख रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालयले उल्लेख गरेको छ। विकास मन्त्रालयमा बेरुजु बढी देखिएको पनि प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। सबभन्दा बढी भौतिक मन्त्रालयको बेरुजु ३८.८२ प्रतिशत रहेको छ।

स्थानीय सरकारको बेरुजुको अवस्था पनि उस्तै

मधेश प्रदेशको ८ जिल्लामा १ सय ३६ स्थानीय सरकार छन्। जसमा १ सय ३२ स्थानीय सरकार तथा २ बक्यौता समेत गरी १ सय ३४ स्थानीय सरकारको महालेखा परीक्षकको कार्यालयले लेखा परीक्षण गरेको छ। एकसय ३४ स्थानीय सरकारको आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बेरुजु ९ अर्ब २९ करोड ५४ लाख २४ हजार थप बेरुजु देखिएको छ। अघिल्लो आर्थिक वर्षसम्म यी स्थानीय सरकार को ५६ अर्ब ५५ करोड ७ लाख ५० हजार बेरुजु रहेको थियो। र, यस आर्थिक वर्षको ९

अर्ब २९ करोड ५४ लाख २४ हजार थप सहित ६५ अर्ब ८४ करोड ६९ लाख ७३ हजार बेरुजु पुगेको छ।

मधेशमा सबैभन्दा बढी बेरुजु पर्साको वीरगंज महानगरपालिकाको ५७ करोड ९४ लाख ८२ हजार छ। त्यसैगरी दोस्रोमा सिराहाको लाहान नगरपालिकाको बेरुजु ३५ करोड २२ लाख ५४ हजार रहेको छ। सबैभन्दा कम बेरुजु सर्लाहीको विष्णु गाउँपालिकाको छ। जसको बेरुजु ८ लाख ८ हजार रुपैयाँ रहेको छ। बाँकी स्थानीय सरकार हरूको बेरुजु करोडको हाराहारीमा छ।

वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ का अनुसार बेरुजु भन्नाले प्रचलित कानून बमोजिम पुन्याउनु पर्ने रीत नपुन्याई कारोबार गर्नु हो। राख्नु पर्ने लेखाको प्रमाण नराखी अनियमित तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षणले औल्याउनु हो। लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २० र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७७ बमोजिम प्रत्येक स्थानीय सरकारले आफ्नो आय तथा व्ययको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट गराउनुपर्ने व्यवस्था छ।

स्थानीय सरकारमा बेरुजुका थपिँदै जानुका कारणहरु

महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएको बेरुजुको प्रकृतिलाई विश्लेषण गर्दा पालिका अनुसार फरक फरक कारणले बेरुजु निस्केको देखिन्छ। कतिपय अवस्थामा एउटै प्रकृतिको काममा कुनै पालिकामा बेरुजु देखिएको छ भने कुनैमा देखिएको छैन। यस प्रकारको दोहोरो प्रवृत्तिका कारण कतिपय अवस्थामा अन्यौलता सृजना गरेको पाइन्छ। तथापि आर्थिक अनुशासन कायम राख्न शून्य बेरुजु बनाउने विषयमा कुनै विमति छैन।

(क) खरिद सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाको पूर्ण पालना गर्न नसक्नु

स्थानीय सरकारहरुले कार्यसम्पादनका क्रममा प्रचलित कानूनी व्यवस्थालाई बेवास्ता गर्नु र सरोकारवालालाई समेत कानून पालना नगराउनाले बेरुजु बढेको पाइन्छ। जस्तै- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को बुँदा नं.९७ बमोजिम व्यवस्था भएको उपभोक्ता समितिद्वारा गराउनु पर्ने योजनाको काम नियमसंगत गराउन नसक्नाले कतिपय स्थानीय सरकारमा बेरुजु बढ्दै गएको हो। त्यस्तै जनप्रतिनिधिका चाहाना अनुसारका व्यक्तिलाई परामर्श सेवा उपलब्ध गराउँदा कतिपय स्थानीय सरकारमा बेरुजु बढ्दै गएको हो। यसले के कुराको संकेत पनि गर्छ भने स्थानीय सरकारहरु अझै पनि सार्वजनिक खरिद कार्यमा निपूर्णता हासिल गर्न सकेका छैनन् र कतिपयले ईच्छा पनि देखाउँदैनन्।

(ख) बिना प्रतिस्पर्धा जनशक्ति भर्ना

साविक स्थानीय निकाय हुँदाका बखत स्थानीय राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरुको निर्देशनमा बिना प्रतिस्पर्धा नियुक्ति गरिएका कर्मचारीका तलब भत्ता बेरुजुको रूपमा अहिलेका स्थानीय सरकारले भार बोकिरहेका छन्। वर्तमान स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरुले पनि यो क्रमलाई रोक्नुको सट्टा आफ्ना दल निकटका व्यक्तिलाई बिना प्रतिस्पर्धा कर्मचारी नियुक्त गर्ने कार्य झनै बढाउनाले बेरुजु पनि बढिरहेको हो।

(ग) निष्क्रिय समितिहरू

स्थानीय सरकार सरकार संचालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद-५, २२ अनुसार लेखा समिति, विधायन समिति, सुशासन समिति लगायत गाउँ/नगरसभा तथा कार्यपालिकाबाट गठन हुने समितिहरू प्राय निष्क्रिय हुनाले पालिकाको कार्य सम्पादन कमजोर भएका छन्। समितिहरूले आ-आफ्नो विषयमा पालिकाको कार्यसम्पादन प्रभावकारी र चुस्त दुरुस्त बनाउन आवश्यक सहयोग तथा सल्लाह प्रदान गर्नु पर्नेमा समितिहरू निष्क्रिय भएका र कतिपयमा समिति गठन भएका छैनन्। गठन भएका समितिका सदस्यहरूको क्षमता पनि कमजोर भएकोले सकृय छ छैनन् ?? जसले गर्दा स्थानीय सरकारहरूले निर्माण गरी लागु गर्नु पर्ने ऐन, नियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका निर्माण तथा लागु भएका छैनन्। यसकारण पनि बेरुजु घट्न सकेको छैन।

(घ) वित्तीय जोखिम बढाउने पद्धति अवलम्बन

वार्षिक योजना, आवधिक योजना, मध्यकालिन खर्च संरचना तथा कार्यक्रम प्रणालीबीच एक आपसमा श्रृंखलाबद्ध एवं कार्यगत समन्वय र बजेट निर्माण प्रणालीमा त्रुटिहरू देखिन्छ। पालिकाको दीर्घकालिन एवं एकीकृत विकासका कार्यक्रम तथा एकीकृत बजेट निर्माण गर्नुपर्नेमा “बडाको बजेट” को नाममा बजेट विनियोजन हुनु र उक्त बजेट कार्यान्वयनको कार्यविधि नहुँदा बेरुजु घटाउने कार्य चूनौतीपूर्ण देखिन्छ। सभाको निर्णय बमोजिम बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा बजेट अबण्डा राख्ने कार्यपालिका र पालिका प्रमुख तथा उपप्रमुखको निर्णयबाट आफ्नो सहजता अनुसार बाँडफाँट गर्नाले बजेट वित्तीय जोखिम बढ्ने र बेरुजु पनि बढ्ने गरेको छ। मधेशका अधिकांश पालिकाहरूमा आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना, राजस्व सुधार योजना जस्ता आवश्यक डकुमेन्टहरू नै बनाइएका छैनन्।

(ङ) वितरणमुखी/अनुदानमुखी कार्यक्रम

पालिकाहरूमा वितरणमुखी कार्यक्रमको बाहुल्यता रहेको छ। जस्तापाता, खानेपानीका पाइप, ह्यूम पाइप, विजुलीका तार, माछा पोखरी निर्माण, तरकारी तथा अन्नवालीको बिउ, दूध उत्पादन अनुदान, सट्टा शिक्षक राख्ने अनुदान, क्याम्पसका शिक्षकलाई तबल खुवाउने अनुदान, राजनीतिक दलका भातृसंगठनका कार्यक्रमका लागि दिइने अनुदान, राजनीतिक दलका कार्यक्रमका लागि दिइने अनुदान आदिमा जथाभावी बजेट खर्च गर्नाले स्थानीय सरकारहरूको बेरुजु बढ्दै गएको हो। त्यस्तै अन्य विभिन्न अनुदानमुखी र वितरणमुखी पद्धतिले स्थानीय सरकारको बेरुजु बढ्नको लागि सहयोग गरेको छ।

(च) वर्तमान निकास प्रणाली र खर्च प्रणालीमा समस्या

सङ्घीय सरकारबाट आर्थिक वर्षको अन्त्यमा विभिन्न शीर्षकमा स्थानीय सरकारका लागि सशर्त अनुदान प्राप्त हुन्छ। सामुदायिक विद्यालयको विकास र प्रवर्द्धनका नाममा आर्थिक वर्षको अन्त्यमा प्राप्त हुने अनुदान हतार हतार सम्बन्धित विद्यालयको खातामा हस्तान्तरण गरी खाता रोक्का गर्ने र विद्यालयद्वारा सञ्चालन हुने आयोजना प्रगतिका विवरणका आधारमा निकास दिने प्रचलन रहेको छ। वित्तीय जोखिम र आर्थिक अनुशासन कायम राख्ने सवालमा काम गर्ने यो मोडालिटीले स्थानीय सरकारमा बेरुजु बढाउन

मद्धत पुन्याएको छ। नमूना विद्यालय कार्यक्रमको रकम समयमै निकास नहुनु र खर्च प्रणाली नमिल्दा बेरुजु लेखिएको पाइन्छ।

(छ) स्थानीय सरकारका लागि निरपेक्ष कानून

सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीहरू सङ्घीय संरचना सापेक्ष नभई एकात्मक मनोविज्ञानका आधारमा निर्माण भएका छन्। तिनमा संशोधन भएको छैन। सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा स्थानीय सरकारले पर्याप्त स्पेस पाएका छैनन्। सङ्घीय सरकारको संरचनालाई हेरेर कानूनहरू बनाइएका छन्। स्थानीय सरकारको जिम्मेवारी र जवाफदेहिता निर्वाहका लागि सजिलो बनाउने, स्थानीय सरकारका समस्या र चुनौतीको गाँठो फुकाउने कानून बन्नु पर्नेमा त्यसो हुन सकेको छैन। स्थानीय सरकारले आफूलाई आवश्यक कानून बनाउने अधिकार भएपनि केही कानूनहरू मात्र पर्ने बाध्यकारी व्यवस्था छ।

बेरुजु कसरी कम गर्ने ?

वित्तीय जोखिमको सूचकको रूपमा रहेको बेरुजुको मात्रा बढ्दै जानु स्थानीय सरकारका लागि सकारात्मक संकेत होइन। कतिपय अवस्थामा सजगता अपनाउँदा अपनाउँदै पनि बेरुजु आएको छ भने कतै लापरवाही र सार्वजनिक स्रोतको दोहन गर्ने प्रवृत्तिका कारण पनि बेरुजु बढेको छ। यो बढ्दो बेरुजुलाई स-साना विषयमा पनि ध्यान दिने र पालिका प्रमुख तथा कार्यपालिकाले कर्मचारीलाई यसको लागि सहयोग गर्ने हो भने बेरुजु घटाउँदै लैजान सकिन्छ। बेरुजु कम गर्दै लैजाने केही सामान्य उपायहरू निम्न अनुसार प्रस्तुत गर्ने कोशिस गरिएको छ।

(क) बेरुजुको वास्तविक लगत तयार गर्ने

असुल गर्नुपर्ने, बेरुजु नियमित गर्नु पर्ने र बेरुजुको लगत तयार गरी असुल गर्नु पर्ने बेरुजु छ भने तदारुकताका साथ असुल गर्ने र असुल गर्न नसकेमा सरकारी बाँकी बक्यौताको रूपमा लगत कसी सम्बन्धित निकायमा पठाउन सकिन्छ। साथै नियमित गर्नुपर्ने प्रकृतिको बेरुजुलाई आवश्यक कागजात तयार गरी राख्ने र महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट खटिइ आउने टोलीसामु सम्परीक्षणका लागि पेश गर्ने। उक्त टोली समक्ष खुला छलफल गरी कार्यालयको तर्फबाट प्रष्ट रूपमा धारणा राख्ने गरेमा बेरुजु कम गर्न सकिन्छ।

(ख) बेरुजु सम्बन्धी नियमित छलफल

नियमित कर्मचारी बैठक, शाखा प्रमुखहरूको बैठक, कार्यपालिकाको बैठक, गाउँ/नगरसभा तथा विषयगत समितिको बैठक राखी यस विषयमा छलफल चलाउनु पर्दछ। त्यसै गरी सरोकारवालाहरूसँग पनि पालिकाले शून्य बेरुजुको रणनीति तयार गरी सहयोग पुर्याउन अनुरोध गर्नु पर्दछ। जुनजुन क्षेत्रमा बेरुजु आएको छ ती क्षेत्रमा सुधार गर्ने कार्ययोजना तयार गरी अगाडि बढ्न सकिन्छ। कार्ययोजना बनाउँदा कार्यालयको बेरुजुलाई शून्य बनाउनको लागि सबै विषयलाई समेट्नु पर्दछ। उक्त कार्ययोजनामा विषयगत शाखाहरूलाई पनि आफ्नो शाखासँग सम्बन्धित बेरुजुलाई शून्य बनाउनको लागि जिम्मेवारी

किटानी गर्नु पर्दछ। विगतमा भएका बेरुजु नियमित गर्नको लागि अग्रसरता लिन लगाउने र आगामी दिनमा बेरुजु नआउने गरी काम गर्नको लागि सम्बन्धित पालिकाले कर्मचारीलाई प्रोत्साहन गर्नु पर्दछ।

(ग) प्रोत्साहन पुरस्कारको व्यवस्था

शाखागत रूपमा बेरुजु रकमलाई विभाजन गरी बेरुजु बढी आउने शाखालाई सचेत गराउने, शून्य बेरुजु हुने गरी काम गर्ने शाखालाई पुरस्कृत गर्ने। बेरुजु फछ्छ्यौटमा निरन्तर खट्ने कर्मचारीलाई थप इन्सेन्टिभको व्यवस्था गर्न सकिन्छ।

(घ) शून्य बेरुजु अभियान सञ्चालन

बेरुजु किन आयो र कस्तो कस्तो प्रकृतिको बेरुजु आयो र कहाँ-कहाँ के कस्ता प्रकृतिका गल्ती कमजोरी भए ती सबै विषयलाई समीक्षा गरी अधिकतम आर्थिक अनुशासनमा रही कार्यसम्पादन गर्ने र गर्नको लागि प्रोत्साहन गराउनु पर्दछ। शून्य बेरुजु अभियानमा पालिकाका जनप्रतिनिधि, कर्मचारी र सरोकारवाला सबै पदाधिकारीहरू जिम्मेवारी हुनु पर्दछ।

(ङ) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा सुधार

बेरुजु शून्य बनाउनको लागि आन्तरिक शुद्धीकरण आवश्यक पर्दछ। स्थानीय सरकारलाई पाएसम्म दोहन गर्नु पर्दछ भन्ने भित्र र बाहिरको मनोविज्ञानमा परिवर्तन गर्नु पर्दछ। स्थानीय सरकारमा विभिन्न नाममा अनुदान माग्न आउने व्यक्तिलाई निरुत्साहित गर्नुका साथै लक्षित वर्गको पहिचान गरी तिनको दीर्घकालीन विकासका कार्यक्रम संचालन गर्न सकिन्छ। जे जति सुविधा लिनु पर्ने हो गाउँ/नगरसभाबाट निर्णय गरी वैध सुविधा लिनु पर्दछ। सभासँग फेस गर्न नसक्ने, सभालाई बलियो बनाउन नचाहने र कर्मचारीलाई दबाबमा राखेर सुविधा खोज्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गरी सभाबाट विधि बनाएर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई बलियो बनाउनु जरुरी छ। विद्यमान कानून अनुसार गठन भएका विभिन्न प्रकारका समितिहरूलाई सक्रिय बनाउने, ती समितिको क्रियाशीलताका लागि बनाउनु पर्ने नियम तथा कार्यविधिहरूको निर्माण गर्ने, कानून अनुसारका अन्य आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका प्रावधानलाई क्रियाशील बनाउन आवश्यक छ। त्यसैगरी खर्च लेख्दा समयमा विधिसम्मत खर्च मात्र लेख्ने गर्नु पर्दछ। खर्च लेख्दा आवश्यक कागजातहरूको तेरिज बनाएर कार्यक्रमसँग आवद्ध बनाएर मात्र खर्च लेख्नु पर्ने हुन्छ ताकी लेखापरीक्षणको क्रममा थप कागजात खोज्नु पर्ने झन्झट नरहोस्।

(च) बजेट विनियोजन तथा खर्च प्रणालीमा सुधार

बजेट तर्जुमा गर्दा मध्यकालीन खर्च संरचना, आवधिक योजना र कार्यक्रमसँग तालमेल गरी बजेट प्रणालीको विकास गर्नु पर्दछ। बखे विकासको सट्टा हिउँदे विकासलाई प्राथमिकता दिनु पर्दछ। वर्षान्तमा अत्यधिक रकमान्तर र खर्च हुने परिपाटीमा सुधार गर्न जेष्ठ मसान्त पछि अत्यावश्यक भुक्तानी बाहेक अन्य भुक्तानी दिने काम बन्द गर्नु पर्दछ। फागुन मसान्तसम्म सबै प्रकारका योजनाहरू सम्झौता गरिसक्नुपर्ने प्रणालीको विकास गरी समयमै योजना सम्पन्न गरी समयमै भुक्तानी दिने पद्धतिको सुरुवात गर्न आवश्यक छ। त्यस्तै ब्याङ्केट एप्रोचका वितरणमुखी कार्यक्रमलाई निरुत्साहित गर्नु पर्दछ।

(छ) व्यवहारिक पक्षको विश्लेषण

नेपालको विद्यमान लेखा परीक्षण प्रणालीमा सुधार गरी स्थानीय सरकार को पहुँचमा पुर्याउनु पर्दछ। स्थानीय सरकारमा वित्तीय समानीकरण अनुदानबाट प्राप्त रकम गाउँ/नगरसभाको आफ्नो निर्णय अनुसार खर्च गर्न सक्ने कानूनी बाटो संविधान तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले खोलेको छ। त्यही कानूनी आधारलाई टेकेर कतिपय पालिकाहरूले सभाबाट निर्णय भएबमोजिम फिल्डमा खटिने कर्मचारीलाई प्रदान गरेको सुविधालाई बेरुजु मानेको देखिएको छ। लेखापरीक्षण हुँदा स्थानीय कानूनको सम्मान र व्यवहारिक पक्षलाई ध्यान दिनु आवश्यक छ।

निष्कर्ष:

जनताका दैनिक सेवा लिने निकाय स्थानीय सरकार भएकोले प्रदेश सरकार भन्दा पनि धेरै नागरिक स्थानीय सरकारकै बारेमा जानकार हुन्छन्। तर स्थानीय सरकार भने कानूनले तोकेको समयमा सभा गर्न, बजेट पेश गर्न र स्वीकृत गर्न सक्दैनन्। बेरुजु घटाउन सक्दैनन्। वित्तीय व्यवस्थापनको लागि आवश्यक कानून बनाउने र कार्यान्वयन गर्नेतिर ध्यान दिँदैनन्। खाली वितरणमुखी र जनतालाई भोट बैंक बनाउने योजना मात्र अगाडि सार्दछन्। मधेश प्रदेशका स्थानीय सरकारहरू आर्थिक अनुशासन उल्लंघन गर्नेमा पहिलो नम्बरमा पर्नुको मुख्य कारण यही नै देखिन्छ। त्यसैले मधेशका स्थानीय सरकारहरूका बेरुजु बढ्दो छ। जनतामा निराशा छाएको छ। सर्वप्रथम त स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरू असल नियतले काम गर्न आवश्यक छ। भविष्यमा भोट नपाईएला भनेर कानूनी मान्यताको ख्याल नगरी आदेशमुखी काम गर्दा बेथिति बढ्दै गएको हो। यसलाई बन्द गर्नुको विकल्प छैन। स्थानीय सरकारले संवैधानिक तथा कानूनी प्रावधानलाई सम्मान गर्दै आर्थिक अनुशासनको पालना गरी जनतालाई सेवा दिनु पर्दछ। स्थानीय सरकार, जनप्रतिनिधि तथा नागरिक तीनै पक्षको भलो यसैमा छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपाल सरकार, नेपालको संविधान, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्थापन समिति, २०७२)।
- नेपाल सरकार, महालेखापरीक्षकको एकसट्टिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, (काठमाडौं: महालेखापरीक्षकको कार्यालय, २०८१)।
- नेपाल सरकार, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्थापन समिति, २०७४)।
- नेपाल सरकार, सार्वजनिक खरिद नियमावली, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्थापन समिति, २०६४)।
- <https://breaknlinks.com/nepali/news/35232233>
- <https://deshsanchar.com/2024/05/30/923955/>
- <https://mofaga.gov.np/lgbudget>
- <https://palikapatra.com/2021/05/257/>

- <https://www.nepalpress.com/2024/05/29/471643/>
- <https://www.onlinekhabar.com/2024/07/1510356>
- <https://www.ratopati.com/story/357579/madhes-province-beruju>

गुणस्तरीय प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा, स्रोत व्यवस्थापन आजको आवश्यकता -

डा.रामहरि लामिछाने

प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा आर्थिक र सामाजिक विकासको मेरुदण्ड हो। आज जति पनि विकसित राष्ट्रहरू छन् त्यहाँ प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा मुख्य धारकै रूपमा विकसित भएको पाईन्छ। परिणाम स्वरूप आधारभूत विद्यालय शिक्षा पश्चात प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा पढ्नेको दर ४० देखि ६० प्रतिशत सम्म छ। जस्तै स्वीजरल्यान्ड तथा जर्मन सहित युरोपका धेरै देशहरूमा ६० प्रतिशतको हाराहारीमा पाईन्छ। त्यस्तै एसियाका दुई समृद्ध देशहरू सिङ्गापुर र दक्षिण कोरियामा पनि करिब ५० प्रतिशतको हाराहारीमा छ। त्यस्तै अष्ट्रेलिया यस्को राम्रो उदाहरण हो जहाँ युवाहरू विश्व विद्यालय भन्दा Training and Further Education (TAFE) मार्फत प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा लिन बढी रुचाउँछन्। जुन जुन देशमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षाको समन्वयात्मक एवं गुणस्तरीय प्रणाली र दिगो लगानीको सुनिश्चितता छ त्यस्ता देशहरूमा उक्त शिक्षामा युवाहरूको रुचि र सामाजिक विकृतिहरू पनि कम पाईन्छ। यस्तो हुनुको पछाडि सीपयुक्त जनशक्तिको सम्मान, सम्मानजनक पारिश्रमिक, बेरोजगार नहुनु र यो क्षेत्रलाई राज्यले प्राथमिकता साथ २० प्रतिशत भन्दा बढी शिक्षा क्षेत्रको बजेट लगानी गर्नुले हो।

नेपालको शिक्षामा धेरै राम्रा प्रयासहरू पनि भएका छन् तर आशातित रूपमा गुणात्मक जनशक्ति उत्पादनमा सफलता मिल्न सकेको छैन। केही सरकारी विद्यालयहरू र निजी विद्यालयहरू बाट उत्पादित जनशक्ति लाई छाड्दा अधिकांश उत्पादित जनशक्तिहरू बजारमा प्रतिस्पर्धी रूपमा प्रस्तुत हुन सकिरहेका छैनन्। शिक्षामा पहुँच, लैङ्गिक समानता र भौतिकरूपमा शिक्षालयहरू सङ्ख्या उल्लेख्य रूपमा वृद्धि भएको पाईन्छ। तथापि शिक्षा प्रणालीले समग्र रूपमा राष्ट्रिय शिक्षाको उद्देश्य पहिचान गर्न सकेको छैन। प्रत्येक वर्ष जस्तो आउने शिक्षा नीतिले सहीरूपमा रणनीतिक दिशा निर्देश गरेको देखिँदैन। साधारण शिक्षातर्फ प्राथमिक शिक्षा, माध्यमिक शिक्षा र उच्च शिक्षा एवं प्राविधिक शिक्षातर्फ विद्यालय मा प्राविधिक धार र प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद् बाट सञ्चालन हुने प्राविधिक शिक्षा कार्यक्रमहरूले मूलरूपमा राष्ट्रिय उद्देश्य पहिचान गरेको देखिँदैन। नेपालमा प्राविधिक शिक्षातर्फ नर्सिङ लगायत केही Diploma कार्यक्रमहरू र Bachelor of Engineering मा गुणात्मकता देखिन्छ। शिक्षा कार्यक्रमहरू सरकारी एवं निजी स्तरबाट सञ्चालन भएका छन्। पहुँच र गुणात्मक पक्षलाई केलाउँदा उक्त कार्यक्रमहरूमा एकरूपता पाईँदैन। जसबाट स्पष्ट हुन्छ कि राष्ट्रिय शिक्षाको बाटो रणनीतिक दिशामा छैन। शैक्षिक पाठ्यक्रमहरू मा राष्ट्रिय आवश्यकता, विश्व बजारको सन्दर्भ र एकाइसौं शताब्दीका सीपहरू समावेश गर्न नसकिए बाट उत्पादित जनशक्ति हरू बढी बेरोजगार हुने र राज्यले अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्न सकेको छैन। हाम्रो शैक्षिक प्रणालीबाट उत्पादित विद्यार्थीहरू अर्थात युवाहरू विशेषगरी निजी स्तरमा अध्ययन गरी उत्पादन भएका युवाहरू सरकारी रोजगारी प्रति आकर्षित भएको देखिँदैन। जसको परिणामस्वरूप कक्षा ९ देखि नै युवाहरूको विदेशमा पढ्न जाने, विदेशमै काम गर्ने र स्वदेश प्रति खासै

चासो नदिने प्रवृत्तिहरू दिनप्रतिदिन बढ्दो छ ।

हामी कहाँ चुक्यौ ?

नेपालीको अर्को विशेषण हो अनुशासित र आचरणयुक्त, पूर्वीय सभ्यता र गुरुकुल शिक्षा पद्धतिले गर्दा परापूर्वकालदेखि नेपालीहरू अनुशासित र आफूभन्दा ठूलाको आदर सद्भाव गर्ने स्वभावमा गनिन्छन्। बिस्तारै हामीले प्रदान गरेको शिक्षामा ज्ञान, सीप र आचरण खडेरी परेको छ। विकास र आधुनिकताका नाममा पश्चिमी संस्कृति को नक्कल र हाम्रो आफ्नो पुर्बिय संस्कृति एवं दर्शन लाई भुल्दै जानाले पनि हामीले आफ्नोपन गुमाउँदै गयौं। यस्तो हुनुको पछाडि मुख्यगरी तीनवटै पक्षलाई राम्रोसँग शिक्षाका पाठ्यक्रमहरू मा समावेश गर्न नसक्नु र सोहीअनुरूपको सिकाइ वातावरण तयार गर्न नसक्नु नै मुख्य कारण हो। यस्तै आदरणीय शिक्षकहरू र शिक्षित व्यक्तिहरू प्रति दिनप्रतिदिन गिर्दो सम्मान, र नीतिगत तहमा पुग्न शिक्षाको खासै महत्व हाम्रो समाजले नदिए बाट पनि आजका युवाहरूमा एक किसिमको वितृष्णा पैदा भएको छ।

जसको परिणामस्वरूप अब्बल नतिजा भएका अर्थात सक्षम व्यक्तिहरू शिक्षकको पेशा प्रति आकर्षित छैनन्। शिक्षाको समग्र प्रणालीले सरकारी विद्यालयहरू मा अध्ययन गर्ने विद्यार्थी गरिब र निजी विद्यालयहरूमा अध्ययन गर्ने विद्यार्थी धनी कहलाउने किसिमको परिपाटीमा मलजल गरेबाट धनी र गरिबबीचको खाडल ठूलो भएको छ।

प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा ले आज विश्व बजारमा अग्रणी स्थान हासिल गरेको छ, चाहे रोजगारी सृजनामा अथवा आर्थिक वृद्धिमा तर नेपालमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षाले २१औं शताब्दीको निमित्त गुणात्मक छलाड मार्नुपर्ने अवस्थामा २०२८ सालको अवस्था तर्फ हामी अग्रसर भएका छौं। जसको ज्वलन्त उदाहरण सामुदायिक विद्यालयहरूमा बिना पूर्वाधार, बिना प्रशिक्षक, बिना बजारको माग विश्लेषण ७५३ वटा स्थानीय निकायमा कार्यक्रम पुऱ्याउने नाममा अति नै कम गुणात्मक रूपमा प्राविधिक विद्यालयहरू सञ्चालित हुँदै गएका छन्। त्यतिमात्र होइन कतिपय विद्यालयहरूमा केवल २ देखि ६ जना मात्र विद्यार्थीहरू पनि रहेको र प्रयोगात्मक अभ्यास को लागि उद्योग कलकारखाना पनि नभएको अवस्था छ। तसर्थ यस्ता प्राविधिक विद्यालयहरूलाई प्राविधिक विद्यालय नभनी राजनीतिक प्राविधिक विद्यालय भन्नुमा अतिशयोक्ति नहोला।

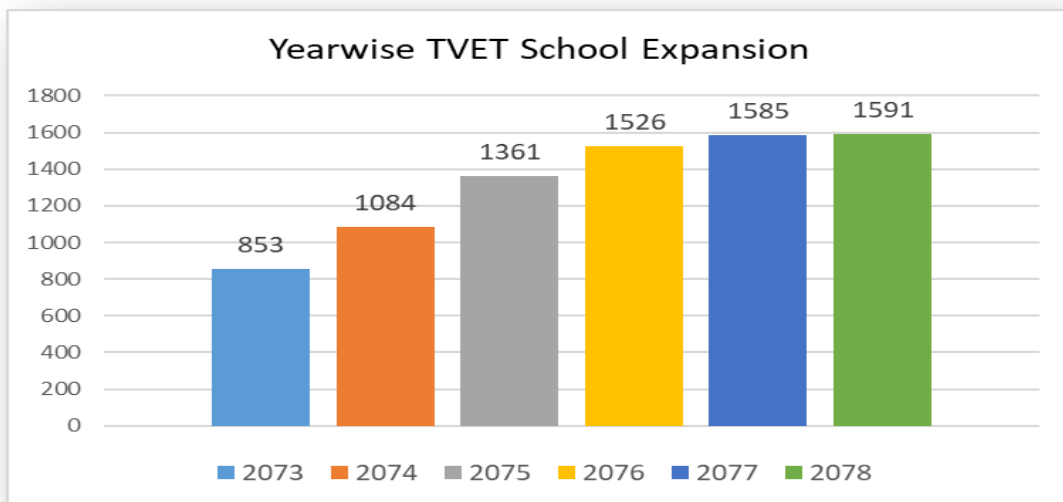
कामलाई सम्मान नगर्ने हाम्रो सामाजिक परिपाटीले गर्दा प्राविधिक तथा व्यवसायिक शिक्षाका उत्पादनहरू पनि उच्च शिक्षातर्फ बढी आकर्षित हुने र वास्तविक श्रमबजारमा कामदारको अभाव महसुस हुनु अर्को हाम्रो सामाजिक कमजोरी हो। त्यसैगरी नीतिगत तह र नेतृत्व तहमा बस्ने व्यक्तिहरू बाट साधारण शिक्षा र प्राविधिक शिक्षालाई एउटै दृष्टिकोणले हेर्दा गुणात्मक पक्षमा ठूलो कमजोरी भएको छ।

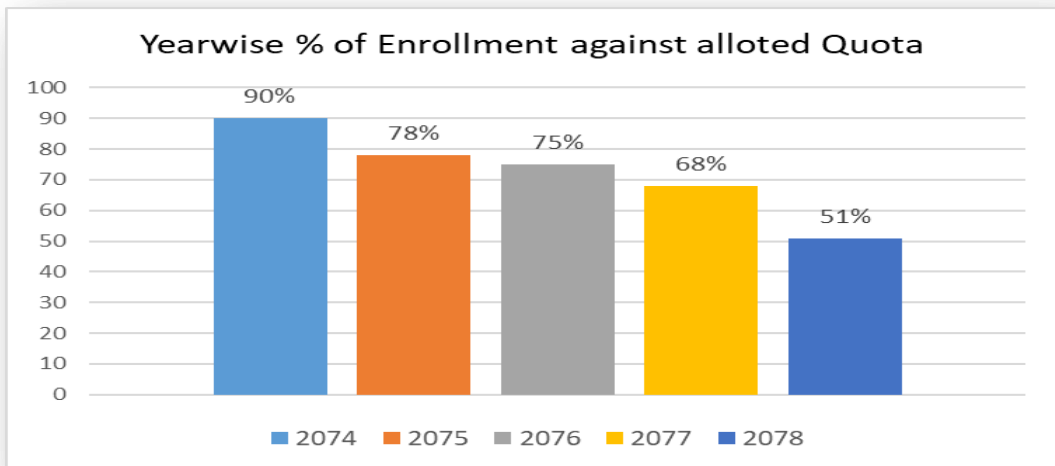
नेपालमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा अझै पनि असमन्वय र बजार प्रतिस्पर्धि क्षमताको विकास गर्न नसकिने समस्याबाट गुज्रिरहेको छ। नेपालमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा गुणस्तरीय एवं विश्व बजारको लागि प्रतिस्पर्धि हुन नसक्नुको प्रमुख कारणहरू निम्नानुसार छन्।

बजारको माग एवं आवश्यकता अनुसार कार्यक्रम र संस्था सञ्चालन नहुनु: नेपालमा प्राविधिक तथा

व्यावसायिक शिक्षा अझै पनि मागमुखी नभै आपूर्तिमुखी छ। पाठ्यक्रम परम्परागत शैलीमा नै तयार भएबाट प्रविधि, नवीनतम सीप, नैतिक शिक्षा, सूचना एवं समन्वयन र उद्यमशीलता जस्ता ज्ञान एवं सीपहरूको अभावमा नेपाली विद्यार्थीहरूले प्रतिस्पर्धा गर्न सकिरहेका छैनन्। त्यसै गरी हाल प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद्वटा सञ्चालित सबै कार्यक्रमहरू हेर्दा झन्डै १००० वटा संस्थाहरू सरकारी र निजी रूपमा सञ्चालित छन् तर कार्यक्रम हेर्दा भने पुरानो कार्यक्रमहरू करिब ३० वटाकै हाराहारीमा मात्र सञ्चालनमा छन्। यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने संस्था जति थपिए पनि नयाँ प्रविधियुक्त कार्यक्रमहरू सञ्चालन हुन सकेका छैनन्। उदाहरणको लागि बजारमा कम्तीमा १२ कक्षाको अध्ययन गरी एडभान्स डिप्लोमा गरेका व्यक्तिहरूले मात्र नयाँ मोडेलका गाडीहरू मर्मत गर्न सक्छन् तर हामी अझै पनि पुरानै कोष र भर्ना प्रणालीमा सीमित छौं।

माथिको अवस्थालाई थप पुष्टि गर्नको लागि निम्नानुसारको तथ्याङ्कले छर्लङ्ग हुन्छ (**MoEST, 2080**). बि. स. २०७३ मा ८५३ वटा **TVET** संस्थाहरू थिए भने बि. स. २०७८ मा करिब सात प्रतिशतले वृद्धि भइ १५९१ पुगेका थिए। अर्को तर्फ भर्ना दर नब्बे प्रतिशतबाट घटेर ५१ प्रतिशत पुगेको थियो। जुन २०८१को भर्ना दर हेर्ने हो भने **CTEVT** को कार्यक्रममा करिब ३८ प्रतिशत र ९ देखि १२ को प्राविधिक धार **CEHRD** अन्तर्गत करिब ३० प्रतिशतको हाराहारीमा छ (**CTEVT & CEHRD, 2081**)।





राष्ट्रिय आवश्यकता पहिचान र भौगोलिक नक्साङ्कनको अभाव: नेपालमा विषयगत र तहग प्राविधिक जनशक्तिको प्रक्षेपण नहुन र आवश्यकता, मौलिकताको आधारमा संस्थाहरू सञ्चालन गर्नको लागि नक्साङ्कन हुन सकेको छैन। जसको परिणाम स्वरूप कुनै विषयमा धेरै कार्यक्रम छन् भने कुनै विषयमा आवश्यक हुँदा पनि सञ्चालन हुन सकेका छैनन्। उदाहरणको लागि स्वास्थ्य विषयमा आवश्यक भन्दा बढी संस्था सञ्चालन छन् भने मेकानिकल, अटो मेकानिकल, ICT, हस्तकला जस्ता विषयहरूमा संस्थाहरू ज्यादै कम सञ्चालनमा छन्। फलस्वरूप सञ्चालित संस्थाहरूमा ९० प्रतिशत स्वास्थ्यका छन् भने बाँकी १० प्रतिशत मात्र अरु विषयका छन्। अर्को तर्फ संस्थाहरू कित राजधानी र ठूला सहरमा केन्द्रित छन् भने कि त पहुँचवाला नेताहरूको दबाबमा सम्भाव्यता नभएका क्षेत्रमा स्थापना भएका छन् (CTEVT,2081)। परिणाम स्वरूप एकातर्फ राजधानी र शहर केन्द्रित हुँदा गरिब विद्यार्थीका लागि अध्ययन महङ्गो परेको छ भने अर्कोतर्फ संभाव्यता नभएको स्थानमा लगानी र संस्था सञ्चालन हुँदा प्रयास मात्रामा विद्यार्थीहरू उपलब्ध छैनन्। त्यस्तै लगानी शक्तिको भरमा हुँदा खर्च धेरै देखिन्छ तर सबै ठाउँमा आवश्यकता र उपर्युक्तताको आधारमा यथेष्ट लगानी नहुँदा गुणस्तरीयतामा प्रश्न चिन्ह खडा भएको छ।

स्रोतको अभाव एवं अप्रभावकारी व्यवस्थापन: एकातिर स्रोतको अभावमा विभिन्न समयमा प्रभावकारी देखिएका तालिम कार्यक्रमहरू जस्तै BTI बुटवलको अप्पेन्टिसिप तालिम, १ वर्षे सीपमूलक तालिम, हस्तकला सम्बन्धी तालिम विशेष गरी गलैचा,राडीपाखी काष्ठकला,मूर्तिकलाहरू भने सञ्चालन हुन सकेका छैनन्। अर्को तर्फ पहुँचको नाममा विश्व बैंक र एसियाली विकास बैंकबाट छोटो अवधिको तालिमका लागि ऋण लिई परियोजना सञ्चालन भएका छन्। यस्ता परियोजनाहरूको उपलब्धि विद्यार्थी सङ्ख्या र रकम वितरणबाट मात्र हेर्ने गरिएको छ। जुन देशको स्रोत परिचालनको मुख्य कमजोरी हो। तालिमको

उपर्युक्तता, उत्पादित प्रशिक्षार्थीहरूको रोजगारीता ज्यादै न्यून र सञ्चालन प्रक्रियामा ४ तह सम्म पेटि ठेकेदारलाई दिने प्रवृत्तिले गुणस्तरीयतामा ठूलो संकट पैदा भएको छ। अर्को तर्फ राज्यले यथेष्ट गृहकार्य र योजना बिना माध्यमिक तहमा प्राविधिक शिक्षा कार्यक्रम शुरु गरेबाट निम्न कुराहरू नकारात्मक रूपमा देखिएका छन्।

(क) प्रशिक्षक र प्रयास प्रयोगात्मक अभावको कारण न त प्राविधिक जनशक्ति बनेका छन न त साधारण शिक्षाको सबै विषयमा सक्षम हुन सकेका छन्।

(ख) स्रोत केही मात्रामा साधारण विद्यालय तर्फ परिचालन हुँदा प्राविधिक शिक्षालयहरूमा रकम अभाव भएको छ।

(ग) यस्ता विद्यालय सञ्चालनमा होडवाजीले गर्दा सङ्ख्यात्मक खेल भएकोछ नकि गुणात्मक।

समन्वयको अभावस् प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षाले गुणस्तरीयता सहित प्रभावकारी रूपमा अघि बढ्न नसक्नुमा समन्वयको अभाव पनि प्रमुख कारण हो। १२ वटा मन्त्रालय मार्फत कार्यक्रम सञ्चालन हुनु, एक अर्को मन्त्रालय त कुरै छाडौं शिक्षा मन्त्रालय र प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद् विच समेत हुनुपर्ने जति समन्वय हुन सकेको छैन (MoEST, 2080)। जस्को परिणाम स्वरूप नीति निर्माण र समन्वयकारी भूमिका खेली अविभावकत्व निर्वाह गर्नुपर्ने मन्त्रालय व्यावसायिक तालिम परियोजना सञ्चालन गरेर बसेकोछ। प्राविधिक शिक्षा तथा व्यावसायिक तालिम परिषद्ले पनि कानुनले दिएको सम्पूर्ण अधिकार प्रभावकारी रूपमा उपयोग गर्न नसक्दा समन्वयकारी भूमिका र गुणस्तरीयता ओझेलमा पर्दै गएको छ।

अर्को तर्फ नेपाल सरकारले आवश्यकता र प्राथमिकताका साथ विकास साझेदारहरूलाई निर्देशन गर्न नसक्दा दातृ निकाय स्वयं सीपमूलक तालिम परियोजना सञ्चालन गरेर बसेका छन्। तिनिहरू विच पनि समन्वय छैन। झट्ट हेर्दा सरकारले लगाम लगाउन नसकेको होकी लगाम चुडिएको हो बुझ्न कठिन छ। परिणाम स्वरूप स्रोत प्रशस्त हुँदा हुँदै पनि समन्वयकारी भूमिकाको अभावले स्रोत छरिएर स्रोत अभावको परिस्थिति देखा परेको छ। तिन तहको सरकारका काम र कर्तव्य स्पष्ट र कार्यान्वयन नहुनुस् नेपालको संविधानको अनुसूचीमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षामा तिन तहको सरकारले गर्ने कार्यहरू सामान्य रूपमा अनुच्छेदमा उल्लेख गरिएको छ। तथापि त्यसको विस्तृतिकरण र आवश्यक कानुनहरू नबन्दा आपसमा अन्योलता छाएको छ। संविधानको **unbundling** प्रतिवेदन अनुरूप तिन तहको सरकारको उत्तरदायित्व तलको टेबलमा दिइएको छ।

Federal Government	Provincial Government	Local Government
<ul style="list-style-type: none"> • National policy, curriculum model, qualification, standardization of skill test and regulation of technical education and vocational trainings • Determination of national standards of educational institutions • Determination of equalization/equal status of educational qualification • Determination of national standard relating to scholarship and stipend 	<ul style="list-style-type: none"> • Provincial human resource projection and formulation of education plan and implementation • Provincial policy curriculum and course materials preparation, implementation and regulation of technical education and vocational trainings • Provincial policy, standards and regulation relating to technical education and vocational trainings • Scholarship management of technical education and vocational trainings • Labour Market Study • Decent work and occupational health and safety 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan formulation, operation permission and regulation of technical education and vocational training • Distribution and implementation of curriculum and teaching material • Management of school teachers and employees • Construction and maintenance of educational infrastructures • Management of students encouragement and scholarships • Protection and standardization of educational knowledge, skills and technology of local level <p>LGOA: Plan formulation, operation permission and regulation of technical education and vocational training</p>

स्रोत: *Unbundling Report of Constitution (GoVN, 2072)*

माथिका कारणले गर्दा यस्तो कार्यक्रमको उद्देश्य के भन्ने प्रश्न खडा भएको छ। न हामीले श्रम बजारको लागि दक्ष जनशक्ति तयार गर्न सक्यौं न उच्च शिक्षाको लागि साधारण शिक्षा पढ्ने सरह सबै विषयमा सवल बनाउन सक्यौं। यदि उद्देश्य उच्च शिक्षामा नै जाने हो भने साधारण विद्यालयमा प्राविधिक शिक्षाको नाममा किन महङ्गो शिक्षा सञ्चालन गर्ने प्रश्न हामी सामु तेर्सिएकोछ।

अतस् प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षामा दिगो, प्रभावकारी एवं उपयुक्त स्रोत व्यवस्थापनका लागि नेपालमा निम्न उपायहरु अवलम्बन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

(क) स्वदेश तथा विश्व बजारमा प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने दक्ष एवं सवल जनशक्तिको विकास यसका लागि २१ औं शताब्दीको लागि आवश्यक दक्ष जनशक्ति उत्पादन गर्ने गरी पाठ्यक्रमको विकास र परिमार्जन हुन जरुरी छ। उदाहरणका लागि दक्षिण कोरियाले हरेक वर्ष पाठ्यक्रम परिमार्जन गर्दछ।

(ख) दिगो स्रोत एवं प्रभावकारी व्यवस्थापन नेपाल सरकारले १२ वटा मन्त्रालय मार्फत ३६ बजेट शीर्षकमा प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा र तालिमका लागि रकम विनियोजन नगरी प्राविधिक तथा व्यावसायिक सीप कोष मार्फत दोहोरोपना नहुने गरी स्रोत परिचालन गर्नुपर्छ। त्यसै गरी TEVT प्रदायकहरुलाई एउटै छात्रा मुनी ल्याउन जरुरी छ। विकसित देशहरुमा १२ वटा मन्त्रालयले सीपमुलक तालिम सञ्चालन गर्दैनन् एउटै निकायले गर्दछ तर प्रदायक फरक हुन सक्छन्। अर्को तर्फ धेरै संस्थाहरुमा स्रोतको कनिका छराई प्रणालीको अन्त्य गरी भौगोलिक रेखाङ्कनको आधारमा प्राविधिक शिक्षालयहरु एवं बहु प्राविधिक शिक्षालयहरु एकीकरण (Merge) गरी गुणात्मक र सङ्ख्यात्मक वृद्धि गर्न सकिन्छ।

उदाहरणको लागि मलेसिया जस्तो देशमा जम्मा २९ वटा बहु प्राविधिक शिक्षालयहरु छन् तर प्रत्येकले ५००० देखि १५००० सम्म विद्यार्थीहरु एकैपटकमा पढाउँछन् (MoHE, 2021)। जस्को कारण स्रोतको परिचालन थोरै संस्थामा मात्र गर्दा गुणस्तरीयता र प्रभावकारी व्यवस्थापनको कारण बजारमा दक्ष

जनशक्ति उत्पादन भएको छ। अर्को उपायको रूपमा साना साना सीपसँग सम्बन्धी परियोजनाहरू जो दातृ निकायबाट सञ्चालित जस्तैस SDC द्वारा सञ्चालित परियोजनाको राम्रो सिकाईलाई व्यापकता गर्न ADB एवं WB जस्ता दाताहरू सँग ऋण लिई कार्यक्रमलाई व्यापकता गर्नुपर्छ। नत्र ऋणको रकमबाट नै ठूलो सङ्ख्यामा तालिम चलाई सधै नम्बरको खेलका तालिम र दोहोरोपनाको शिकार नेपालमा भै नै रहन्छ।

(ग) प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षाको उद्देश्य किटानीका साथ एकिन हुन जरुरी छ। यो शिक्षा श्रम बजारको लागि हो कि उच्च शिक्षा अध्ययन गर्नको लागि ? स्पष्ट हुन जरुरी छ। यदि कम गुणस्तरीय प्राविधिक शिक्षा विद्यालय तहमा दिएर आखिर उच्च शिक्षामा नै ति विद्यार्थीहरू जाने हो भने राज्यले किन साधारण विद्यालयमा महङ्गो प्राविधिक शिक्षा चलाउने। यस्को साटो प्राविधिक शिक्षालय मोडेलनै विकास गर्दा उद्देश्य 'मूलक लगानी हुन जान्छ।

(घ) नेतागणको दवावमा निजको निर्वाचन क्षेत्रमा प्राविधिक शिक्षालय नखोली राष्ट्रिय आवश्यकता र भौगोलिक रेखाङ्कनको आधारमा योजना आयोगले तय गरेको क्षेत्रमा मात्र नयाँ संस्था खोल्नु पर्छ र यदि बनेका पूर्वाधार उपयुक्त स्थानमा छैन भने राज्यले अन्य कार्यालयको रूपमा प्रयोग गर्न समेत पछि पर्नु हुँदैन।

(ङ.) प्रशस्त मात्रामा प्राविधिक प्रशिक्षकहरू जो व्यावसायिक सीप सिकाई (Vocational Pedagogy) अनुरूप तयार पार्न जरुरी छ। अन्यथा नेपालका प्राविधिक शिक्षालयहरू सङ्ख्या र नाममा मात्र देखिने कटु यथार्थता कतै छिप्ने छैन।

(च) संविधानको मर्म अनुसार तिन तहको सरकारले गर्नुपर्ने कार्यहरू र सो को जिम्मेवारी बहन गर्न आवश्यक कानून र समन्वय गर्न जरुरी छ। साथै तिन तहको सरकारले गर्नुपर्ने कार्यहरू निम्नानुसार हुनुपर्ने छ।

Federal Government	Province	Local Government:
<p>MOEST:</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVET Act • National TVET strategic plan • Intergovernmental, intra-ministries, inter-ministries coordination <p>CTEVT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Develop National Competency Standard • National Curriculum Framework • TVET school's accreditation 	<p>MOSD/E:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Provincial TVET act, policy, strategic plan; Provincial TVET profile/data base. • Coordination with Federal and Local Governments for Accreditation and Teacher Licensing, scholarship policy. • Report to Federal Government on TVET • Merging of 	<ul style="list-style-type: none"> • Conduct labour market study • Open/Affiliate institute based on demand and needs • Implement skills training • Inputs in the Provincial TVET profile/data base. • Implementation of • Accreditation of TVET schools in collaboration with PG; monitoring and quality assurance of TVET schools; implementation of TVET

<p>system</p> <ul style="list-style-type: none"> • TVET teachers' minimal standards and licencing • Assessment & Certification System • Merging of Institutes/Programs 	<p>Institutes/programs</p> <p>Office for TVET:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conduct Labour Market Study • Develop provincial curriculum for skills training based on National Framework • Accreditation of TVET schools; monitoring for the quality assurance; implementation of TVET mandates of province on behalf of MoSD/E • Conduct teacher capacity development programs 	<p>mandates of Local government.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allocation and distribution of scholarship to TVET schools. • Report to Provincial Government on TVET
---	---	---

References

- CTEVT. (2081BS). *Training Management Information System (TMIS)*.
- CTEVT & CEHRD. (2080 BS). *Annual Reports*.
- MoEST. (2080 BS). *TVET Sector Strategic Plan*. Government of Nepal
- Ministry of Higher Education. (2021). *Student admission data in Malaysia*. Retrieve from <https://mohe.gov.my/en/services/student-admission/polytechnic-and-community-college-intake>

स्थानीय तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी समस्या तथा समाधान - भुदेव झा^१

सारांश

नेपालको संविधानले सङ्घीय शासन व्यवस्थालाई आत्मसात गर्दै स्थानीय सरकारलाई विकास र समृद्धिको प्रमुख वाहकको भूमिका प्रदान गरेको छ। यसका लागि संविधानमा स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था छ। स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई व्यवस्थित एवं ढाँचागत एकरूपता कायम गर्न संविधान, कानून, मापदण्ड आदि निर्धारण गरिएको छ। तीनै तहको एकल तथा साझा अधिकार अनुरूप नीति, योजना, बजेट तथा कार्यक्रमबीच सामञ्जस्य हुनु आवश्यक हुन्छ। तहगत सरकारबीच नीति समन्वय नहुँदा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपना देखिने र बजेट सन्तुलन कायम गर्न कठिन हुन्छ। वार्षिक बजेट तर्जुमा प्रक्रिया चरणबद्ध रूपमा पूरा गर्न उपलब्ध विभिन्न संस्थागत संयन्त्रको कमजोर कार्यान्वयन अवस्थाले स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रिया प्रभावकारी देखिएको छैन। असल राजनीतिक तथा प्रशासनिक कार्य संस्कृतिको कमी, आवश्यक जनशक्तिको अपर्याप्तता, संस्थागत क्षमता अभाव एवं अनुगमन, मूल्याङ्कन, सार्वजनिक सुनुवाई तथा सामाजिक परीक्षण जस्ता नियमनकारी औजारहरूको अभावले स्थानीय तहको योजना प्रक्रियामा समस्या देखिएको छ। स्थानीय तहमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी देखिएका मूलभूत समस्याहरू र तिनको समाधानका उपायहरू सम्बन्धमा प्रस्तुत लेख केन्द्रित रहेको छ।

शब्दकुञ्जी: आर्थिक अधिकार, बजेट तथा कार्यक्रम, योजना तर्जुमा, संस्थागत संयन्त्र, स्थानीय तह

१. सन्दर्भ शुरुवात

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने संवैधानिक व्यवस्था छ। नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग यिनै तीन तहले संविधान तथा कानून बमोजिम गर्ने प्रावधान छ। संविधानको अनुसूची-८ र ९ मा उल्लिखित विषयहरू क्रमशः स्थानीय तहको एकल अधिकार तथा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसार राज्यशक्तिको बाँडफाँड गरिएको छ। तीनै तहको सरकारलाई राजस्व स्रोतको बाँडफाँट र आर्थिक अधिकारको प्रयोगलाई संवैधानिक अधिकारको रूपमा मान्यता दिइएको छ। संविधानको धारा ५९(१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक

^१ लेखक भुदेव झा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा उपसचिव हुनुहुन्छ।

बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था छ। साथै, धारा ५९(३) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट बनाउने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेश गर्ने समय सङ्घीय कानून बमोजिम हुने प्रावधान अनुसार अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा २१(३) मा गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले प्रत्येक असार महिनाको दश गतेभित्र आगामी आर्थिक वर्षको राजश्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धित गाउँ वा नगर सभामा पेश गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था छ। यसरी सभामा पेश गरिने राजश्व र व्ययको अनुमान सोही ऐनको दफा ३८ मा नेपाल सरकारले आवश्यक मापदण्ड बनाई लागू गर्ने उल्लेख गरिएको छ। यसका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगले स्थानीय तहको आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना, वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम र आयोजना बैङ्क तर्जुमासँग सम्बन्धित विषय समावेश गरी “स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५” जारी गरेको थियो। यसै सन्दर्भमा सङ्घीय शासन व्यवस्थाको छोटो समयको अभ्यासबाट स्थानीय तहको योजना पद्धतिमा देखिएका व्यवहारिक कठिनाइ र हासिल भएका सिकाइका आधारमा उक्त दिग्दर्शनलाई समय सापेक्ष रूपमा परिमार्जन गर्न आवश्यक देखिएकोले राष्ट्रिय योजना आयोगको नेतृत्वमा “स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७८” तयार गरी लागू गरिएको छ। यसले स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमसहित समग्र योजना प्रणालीलाई वस्तुगत, वैज्ञानिक एवं व्यवहारिक बनाउनुका साथै तीन वटै तहका योजनाहरू बीचको अन्तरसम्बन्धलाई थप सुदृढ बनाउन मार्गदर्शन गरेको छ। यद्यपि, स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियाको सन्दर्भमा मौजुदा संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्थाको कार्यान्वयनमा ठूलो चुनौति देखिएको छ। सहभागितामूलक बजेट तर्जुमा प्रक्रिया चरणबद्ध रूपमा गर्नुपर्ने र सोको लागि संविधान र कानूनले व्यवस्था गरेको विभिन्न संस्थागत संयन्त्रको कमजोर कार्यान्वयन अवस्थाले स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रिया प्रभावकारी देखिएको छैन।

२. प्रमुख समस्याहरू

सीमित स्रोतबाट असिमित अपेक्षा कायम राखी मौजुदा बजेट निर्माण सम्बन्धी मापदण्ड तथा निर्देशनको अवज्ञाले बजेट अनुशासनको पालनामा कमी आइ सीमाभन्दा बढी रकमान्तर गरिने परिपाटी अधिकांश सबै स्थानीय तहमा देखा परेको छ। अबण्डा बजेट कायम गरी गैर बजेटरी शिर्षकमा खर्च गर्नु, सम्भाव्यता अध्ययन विनै बजेटिङ्गको अभ्यास गर्नु, बेरुजुमा क्रमिक वृद्धि कायम रहनु, आवधिक योजनाहरू नबनाइनु र बनाइए पनि बजेटसँग तादम्यता कायम हुन नसक्नु, टुक्रे तथा स-साना योजना तथा कार्यक्रमहरू कायम रहनु एवं अनुगमन, मूल्यांकन, सार्वजनिक सुनुवाई तथा सामाजिक परीक्षण जस्ता नियमनकारी औजारहरू औपचारिकतामा सीमित लगायतका अनगिन्ती समस्याहरू स्थानीय तहमा विद्यमान छन्। स्थानीय तहको बजेट निर्माणमा देखिएका व्यवहारजन्य समस्याहरूलाई देहायका बुँदाहरूमा प्रस्तुत गरिएको छ।

(१) सङ्घीय मापदण्डको पालना नहुनु : वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा चालु मध्यमकालीन खर्च

संरचनालाई विशेष ध्यान दिई तयार गर्नुपर्दछ। त्यस्तै, कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा नेपालको संविधानमा भएका नीतिगत व्यवस्था, मौलिक हक, निर्देशक सिद्धान्त, सम्बन्धित अनुसूची र अन्य गाउँ/नगरपालिकाको आवधिक योजनालाई ध्यान दिनुपर्दछ। तर अधिकांश स्थानीय तहहरूले आफ्नो दोस्रो कार्यकालमा प्रवेश गरे तापनि आवधिक योजना एवं मध्यमकालीन खर्च संरचना बनाउन सकेका छैनन्। साथै, आवधिक योजना तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना बनाउन सक्ने ज्ञान र क्षमताको अभाव झेलिरहेका स्थानीय तहहरूका लागि सङ्घ र प्रदेश सरकारले प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउन सकेको छैन। स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमामा मौजुदा मापदण्डको पालना भए/नभएको सन्दर्भमा पृष्ठपोषण एवं निगरानी गर्ने संस्कृतिको अभाव छ।

(२) **अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरूको नजरअन्दाज** : तीन वटै तहका सरकारले वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा दिगो विकास लक्ष्य, २०३० को मार्गचित्र र अतिकम विकसित मुलुकबाट विकासोन्मुख राष्ट्रमा स्तरोन्नति कार्ययोजना, सेण्डाई फ्रेमवर्क (२०१५-२०३०) र पेरिस सम्झौता, २०१६ लगायतका अन्य अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरू जस्ता पक्षलाई समेत ध्यान दिनुपर्नेमा यी विषयहरूमा सङ्घीय सरकारको मात्रै सरोकार हुने बुझाइ स्थानीय सरकारमा रहेको देखिन्छ। साथै, स्थानीय आवश्यकता, समस्या तथा सम्भावनाको व्यवस्थापनमा रुमलिएको स्थानीय सरकारका लागि उल्लिखित विषयहरूको सामञ्जस्यता मिलाउनु उसको क्षमताभन्दा कोशौं दुर टाढा छ।

(३) **तहगत सरकारका योजनाहरूबीच सामञ्जस्यता नहुनु** : स्थानीय सरकारले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम निर्माण गर्दा प्रदेश तथा राष्ट्रिय योजनामा उल्लिखित उद्देश्य, रणनीति तथा प्राथमिकता, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको नीति कार्यक्रम तथा प्राथमिकता, सङ्घ र प्रदेश सरकारले अवलम्बन गरेका आर्थिक तथा अन्य विषयक्षेत्रगत नीति आदिलाई ध्यान दिनुपर्दछ। तीनै तहका सरकारका योजनाबीच तादात्म्यता कायम गरी कार्यक्रम निर्माण गर्नुपर्नेमा तहगत सरकारले वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा आपसी समन्वय एवं सहकार्य गरेको देखिँदैन। फलस्वरूप, तहगत सरकारको कार्यक्रमहरूमा दोहोरोपना देखिएको छ। स्थानीय सरकारले कार्यान्वयन गर्नसक्ने साना र मझौला आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा समेत सङ्घीय र प्रादेशिक सरकारहरूले समय र स्रोत खर्च गरिराखेका छन्।

(४) **संस्थागत संयन्त्र संस्थागत नभएको** : स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा व्यवस्थित भएका वार्षिक योजनासँग सम्बन्धित स्थानीय राजस्व परामर्श समिति, स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति, वडा समिति, विषयगत समिति र बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति जस्ता संस्थागत संयन्त्र कमजोर एवं क्षमताविहीन भएकोले संस्थागत हुने दिशामा छैन।

(क) **स्थानीय राजस्व परामर्श समिति** : नेपालको संविधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र अन्य प्रचलित कानूनको अधीनमा रही स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र परिचालन गर्न सक्ने राजस्वका स्रोत, दायरा र दर समेतको विश्लेषण गरी आगामी आर्थिक वर्षमा प्राप्त हुनसक्ने राजस्वको अनुमान गर्ने

प्रयोजनको लागि उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा एक स्थानीय राजस्व परामर्श समिति गठन हुने प्रावधान छ। यो समितिले राजस्व प्रक्षेपण गरी प्रत्येक वर्षको पौष १५ गतेभित्र सम्बन्धित तहको कार्यपालिका बैठकमा पेश गरी सक्नु पर्ने हुन्छ। कर्मचारी समायोजनमा राजस्व समूहका कुनै पनि कर्मचारी स्थानीय तहमा समायोजन नहुनुको साथै हाल अधिकांश स्थानीय तहमा राजस्व समूहका कर्मचारी नभएको र उपलब्ध भएका कर्मचारीहरूको क्षमता अभावले समेत जनप्रतिनिधिमूलक समितिले स्थानीय तहको राजस्वका स्रोत, दायरा र दरको विश्लेषण, आन्तरिक आयको विश्लेषण र अनुमान, कर नीति विश्लेषण गरी राजस्व प्रशासन सुधार गर्न अत्यन्त कठिन छ।

(ख) स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति : गाउँपालिका/नगरपालिकामा प्राप्त हुने आन्तरिक आय, राजस्व बाँडफाँडबाट प्राप्त हुने आय, अनुदान, ऋण र अन्य आयको प्रक्षेपण र सोको सन्तुलित वितरणको खाका तथा बजेट सीमा निर्धारण गर्न अध्यक्ष वा प्रमुखको संयोजकत्वमा स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति गठन हुने व्यवस्था छ। समितिले आफ्नो कार्य प्रत्येक आर्थिक वर्षको वैशाख १० गतेभित्र सम्पन्न गरिसक्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने बजेट सीमा र मार्गदर्शन फागुन मसान्तभित्र र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने बजेट सीमा र मार्गदर्शन चैत मसान्तभित्र प्राप्त हुनुपर्दछ। तर नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट निर्धारित समयमा बजेट सीमा प्राप्त हुँदैन। यसले स्थानीय तहलाई आफ्नो यथार्थ स्रोत अनुमान र बजेट सीमा निर्धारण गर्नमा अप्ठ्यारो परेको छ। साथै, राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक प्राथमिकता, मार्गदर्शन र स्थानीय आर्थिक आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी प्रक्षेपित स्रोत र साधनको सन्तुलित वितरणको खाका तयार गर्नुपर्नेमा स्थानीय तहहरूको बजेट निर्धारणमा Flypaper Effect देख्न सकिन्छ। त्यस्तै, विषय क्षेत्रगत बजेटको सीमा निर्धारणमा सन्तुलन कायम गर्नुभन्दा पनि अस्थायी खुशीमा रमाउने जस्ता कार्यक्रमहरू प्राथमिकता परी Blowing Bubble Problem देखिएको छ। खर्चको वर्गीकरण तथा व्याख्या अनुरूप खर्च नगरी होम ट्युसन, निजी आवास मर्मत, सरकारी सामान निजी आवासमा प्रयोग, व्यक्तिगत क्षतिको अनुदान, अधिक मर्मत, असम्बन्धित आर्थिक सहायता, सडक नपुगेको स्थानमा सवारी खरिद, अनुदानबाट बाह्य भ्रमण, मोटरसाइकल चालक खर्च, इन्धनको निजी प्रयोग, बजेट भाषणमा पारिश्रमिक, पिकनिक, प्रवेशद्वार तथा भ्यूटावर निर्माण लगायतका वितरणमुखी तथा अनुत्पादक क्षेत्रमा बजेट विनियोजन गर्ने परिपाटी छ।

(ग) वडा समिति : गाउँपालिका/नगरपालिकामा रहने प्रत्येक वडामा वडा अध्यक्ष र चारजना सदस्यहरू रहेको वडा समिति रहने र समितिले वडाको दैनिक कार्य सञ्चालन, नियमन, नियन्त्रण, योजना तर्जुमा, प्राथमिकता निर्धारण, कार्यान्वयन र अनुगमन गर्ने कार्य गर्दछ। वडाभित्र बस्ती/टोल स्तरबाट छनौट भएका आयोजना तथा कार्यक्रम उपलब्ध बजेट सीमा र प्राथमिकताको आधारमा आयोजना तथा कार्यक्रमको विवरण कार्यपालिकामार्फत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिमा पेश गर्नुपर्नेमा सो कार्यविधिगत प्रक्रिया अनुसरण भएको देखिँदैन। वडा स्तरमा वडाअध्यक्षहरूको हेजिमोनी देखिन्छ। सहभागितामूलक योजना प्रणाली अनुसार कार्य हुनुपर्नेमा वडा स्तरीय बजेट कार्यक्रममा वडा अध्यक्षको

डोमिनेसनले बस्ती/टोलस्तरमा आवश्यकता पहिचान तथा आयोजना र कार्यक्रम छनौट गर्दा “कोही पनि नछुट्नु र कोहीपनि पछाडि नपर्नु” को अवधारणा अनुसार बस्तीभित्रका सबै वर्ग र समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चिततामा प्रश्न उठ्ने गरेको पाइन्छ।

(घ) विषयगत समिति : स्थानीय तहको कार्यपालिकाले विषयगत महाशाखा/शाखाबाट प्राथमिकता निर्धारण भई बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिमा पेश भएका आयोजना तथा कार्यक्रमलाई विषय क्षेत्रगत रूपमा छलफल, विश्लेषण र प्राथमिकता निर्धारण गर्न विषयगत क्षेत्र हेर्ने कार्यपालिकाले तोकेको कार्यपालिकाको सदस्य संयोजक रहने गरी आर्थिक विकास, सामाजिक विषय, पूर्वाधार विकास, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन, संस्थागत विकास र सुशासन गरी छुट्टाछुट्टै समिति गठन गर्नुपर्छ। विषयगत समितिहरूले मूलतः सम्बन्धित विषय क्षेत्रभित्र पर्ने उपक्षेत्रभित्र बीच आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको दोहोरोपना हटाउने, सामञ्जस्यता र बजेटको सन्तुलन कायम गर्ने, कार्यक्रमहरूको प्राथमिकता, पुनः प्राथमिकता निर्धारण गर्नुपर्नेमा त्यस्तो नभई विषयगत समितिहरू कार्यपालिका सदस्यहरूको व्यवस्थापनमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ। साथै, विषयगत समिति सञ्चालनको स्वरूप एवं कार्यक्षेत्र बारेमा समितिका सदस्यहरूमा ज्ञान तथा अनुभवको कमी रहेकोले अपेक्षित विषयगत समितिले अपेक्षित रूपले नतिजा दिन सकेको छैन।

(ङ) बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति : स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिबाट निर्धारण भएको राजश्वको प्रक्षेपण, वितरणको खाका र बजेट सीमामा आधारित भै स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्न उपाध्यक्ष वा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति गठन गर्नुपर्छ। विनियोजन विधेयकको मस्यौदासहित वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमसँग सम्बन्धित दस्तावेजहरूलाई एकीकृत गरी वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमको मस्यौदा तयार गरी असार ५ गतेभित्र अध्यक्ष वा प्रमुखमार्फत समितिले कार्यपालिकामा पेश गर्नुपर्दछ। बजेट वक्तव्य, आर्थिक एवं विनियोजन विधेयक, राजश्व, व्यय र वित्तीय व्यवस्थाको अनुमान र वार्षिक विकास कार्यक्रमको एकीकृत प्रस्ताव कार्यपालिकाबाट स्वीकृति गरी असार १० गतेभित्र गाउँ/नगर सभामा पेश गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था भएपनि राजनीतिक कार्यसंस्कृति, जनशक्ति उपलब्धता एवं संस्थागत क्षमता अभावले तोकिएको समय सीमाभित्र उपरोक्त कार्यहरू पुरा गर्न सकश भएको देखिन्छ।

(५) वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका चरण तथा क्रियाकलापहरूको अनुसरण नहुनु : संविधान तथा कानूनले स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी गरेका व्यवस्थाहरूलाई एकीकृत गरी स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियाका सात (७) चरणहरू र २४ क्रियाकलापहरूमा वर्गीकरण गरी तय गरिएको छ। मंसिर मसान्तबाट बजेटको पूर्व तयारी शुरू गरी सभाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति पश्चात बजेट पुस्तिका तयारी र छपाइ गर्ने कार्य साउन १५ गतेभित्र सक्नुपर्ने माइलस्टोन वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रिया सम्बन्धी ज्ञान र क्षमताको अभाव, राजनीतिक अभिमुखीकरणको कमी, कार्य संस्कृतिको कमजोर अवस्था, सङ्घीय र प्रादेशिक

सरकारमा हुने प्रतिपक्षी राजनीतिक प्रणालीको अनुसरण आदिले प्रभावित भएको देखिन्छ।

(६) अस्वभाविक प्रशासनिक तथा कार्यालय सञ्चालन खर्च शीर्षकमा विनियोजन : आन्तरिक आय, नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँट, रोयल्टी, वित्तीय हस्तान्तरण एवम् प्रदेश सरकारसँग बाँडफाँट भई प्राप्त हुने रकम र वित्तीय हस्तान्तरणबाट प्राप्त हुन सक्ने स्रोत, अन्य अनुदान, एवं जनसहभागिता र आन्तरिक ऋणको विवरणको आधारमा पौष महिनामा गरिएको स्रोत अनुमानलाई अद्यावधिक गरी कुल स्रोतको अनुमान गर्नुपर्दछ। आगामी आर्थिक वर्षको कुल बजेट रकम अनुमान गरेपछि आवश्यक प्रशासनिक तथा कार्यालय सञ्चालन खर्च छुट्याई बाँकी रकमबाट विकास कार्यक्रमका लागि बजेट सीमा निर्धारण गर्नुपर्दछ। यसरी प्रशासनिक खर्चका लागि बजेट सीमा निर्धारण गर्दा राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त रकम र आन्तरिक आयको रकमभन्दा बढी नहुने गरी गर्नुपर्नेमा नवगठित अधिकांश स्थानीय तहले अस्वभाविक रूपमा प्रशासनिक तथा कार्यालय सञ्चालन खर्च शीर्षकमा बजेट विनियोजन गर्ने गरेका छन्। अर्थ मन्त्रालयको कार्यालय सञ्चालन निर्देशिका प्रतिकूल वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममै अस्वभाविक रूपमा बैठक भत्ता, प्रोत्साहन भत्ता तथा पारिश्रमिक र इन्धन खर्च तोक्ने गरिएको छ।

(७) गैर सरकारी संस्था/अन्य संस्थाहरूबीच समन्वयको अभाव: नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा अनुरूप सार्वजनिक योजना निर्माणमा सह-निर्माण (को-कन्सट्रक्सन) आवश्यक हुन्छ। स्थानीय तह क्षेत्रभित्र कार्यरत अन्तर्राष्ट्रिय/गैर सरकारी संस्थाहरू, उपभोक्ता समितिहरू, सहकारी, अन्य सामाजिक तथा सामुदायिक सङ्घ संस्थाबाट आगामी आर्थिक वर्षमा सञ्चालन गर्न प्रस्ताव गरेका आयोजना तथा कार्यक्रमहरू निर्धारित ढाँचामा जेठ १० गतेभित्र कार्यापालिकामा पेश गर्नुपर्ने प्रावधान भएतापनि गैर सरकारी संस्थाहरूको कार्यशैली एवं स्थानीय सरकारको गैर सरकारी संस्थाहरूप्रतिको दृष्टिकोणका कारण उक्त संस्थाहरूसँग समन्वय भएको देखिँदैन।

३. समस्या समाधानका उपायहरू

नेपालमा २०७२ सालबाट सङ्घीय प्रणालीको यात्रा शुरू भयो। संविधानले स्थानीय तहलाई अन्य सङ्घीय देशहरूको तुलनामा धेरै आर्थिक जिम्मेवारी दिएको देखिन्छ। सङ्घीयता पूर्ण रूपमा कार्यान्वयनमा आएर यसले अपेक्षित नतिजा दिन करिब एक दशक लाग्ने गरेको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव पाइन्छ। नेपाल सङ्घीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा छ। स्थानीय तह आफ्नो आर्थिक अधिकारको प्रयोगको सन्दर्भमा सिकारु अवस्थामा रहेको छ। सङ्घीय वार्षिक बजेटको विनियोजनको अवस्था हेर्दा स्थानीय तहले कूल राष्ट्रिय बजेटको एक तिहाइ स्रोतको परिचालन गर्ने अवसर प्राप्त गरेको छ। तर स्थानीय तहलाई दिइएको जिम्मेवारीले यो अनुपात अझ कम भएको देखिन्छ। काम गर्ने र खर्च गर्ने क्षमता क्रमशः बढाउँदै लैजान सकेको खण्डमा स्थानीय तहको बजेट निर्माण प्रक्रियालाई व्यवस्थित एवं प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। स्थानीय तहले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा भोगिरहेका बहुसमस्याहरूलाई समाधान गर्न निम्नानुसारका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ:-

(१) **बृहत राजनीतिक तथा प्रशासनिक अभिमुखीकरण** : नेपालको संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको संरचनालाई प्रतिपक्षविहीन कल्पना गरेको भए तापनि सङ्घीय र प्रादेशिक सरकारमा विद्यमान प्रतिपक्षसहितको संसदीय प्रणालीको अनुसरणलाई दुरुत्साहित गर्न स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूलाई सङ्घीय अवधारणा, आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने विषयमा बृहत अभिमुखीकरण गर्नु पर्दछ। साथै, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई चरणबद्ध र क्रियाकलापगत रूपमा कार्यान्वयन गर्न प्रशासनिक तहमा कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि, ज्ञान व्यवस्थापन एवं कार्य संस्कृति निर्माण, तथ्याङ्क व्यवस्थापन तथा सामाजिक अन्तरक्रिया सघन बनाउन सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने विषयमा प्रशिक्षित गर्नु पर्दछ।

(२) **संविधान, कानून, मापदण्ड तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको अनुसरण** : नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीको माध्यमबाट दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि हासिल गरी स्वाधीन, समुन्नत तथा समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र विकास गर्ने परिकल्पना गरेको छ। उपरोक्त लक्ष्य हासिल गर्न मौजुदा संविधान, कानून, मापदण्ड र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको अनुसरण गरी तीनै तहका सरकारका नीति, योजना, बजेट तथा कार्यक्रमबीच सामञ्जस्य हुनु आवश्यक छ। स्थानीय तहले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा संविधान, कानून र मापदण्डको अक्षुण्ण पालना गर्नुका साथै अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरूका विषयलाई समेत आत्मसात गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय कार्यसूचीको आन्तरिकीकरण गर्नमा मद्दत पुर्याउँछ।

(३) **तहगत सरकारहरू बीच नीति समन्वय** : आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना, बजेट तथा वार्षिक कार्यक्रमले राष्ट्रिय, प्रादेशिक र स्थानीय तहको प्राथमिकता, स्रोत साधनको उपलब्धता र तिनको महत्तम परिचालन तथा रणनीतिक हस्तक्षेपका लागि सरकारलाई मार्गदर्शनको काम गर्दछ। यसर्थ, तीन वटै तहका सरकारका नीतिहरूबीच साञ्जस्यता कायम गरी कार्यक्रमको दोहोरोपना हटाउन, बजेट तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न र सार्वजनिक सेवा प्रवाहको लागत घटाउन समेत नीति समन्वय आवश्यक छ। Principle of Subsidiarity अनुसार स्थानीय सरकारले कार्यान्वयन गर्नसक्ने साना र मझौला आयोजना तथा कार्यक्रमहरूमा सङ्घीय र प्रादेशिक सरकारले हात हाल्नु हुँदैन। यसका लागि स्थानीय तहले तहगत सरकारबीच समन्वय र सहकार्य गर्नुपर्छ।

(४) **संस्थागत संयन्त्रको क्षमता विकास** : कानूनले व्यवस्थित गरेका माथि उल्लिखित संस्थागत समितिको बैठक सम्बन्धी कार्यविधि सो समिति आफैले निर्धारण गरे बमोजिम हुने व्यवस्था छ। उक्त समितिहरूको संरचना हेर्दा सदस्यहरूमा विषयगत ज्ञानको अभाव, कार्यक्षमताको कमी तथा कार्यविधिगत प्रक्रियाबारे अन्योलता भएकोले आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्थापन गरी समितिको सामर्थ्य वृद्धि गर्नुपर्दछ। यसका लागि समितिका सदस्यहरूलाई सम्बन्धित निकायले प्रशिक्षण दिई क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ।

(५) **वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा चरण तथा क्रियाकलापहरूको बुँदागत रूपमा अनुसरण** : स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा (क) बजेटको पूर्व तयारी, (ख) स्रोत अनुमान तथा सीमा निर्धारण, (ग) बस्ती तहमा योजना छनौट, (घ) वडास्तरमा प्राथमिकता निर्धारण तथा छनौट, (ङ) बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा, (च) कार्यपालिकाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति, (छ) स्थानीय सभाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृति गरी सात चरणहरू तय गरिएको भएतापनि असारको अन्त्यमा उल्लिखित सबै चरणहरू पुरा गर्ने परिपाटी देखिएको छ। अतः स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शनले तय गरेका चरणबद्ध क्रियाकलापहरूको हुबहु अनुसरणले मात्रै स्थानीय तहको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई व्यवस्थित बनाउन सकिने भएकोले यसलाई बाध्यकारी बनाउन आवश्यक छ।

तालिका : वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा चरणहरू

चरण	समयसीमा	प्रमुख जिम्मेवारी
पहिलो : बजेटको पूर्व तयारी		
क) आय व्ययको प्रक्षेपण गरिएको विवरण सङ्घीय सरकारमा पेश गर्ने	पुस मसान्तभित्र	राजस्व तथा आर्थिक प्रशासन शाखा
ख) सङ्घ र प्रदेशबाट बजेटको सीमा प्राप्त गर्ने	सङ्घबाट फागुन र प्रदेशबाट चैत मसान्तभित्र	प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत
दोस्रो : स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण	वैशाख १० भित्र	श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति
तेस्रो : बस्ती तहमा योजना छनौट	वैशाख मसान्तभित्र	वडा समिति र समितिका तोकिएका सदस्य
चौथो तह : वडास्तरमा प्राथमिकता निर्धारण तथा छनौट	जेठ १५ भित्र	वडा समिति तथा कार्यालय
पाँचौ : बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा	असार ५ भित्र	बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति
छैठौँ : गाउँ वा नगर कार्यपालिकाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत	असार १० भित्र	स्थानीय कार्यपालिका
सातौँ : गाउँ वा नगरसभाबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृती	असार मसान्तभित्र	स्थानीय सभा

माथि उल्लिखित सात चरणको पालना स्थानीय तहमा कर्मकाण्डी रहेकोले यसलाई अनिवार्य बनाउनुका साथै प्रत्येक चरणमा आवश्यक पर्ने कार्यक्षमता जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूमा विकास गर्दै लैजानु अपरिहार्य छ। वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा चरण तथा क्रियाकलापहरूको बुँदागत रूपमा अनुसरण भए नभएको सन्दर्भमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासनले वस्तुगत रूपमा अनुगमन गरी स्थानीय तहको क्षमता विकासमा ध्यान दिनुपर्दछ।

(६) **सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा सह-निर्माणको अभ्यास** : सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियामा

राज्यले सरोकारवालाहरूसँग मिलेर काम गर्दछ भने सह-निर्माण (को-कन्सट्रक्सन) भनेर बुझ्न सकिन्छ। दक्षिण अमेरिकी मुलुक इक्वेडोरको संविधानमै सार्वजनिक नीतिको निर्माणमा व्यक्ति, समुदाय, गाउँ तथा राष्ट्रको संलग्नता हुने ग्यारेण्टी गरेको सह-निर्माणको उदाहरण सबै मुलुकहरूका लागि अनुकरणीय प्रावधान राखेको देखिन्छ। त्यस्तै, ब्राजिलमा पनि सार्वजनिक नीति निर्माणमा नागरिक सहभागिताको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। ब्राजिलको पोर्ट अलेग्रे ले अवलम्बन गरेको Participatory Budgeting लाई सह-निर्माण र सह-शासनको उत्कृष्ट अभ्यासको रूपमा लिने गरिन्छ। यसरी विश्व अनुभवबाट सिकाइ ग्रहण गरी स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा स्थानीय तह क्षेत्रभित्र कार्यरत अन्तर्राष्ट्रिय/गैर सरकारी संस्थाहरू, उपभोक्ता समितिहरू, सहकारी, अन्य सामाजिक तथा सामुदायिक सङ्घ संस्था लगायत सरोकारवाला सबैको प्रतिनिधित्व हुने गरी सहभागितामूलक बजेट प्रणाली अपनाउन आवश्यक छ। यसले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममार्फत सेवा वितरणलाई प्रतिनिधिमूलक र प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ।

(७) अन्य सुधारका उपायहरू : निमित्त प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको भरमा सञ्चालनमा रहेका स्थानीय तहहरू सर्वप्रथम दरबन्दी अनुसारका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्थापनमा ध्यान दिनुपर्दछ। गाउँपालिकामा शाखा अधिकृत र नगरपालिकामा उपसचिव स्तरको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको दरबन्दी रहेकोले यो व्यवस्थालाई अनिवार्य रूपमा पालना गरी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको खटनपटन मिलाउनुपर्छ। वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम निर्माणमा प्रशासकीय प्रमुखको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुने भएकोले बजेट तर्जुमाको प्रक्रियामा सोको प्रभाव पर्छ। हरेक स्थानीय तहमा आयोजना बैंक निर्माण र सोको आधारमा मात्र योजना छनौट हुनुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था निर्माण गर्नुपर्छ। साथै, आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचना हरेक स्थानीय तहले अनिवार्य रूपमा तयारी गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने र यसका लागि राष्ट्रिय योजना आयोग र प्रदेश सरकारको सहयोगले प्राविधिक र आवश्यकताको आधारमा आर्थिक सहयोग समेत गर्न ढिलाई गर्नुहुँदैन। स्थानीय तहमा Fiscal Populism रोक्न वित्तीय अनुशासनको पालना सुनिश्चित हुने संयन्त्र निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। प्रत्येक स्थानीय तहले आर्थिक कार्यविधि तथा उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३१ बमोजिमको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र दफा ३२ अनुसारको लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति निर्माण गरी पूर्ण कार्यान्वयन गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नुपर्दछ। स्थानीय तहको राजस्व व्यवस्थापन तथा कर सम्बन्धी नमूना कानूनहरू सङ्घले यथाशीघ्र निर्माण गरी राजस्व प्रशासनलाई क्रियाशील बनाउन ढिलो भइसकेको छ। त्यस्तै, आर्थिक तथ्याङ्क पद्धतिमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई जोड्ने प्रणालीको विकास गरी आर्थिक तथ्याङ्कलाई सबल बनाउन अति आवश्यक छ।

४. निष्कर्ष

स्थानीय तह नागरिकको सबैभन्दा नजिकको सरकार हो। संविधानले स्थानीय सरकारलाई

विकास र समृद्धिको प्रमुख बाहकको रूपमा कल्पना गरेको छ। विकास र समृद्धि हासिल गर्नका लागि वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम प्रक्रिया व्यवस्थित र प्रभावकारी हुनुपर्दछ। स्थानीय तहहरूले अनुत्पादक क्षेत्रमा गरेको लगानी निरुत्साहितदेखि सेवा प्रवाहमा सहजता, सरलता र डिजिटलाइजसम्म, दिगो विकास एवं अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको अवधारणाअनुरूप पूर्वाधार विकासमा कार्यविधि बनाई सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्न जरूरी छ। पर्यटन स्थलको पहिचानदेखि जलाधार संरक्षणसम्म, प्राकृतिक स्रोतको संरक्षणदेखि आपतकालिन र विपत् व्यवस्थापनसम्म, स्वच्छ खानेपानीको व्यवस्थापनदेखि सरसफाइसम्म, लघु तथा घरेलु उद्योग सञ्चालनदेखि स्थानीयस्तरमा रोजगारीसम्म एकदमै व्यावहारिकताका हिसाबले स-साना विषय ख्याल गर्दै जान आवश्यक छ। यसका लागि वार्षिक योजना तथा बजेट निर्माण प्रक्रियामा सह-शासनलाई सार्थक तुल्याउन सम्पूर्ण सरोकारवालाको प्रतिनिधित्वलाई अनिवार्य र बाध्यकारी बनाउन आवश्यक भइसकेको छ। त्यस्तै, स्थानीय तहमा असल कार्यसंस्कृतिको निर्माण गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्नुपर्दछ। स्थानीय तहको बजेट निर्माण प्रक्रियामा देखिएका समस्याहरूलाई मौजुदा संवैधानिक, नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्था र मापदण्डलाई अनुसरण गरी वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई पारदर्शी र प्रतिनिधिमूलक बनाउन जरूरी छ। सहभागितामूलक वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियालाई वस्तुगत एवं वैज्ञानिक बनाई राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय पक्षलाई समेत आत्मसात् गरी स्थानीय तहको अवस्था, आवश्यकता एवं सम्भावनाका आधारमा वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रममार्फत सक्षम, सबल र समृद्ध स्थानीय सरकार निर्माण गर्नमा सबै सरोकारवाला गम्भीर हुन आवश्यक छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७४)।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७६)।
- नेपालको संविधान, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७२)।
- मैनाली, उमेशप्रसाद (सार्वजनिक शासन (प्रथम संस्करण)), २०७८, ऐश्वर्य प्रकाशन प्रा.लि.।
- नेपाल सरकार, स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७८)।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७४)।

स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका आधार र आगामी कार्यदिशा - ऋषिराम पाण्डे

परिचय

राजनीतिक अर्थशास्त्रका प्राध्यापक Francis Fukuyama का अनुसार सङ्घीयता र विकेन्द्रिकरण सरकारलाई राजनीतिक रूपमा बढी जिम्मेवार र आर्थिक वृद्धिका लागि बढी सहयोगी बनाउने माध्यम हुन्। नेपालको संविधानले शासकीय संरचना सङ्घात्मक हुने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनको परिणामस्वरूप सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरू संविधानले व्यवस्था गरेका अधिकारहरूको प्रयोग गर्दै क्रियाशील छन्। सार्वजनिक सेवा प्रवाह र जनताको घर दैलोसम्म पुग्ने विकासको नेतृत्व गाउँपालिका तथा नगरपालिकाहरूले गरेका छन् यद्यपी ती कार्यहरू पर्याप्त हुन नसकेको प्रति जनताको गुनासो रहिआएको छ।

वित्तीय सङ्घीयताको परिणामस्वरूप राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको मापदण्डका आधारमा स्थानीय तह (गाउँपालिका तथा नगरपालिका) हरूमा समानुपातिक वितरण प्रणालीको अवलम्बन गरी वित्तीय हस्तान्तरण हुँदै आएको छ। वित्तीय समानीकरण, सशर्त, समपूरक र विपेश अनुदान एवम् राजस्व बाँडफाँट अन्तर्गत सङ्घीय र प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा जाने रकम वास्तवमै ठूलो छ। यसले स्थानीय जनताको जीवन र जीविकोपार्जनलाई प्रभाव पार्ने विकास निर्माणका कामका लागि केन्द्रको मुख ताक्नु पर्ने बाध्यता हटेको छ। स्थानीय तहहरू संविधानबमोजिम नै अधिकार सम्पन्न भएका छन्।

नेतृत्व निर्माण र शासन प्रक्रियामा प्रतिनिधित्वको दृष्टिकोणबाट महिला, दलित र पछाडि परेको वर्ग शासन सञ्चालन प्रक्रियाको मूलप्रवाहमा आएको छ। स्थानीय निर्वाचन २०७९ लाई आधार मान्ने हो भने गाउँपालिका तथा नगरपालिकामा निर्वाचित कुल ३५०९७ जनप्रतिनिधि मध्ये १३७४७ अर्थात् ३९.१७ प्रतिशत महिला छन्। वडामा निर्वाचित दलित महिला सदस्यको सङ्ख्या ६६२० अर्थात् १८.८६ प्रतिशत छ। प्रतिनिधित्वको दृष्टिकोणबाट यो उत्साहजनक सहभागिता हो।

स्थानीय तहलाई संविधानले जति अधिकारहरू प्रदान गरेको छ, ती सेवा प्रवाह, जनताका दैनिक आवश्यकताहरूको सम्बोधन र स्थानीय विकाससँग सम्बन्धित छन्। स्थानीय तहले निर्माण गर्ने कानूनका क्षेत्र पनि स्थानीय तहमा राजस्वको सङ्कलन र कानून सम्मत तरिकाले विकास निर्माण र सामाजिक सेवाका क्रियाकलापहरूको कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित छन्। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको संवैधानिक व्यवस्थाले स्थानीय तहहरू सरकारको रूपमा क्रियाशील छन्। त्यसैले, स्थानीय तहको शासकीय क्षमता जति बलियो बन्न सक्यो त्यतिनै सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुने हो। यो आलेखमा स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका आधार र स्थानीय तहले लिनुपर्ने अग्रसरताका बारेमा चर्चा गरिने

छ।

शासकीय क्षमता: एक वृहत अवधारणा:

शासकीय क्षमता एक वृहत अवधारणा हो। यसले मूलतः दुईवटा विषय “शासन” र “क्षमता”लाई समेट्दछ। शासन शब्दले सामान्य अर्थमा संस्थामा गरिने निर्णय प्रक्रिया र निर्णयको कार्यान्वयनको अवस्थालाई जनाउँदछ। शासनको परिभाषा र विशेषता सम्बन्धमा धेरै किसिमका विचारहरू छन् जसमा एकरूपताको अभाव छ। Levi-Faur (2012), ले शासनलाई "a structure, a process, a mechanism, and a strategy" को समग्रतामा बुझ्नुपर्ने धारणा राख्दछन्।

त्यसैगरी, क्षमता व्यक्तिको कार्यसम्पादनसँग जोडिएको विषय हो। Morgan (2006) ले क्षमतालाई, “emergent combination of attributes that enables a human system to create developmental value” (p. 8) का रूपमा व्याख्या गर्दछन्। Fukuyama (2013) ले क्षमतालाई सम्भावनाको आँखाबाट हेर्नुपर्ने धारणा राख्दछन्। उनका अनुसार क्षमतालाई कार्यसम्पादनसँग हेरिनु पर्दछ। उल्लिखित अवधारणाका आधारमा शासकीय क्षमताले कुनै पनि संस्थाले उपलब्ध स्रोत साधनको प्रयोगमार्फत संस्थाको मूल्य सिर्जना र कार्यसम्पादन सुधारका लागि आवश्यक क्षमताका रूपमा लिनु पर्दछ। Verkerk et.al. (2022) ले शासकीय क्षमताका लागि साझा कार्य (Collective Action), समन्वय (Coordination), लचकता एवम् उत्थानशीलता (Resilience), सिकाइ (Learning – Learn, reflect and adapt - Cosens & Chaffin, 2016, p. 2 or “learn, reflect and reorganize” - Fernández-Giménez et al., 2012, p. 838) र स्रोत (Resources - For instance, natural resources, physical assets, employees and their capacities, financial resources, knowledge and expertise, legitimacy, and network positions) जस्ता तत्वहरू हुनुपर्ने धारणा राख्दछन्।

शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका आधार:

उल्लिखित परिभाषा एवं व्याख्यालाई हेर्ने हो भने शासकीय क्षमता एक बहुआयामिक विषय हो। स्थानीय तहको सन्दर्भमा शासकीय क्षमताका लागि चारवटा विषयवस्तुमा ध्यान दिन जरुरी छ। ती हुन् पूर्वाधार, जनशक्ति, कार्यप्रणाली र आर्थिक स्रोत। तीनको उचित प्रवन्ध र अभिवृद्धिले स्थानीय तहको कार्यसम्पादनलाई प्रभावकारी बनाउँदछ।

(क) पूर्वाधार

पूर्वाधार संस्थागत विकास र शासकीय क्षमताका लागि महत्वपूर्ण आधार हो। पूर्वाधार अन्तर्गत भौतिक पूर्वाधार र ऐन, कानून पर्दछन्। कतिपय स्थानीय तहको अहिले पनि आफ्नै कार्यालय भवन छैन भने वडा कार्यालय भवनको अभाव छ। पर्याप्त भौतिक पूर्वाधारको अभावमा गाउँ/नगरपालिकाको सेवा प्रवाह प्रभावित हुने गरेको छ। त्यसैगरी, संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले तोकेका अधिकार क्षेत्रको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानूनको निर्माण समस्याकै रूपमा रहेका छन्। कार्यपालिकाको निर्णयका आधारमा कार्यक्रम कार्यान्वयन हुने गरेका छन्।

स्थानीय तहलाई तल्लो तहको “सरकार” का रूपमा परिकल्पना गरी व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको समेत व्यवस्था भएको छ तर यी तीन वटै संस्थाहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानून निर्माण गर्न अनुभवको कमी र दक्ष कर्मचारीको अभावका कारण स्थानीय तहहरूको पहिलो कार्यकाल अलमलमै बित्यो। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले बनाएका नमूना कानूनका आधारमा अगाडि बढ्नु पर्ने बाध्यता रह्यो। अहिले पनि स्थानीय तहहरूमा कानून, कार्यविधि, निर्देशिका आदि निर्माणका लागि दक्ष जनशक्तिको अभाव छ। स्थानीय तहको क्षमता विकास आवश्यकता पहिचानका सिलसिलामा यो विषयले प्राथमिकता पाउने गरेको छ। भौतिक र कानूनी पूर्वाधार जति चुस्त हुन सक्यो, त्यतिनै काममा दक्षता, पारदर्शिता र प्रभावकारिता आउने हो।

गाउँ/नगरपालिकाको आवधिक योजना विकासको मार्गचित्र हो। आवधिक योजनाले स्थानीय तहको गन्तव्य निक्यौल गर्न एवं गन्तव्य सम्म पुग्नका लागि मार्ग तय गर्न सहयोग गर्दछ। त्यस्तो योजनाको आधार स्थानीय तहका दीर्घकालिन सोच, निर्वाचित जनप्रतिनिधिले गरेका राजनीतिक प्रतिबद्धता, सङ्घ र प्रदेश सरकारका दीर्घकालिन सोच, आवधिक योजना, नीति र प्राथमिकताहरू, संविधानले प्रत्याभूत गरेका मौलिक हक, नेपाल सरकारले गरेका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता आदि हुन्। यसरी तयार हुने योजनाले संविधानले व्यवस्था गरेका मौलिक हकहरूको कार्यान्वयन, दिगो विकासका लक्ष्यहरूको प्राप्ति, विकासका अन्तरसम्बन्धित विषयवस्तुहरूको सम्बोधन, नेपाल सरकारले अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा जनाएका प्रतिबद्धताहरूको कार्यान्वयनमा योगदान पुऱ्याउन जरुरी हुन्छ।

तर, स्थानीय तहका योजनाहरूले उल्लिखित विषयवस्तुको मर्म र भावनालाई आत्मसात गर्न सकेको पाइँदैन। वार्षिक बजेट र कार्यक्रम तय गर्दा आवधिक योजनालाई आधार बनाउने परिपाटी संस्थागत हुन सकेको छैन। वडाहरूमा पठाइने बजेटको सिलिङको वरिपरि रही वडाबाट योजनाहरूको सूची तयार गर्ने कार्य हुँदै आएको छ। दिगो विकासका लक्ष्यहरूको आन्तरिकीकरणमा स्थानीय तहको ध्यान जान सकेको छैन। विषयगत क्षेत्र (आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार, वन वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन र सुशासन तथा संस्थागत विकासको प्राथमिकता निर्धारण गरी बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्न अझै मेहेनत गर्न जरुरी छ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहहरूले मध्यमकालिन खर्च संरचना तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। तर, अहिले पनि अधिकांश स्थानीय तहले त्यस्तो योजना तयार गर्न सकेका छैनन्। स्थानीय तहका लागि आवश्यक आधारभूत दस्तावेजहरू निर्माणका लागि परामर्शदाताको भर पर्नुपर्ने अवस्था छ। स्थानीय तहको शासकीय क्षमता यस्ता विषयवस्तुहरूबाट पनि परीक्षण हुन्छ।

(ख) जनशक्ति

जनशक्ति संस्थागत विकासको दोस्रो महत्वपूर्ण तत्व हो। सेवा प्रवाहका लागि पर्याप्त र दक्ष जनशक्ति

जरूरी हुन्छ। सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको अभावमा प्रदेश निजामती सेवा ऐन र स्थानीय सेवा ऐन प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन्। सुगम स्थानीय तहमा कर्मचारीको भिडभाड छ भने दुर्गमका स्थानीय तहमा कर्मचारी अभाव छ। उपलब्ध जनशक्तिको दक्षता र कार्यक्षमता महत्वपूर्ण सवालका रूपमा रहेको छ।

स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिलाई पनि जनशक्तिकै अङ्गका रूपमा लिनुपर्दछ। त्यो जनशक्ति केवल नीति निर्माण र निर्णय प्रक्रियामा मात्र नभई सेवा प्रवाह, विकास निर्माण र सुशासनका कार्यमा प्रत्यक्ष रूपमा संलग्न रहन्छ। कर्मचारी र जनप्रतिनिधिलाई जति बढी दक्ष, क्षमतावान र सक्षम बनाउन सक्यो, त्यतिनै स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धि हुँदै जाने हो। प्रदेश तहमा स्थापित तालिम केन्द्रहरूले क्षमता विकासको क्षेत्रमा काम गर्दै आइरहेका छन् तर ती पर्याप्त छैनन्। स्थानीय तहको क्षमता विकासको आवश्यकतालाई सही हिसाबले सम्बोधन गर्न स्थानीय तहमा क्षमता विकास सम्बन्धी काम गर्ने संस्थागत संरचना (महाशाखा, शाखा, इकाइ आदि) जरूरी छ। त्यस्तो संरचनाले जनप्रतिनिधि र कर्मचारीका लागि वार्षिक रूपमा क्षमता विकासको योजना निर्माण गर्ने, आवश्यक बजेट प्रस्ताव गर्ने, क्षमता विकास कार्यक्रमका लागि तालिम प्रदायक संस्थासँग समन्वय गरी क्षमता विकासका कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने जस्ता कार्य गर्न आवश्यक छ।

(ग) कार्यप्रणाली

संस्थागत विकासको तेस्रो महत्वपूर्ण तत्व कार्यप्रणाली हो। कार्यप्रणाली जति प्रभावकारी र लागतप्रभावी बन्न सक्यो, त्यति नै सेवा प्रवाहको गुणस्तरमा सुधार आउने हो। कार्यप्रणाली प्रभावकारी हुँदा सुशासनको पाटो पनि मजबुत बन्दै जान्छ। कार्यप्रणालीलाई स्वचालित बनाउन जरूरी छ।

हरेक सार्वजनिक निकाय प्रणाली र पद्धतिका आधारमा सञ्चालन हुनु पर्दछ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि स्थानीय तहमा Sub-National Treasury Regulatory Application (SuTRA) को प्रयोग भइरहेको छ भने सामाजिक सुरक्षा र पञ्जिकरणका लागि अनलाइन प्रणाली कार्यान्वयनमा छ। राजस्व सङ्कलन र सेवा प्रवाहका अन्य क्षेत्रहरूलाई पनि स्वचालित र डिजिटल बनाउन आवश्यक छ। त्यसले सेवा प्रवाह छिटो छरितो त हुन्छ नै, अनावश्यक चुहावट नियन्त्रण गर्न समेत मद्दत गर्दछ। स्थानीय तहको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई बलियो बनाउन सकेको खण्डमा कार्यप्रणाली प्रभावकारी बन्दै जान्छ। त्यसकारण, स्थानीय तहले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ।

स्थानीय तहको शासकीय क्षमता मूल्याङ्कनका लागि स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कनको औजार कार्यान्वयनमा आएको छ। यो औजार स्थानीय तहका सबल र कमजोर पक्ष पहिचान गर्न उपयोगी छ। उक्त औजारले स्थानीय तहको शासकीय प्रबन्ध, संगठन तथा प्रशासन, वार्षिक बजेट तथा योजना, वित्तीय एवं आर्थिक व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह, न्यायिक कार्यसम्पादन, भौतिक पूर्वाधार, सामाजिक

समावेशीकरण, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन र समन्वय एवं सहकार्यका क्षेत्रमा स्थानीय तहको अवस्थाको विश्लेषण गर्दछ। तर, उक्त औजारलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि सङ्घ र प्रदेशबाट स्थानीय तहमा जाने समानीकरण अनुदानसँग आवद्ध गराउन जरुरी छ। उक्त औजारलाई वस्तुनिष्ठ बनाउनका लागि त्यसमा व्यवस्था गरिएका विषयगत क्षेत्र अन्तर्गतका सूचकमा पूनरावलोकन आवश्यक छ। उक्त औजारमा गरिनुपर्ने अर्को महत्वपूर्ण व्यवस्था भनेको मूल्याङ्कन पश्चातको सुधार योजना हो। कार्ययोजनालाई स्वमूल्याङ्कन कार्यविधिको अङ्ग बनाउन आवश्यक छ।

स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मुल्याङ्कनले स्थानीय तहले सम्पादन गरेका कार्यलाई सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दछ। यो औजार वित्तीय सुशासन प्रवर्द्धनका लागि महत्वपूर्ण छ। यसले योजना, बजेट र तथा कार्यक्रम व्यवस्थापन, कार्यान्वयन क्षमता तथा व्यवस्थापन, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा लेखापरीक्षण र राजस्व व्यवस्थापनका क्षेत्रमा प्रक्रियाको जोखिम, नतिजाको जोखिम र वित्तीय अनुशासनको जोखिम विश्लेषण गर्दछ। यो औजारलाई समेत सङ्घ र प्रदेशबाट जाने समानीकरण अनुदानसँग आवद्ध गराउन आवश्यक छ। मूल्याङ्कन पश्चातको योजना यो औजारको पनि अनिवार्य विषय बनाइनु पर्दछ।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले स्थानीय आर्थिक विकासको अवस्थाको मूल्याङ्कनका लागि तयार गरेका सूचक ज्यादै सतही छन्। तीनलाई वास्तविक र व्यवहारिक बनाउन आवश्यक छ। स्थानीय तहको आर्थिक नीति र योजना, आर्थिक विकास पूर्वाधार, आर्थिक सशक्तिकरण र उद्यमशीलता विकासका क्षेत्रमा गरिने मूल्याङ्कनले स्थानीय आर्थिक विकास मोडलको अन्तर्लाई आत्मसात गर्न सकेको छैन। स्थानीय आर्थिक विकास त्यस्तो विकास मोडल हो जसले आर्थिक वृद्धि (Economic Growth Model) को विकास मोडलले सिर्जना गरेका आर्थिक असमानताको विकल्पमा समतामा आधारित आर्थिक वृद्धि (Growth with Equity Model) को अवधारणा प्रस्तुत गर्दछ।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको अगुवाईमा स्थानीय तहमा सुरु गरिएका शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका उल्लिखित औजारले कार्यप्रणाली विकासमा भूमिका खेल्ने कुरामा दुईमत नहोला तर मूल्याङ्कनको नतिजाका आधारमा कमजोर स्थानीय तहलाई माथि ल्याउनका लागि मन्त्रालयको भूमिका देखिँदैन। यसले मूल्याङ्कनलाई कर्मकाण्डी बनाउन सक्ने र स्थानीय तहले अतिरिक्त बोझका रूपमा लिन सम्भावना बढेर जानेछ।

(घ) आर्थिक श्रोत

संस्थागत विकासको चौथो आयाम वित्तीय श्रोतको व्यवस्थापन, आत्मनिर्भरता र दिगोपना हो। यो विषय पनि अहिले समस्याकै रूपमा रहिआएको छ। स्थानीय तह भारी मात्रामा सङ्घीय अनुदानमा निर्भर छन्। उप/महानगरपालिका र सिमित नगरपालिका बाहेक अधिकांश गाउँ तथा नगरपालिकाको आन्तरिक आय ज्यादै न्यून छ। स्थानीय तहको चालु खर्च धान्न सक्नेगरी आन्तरिक आयको जोहो गर्न सक्ने

अवस्थामा स्थानीय तहहरू पुगिसकेका छैनन्। वित्तीय स्रोत सङ्कलनका सम्भावित उपायहरूको पहिचान र तीनको कार्यान्वयन अपर्याप्त छ।

स्थानीय तहहरूमा अहिले पनि राजस्व सङ्कलनमा अलमल छ। स्थानीय राजस्वका क्षेत्रहरूको पहिचान, राजस्वको प्रक्षेपण, राजस्वका दरहरूको निर्धारण र राजस्व सुधार योजनाका आधारमा सुधारका कार्यमा अधिकांश स्थानीय तहहरू दक्ष बन्न सकेका छैनन्। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा भएको संशोधन अनुसार सम्पत्ति तथा भूमिकरका दरहरूको निर्धारण र असूलीलाई व्यवस्थित बनाउन बाँकी छ। व्यवसाय कर र घर जग्गा बहाल करलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन भने नदी तथा माटोजन्य पदार्थहरूको विक्री र सामुदायिक वनबाट आय प्राप्त गर्ने व्यवस्थालाई कानुनी रूपमा संस्थागत गराउनु पर्नेछ। स्थानीय तहहरू आर्थिक रूपमा जति सवल र आत्मनिर्भर बन्न सक्यो, त्यतिनै जनता र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध मजबुत बन्दै जाने हो।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहमा सङ्घ र प्रदेश सरकारबाट हुने राजस्व बाँडफाँटका लागि जनसङ्ख्या, भूगोल/क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकाङ्क, खर्चको आवश्यकता, राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास, पूर्वाधार विकास र स्थानीय तहको विशेष अवस्था जस्ता आधारमा नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसका साथै ऐनले हरेक पाँच वर्षमा राजस्व बाँडफाँटका आधारलाई पूनरावलोकन गर्नुपर्ने व्यवस्था समेत गरेको छ। उल्लिखित कतिपय आधारहरू अमूर्त र अव्यवहारिक लाग्दछन्। पहाडी क्षेत्रका स्थानीय तहहरूबाट ठूलो सङ्ख्यामा मानिसहरूको बसाइँसराइ हुँदा स्थानीय तहको जनसङ्ख्या घट्दो छ तर, त्यहाँका विकास आवश्यकता भने यथावत नै छन्। स्थानीय तहले राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयासलाई कसरी मापन गर्ने भन्ने बारेमा वस्तुनिष्ठ आधार तय गर्न कठिन छ। हिमाली र पहाडी क्षेत्रका स्थानीय तहबाट हुनेखानेहरू गुणस्तरीय शिक्षाका लागि शहरका निजी विद्यालयमा बालबच्चा पढाउन शहर झर्ने क्रम बढ्दो छ। गरिब र विपन्न परिवारका बालबालिका मात्र सरकारी विद्यालयमा भर्ना हुने अवस्था छ। यस्ता क्रियाकलापले समग्र मानव विकास सूचकाङ्कमा पर्ने प्रभाव विश्लेषण हुन आवश्यक छ।

त्यसैगरी, स्थानीय तहमा जाने समानीकरण अनुदान वितरणका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता मानव विकास सूचकाङ्क, अन्य स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था, स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था, स्थानीय तहको पूर्वाधार विकासको अवस्था र आवश्यकता, स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा, स्थानीय तहको राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता, स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता जस्ता आधारमा नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्ने व्यवस्था उक्त ऐनले गरेको छ। स्थानीय तहमा जाने अनुदानको सिफारिस गर्दा न्यूनतम रकम निर्धारण गरी समानीकरण अनुदानका लागि उल्लिखित आधारमा बजेट सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

तर, अन्य स्थानीय तहको सन्तुलित विकासको अवस्था, स्थानीय तहमा रहेको आर्थिक सामाजिक वा अन्य

कुनै प्रकारको विभेदको अवस्था, स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा, स्थानीय तहको राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता जस्ता आधारहरू अमूर्त छन्। वित्तीय समानीकरण अनुदान उल्लिखित आधारमा निर्धारण गर्दा वस्तुगत हुन नसक्ने देखिन्छ। हालसम्म आयोगले उल्लिखित आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गरेको भएता पनि अस्पष्ट आधारहरूको पूनरावलोकन आवश्यक छ। राजस्व उठाउन सक्ने सामार्थ्य छ तर राजस्वको दायरा साँगुरो भएका स्थानीय तह र राजस्व सङ्कलनका प्रचुर सम्भावना रहेका तर सङ्कलन गर्न नसकेका वा सङ्कलनको इच्छाशक्ति नभएका स्थानीय तहलाई कसरी मापन गरी बजेट सिफारिस गर्ने भन्नेमा आयोग स्पष्ट हुन जरुरी छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले स्थानीय तहको कार्यसम्पादनका आधारमा थप बजेटको सिफारिस गर्ने व्यवस्था छ। त्यसका लागि स्थानीय तहले कार्यसम्पादन सूचक अन्तर्गत उपलब्ध गराएका जानकारी वास्तविक भए नभएको यकिन गर्ने भरपर्दो संयन्त्र स्थापित हुन जरुरी छ।

स्थानीय तहहरूले शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका लागि क्षमता विकास योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्ने हुन्छ। कतिपय स्थानीय तहले त्यस्ता योजना निर्माण गरेको भएता पनि कार्यान्वयन पक्ष फितलो छ। लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणलाई स्थानीय तहको विकास प्रक्रियामा मूलप्रवाहिकरण गर्नका लागि लैङ्गिक उत्तरदायी बजेटको निर्माण, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण परीक्षण, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण रणनीति निर्माण र कार्यान्वयन आवश्यक छ। कार्यक्रमिक हिसावले महिला, दलित र पछाडी परेको वर्गलक्षित कार्यक्रम कार्यान्वयन भएका भएता पनि नीतिगत रूपमा तीनको व्यवस्था हुन सकेको पाइदैन। निर्माण भएका नीतिहरूको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर छ।

न्यायिक समितिको मुख्य काम स्थानीय स्तरका विवादहरूलाई सामान्यतया मेलमिलापको माध्यमबाट स्थानीय स्तरमै निरूपण गराउनु हो। न्यायिक समितिलाई प्राप्त चौबिस वटा अधिकारमध्ये एघार वटा अधिकार त केवल मेलमिलापको माध्यमबाट मात्रै निरूपण गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। तर न्यायिक समितिबाट गरिने विवाद निरूपणका कार्यलाई कानूनको कसीमा बुझ्ने र इजलासको रूपमा फैसला गर्ने सोचको विकास भएको आभास भेटिन्छ। न्यायिक समितिको भूमिकालाई सही रूपमा बुझ्ने र प्रक्रियागत ढङ्गबाट विवादहरूको निरूपण गर्ने, निरूपण हुन नसकेका विवादहरूका लागि अगाडिको प्रक्रियालाई व्यवस्थित गराउने कार्यलाई संस्थागत गराउनु पर्नेछ। निरूपण भएका र निरूपण हुन नसकेका विवादहरूको व्यवस्थित अभिलेख राख्न आवश्यक छ।

स्थानीय तहको संरचनामा वडा सदस्यहरूको सङ्ख्या उल्लेख्य छ। वडा समितिमा रहने पाँच जनामध्ये वडा अध्यक्ष बाहेकका अन्य चार जना सदस्यहरूलाई प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्न सकिएको छैन। वडा अध्यक्षहरू अत्यन्त व्यस्त रहने र वडा सदस्यहरू काम नपाएर घरमै बस्नुपर्ने अवस्था जतातै देखिएको छ। अहिलेको संरचनामा वडा सदस्यहरूको भूमिका केवल वर्षमा दुई पटक हुने गाउँ वा नगर

सभा र वडाको मासिक बैठकमा उपस्थित हुनेमा मात्रै सिमित छैन। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा व्यवस्था भएका वडाबाट सम्पादन हुने ८८ वटा काम मध्ये सिफारिस र प्रमाणिकरण बाहेकका ५३ वटा कामहरू वडा सदस्यहरूको संलग्नतामा गरिनु पर्ने हो। तर, वडा अध्यक्षहरूले वडा सदस्यहरूलाई स्थानीय शासन प्रक्रियामा संलग्न गराउन नसक्नु र वडा सदस्यहरूले आफ्नो भूमिकालाई आत्मसात गरी जिम्मेवारी वहन नगर्नुले गाउँ तथा नगरपालिकाको ठूलो जनशक्ति सङ्घीयताको मर्मअनुसार सेवा प्रवाह र विकास निर्माणका काममा परिचालित हुन सकेको छैन। वडा सदस्यहरूलाई पनि नियमित रूपमा वडामा उपस्थित भई सेवा प्रवाहमा संलग्न गराउन जरुरी छ।

स्थानीय तहमा कार्यान्वयन हुने योजनाहरूको अनुगमनको प्रमुख काम वडा समितिको नै हो। तर योजनाको अनुगमन योजना हेर्ने कुरामा सिमित रहने गरेको छ। योजना अनुगमनका केही आधारभूत मान्यताहरू हुन्छन्। योजनाको डिजाइन र लागत इष्टिमेटका आधारमा त्यसको प्रगतिलाई पछ्याउनु पर्ने हुन्छ। योजनाको दस्तावेज तथा स्वीकृत वार्षिक कार्यक्रम वा समयतालिका बमोजिम स्रोतसाधनको प्राप्ति तथा प्रयोग र क्रियाकलापहरू कार्यान्वयन भएका छन् वा छैनन्, क्रियाकलापहरू उद्देश्य अनुरूप कार्यान्वयन भएका छन् वा छैनन्, कार्यान्वयनमा के-कस्ता समस्या र बाधा व्यवधानहरू देखिएका छन् र तिनको समाधानका निम्ति के-कस्ता उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्छ, अपेक्षित प्रतिफलहरू समयमै र लागतप्रभावी रूपमा हासिल भएका छन् वा छैनन् आदि जस्ता कुराहरू अनुगमनका विषय वस्तु पर्दछ। यसरी अनुगमनको कार्यान्वयन गर्दा चार वटा आधारभूत कुराहरू जस्तै, कामको गुणस्तर, कामको परिमाण, कार्यान्वयनले लिएको समय र कार्यान्वयनको समग्र प्रक्रियालाई ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ। वडातहको अनुगमन समितिलाई यस्ता सवालहरूमा क्षमता अभिवृद्धि आवश्यक छ।

योजनाहरूको अनुगमनमा गाउँ तथा नगरपालिकाको अनुगमन समितिलाई क्रियासिल गराउन जरुरी छ। स्थानीय तहभित्र सञ्चालन हुने सबै योजना तथा कार्यक्रमको गाउँ तथा नगरपालिका स्तरीय अनुगमन समितिले अनुगमन गर्न सक्ने सम्भावना रहँदैन। त्यसैले, उक्त समितिले अनुगमनका मापदण्ड तयार गर्ने र ती मापदण्डहरूलाई सबै वडा र सबै कार्यक्रममा कार्यान्वयन गराउने संस्थागत परिपाटी बसाल्न जरुरी छ।

जिल्ला समन्वय समिति बाट गरिने अनुगमनमा समन्वय र सहयोग गर्ने, प्रदेश तथा सङ्घीय सरकारबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको लागि आवश्यक समन्वय गर्ने तथा गैर सरकारी निकायहरूबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको अनुगमन गर्ने काममा अनुगमन समितिले तदारुकता देखाउनु पर्ने हुन्छ। क्रियाकलाप सकिएपछि अनुगमनमा जाने परिपाटीमा सुधार गरी क्रियाकलाप कार्यान्वयनका दौरान प्रगतिलाई पछ्याउने र योजना अनुसार काम अगाडि बढेको कुरालाई सुनिश्चित गराउन जरुरी छ।

योजनाहरूको अनुगमनको अर्को महत्वपूर्ण पाटो सामाजिक जवाफदेहिताका पक्षहरूलाई कसरी योजना छनौट र कार्यान्वयनका चरणहरूमा सुनिश्चित गराइएको छ भन्ने कुराको निक्कै गर्नु पनि हो। हरेक

योजनाहरूको सार्वजनिक परीक्षण गराई कार्य प्रक्रिया र आर्थिक क्रियाकलापको पारदर्शितालाई सुनिश्चित गराउन जरुरी हुन्छ। तर, त्यस्ता सार्वजनिक परीक्षणहरू केवल औपचारिकतामा सिमित रहने गरेका छन्। गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले गर्ने सार्वजनिक सुनुवाई, सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक परीक्षण, गुनासो व्यवस्थापन, सूचनाको हकको कार्यान्वयन आदिका लागि आवश्यक कार्यविधिहरू तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यस्ता प्रक्रियागत कार्यविधिहरूको निर्माण अधिकांश स्थानीय तहहरूमा हुन सकेका छैनन्। स्थानीय तहमा अनुगमन सम्बन्धी कार्यविधि निर्माण गरी सूचकका आधारमा अनुगमन गर्ने परिपाटीको सुरुवात गर्न जरुरी छ।

स्थानीय तहका विभिन्न संरचनाहरू जस्तै, राजस्व परामर्श समिति, श्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति, बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति, अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण समितिहरूलाई क्रियाशिल गराउन जरुरी छ। यी संरचनाहरूलाई जति बढी प्रभावकारी बनाउन सक्यो, त्यति नै स्थानीय तहबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू परिणाममुखी बन्दै जाने हो। यस्ता समितिहरूको क्रियाशीलताका लागि आवश्यक कार्यविधिको निर्माण र कार्यान्वयन आवश्यक छ।

माध्यमिक तहसम्मको शिक्षा स्थानीय तहको अधिकार र जिम्मेवारी भित्र रहेको छ। तर शिक्षा क्षेत्र लामो समयदेखि अस्तव्यस्त छ। निजी विद्यालयहरूलाई नियमन गर्न सकिएको छैन भने अधिकांश सामुदायिक विद्यालयहरूको नतिजा सन्तोषजनक छैन। कतिपय विद्यालयहरू मर्जरमा लैजानु पर्नेछ भने कतिपय विद्यालयहरूमा शिक्षक दरबन्दी मिलान गराउनु पर्नेछ। त्यस्तै, विद्यालयहरूको व्यवस्थापन र शिक्षणसिकाई प्रक्रियामा आमूल सुधार आवश्यक छ।

स्थानीय तहको पहिलो कार्यकाल संस्थागत संरचना निर्माण र विकासको खाका तर्जुमाका कार्यमा बढी केन्द्रित हुनु परेको भएता पनि अबको प्राथमिकता पारदर्शी तवरले उपलब्ध साधन श्रोतको प्रयोग गरी स्थानीय सेवा प्रवाह र विकास निर्माणका कार्यलाई चुस्त र दक्ष बनाउने कुरामा केन्द्रित हुनु पर्ने छ। स्थानीय तहका कामलाई जनताको जीवन, जीविकोपार्जन र आर्थिक समृद्धिसँग आबद्ध गराउन सकिएन भने स्थानीय तहको औचित्य माथि नै बहसहरू छेडिनेछन्।

स्थानीय तहहरूका लागि विकास र समृद्धिको प्रष्ट खाका उपलब्ध छ। सङ्घीय सरकारको “समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली”को दीर्घकालिन लक्ष्य सबैको लागि मार्गदर्शन हो। सन् २०३० अर्थात् वि.सं २०८७ सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्यहरूको प्राप्ति र नेपाललाई उच्च—मध्यम आयस्तर भएको मुलुकका रूपमा स्तरोन्नती एवम् वि.सं. २१०० सम्ममा उच्च आयस्तर भएको विकसित मुलुकका रूपमा विकास गर्दै प्रति व्यक्ति आय १२१०० अमेरिकी डलर पुऱ्याउने लक्ष्य सहित समृद्धि र सुखका सूचकहरू निर्धारण भएका छन्। यिनै वृहत राष्ट्रिय सङ्कल्पमा योगदान गर्नका लागि स्थानीय तहहरूले आफ्ना गतिविधिहरू सञ्चालन गर्नु आवश्यक छ। सबै स्थानीय तहले हासिल गर्ने समृद्धि नै राष्ट्रिय समृद्धिको समष्टिगत रूप हुने हुनाले स्थानीय तहहरूका आगामी दिनको मार्गचित्र यिनै राष्ट्रिय लक्ष्यहरू

प्रासिमा केन्द्रित हुन जरुरी छ। समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको राष्ट्रिय सङ्कल्प प्रासिमा योगदान गर्नका लागि स्थानीय तहहरूले आवश्यक संस्थागत सुधार, शासकीय प्रक्रियामा परिवर्तन र परिणाममा आधारित कार्यक्रमहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्न आश्यक छ।

प्राध्यापक Francis Fukuyama ले भनेझैं सङ्घीयता सरकारलाई राजनीतिक रुपमा बढी जिम्मेवार र आर्थिक समृद्धिको संवाहक बनाउनका लागि तहगत सरकार र विशेषतः स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धि जरुरी छ। स्थानीय तहहरू र सिङ्गो संरचनाको औचित्यता त्यतिवेला मात्रै पुष्टि हुनेछ जतिवेला आम जनताले आफ्नो जीवन र जीविकोपार्जनमा गुणात्मक परिवर्तन आयको महसुस गर्नेछन् र आफ्नो जीवनको मूल्य प्रति गौरव गर्दै आत्मसम्मानपूर्वक बाँचन सक्ने अवस्थाको सिर्जना हुने छ।

निष्कर्ष

स्थानीय तहहरू अहिले पनि संस्थागत विकासको प्रारम्भिक चरणमा नै छन्। शासकीय क्षमता अभिवृद्धिका लागि संस्थागत विकास अनिवार्य सर्त हो। स्थानीय तहको शासकीय क्षमता अभिवृद्धि गरी कार्यसम्पादनलाई परिणाममुखी र प्रभावकारी बनाउन पूर्वाधारको निर्माण, जनशक्तिको प्रवन्ध, कार्यप्रणालीको विकास र आर्थिक स्रोतको दिगो व्यवस्था आवश्यक छ। यिनै आधारभूत कुराहरूको प्रवन्ध र सवलीकरणमा स्थानीय तहको ध्यान केन्द्रित हुन जरुरी छ। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले उल्लिखित सवालहरूमा सहजीकरणको भूमिका निर्वाह गर्न आवश्यक छ भने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले हालसम्मको अनुभवका आधारमा वित्तीय सङ्घीयतालाई मजबुत बनाउन आवश्यक थप भूमिका निर्वाह गर्न जरुरी छ। स्थानीय तहको कार्यसम्पादन जति प्रभावकारी बनाउन सक्यो, त्यति नै सामाजिक आर्थिक विकास र समाज रुपान्तरणको आकाङ्क्षा पुरा गर्न योगदान पुग्नेछ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।
- निर्वाचन आयोग, नेपाल।
- Fukuyama, F. (2005). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Profile Books.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368.
- Levi-Faur, D. (2012). From ‘big government’ to ‘big governance’. In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford handbook of governance* (pp. 3–18). Oxford University Press.
- Morgan, P. (2006). *The concept of capacity*. European Centre for Development Policy Management.
- Verkerk et.al. (2022). A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society, *Administration & Society 2022*, Vol. 54(9) 1767–1794. SAGE Publications.

स्थानीय तहको आन्तरिक आय वृद्धिमा राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माणको महत्व (कोशी प्रदेशका २५ वटा स्थानीय तहको अध्ययनमा आधारित) - खिमानन्द कँडेल^१

सारांश

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले तयार गरेको “गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमा सम्बन्धी दिग्दर्शन, २०७६” बमोजिम स्थानीय तहहरूले राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माणको लागि मार्गदर्शन गरेको छ। यस व्यवस्था बमोजिम देशका कतिपय स्थानीय तहहरूले आफ्नै आन्तरिक स्रोतमा राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गरेका छन् भने कतिपय स्थानीय तहहरूको हकमा प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (पिएलजिएसपी) को आर्थिक सहयोगमा यस्ता अध्ययनहरू हुँदै आएको देखिन्छ। यस लेखमा उल्लेख गरिएका स्थानीय तहहरूको राजस्व सुधार कार्ययोजना अध्ययन कोशी प्रदेश सरकार अन्तर्गत रहेको प्रदेश अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको संयोजन, प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (पिएलजिएसपी) को आर्थिक सहयोग र सम्बन्धित स्थानीय तहको प्रत्यक्ष समन्वयमा आर्थिक वर्ष ०८०/८१ मा सम्पन्न भएको हो।

यस अध्ययनमा पहिलो चरणमा कोशी प्रदेश अन्तर्गतका २५ वटै स्थानीय तहहरूमा राजस्व सुधार कार्ययोजना सम्बन्धी अभिमुखीकरण कार्यशाला गोष्ठी सञ्चालन, सम्बन्धित स्थानीय तहको आन्तरिक आय संकलन सम्बन्धी तथ्यांकहरूको अध्ययन, सम्बन्धित स्थानीय तहले निर्माण गरेका आर्थिक ऐनहरूको अध्ययन र राजस्व सुधारका सम्भाव्यताहरूको अध्ययन गरिएको छ। यस अध्ययनमा आर्थिक वर्ष ०७७/७८ देखि ०७९/८० सम्मका विगतका तीन वर्षको स्थानीय तहको आन्तरिक आयसँग सम्बन्धित तथ्यांकहरूको अध्ययन गरी करका दर र दायराहरूलाई विस्तार गर्न सकिने सम्भावनाको अध्ययन गरी आर्थिक वर्ष ०८१/८२, ०८२/८३ र ०८३/८४ को लागि सम्बन्धित स्थानीय तहहरूको लागि राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गरी सम्भावित आन्तरिक आयको प्रक्षेपण गरिएको छ। यस अध्ययनबाट राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गरेर राजस्व संकलन गर्दा सम्बन्धित स्थानीय तहको उल्लेख्य मात्रामा आन्तरिक आय वृद्धि गर्न सकिने देखिएको छ।

पृष्ठभूमि

आर्थिक वर्ष ०८०/८१ मा कोशी प्रदेश अन्तर्गत प्रदेश अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण प्रतिष्ठान/ प्रदेश तथा स्थानीय सरकार सहयोग कार्यक्रम (पिएलजिएसपी) ले संविधानले दिएका अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर वर्तमान राजस्व परिचालनको अवस्थाको अध्ययन गर्ने, राजस्व सुधारका क्षेत्रहरू (दर र दायरा) को पहिचान गर्ने, राजस्व सुधारको लागि गर्नुपर्ने कार्ययोजनाहरूलाई निश्चित समयसीमा नै तोकेर कार्यान्वयनमा लैजान पहल गर्दै आगामी तीन आर्थिक वर्षको लागि स्थानीय तह भित्र रहेका जनता र उद्यमी

^१ लेखक खिमानन्द कँडेल वित्त व्यवस्थापनका विज्ञ हुनुहुन्छ।

व्यवसायीहरूको सामर्थ्यको आधारमा कर सुधार गर्नको लागि आ.व. २०८०/८१ मा २५ वटा स्थानीय तहको राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण सम्बन्धी अध्ययन सम्पन्न गरिएको छ। यस अध्ययनमा कोशी प्रदेशका २५ वटै स्थानीय तहसँग परामर्शदाता संस्थाको^१ तर्फबाट वित्त व्यवस्थापन विज्ञको हैसियतमा भूमिका निभाउने क्रममा देखिएका महत्वपूर्ण सवालहरू यस लेखमा उल्लेख गर्ने जमर्को गरिएको छ। यस अध्ययनबाट हरेक स्थानीय तहका समावेशिताको मान्यतालाई आत्मसात गर्दै जनप्रतिनिधि, कर्मचारी, नीजि क्षेत्र तथा अन्य सरोकारवाला पक्षहरूले राजस्व परिचालनको क्षेत्रमा आधारभूत अभिमुखीकरण प्राप्त गर्नुका साथै स्थानीय तहको आन्तरिक आय सुधारका लागि समस्या तथा अवसरहरूको पहिचान, सम्बन्धित स्थानीय तहको आगामी तीन वर्षको राजस्व सुधार कार्ययोजनाको निर्माण तथा आयको प्रक्षेपणलाई मार्गदर्शन गर्ने दस्तावेज तयार गरिएको छ।

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको अनुसूची—५ मा सङ्घीय सरकारका ३५ वटा अधिकार सूची, अनुसूची—६ मा प्रदेशका (२१ वटा अधिकार सूची, अनुसूची—७ मा सङ्घ र प्रदेशका २५ वटा साझा अधिकार सूची, अनुसूची—८ मा स्थानीय तहका २२ वटा अधिकार र अनुसूची—९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका १५ वटा साझा अधिकार सूची निर्धारण गरी वर्तमान संविधानले तीनै तहमा अधिकार सम्पन्न सरकारको स्थापनाका लागि मार्ग प्रशस्त गरिदिएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ६९ (२) मा उल्लेख भए अनुसार स्थानीय तह आफैले उठाएको राजस्व तथा आयबाट प्राप्त रकम, राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम, नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान तथा अन्य रकम, प्रदेश सरकारबाट प्राप्त अनुदान तथा अन्य रकम, कुनै व्यक्ति, संघ वा संस्थाबाट प्राप्त रकम स्थानीय तहका आयस्रोत हुन्।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ९ (दफा ५५—६२) मा उल्लेख भए अनुसार पालिकाले सम्पत्ति कर र घरजग्गा कर, भूमिकर (मालपोत), घरजग्गा बहाल कर, व्यवसाय कर, बहाल विटोरी शुल्क, पार्किङ शुल्क, जडीबुटी, कवाडी र जीवजन्तु कर तथा विभिन्न प्रकारका सेवा शुल्क शीर्षकहरूबाट आय सङ्कलन गर्नसक्ने स्पष्ट संवैधानिक अधिकार रहेको छ। साथै अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को अनुसूची-३ मा स्थानीय तहका एकल अधिकार क्षेत्रहरू स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ। सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर र घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकारका साझा अधिकार क्षेत्रहरू हुन्। पर्यटन क्षेत्रमा उठाइने दस्तुर संघ सरकारको अधिकार क्षेत्रमा रहेको छ भने पर्यटन शुल्क स्थापित पदमार्गहरूको हकमा प्रदेश सरकारले संकलन गर्दछ भने अन्य पर्यटन पूर्वाधारबाट प्राप्त हुने शुल्क स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्र रहेको छ।

^१ आरआईएमसी-स्ट्रेन्थ जेभी, पुरानो बानेश्वर, काठमाडौं

अध्ययनको उद्देश्य

सङ्घीयता नेपालको लागि नौलो अभ्यास हो। सहकारितामा आधारित यो सङ्घीयतामा तीन तहका सरकारहरूका बिच पारस्परिक सहयोग, सहकार्य र सहअस्तित्वका आधारमा मात्र प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा लैजान सकिन्छ। यसर्थ सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रपरिषदको कार्यालय कोशी प्रदेशले स्थानीय तहको राजस्व परिचालन क्षमता विकास गर्ने उद्देश्यले चालु आ.व. २०८०/८१ मा २५ वटा स्थानीय तहको राजस्व परिचालन तथा सुधारका लागि सहयोग पुऱ्याउने अभिप्राय सहित निम्न बमोजिमका उद्देश्यहरू लिईएको थियो।

- स्थानीय तहले बजेट तर्जुमा गर्दा आगामी ३ वर्षको आन्तरिक आयको प्रक्षेपण गर्नुपर्ने, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ६६(६) मा भएको व्यवस्था कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहलाई सहयोग पुऱ्याउने,
- राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण प्रकृयालाई प्रकृयागत मार्गनिर्देश गर्नु,
- स्थानीय तहको हालको राजस्व परिचालन अवस्था समीक्षा गरी सुधारका क्षेत्रहरूको पहिचान गर्न सहयोग पुऱ्याउनु तथा राजस्व सम्बन्धमा स्थानीय तहमा थप प्रष्टता ल्याउन सहयोग पुऱ्याउने,
- राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माणका लागि सेवा प्रदायक कम्पनी/फर्मको वा संस्थाले गर्नुपर्ने कार्यहरूबारे प्रष्टता ल्याउनु,
- राजस्व तथा करको दायराहरू खोजी तथा पहिचान गर्न सहयोग पुऱ्याउने तथा राजस्व प्रक्षेपणका वैज्ञानिक कर निर्धारण प्रकृया, राजस्व निर्धारणका आधारहरूबारे स्थलगत रूपमा अभ्यास गराई वैज्ञानिक कर प्रणाली लागु गर्न सक्षम बनाउने,
- कोचिङ तथा मेन्टोरिंग विधिको प्रयोग गरी छनौट भएका २५ स्थानीय तहको ३ वर्षको राजस्व सुधार योजना तर्जुमा गर्ने।

अध्ययनको विधि तथा प्रक्रिया

यस राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमाका लागि राजस्वसँग सम्बन्धित विविध सामग्रीहरूको अध्ययन, राजस्वसँग सम्बन्धित तथ्याङ्क तथा सूचना संकलनका लागि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले तयार गरेको “गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमा सम्बन्धी दिग्दर्शन, २०७६” अनुसारका फारमहरूको निर्माण, तथ्याङ्क संकलन तथा विश्लेषण, कार्ययोजना तर्जुमाका लागि सहभागितामूलक छलफल, कार्यशाला गोष्ठी तथा प्रस्तुतीकरण जस्ता विधिहरू प्रयोग गरी तयार गरिएको छ। यस अध्ययनका लागि निम्न बमोजिमका विधि तथा प्रकृयाहरू अवलम्बन गरिएको छ।

१. राजस्व सुधार कार्ययोजना तर्जुमाको लागि कार्यशर्तहरूको अध्ययन
२. योजना तर्जुमाको लागि अध्ययन टोलीको परिचालन
३. योजना तर्जुमाको लागि आवश्यक सन्दर्भ सामग्रीहरूको संकलन तथा अध्ययन
४. प्रारम्भिक कार्यशालाको आयोजना
५. सूचना तथा तथ्यांक संकलन एवम् विश्लेषण
६. राजस्व सुधार कार्ययोजना तयारी (प्रारम्भिक)
७. योजनाको मस्यौदा तयारी
८. राजस्व सम्भावना विश्लेषण र राजस्व प्रक्षेपण
९. मस्यौदाको पूनरावलोकन र सुझाव संकलन
१०. अन्तिम मस्यौदा तयारी
११. सम्बन्धित स्थानीय तह र तालिम केन्द्रबाट प्राप्त सुझावहरू समेत समेटेर अन्तिम प्रतिवेदन निर्माण विगतमा कुल आयमा आन्तरिक आयको योगदान (यथार्थ)

तलको तालिकामा उल्लेख गरिए बमोजिमका विगतका आर्थिक वर्षहरूमा स्थानीय तहहरूले संकलन गरेको आन्तरिक आय (कुल बजेटको अंश) यस प्रकार देखिन्छ।

तालिका नं. २: विगतमा कुल आयमा आन्तरिक आयको योगदान (प्रतिशतमा)

क्र. सं.	स्थानीय तहको नाम	प्रक्षेपित आय		
		२०७७/०७८	२०७८/०७९	२०७९/०८०
१	धर्मदिवी नगरपालिका, संखुवासभा	०.९२%	१.५९%	१.३४%
२	मादी नगरपालिका, संखुवासभा	३.७६%	४.६७%	२.७३%
३	खाँदबारी नगरपालिका, संखुवासभा	४.२८%	५.१२%	४.११%
४	मकालु गाउँपालिका, संखुवासभा	०.४९%	१.८३%	१.५०%
५	पौवादुङमा गाउँपालिका, भोजपुर	१.०१%	१.१७%	१.०४%
६	साल्पासिलिछो गाउँपालिका, भोजपुर	१.००%	१.६०%	३.९१%
७	चौबीसे गाउँपालिका, धनकुटा	०.९४%	१.१३%	१.३०%
८	मिक्लाजुङ गाउँपालिका, पाँचथर	१.२२%	१.७२%	०.७२%
९	फालेलुङ गाउँपालिका, पाँचथर	२.४१%	०.८८%	१.४४%
१०	हिलिहाङ गाउँपालिका, पाँचथर	१.२४%	२.०१%	१.६१%
११	देउमाई नगरपालिका, ईलाम	८.०७%	८.०४%	५.९७%
१२	माईजोगमाई गाउँपालिका, ईलाम	१.१२%	१.३१%	२.१०%
१३	मेरीङदेन गाउँपालिका, ताप्लेजुङ	१.६९%	७.०५%	०.८१%
१४	सिदिङवा गाउँपालिका, ताप्लेजुङ	१.१६%	०.७५%	०.७०%
१५	थुलुङ दुधकोशी गाउँपालिका, सोलुखुम्बु	०.९७%	०.६५%	१.०१%
१६	हलेसी तुवाचुङ नगरपालिका, खोटाङ	१.८५%	२.१५%	१.७५%
१७	जन्तेढुंगा गाउँपालिका, खोटाङ	०.४९%	०.९७%	०.५६%

१८	उदयपुरगढी गाउँपालिका, उदयपुर	०.७४%	१.२७%	१.६५%
१९	धरान उपमहानगरपालिका, सुनसरी	१०.४९%	१३.५०%	१४.७२%
२०	रामधुनी नगरपालिका, सुनसरी	८.०५%	५.१०%	६.४३%
२१	हरिनगर गाउँपालिका, सुनसरी	१.७७%	१.७९%	१.७९%
२२	मिक्लाजुङ गाउँपालिका, मोरङ	५.१२%	२.३२%	३.१६%
२३	कानेपोखरी गाउँपालिका, मोरङ	१.०७%	१.०८%	०.१७%
२४	रतुवामाई नगरपालिका, मोरङ	२.६९%	४.७०%	४.००%
२५	सुनवर्षी नगरपालिका, मोरङ	५.०९%	४.६४%	२.५४%
औसत आन्तरिक आय		२.७१%	३.०८%	२.६८%

आर्थिक वर्ष ०७७/७८ देखि ०७९/८० सम्मको स्थानीय तहहरूको वार्षिक आन्तरिक आय क्रमशः २.७१%, ३.०८ % र २.६८% रहेको देखिन्छ। नेपालको संविधानले वित्तीय सङ्घीयतालाई समेत बलियो बनाउँदै लैजाने अवधारणा बमोजिम माथि उल्लेखित कुल वार्षिक बजेटमा आन्तरिक आयको अवस्था अत्यन्त कमजोर देखिन्छ। संविधानले स्थानीय तहलाई दिएका अधिकारको आधारमा स्थानीय सरकारहरूले विगतमा संकलन गरेको आन्तरिक आयको हिस्सा अत्यन्त न्यून देखिन्छ भने अर्कोतर्फ स्थानीय सरकारबाट बढी कर जनतामा लिईएको छ भन्ने गुनासो समेत रहँदै आएको देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा करका दरहरू बढाउने भन्दा पनि करको दायरा बढाउने दिशामा अधिकांश स्थानीय तहहरूले रणनीति बनाएको देखिन्छ। माथि उल्लेखित स्थानीय तहहरूको आन्तरिक आय वृद्धिको लागि करका दरहरू बढाउने भन्दा पनि करको दायरा बढाउने विषयलाई उच्च प्राथमिकतामा राखिएको छ।

कुल आयमा आन्तरिक आयको योगदान (प्रक्षेपित)

यस तालिकामा सारांशमा २५ वटै स्थानीय तहमा कुल आयमा स्थानीय तहले संकलन गर्न सक्ने आगामी तीन वर्षको सम्भाव्य आन्तरिक आयको अनुमान उल्लेख गरिएको छ। माथि उल्लेखित अध्ययनमा अधिकांश स्थानीय तहहरूको हकमा आर्थिक वर्ष ०८०/८१ को आन्तरिक आय प्रक्षेपण गर्दा हाल विद्यमान करका दरहरूको आधारमा संकलन गर्न सकिने आन्तरिक आय र करको दायरालाई बढाउन सक्दा संकलन गर्न सकिने आन्तरिक आयलाई आधार मानेर करको दायरा बढाउँदा वर्तमानमा संकलन गर्न सकिने उच्चतम आन्तरिक आय अनुमान गरिएको छ। साथै त्यसपछिका वर्षहरूमा आधार वर्षमा देखिएको कुल सम्भावनाको केही हिस्सा मात्रै आन्तरिक आय संकलन गर्न सकिने अनुमान र आन्तरिक आयमा न्यूनतम वार्षिक वृद्धि गर्दै लैजान सकिने अनुमानका आधारमा सम्भाव्य आन्तरिक आयको प्रक्षेपण गरिएको छ।

तालिका नं. ३: कुल आयमा आन्तरिक आयको योगदान (प्रतिशतमा)

क्र. सं.	स्थानीय तहको नाम	कुल सम्भाव्यता	प्रक्षेपित आय		
		२०८०/०८१	२०८१/०८२	२०८२/०८३	२०८३/०८४
१	धर्मदिवी नगरपालिका, संखुवासभा	२.१०%	१.७५%	१.८०%	१.८६%
२	मादी नगरपालिका, संखुवासभा	३.३३%	२.८१%	२.८९%	२.९७%
३	खाँदवारी नगरपालिका, संखुवासभा	६.९३%	५.८५%	६.०४%	६.२३%
४	मकालु गाउँपालिका, संखुवासभा	३.८९%	३.४२%	३.५६%	३.७१%
५	पौवादुङमा गाउँपालिका, भोजपुर	१.९६%	१.९६%	२.०५%	२.१४%
६	साल्पासिलिछो गाउँपालिका, भोजपुर	४.७९%	३.८१%	३.८७%	३.९२%
७	चौबीसे गाउँपालिका, धनकुटा	२.२६%	१.९३%	१.९९%	२.०६%
८	मिक्लाजुङ गाउँपालिका, पाँचथर	२.०९%	१.७६%	१.८२%	१.८८%
९	फालेलुङ गाउँपालिका, पाँचथर	२.५५%	२.२४%	२.३०%	२.३६%
१०	हिलिहाङ गाउँपालिका, पाँचथर	२.७२%	२.३६%	२.४०%	२.४६%
११	देउमाई नगरपालिका, ईलाम	९.३८%	७.७७%	८.२४%	८.७४%
१२	माईजोगमाई गाउँपालिका, ईलाम	३.१७%	२.७८%	२.९३%	३.१०%
१३	मेरीडदेन गाउँपालिका, ताप्लेजुङ	२.२७%	१.९६%	२.०१%	२.०६%
१४	सिदिङवा गाउँपालिका, ताप्लेजुङ	०.९०%	०.८७%	०.९०%	०.९३%
१५	थुलुङ दुधकोशी गाउँपालिका, सोलुखुम्बु	१.१०%	१.१४%	१.१६%	१.१७%
१६	हलेसी तुवाचुङ नगरपालिका, खोटाङ	१.९८%	२.०२%	२.०४%	२.०७%
१७	जन्तेढुंगा गाउँपालिका, खोटाङ	१.०११%	१.००५%	१.०२०%	१.०३५%
१८	उदयपुरगढी गाउँपालिका, उदयपुर	१.८२%	१.८५%	१.८६%	१.८७%
१९	धरान उपमहानगरपालिका, सुनसरी	२२.५१%	१९.९६%	२०.६८%	२१.४३%

२०	रामधुनी नगरपालिका, सुनसरी	९.२९	७.३८	७.२४	७.९२
२१	हरिनगर गाउँपालिका, सुनसरी	४.९२	३.४६	३.५३	३.६९
२२	मिक्लाजुङ गाउँपालिका, मोरङ	६.७६%	५.८६%	६.०६%	६.२७%
२३	कानेपोखरी गाउँपालिका, मोरङ	५.३२%	४.२८%	४.४५%	४.६३%
२४	रतुवामाई नगरपालिका, मोरङ	५.८९%	५.०२%	५.९७%	५.३२%
२५	सुनवर्षी नगरपालिका, मोरङ	५.९८%	४.५९%	४.५३%	४.५७%
औसत प्रक्षेपित आन्तरिक आय		४.५३%	३.९९%	४.०२%	४.९४%

महत्वपूर्ण सवालहरू

कोशी प्रदेश अन्तर्गतका माथि उल्लेखित २५ वटा स्थानीय तहहरूको राजस्व सुधार कार्ययोजना अध्ययनबाट स्थानीय तहमा राजस्व सुधारसँग सम्बन्धित महत्वपूर्ण सवालहरू यस प्रकार रहेका छन्।

(क) राजस्व सुधार कार्ययोजनाको निर्माण : हरेक तीन वर्षमा अनिवार्य रूपमा हरेक स्थानीय तहमा राजस्व सुधार कार्ययोजना निर्माण गर्नु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

(ख) राजस्व सुधार कार्ययोजनाको कार्यान्वयन : राजस्व सुधार कार्ययोजनाले प्रस्ताव गरेका योजनाहरूलाई कार्यान्वयन गर्न वार्षिक कार्यक्रम माफत नै बजेटको सुनिश्चितता गरिनुपर्छ। हालसम्म स्थानीय तहमा राजस्व सुधार कार्ययोजना कार्यान्वयनको लागि स्रोत सहितको स्पष्ट कार्यक्रमहरू अगाडि सारेको देखिँदैन।

(ग) राजस्व परामर्श समितिको सकृयता : स्थानीय तहमा आन्तरिक आय संकलनसँग सम्बन्धित विषयको दायित्व कानूनतः स्थानीय राजस्व परामर्श समितिको रहेको छ। त्यसैले राजस्व परामर्श समितिले राजस्व सुधार कार्ययोजनाको निर्माण, कार्यान्वयन, अनुगमन र मुल्यांकनको लागि विशेष भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ।

(घ) सबल राजस्व शाखा : हरेक स्थानीय तहमा राजस्वको क्षेत्रमा अनुभवी अधिकृत स्तरको कर्मचारीको रूपमा राजस्व शाखालाई स्थापित गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

(ङ) बडा स्तरमा राजस्वको बलियो संयन्त्र : आन्तरिक आय राम्रोसँग संकलन गर्न सकिने सम्भावना रहेका बडाहरूमा बडा स्तरमा समेत राजस्व फाँट हेर्नको लागि अलगगै राजस्वको क्षेत्रमा अनुभव भएका कर्मचारीको व्यवस्था गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ।

(च) कर्मचारीलाई तालिमको व्यवस्था : राजस्व संकलनको क्षेत्रमा स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रको ज्ञान, आर्थिक ऐनको स्पष्ट व्याख्या एवं शीर्षकगत रूपमा राजस्व संकलन गर्न सक्ने गरी नियमित रूपमा बडा र पालिका तहमा राजस्व फाँट हेर्ने कर्मचारीको लागि तालिमको टुङ्कारो आवश्यकता देखिन्छ।

(छ) वैज्ञानिक कर प्रणालीको अवलम्बन : उद्यमी व्यवसायी एवम जनस्तरबाट सामर्थ्यको आधारमा उच्च

आम्दानी हुने र उच्च सम्पत्ति मूल्यांकनमा बढी कर र कम आम्दानी हुने समुदाय र करका क्षेत्रबाट कम कर संकलनको नीति लिनु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

(ज) **आयमूलक कार्यक्रम सञ्चालन** : आम जनताबाट न्यूनतम राजस्व संकलन गर्नको लागि समेत जनताको आम्दानीको स्तर समेत बढाउँदै लैजानुपर्ने देखिन्छ। सम्बन्धित स्थानीय तहमा उत्पादनको क्षेत्रमा रहेका सम्भावनाहरूलाई अधिकतम उपयोग गर्दै जनताको नियमित आम्दानी बढाउन सकिने खालका आयमूलक कार्यक्रमहरूलाई तीन तहकै सरकारहरूले उच्च प्राथमिकतामा राखेर वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरू ल्याउनुपर्ने टड्कारो आवश्यकता देखिन्छ।

(झ) **उद्योगी व्यवसायीमैत्री नीति** : मुलतः कोभिड १९ र त्यसपछि उद्योग व्यवसायको क्षेत्रमा परेको नकारात्मक प्रभाव, ग्रामीण क्षेत्रहरूमा बसाईसराई र युवा पलायनका कारणले आर्थिक गतिविधिहरू घट्दै गैरहेको देखिन्छ। उद्योगी व्यवसायीहरू समग्र अर्थतन्त्र प्रभावकारी ढंगबाट चलायमान हुन नसक्दा अप्ठेरो अवस्थामा रहेको देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा उद्योगी व्यवसायीहरूको लगानी जोखिममा नपर्ने गरी करका नीतिहरूको निर्माण गर्ने, उद्योग व्यवसाय प्रवर्द्धनमूलक वार्षिक कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, करका दरहरू निर्धारण गर्दा उद्योगी व्यवसायीलाई समेत निर्णय प्रकृत्यामा सहभागी बनाउने एवम् स्थानीय उत्पादनको बजारीकरणको लागि तीन तहकै सरकारहरूबाट निरन्तर सृजनात्मक भूमिका खेल्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

(ञ) **स्थानीय उत्पादनको बजारीकरण** : स्थानीय स्तरका उत्पादनलाई देशभित्र र बाहिर समेत बजारीकरणको लागि पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ।

(ट) **प्रशोधनमूलक उद्योगको विस्तार** : स्थानीय स्तरमा प्रशोधनमूलक उत्पादनलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्दै उत्पादित वस्तुको प्रशोधनबाट एकातिर स्थानीय स्तरमा नै रोजगारी अभिवृद्धि हुन जान्छ भने अर्कोतर्फ बजारको व्यवस्थापन गर्न सक्दा राजस्व संकलनमा समेत सकारात्मक प्रभाव पर्न जाने देखिन्छ।

(ठ) **उत्पादकत्वको आधारमा भूमिकर निर्धारण** : भूमिकर लगाउँदा सम्बन्धित जमिनको उत्पादन क्षमताको आधारमा कर लिनु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

(ड) **सम्पत्ति कर** : सम्पत्ति करको हकमा न्यायोचित रूपमा सम्पत्तिको मूल्यांकन गरी सम्पत्ति मूल्यांकनको आधारमा कर लिनु न्यायोचित र सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

(ढ) **घरजग्गा बहाल कर** : घर जग्गा बहाल करमा व्यापक राजस्व चुहावट भएको देखिन्छ। घर जग्गाको वास्तविक बहालको यकिन गरी सरकारले नै घर जग्गाको न्यूनतम बहालदर तोकी वैज्ञानिक ढंगबाट घर जग्गा बहाल कर संकलनको लागि प्रयास गर्नुपर्ने देखिन्छ। स्थानीय तहमा उपयुक्त आर्थिक ऐनको निर्माण गरेर अगाडि बढ्दा घर बहाल करमा व्यापक वृद्धि गर्न सकिने सम्भावना रहेको देखिन्छ।

(ण) व्यवसाय कर : विशेष गरी आर्थिक मन्दीको प्रभावले स्थानीय स्तरका बजारहरूमा समेत अधिकांश व्यापार व्यवसायहरू संकटको अवस्थामा देखिन्छन्। यसको लागि उद्यमी व्यवसायीहरूको व्यापार व्यवसाय वृद्धि हुन सक्ने गरी तीन तहकै सरकारहरूबाट कदम चाल्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ। स्थानीय स्तरमा व्यवसायहरूलाई वर्गीकरण गरेर वार्षिक कारोबारको आधारमा न्यूनतम कर निर्धारण गर्ने र मुलतः स्थानीय उद्योग वाणिज्य संघसँगको समन्वयमा व्यवसाय करको निर्धारण र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

(त) सवारी कर : टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा, ईरिक्सासँग सम्बन्धित सवारी कर स्थानीय तहलाई दिने कानूनी व्यवस्था रहेता पनि यस्ता सवारी साधनहरू प्रदेश तहमा समेत नवीकरण हुनुपर्ने र यस्ता व्यवसायलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा दोहोरो ढंगबाट करको दायरामा परेको देखिन्छ। कानूनी रूपमा स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्र रहेता पनि प्रदेश सरकारबाट समेत कर संकलन गरिँदै आएको अवस्थालाई एकद्वार प्रणाली मार्फत कर संकलन गर्नुपर्ने देखिन्छ। कालोपत्रे सडक निर्माणको तीव्रतासँगै स्थानीय स्तरमा उल्लेख्य संख्यामा यस्ता सवारी साधनहरूको संख्या बढ्दै गएको, स्थानीय तहमा यस्ता सवारी साधनहरू दर्ता गरी न्यूनतम वार्षिक नवीकरण दस्तुर यस्ता व्यवसायीले कतिपय स्थानीय तहमा तिर्दै आएका पनि मुलतः दुर्घटना भएका बखत दुर्घटना बीमाको जिम्मेवारी स्थानीय सरकारले लिनुपर्ने चासो निजी व्यवसायीको भएको देखिन्छ।

(थ) अन्य करहरू : स्थानीय तहले उठाउन सक्ने अन्य करहरूमा विज्ञापन कर, मनोरञ्जन कर र जडिबुटी कवाडी जीवजन्तु कर रहेका छन्। ठूला शहरी क्षेत्रमा उल्लेख्य परिमाणमा विज्ञापन कर संकलन गर्न सकिने सम्भावना रहेको छ भने केही हदसम्म मनोरञ्जन कर समेत संकलन गर्न सकिन्छ। जडिबुटी कवाडी जीवजन्तु करको हकमा ग्रामीण क्षेत्रका स्थानीय तहहरूमा स्थानीय जडिबुटीको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्न सक्दा केही हदसम्म जडिबुटी निकासीबाट कर लिन सकिने सम्भावना रहेको छ भने शहरी क्षेत्र र ठूला ठूला आयोजनाहरू निर्माण भएका क्षेत्रहरूबाट कवाडी व्यवस्थापन मार्फत समेत कर लिन सकिने सम्भावना रहेको छ। जीवजन्तु करको हकमा कानूनले बर्जित गरेका बाहेकका क्षेत्रबाट न्यूनतम कर संकलन गर्न सकिने सम्भावना रहेको देखिन्छ।

(द) प्राकृतिक स्रोतको उपयोग : स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्पष्ट रूपमा ढुंगा, गिटी, बालुवा लगायतका केही वस्तुहरूको संकलन एवम बिक्री गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिएको छ। यस्ता प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोग गर्दा वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृत हुनुपर्ने र प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको चारकिल्ला क्षेत्रभित्रबाट मात्रै यस्ता प्राकृतिक स्रोतहरू उपयोग गर्न सकिने कानूनी व्यवस्था रहेको छ। मुख्य गरी नेपालमा ठूलो संख्यामा नदीनालाहरू रहेको सन्दर्भमा नदीनालाहरूमा उपलब्ध हुने बालुवा र बर्षादको समयमा बगेर आउने ढुंगा, गिटीहरू प्रयास बजारको व्यवस्थापन गर्न सक्दा सम्बन्धित स्थानीय तहहरूको लागि राम्रो आन्तरिक आयका स्रोतहरू हुन्। कोशी

प्रदेशका २५ वटा स्थानीय तहहरूमा अध्ययन गर्दा ढुंगा, गिटी, बालुवा लगायतका प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोगिताको हकमा समयमा नै वातावरणीय अध्ययन स्वीकृत हुन नसक्ने, स्वीकृत वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा टेण्डर प्रकृत्यामा जाँदा प्रदेशले तोके बमोजिमको दरमा व्यवसायीहरू आकर्षित हुन नसक्नु र कतिपय स्थानीय तहहरूमा अमानतको आधारमा यस्ता प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोग हुँदै आएको देखिन्छ। कतिपय स्थानीय तहमा टेण्डर प्रकृत्यामा जाँदा र व्यवसायीहरूलाई प्राकृतिक स्रोत विक्रीको ठेक्का लगाउँदा जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूले मुद्दा खेप्नुपरेका समस्याहरू समेत देखापरेको देखिन्छ। मुलतः ढुंगा, गिटी र बालुवाको भरपर्दो बजार उपलब्ध हुन नसक्दा स्थानीय तहहरूले यस क्षेत्रबाट अपेक्षित लाभ लिन नसकेको देखिन्छ।

(घ) शुल्क संकलनको सम्भावना : कुनै पनि सेवा दिएवापत सम्बन्धित स्थानीय सरकारहरूले शुल्क संकलन गर्न सक्दछन्। पाँचथर जिल्लाको फालेलुङ गाउँपालिका र ताप्लेजुङ जिल्लाको सिदिङ्वा गाउँपालिकाले स्वास्थ्य ल्याब सेवा जनतालाई दिएर समेत सेवा शुल्क लिँदै आएका छन्। कतिपय स्थानीय तहहरूले विभिन्न भौतिक पूर्वाधारहरूको निर्माण गरेर यस्ता भौतिक पूर्वाधारहरूको उपयोग गरेवापत समेत सेवा शुल्क लिँदै आएका छन्। त्यसैले सृजनात्मक ढंगबाट काम गर्न सक्दा स्थानीय तहले लगानी गरेर जनतालाई थप सेवा सुविधा दिन सक्दा सेवा शुल्क लिन सकिने सम्भावना रहेको देखिन्छ। स्वास्थ्य सेवा, पार्किङ सेवा, फोहोरमैला व्यवस्थापन, खेलकुद क्षेत्र, खानेपानी तथा विद्युत लगायतका क्षेत्र, पर्यटन पूर्वाधार लगायतका क्षेत्रमा स्थानीय तहले लगानी गरेर न्यूनतम शुल्क लिन सकिने देखिन्छ। यस्ता सम्भावनाहरू स्थानीय तह अनुसार र शहरी वा ग्रामीण क्षेत्रको आधारमा फरक फरक हुन सक्दछन्।

(न) दस्तुर संकलन : स्थानीय सरकारहरूले नागरिक वा विभिन्न संघ संस्थाहरूलाई दिँदै आएका विभिन्न सेवाहरूमा सिफारिस दस्तुरहरू समेत संकलन गर्ने अधिकार रहेको छ। दस्तुरहरूको संकलन गर्दा मुलतः सेवा प्रवाह गर्दा स्थानीय तहलाई पर्ने लागतलाई आधार मानी एवं अन्य स्थानीय तहहरूले लिँदै आएको दस्तुरलाई समेत आधार मानेर न्यायोचित ढंगबाट सेवा दस्तुर लिनु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

(प) योजनाबद्ध विकास : मुलतः आर्थिक वृद्धि नभैकन उल्लेख्य रूपमा राजस्व संकलन गर्न नसकिने भएकोले मूलतः कृषि, पर्यटन, उद्योग लगायतका विभिन्न क्षेत्रहरूमा स्थानीय तह सुहाउँदो योजनाबद्ध विकासलाई अगाडि लैजानको लागि तीन तहकै सरकारहरूले भूमिका खेल्नुपर्ने देखिन्छ।

(फ) राजस्व चुहावट नियन्त्रण : स्थानीय तहले संविधान मार्फत प्राप्त गरेको अधिकारको आधारमा राजस्व संकलन गरेको वा नगरेको, राजस्व संकलनको सम्भावना भएको क्षेत्रमा राजस्व चुहावट भएको छ वा छैन भन्ने निरन्तर यकीन हुनु जरुरी छ। राजस्व चुहावट नियन्त्रणको लागि राजस्व परामर्श समिति, कार्यपालिका, कर्मचारी स्तर र निरन्तरको बाह्य अनुगमनको आवश्यकता देखिन्छ। भारत र चीनको नाकामा रहेका व्यापारिक नाकाहरूबाट हुन सक्ने गैर कानूनी निकासीहरूबाट राजस्व चुहावट हुन सक्ने

जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्न यस्ता नाकाहरूमा स्थानीय तहको समेत ध्यान जानुपर्ने देखिन्छ।

(ब) बसाईसराईको प्रभाव: ग्रामीण क्षेत्रका स्थानीय तहहरूमा बसाईसराईको कारणले आर्थिक गतिविधिहरूमा कमी हुन गै समग्र राजस्व संकलनमा नकरात्मक प्रभाव पर्दै गएको देखिन्छ। यसलाई न्यूनीकरण गर्नको लागि तीन तहकै सरकारहरूले स्थानीय क्षेत्रमा उत्पादनमा जोडिने जनता, उद्यमी व्यवसायीलाई विशेष आर्थिक सहूलियतका कार्यक्रमहरू अगाडि सार्नुपर्ने देखिन्छ। अन्यथा बसाईसराईका कारणले अधिकांश स्थानीय तहमा राजस्व संकलन घट्दै जाने जोखिम रहेको देखिन्छ।

अध्ययनको निष्कर्ष

स्थानीय तहमा आन्तरिक आय वृद्धिको लागि अनिवार्य रूपमा हरेक तीन वर्षमा राजस्व सुधार कार्ययोजनाको निर्माण गर्ने, राजस्व सुधार कार्ययोजनामा उल्लेख गरिए बमोजिम स्थानीय तहमा राजस्व संकलनका सम्भावनाका क्षेत्रहरूको दिगो विकास गर्ने, उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतहरूको न्यायोचित ढंगबाट उपयोग गर्ने, निजी क्षेत्रको समेत व्यापक सहभागितामा आर्थिक ऐन अद्यावधिक गर्दै जाने, राजस्व संकलनलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि प्रशासनिक क्षमतामा अभिवृद्धि गर्ने, शीर्षकगत रूपमा राजस्वको संकलन गर्ने, राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्न प्रभावकारी ढंगले काम गर्दै अगाडि बढ्दा आन्तरिक आयलाई बढाउँदै लैजान सकिने देखिन्छ। यसको लागि कार्यालय स्तरको अनुगमन, राजस्व परामर्श समिति मार्फतबाट अनुगमन, कार्यपालिका स्तरीय अनुगमन र बाह्य अनुगमन तथा मुल्याङ्कनको टङ्कारो आवश्यकता देखिन्छ।

सम्बन्धित स्थानीय तहहरूको स्थलगत अध्ययन, उपलब्ध तथ्यांकको अध्ययन, स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरू एवम् सम्बन्धित क्षेत्रका सरोकारवालाहरूसँगको छलफलबाट समेत प्राप्त सुझावहरूको अध्ययन गरी आन्तरिक आय वृद्धिको सम्भावनाको अध्ययन गर्दा मूलतः करका दरहरूलाई यथावत राखी करको दायरा बढाउन सक्दा आगामी आर्थिक वर्षहरू आ.व. ०८१/८२, ०८२/८३ र ०८३/८४ को लागि आव ०७९/८० को तुलनामा ४५.७७%, ४९.९३% र ५४.३६% औसतमा आन्तरिक आय वृद्धि हुने अनुमान गरिएको छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- राजस्व सुधार कार्ययोजना, धर्मदेवी नगरपालिका, संखुवासभा, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, मादी नगरपालिका, संखुवासभा, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, खाँदवारी नगरपालिका, संखुवासभा, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, मकालु गाउँपालिका, संखुवासभा, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, पौवादुङमा गाउँपालिका, भोजपुर, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, साल्पासिलिछो गाउँपालिका, भोजपुर, जेठ २०८१

- राजस्व सुधार कार्ययोजना, चौबीसे गाउँपालिका, धनकुटा, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, मिक्लाजुङ गाउँपालिका, पाँचथर, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, फालेलुङ गाउँपालिका, पाँचथर, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, हिलिहाङ गाउँपालिका, पाँचथर, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, देउमाई नगरपालिका, ईलाम, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, माईजोगमाई गाउँपालिका, ईलाम, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, मेरीडदेन गाउँपालिका, ताप्लेजुङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, सिदिङवा गाउँपालिका, ताप्लेजुङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, थुलुङ दुधकोशी गाउँपालिका, सोलुखुम्बु, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, हलेसी तुवाचुङ नगरपालिका, खोटाङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, जन्तेढुंगा गाउँपालिका, खोटाङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, उदयपुरगढी गाउँपालिका, उदयपुर, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, धरान उपमहानगरपालिका, सुनसरी, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, रामधुनी नगरपालिका, सुनसरी, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, हरिनगर गाउँपालिका, सुनसरी, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, मिक्लाजुङ गाउँपालिका, मोरङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, कानेपोखरी गाउँपालिका, मोरङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, रतुवामाई नगरपालिका, मोरङ, जेठ २०८१
- राजस्व सुधार कार्ययोजना, सुनवर्षी नगरपालिका, मोरङ, जेठ २०८१

स्थानीय तह, तीनवटा अङ्ग र प्रभावकारी कार्यान्वयन - दीपेन्द्र ओली^१

पृष्ठभूमि

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था बलियो बनाउन सकेमा नागरिकले गरेको त्याग, तपस्या, बलिदान, व्यग्र प्रतीक्षा एवं राज्यको ठूलो धनराशी खर्च समेतको औचित्य पुष्टि हुन्छ। सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था तयार गर्ने संविधान जारी भएको एक दशक पुरा हुँदैछ। शुरू शुरूमा एकात्मक व्यवस्थाबाट संघात्मक व्यवस्थामा प्रवेश गरिएको हुँदा केहि अलमल, केहि अल्झन रहे नै। तर अब यो व्यवस्था परिपक्व व्यवस्थाको रूपमा स्थापित हुनैपर्छ। किनभने यो व्यवस्था बलियो, चुस्त र व्यवस्थित बन्न नसक्दा अन्ततः त्यसको असर पर्ने हामी नागरिकलाई नै हो। हालको राजनीतिक व्यवस्था र यो शासकीय स्वरूप एउटा उन्नत राजनीतिक स्वरूप हो। यसप्रति धेरैजसो नागरिकको उत्साह नै छ। तर कँहिकतै केवल निराशा, असन्तुष्टी र राजनीतिप्रतिको घृणा समेत फैलिएको देखिन्छ। कुनै पनि समूह, समुदाय वा राष्ट्र नै परिचालन, सञ्चालन र व्यवस्थापनको लागि राजनीतिको अर्को कुनै विकल्प पनि छैन। यो राजनीतिक व्यवस्था सम्म नेपाललाई ल्याइ पुऱ्याउन धेरै संघर्ष र बलिदानी गर्नु परेको छ। यसलाई नै थप प्रभावकारी बनाउनु आजको आवश्यकता हो। यो सङ्घीय शासन प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन प्रयासहरू भइरहँदा कतिपय अवस्थामा किन असन्तुष्टि, निराशा र घृणा फैलिरहेको छ त ? धेरै कारणमध्ये एउटा हो, राजनीतिक व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन तयार गर्नुपर्ने आधारभूत कामहरू (ऐन, कानून, कार्यविधि, कतिपय संशोधन) बाँकी नै रहनु र अर्को हो हाम्रो संविधानले परिकल्पना गरेको शासकीय व्यवस्था, कानुनी व्यवस्था र यसको कार्यान्वयनको अवस्थालाई चुस्त र दुरुस्त कार्यान्वयन नगरिनु। सङ्घीय नेपालको कार्यान्वयनअन्तर्गत जनप्रतिनिधिको व्यवस्था सहित तीन वटै तहमा शासन सञ्चालन भएको सात वर्षभन्दा बढी भइसकेको छ। तर कतिपय पहिलो पाँच वर्षमै कार्यान्वयन गरिसक्नुपर्ने कामहरू हालसम्म पनि उस्तै छन्। हामीले भन्यौं «गाउँ-गाउँमा सिंहदरवार» अर्थात् काठमाडौंमा रहेको सिंहदरवारको स्वरूप र त्यहाँबाट मात्र प्रवाह हुने गरेका सेवा अब नागरिकले घर नजिकैबाट प्राप्त गर्नुपर्छ। यसको लागि संविधानले तीन तहको सङ्घीय राज्यको पुर्नसंरचना गऱ्यो। जनताले आफ्नै घर नजिक विधायक प्राप्त गरे, घर नजिकै सरकार र सरकार प्रमुख आफ्नै मतले निर्वाचित गर्न पाए। स्थानीय तह अर्थात् जनताको सबैभन्दा नजिकको सरकार, सबै भन्दा नजिकको संसद् र न्याय पाउने सबैभन्दा नजिकको अड्डाको विषयमा छलफल गरौं।

स्थानीय तह र कानुनी व्यवस्था

सङ्घीय शासन प्रणाली स्वशासन र साझा शासनको संयोजित रूप हो। सङ्घीयताको मोडेलअनुसार एकल रूपमा प्रयोग गर्ने र साझा रूपमा प्रयोग गर्ने अधिकारलाई संविधानद्वारा नै स्पष्ट परिभाषित गरिएको छ। यसरी एकल रूपमा प्रयोग गर्ने गरी प्रदान गरिएको अधिकारमा सम्बन्धित तहका

^१ लेखक दीपेन्द्र वली गुराँस गाउँपालिका- ८, दैलेखमा बडा अध्यक्ष हुनुहुन्छ।

सरकार स्वायत्त छन् भने साझा अधिकारका विषयमा समन्वय र सहकार्य गरेर शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको सन्दर्भमा राजनीतिक अधिकार, आर्थिक अधिकार र प्रशासनिक अधिकारलाई तीन तहमा (सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तह) मा बाँडफाँट गरी आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा स्वायत्तता प्रदान गरिएको भनिएको छ। संविधानको धारा ५६ ले राज्यको स्वरूप निर्धारण गरेको छ भने धारा ५७ ले राज्य शक्तिको बाँडफाँट गरेको छ। त्यस्तै, संविधानको अनुसूची-४ ले प्रदेशको भौगोलिक क्षेत्र निर्धारण गरेको छ भने अनुसूची ५, ६, ७, ८, ९ ले राज्यका निकाय ९ संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र निर्धारण गरेको छ, जहाँ एकल अधिकार र साझा अधिकारलाई स्पष्ट परिभाषित गरेको छ। संविधानको अनुसूची-५ मा संघका ३५ अधिकारको सूची दिइएको छ भने अनुसूची-६ मा प्रदेशका २२ अधिकारको सूची छ। अनुसूची-८ मा स्थानीय तहका २२ अधिकारको सूची छ। यस्तै अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको साझा २५ र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा १५ अधिकारको सूची छ। यसरी प्रत्येक तहका एकल र साझा अधिकारका माध्यमद्वारा स्वशासन र साझा शासनको व्यवस्था संविधानले गरेको छ। मन्त्रिपरिषदले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल र साझा अधिकार सूचीको विस्तृतीकरण गरेको छ, यद्यपि धेरै अन्योलहरू र अस्पष्टता बाँकी छन्। तीन तहका सरकारको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयमा आधारित हुने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ। यी सबै व्यवस्था संवैधानिक र कानुनी हिसाबले गरेता पनि एकल अधिकार समेत कतिपय स्थानीय तहमा राम्ररी कार्यान्वयनमा आउन सकेको छैन। संविधानअनुसार राज्यको संरचनाबमोजिम नै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको छुट्टाछुट्टै स्वायत्त सरकारको निर्माण हुने व्यवस्था रहेको छ। आवधिक निर्वाचनको माध्यमद्वारा मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबमोजिम सङ्घीय संसद्को गठन भई सोहीबाट संसदीय प्रणालीबमोजिम सरकारको निर्माण हुन्छ। त्यस्तै, प्रत्येक प्रदेशको पनि मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबमोजिम प्रदेश सभाको गठन भई सोही सभाबाट सरकारको निर्माण हुने व्यवस्था छ। स्थानीय सरकार निर्माणमा जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट पालिका प्रमुख, उपप्रमुख र वडाध्यक्ष, वडा सदस्य निर्वाचित हुने व्यवस्था छ भने जनप्रतिनिधिहरूले नै समानुपातिकको रूपमा कार्यपालिका सदस्य निर्वाचित गर्ने व्यवस्था छ। यसैगरी स्थानीय तहमा व्यवस्थापिकाको रूपमा गाउँसभा वा नगर सभा रहने व्यवस्था छ। यसमा सरकारको तर्फबाट प्रमुख, उपप्रमुख, वडा अध्यक्षहरू र कार्यपालिका सदस्यहरू रहन्छन् भने विधायक/सांसद्को रूपमा गाउँ/नगर सभा सदस्य (निर्वाचित वडा सदस्यहरू) रहने व्यवस्था छ। यसैगरी न्यायिक समिति भने उपप्रमुखको संयोजकत्वमा तोकिएबमोजिम रहन्छ। संविधानको मर्मअनुसार स्थानीय तहलाई सहज कार्यान्वयनमा लैजान स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद-३ दफा १६ (घ-२) मा कार्यविभाजन र कार्य सम्पादन, कार्यपालिका सदस्यको काम, कर्तव्य र अधिकार, अध्यक्ष वा प्रमुखले तोकेको विषयगत क्षेत्रको संयोजक वा प्रमुख भई तोकिएको कार्य गर्नेलागायत स्पष्ट तोकिएका छन्। प्रमुख र उपप्रमुखको हकमा धेरैजसो जिम्मेवारी पदेन रहने व्यवस्था छ।

जनप्रतिनिधिका भूमिका

प्रदेश र सङ्घीय तहमा रहेका जनप्रतिनिधिमूलक संस्थामा जनप्रतिनिधिको भूमिका र स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिमूलक संस्थामा जनप्रतिनिधिको भूमिका धेरैजसो उस्तै-उस्तै रहे पनि केहि भूमिका पृथक प्रकारका छन्। यसैगरी कतिपय भूमिका कार्यपालिका र व्यवस्थापिकामा दोहोरो भूमिका समेत छ। जो तल उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

- पालिका अध्यक्ष/मेयर मन्त्रिपरिषद् प्रमुख र संसद्को सभा अध्यक्ष (संसदीय समितिमा बस्न नपाइने)
- उपाध्यक्ष/उपमेयर मन्त्रिपरिषद् उपप्रमुख, न्यायिक समिति प्रमुख, अनुगमन समिति प्रमुख (संसदीय समितिमा बस्न नपाइने)
- वडा अध्यक्ष वडा समितिको अध्यक्ष र कार्यपालिका सदस्य (विभागीय मन्त्री -संसदीय समितिमा बस्न नपाइने)
- कार्यपालिका सदस्य विकास समितिका प्रमुख वा सदस्य (विषयगत मन्त्री -संसदीय समितिमा बस्न नपाइने)
- वडा सदस्य वडा समितिको सदस्य र गाउँ सभाको सांसद (संसदीय समिति सञ्चालन)
- कार्यालय प्रमुख कार्यपालिका र व्यवस्थापिका दुवैमा सचिव
- अन्य कर्मचारी कार्यपालिकाले तोकेबमोजिम (कार्यपालिकाका र सभा दुवैका विषयगत समितिमा जिम्मेवारी लिनुपर्ने)

जनस्तरमा बुझाई

नेपालको संविधानले तीन तहको सङ्घीय संरचना निर्माण गरेसँगै धेरै ठूला उत्साह नागरिकस्तरमा छाएको छ। माथिल्ला दुई तहजस्तै स्थानीय तहमा पनि अधिकार प्रत्यायोजन भएकोमा सामान्यतया जनस्तरमा स्थानीय तह सम्बन्धी सकारात्मक र नकारात्मक दुवै प्रकारका बुझाई रहेको पाइन्छ। ती यसप्रकार छन्।

सकारात्मक बुझाई	नकारात्मक बुझाई
(१) गाउँ-गाउँमा सिंह दरबार आयो।	(१) सिंह आए, दरबार आएन। अधिकार आएन।
(२) पहिला स्थानीय निकाय थियो, अहिले स्थानीय तहको सरकार आयो।	(२) बेथिति बढ्यो, भद्रगोल छ।
(३) सबैभन्दा नजिकको सरकार हो, सरकारसँग छिट्टै भेट हुन्छ।	(३) गाविसहरू मिलाएर पालिका बनाइयो, काम भने त्यहि गाविसको भन्दा फरक भएन। बरु गाविस/जिविसै ठीक थिए।
(४) हाम्रो लागि हामी आफैले निर्वाचित गरेका गाउँ समाजकै व्यक्तिहरूले ऐन, कानून बनाएर लागू गर्न सकिन्छ।	(४) पालिका अध्यक्ष / उपाध्यक्ष / वडा अध्यक्षको फुर्सद नै छैन।
(५) आफ्नो नजिकको विकास आफ्नै सहभागितामा गर्न सकिन्छ।	(५) कार्यपालिका सदस्य र वडा सदस्यहरू बसी-बसी सुविधा खान्छन्।

स्थानीय तहमा सकारात्मक बुझाई जति धेरै छन्, त्यति नै मात्रामा नकारात्मक विषयवस्तु पनि रहेका देखिन्छन्। हाम्रो दायित्व स्थानीय तह र समग्रतामा सिङ्गे सङ्घीय शासन प्रणालीमा सकारात्मक बुझाई नै बढाउनु हो। तर नकारात्मक बुझाई किन बढिरहेको होला त ? पहिलो कुरा त कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको मर्म सम्बन्धी बुझाई कमजोर छ। दोस्रो कुरा, कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाका कार्यको सही रूपमा बाँडफाँट भएको छैन।

कार्यपालिका

गाउँ/नगर कार्यपालिका नै सम्बन्धित स्थानीय तहको दैनिक शासन प्रशासन सञ्चालन गर्ने सरकार हो। नेपालको संविधानको भाग १७ ले स्थानीय कार्यपालिका सम्बन्धी स्पष्ट गरेको छ। कार्यपालिका/सरकारले बाह्य सम्बन्ध र सुरक्षा कायम गर्ने, आन्तरिक शान्ति सुरक्षा कायम गर्ने, राजस्व संकलन र परिचालन र विकासका लागि बाँडफाँट गर्ने, विकासका रणनीति, जनताको हित र कल्याणका कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने, कतिपय अर्धन्यायिक कार्यहरू सञ्चालन गर्ने, अध्यादेश र प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी कार्य गर्ने, नीति तथा कानूनको कार्यान्वयन गर्ने, सेवा प्रवाहको मापदण्ड निर्धारण गर्ने, बजेट नीति तथा कार्यक्रम निर्माण गरी व्यवस्थापिकामा पेश गर्ने, विभिन्न सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने, मौलिक हकको व्यवहारिक कार्यान्वयन गर्ने, सार्वजनिक स्रोतको संरक्षण र सदुपयोग गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने, जनताको हित र कल्याणका कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने, शान्ति सुव्यवस्था कायम र राजनीतिक द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्नेलगायत धेरै दायित्व बोकेको हुन्छ। स्थानीय तहको सरकारमा पाँच वटा विषयगत समिति र वडाहरू गरेर ६ प्रकारका कामकाजी समिति अर्थात् प्रदेश र संघ सरकारअनुसार व्याख्या गर्दा ६ प्रकारका मन्त्रालय रहने व्यवस्था छ। पाँच वटा विषयगत समिति कार्यपालिकाले गठन गर्दछ भने, वडा समिति जनताले प्रत्यक्ष निर्वाचित गर्ने समिति हो। यसैगरी केहि अन्य विशेष समिति पनि स्थानीय तहमा रहन्छन्। प्रदेश कानूनअनुसार हरेक पालिकामा सरकारको शक्ति, अधिकार र कार्यको विन्यास गर्न यस प्रकारका समितिहरू रहने व्यवस्था छ।

विषयगत समिति/मन्त्रालयहरू

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	सामाजिक विकास समिति	शिक्षा, संस्कृति, भाषा, कला तथा साहित्य, जनस्वास्थ्य तथा पोषण, खानेपानी तथा सरसफाई, महिला, बालबालिका, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण, युवा, खेलकुद तथा नवप्रवर्तन
२	पूर्वाधार विकास समिति	भवन, बस्ती, आवास तथा शहरी विकास, सडक, पुल तथा यातायात व्यवस्था, जलस्रोत, विद्युत तथा स्वच्छ उर्जा, सूचना तथा सञ्चार प्रविधि विकास

३	आर्थिक विकास समिति	कृषि विकास, पशुपन्छी विकास, सिंचाई, पर्यटन प्रवर्द्धन, सहकारी तथा गरिबी निवारण एवं वित्तीय क्षेत्र, उद्योग, व्यापार तथा व्यवसाय, श्रम तथा रोजगार प्रवर्द्धन
४	वन, वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन समिति	वन, हरियाली र जैविक विविधता, भु-संरक्षण र जलाधार व्यवस्थापन, वातावरण तथा फोहोरमैला व्यवस्थापन, विपद् व्यवस्थापन तथा जलवायु उत्थानशीलता
५	संस्थागत विकास, सेवा प्रवाह र सुशासन समिति	स्थानीय सेवा तथा जनशक्ति व्यवस्थापन, संगठन तथा क्षमता विकास, राजस्व तथा स्रोत परिचालन, तथ्याङ्क प्रणाली तथा योजना र विकास व्यवस्थापन, नीति, कानून, न्याय तथा सुशासन
६	वडा समिति	सम्बन्धित वडामा केन्द्रीत भएर अरु पाँच वटै समितिले गर्ने कार्यमा सहजीकरण

चुस्त कार्यप्रणालीको लागि प्रभावकारी समितिहरू

सामान्यतः स्थानीय तहमा सबैभन्दा धेरै क्रियाशील भएका समिति कार्यपालिका र वडा समिति नै हो। कार्यपालिकाले गठन गर्ने माथि उल्लेखित विषयगत समितिहरू प्रभावकारी ढङ्गले सञ्चालन हुन सकेमा सरकारका कार्यप्रणाली चुस्त प्रकारले सञ्चालन हुन्छन्। तर कार्यपालिकाअन्तर्गत मन्त्रालयको रूपमा रहने पाँच वटा विषयगत समिति भने परिकल्पना गरेअनुरूप क्रियाशील हुन नसकेको कुरा साँचो हो। कतिपय स्थानीय तहमा राम्ररी चलेका पनि छन्। तर कतिपयमा यी समिति गठन त भएका छन्, मात्र रीत पुऱ्याउन। गठन गर्दा पनि वडा अध्यक्षले नै यी समितिको जिम्मेवारी लिनुपर्ने अवस्था छ। जसको कारण कार्यपालिका सदस्यहरूलाई कुनै विभाग नतोक्दा बिना विभागीय मन्त्री सरह भई फुर्सदमा बस्नु परेको छ, भने वडा अध्यक्षहरूले दुई वटा समितिको जिम्मेवारी लिनुपर्ने भयो। एउटा वडा समिति र अर्को विषयगत समिति। यसको अर्थ हो, विषयगत समितिहरू खास कार्यान्वयनमा छैनन्। कार्यान्वयनमा छन् भन्नको लागि वर्षको २/४ वटा बैठक बस्यो, रीत पुऱ्यायो। विषयगत समितिका आफ्नै कार्यालय व्यवस्थापन भएका देखिँदैनन्। कार्यपालिकामा कुनै पनि काम विषयगत समिति र वडा समितिबाट सिफारिस भएर सञ्चालन हुनुपर्ने हो। तर यसो हुन सकेको छैन। उदाहरणः कार्यपालिका (मन्त्रिपरिषद्) को बैठकमा कुनै शाखाको कामको बारेमा बुझ्नु परेमा कर्मचारीलाई बोलाएर ब्रिफिङ लिनुपर्ने बाध्यता छ। खासमा हुनुपर्ने विषयगत समितिका संयोजक र सदस्यले सम्बन्धित शाखाको विषयमा कार्यपालिकामा छलफल गराउनुपर्ने हो। सामान्य तर अर्को एउटा विषय पनि छ। कुनै शाखाको साइनबोर्ड, लेटरप्याडलगायतमा फलानो गाउँ/नगरपालिका, गाउँ/नगर कार्यपालिकाको कार्यालय, फलानो शाखा भनेर प्रयोगमा छन्। हुनुपर्ने चाहिँ, फलानो गाउँ/नगरपालिका सरकार, फलानो विषयगत समिति, फलानो शाखा हो। विषयगत समितिहरू कार्यान्वयनमा नआउँदा सबै काम कार्यपालिकाको कार्यालयबाट नै हुन्छन्। जो

प्रदेश र सङ्घीय सरकारमा मन्त्रपरिषद्को कार्यालयको स्वरूपमा चलनुपर्ने हो। एउटा पालिका प्रमुखले २६/२७ शाखाको भारी बोक्नु परेको छ। विषयगत समितिअनुसार विन्यास गर्ने हो भने, कार्य प्रणाली प्रभावकारी हुन्छ र स्थानीय तहप्रति नागरिकको बुझाई सकारात्मक बन्छ।

विशेष प्रकारका समितिहरू

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले विषयगत र वडा समितिबाहेक अन्य विशेष समिति पनि गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। जसको जिम्मेवारी पदेन छ र कार्यपालिकाले आफ्नो कामलाई प्रभावकारी बनाउन तल उल्लेखितबाहेक अन्य समिति र कार्यदलहरू समेत गठन गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यी समितिहरू यस प्रकार छन्।

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	स्थानीय राजस्व परामर्श समिति	प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि पालिकाभर लागु हुने राजस्वको दायरा र दर कायम गर्ने, अवस्थाअनुसार अद्यावधिक गराउने, राजस्वको दायराभन्दा बाहिर रहेका स्रोतको पहिचान गर्ने, राजस्व वृद्धिको लागि समन्वय गर्ने।
२	स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति	प्रदेश र सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त हुने विभिन्न अनुदान तथा आन्तरिक आम्दानीको आधारमा स्रोत अनुमान गर्ने, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेका पाँच वटा आधारमा वडा र विषयगत समितिलगायतमा एक आर्थिक वर्षको लागि बजेटको सीमा निर्धारण गर्ने।
३	बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति	एक आर्थिक वर्षको लागि नागरिकको आवश्यकता र विकास निर्माणको अवस्था विश्लेषण गर्ने, सरोकारवाला निकायसँग परामर्श गर्ने, बजेट तर्जुमा दिग्दर्शनबमोजिम सात चरणको योजना निर्माण प्रक्रियामा सहजीकरण गर्ने, नीति तथा कार्यक्रम तय गर्ने र बजेट वक्तव्य तयार गर्ने।
४	अनुगमन तथा सुपरीवेक्षण समिति	आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका योजना निर्माण तथा अन्य क्षेत्रमा गुणस्तर कायम गर्न अनुगमन गर्ने, अनुगमनबाट फेला परेका कमीकमजोरी अन्त्य गर्न पृष्ठपोषण गर्ने, आवश्यक परे कारवाहीको लागि सिफारिस गर्ने।
५	स्थानीय न्यायिक समिति	विभिन्न प्रकारका विवाद निरूपण गर्ने, न्याय प्रणालीको व्यवस्थापन गर्न कानूनी व्यवस्था गर्ने।
६	कानून तर्जुमा/विधेयक समिति	प्रदेश र सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी आवश्यक कानून तर्जुमा गर्ने, सभामा पेश गर्न कार्यपालिकाअन्तर्गत सम्बन्धित विषयगत

		समितिसँग समन्वय गर्ने, कानूनका लाभग्राही र सरोकारवालसँग परामर्श गर्ने।
७	गाउँ/नगर शिक्षा समिति	शिक्षा क्षेत्रको सुधार र गुणस्तर कायम गर्न कार्यपालिकालाई सुझाव दिने, कार्यपालिकाको सामाजिक विकास समितिको कामलाई सहयोग गर्ने।

व्यवस्थापिका

नेपालको संविधानको भाग १८ ले स्थानीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको छ। जसअनुसार गाउँ वा नगर सभाहरू गठन भएका छन्। व्यवस्थापिकाले प्रदेश र सङ्घीय तहमा जस्तै स्थानीय तहमा जनताको प्रतिनिधित्व गर्ने थलोको रूपमा व्यवस्थापिकाको व्यवस्था संविधानले गरेको छ। व्यवस्थापिकाले जनअपेक्षा बमोजिम कानून निर्माण गर्ने, सरकारलाई जनअपेक्षा बमोजिम काम गर्न आवश्यक निर्देशन दिने, बजेट सम्बन्धी आवश्यक छलफल गरी पारित गर्ने, सरकारको स्वेच्छाचारी कार्यहरूमा नियन्त्रण गर्ने, सन्धि सम्झौताको अनुमोदन गर्ने, जनताको हक अधिकारको रक्षा गर्ने, सरकार र सरकारका अङ्गलाई जनताप्रति जनउत्तरदायी बनाउने, कार्यपालिकाको काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने जस्ता जिम्मेवारी बोकेको हुन्छ।

स्वेच्छाचारिता रोक्न बलियो व्यवस्थापिका

कार्यपालिकाले गर्नसक्ने कतिपय स्वेच्छाचारी कदमलाई नियन्त्रण गर्ने र सहि बाटोमा निर्देशन गर्ने कार्य व्यवस्थापिकाले गर्ने गर्दछ। कार्यपालिका र व्यवस्थापिकामा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तलाई ख्याल नगर्ने हो भने कार्यपालिका स्वेच्छाचारी रहन्छ भन्ने विषयमा दुई मत छैन। स्थानीय तहको कार्यपालिकासामु व्यवस्थापिका निरिह सावित भएको छ भन्दा फरक पर्दैन। साँचो अर्थमा भन्ने हो भने यी सभाहरू अझै पनि कतिपय पालिकामा तत्कालीन गाउँ/नगर वा जिल्ला परिषद् जसरी नै अहिले पनि चलिरहेका छन्। यसैगरी धेरै पालिकामा कार्यपालिकाको छायाँ व्यवस्थापिकामा परेको देखिन्छ। हो, अरु तहभन्दा एउटा विषय चाहिँ फरक छ। स्थानीय तहमा कार्यपालिका प्रमुख र व्यवस्थापिका अध्यक्ष एउटै व्यक्ति हुन्छन् र सरकार/कार्यपालिकाको सचिव नै सभा/व्यवस्थापिकाको सचिव हुन्छन्। यसको अर्थ शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तलाई समेत कुल्चिएर कार्यपालिकाले व्यवस्थापिकालाई थिच्नुपर्छ भन्ने पक्कै होइन। उदाहरण: गाउँ/नगर सभा सम्बन्धी सूचना जारी गर्दा नै कार्यपालिकाको लेटरप्याडमा जारी हुने, कार्यपालिकाको कार्यालय नै गाउँ/नगर सभाको आयोजक बन्ने, कार्यपालिकाले जे एजेण्डा प्रस्तुत गर्नु त्यों कुनै छलफलबिना नै सर्लकै पारित हुनेलगायत। माथिल्ला दुई सदनभन्दा अल्ली पृथक व्यवस्था भनेको स्थानीय व्यवस्थापिकामा सत्ता पक्ष र प्रतिपक्ष भन्ने बेन्च छैन। वडा समितिमा गाउँ/नगर सभा सदस्यहरू वडा सदस्यको रूपमा सत्ता पक्ष हुन् भने, गाउँ/नगर सभामा वडा सदस्यहरू कार्यपालिकालाई नियन्त्रण गर्ने

गाउँ/नगर सभा सदस्य हुन्।

व्यवस्थापिकाका विषयगत समिति (संसदीय समिति)

व्यवस्थापिका मातहतमा पनि सरकारलाई नियन्त्रण गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने र विधायकहरूलाई व्यस्त गराउने गरी पाँच वटा विषयगत समिति (संसदीय समिति) गठन गर्ने व्यवस्था गाउँ सभा र नगर सभा सञ्चालन कार्यविधि ऐन, २०७५ ले गरेको छ। झट्ट हेर्दा र सुन्दा कार्यपालिकाले गठन गर्ने समितिजस्तै देखिने र सुनिने तल उल्लेखित समितिहरू कार्यपालिकाका सम्बन्धित विषयगत समितिलाई नियन्त्रण र सहयोग गर्न सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। ती समिति यसप्रकार छन्।

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	अर्थ तथा सार्वजनिक लेखा समिति	राजस्व र कर, विभिन्न योजना कार्यान्वयनको अवस्थामा खरिदलगायतका विषयमा हुने र हुन सक्ने अनियमितता र बेरुजु
२	विधायन समिति	सभामा प्रस्तुत भई विधायन समितिमा पेश हुन आएका विधेयकहरू
३	सामाजिक समिति	शिक्षा, स्वास्थ्य, असहाय बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, दलित, सिमान्तकृत, खेलकुद, भाषा, लिपी, संस्कृति, ललितकला, धर्म
४	सुशासन तथा स्थानीय सेवा समिति	कर्मचारी प्रशासन, प्रदान गरिने सेवाको स्तर, सेवाको सञ्चालन, आयोजना सञ्चालन
५	कृषि, पर्यटन, पूर्वाधार तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	वन, वृक्षारोपण, वन्यजन्तु, जलस्रोत ऊर्जा खनिज पदार्थ, प्राकृतिक विपद्, छाडा चौपाया, कृषि, पर्यटन, पूर्वाधार विकास तथा निर्माण

गाउँ सभा र नगर सभा सञ्चालन कार्यविधि ऐन, २०७५ को दफा ३८ अनुसार कार्यपालिकाले गाउँ सभाको समितिका लागि भनेर तोकेको कर्मचारी विषयगत समितिको सचिव रहन्छन् भने अत्यावश्यक भएमा कुनै विषयको छानविन वा अध्ययन समिति गठन गर्न सकिन्छ। यस्तो समितिमा

विभिन्न समुदाय, क्षेत्र, लिङ्गको प्रतिनिधित्व हुनेगरी प्रत्येक समितिमा बढीमा ५ जना सदस्य रहने व्यवस्था छ। समितिका सदस्यहरूले आफू मध्येबाट सकेसम्म सर्वसम्मतिले, सर्वसम्मति सम्भव नभए बहुमतले सभापति चयन गर्ने व्यवस्था छ। समितिको बैठक सामान्यतया महिनाको एक पटक बस्ने व्यवस्था ऐनमा गरिएको छ। कार्यपालिकाको विषयगत समितिका संयोजक रहेका कार्यपालिका सदस्य सभाद्वारा गठित प्रत्येक विषयगत समितिका एक एक जना पदेन सदस्य रहने व्यवस्था छ। समिति गठन गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषय अर्को पनि छ। समितिका पदाधिकारीहरू कार्यपालिका बाहिर (स्थानीय सभा सदस्य) बाट मात्र गठन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी समितिका सदस्य सचिव र कर्मचारी कार्यपालिका मातहतका उस्तै प्रकृतिका समितिमा संलग्न नभएको हुनुपर्ने हुन्छ। यसले सन्तुलन कायम गर्दछ।

संसदीय समिति गठन गर्नुपर्ने कारण

- (१) कार्यपालिकालाई गाउँ र नगर सभाप्रति उत्तरदायी बनाउन। सन्तुलन कायम गर्न।
- (२) विकृति न्यूनीकरण गर्न र कार्यपालिकाको कामलाई आवश्यक समन्वय, सहजीकरण गर्दै निर्देशन गर्न।
- (३) कार्यपालिकालाई वित्तीय अनुशासन कायम गर्न आवश्यक सल्लाह, सुझाव र निर्देशन दिन।
- (४) सार्वजनिक खर्चलाई मितव्ययी र पारदर्शी बनाउन आवश्यक नीति, कानून, कार्यक्रम तर्जुमा गर्न।
- (५) पालिकाको बेरुजुको अध्ययन गर्ने, बेरुजु कार्यपालिकालाई आवश्यक सहयोग र समन्वय गर्ने।

प्रभावकारी व्यवस्थापिकाको लागि क्रियाशील संसदीय समिति

माथि उल्लेखित समितिहरू धेरै स्थानीय तहका व्यवस्थापिकाले गठन नै गरेका छैनन्। गठन गरेका छन् भने पनि बैठक बस्ने, संसदीय समितिमा छलफल गर्ने, कार्यपालिकालाई निर्देशन दिने जस्ता क्रियाकलाप नै हुँदैनन्। जसको कारण कार्यपालिका स्वेच्छाचारी बन्ने मात्रै होइन, गाउँ/नगर सभा सदस्यहरू फुर्सदमा रहने र बसी-बसी भत्ता खाएका छन् भन्ने जस्ता नकारात्मक भाष्य स्थापित भइरहेका पाइन्छ। व्यवस्थापिका क्रियाशील हुँदा कार्यपालिकालाई गाउँ र नगर सभाप्रति उत्तरदायी बनाई सन्तुलन कायम गराउन सकिन्छ। विकृति न्यूनीकरण गर्न र कार्यपालिकाको कामलाई आवश्यक समन्वय, सहजीकरण गर्दै निर्देशन गर्न सकिन्छ। कार्यपालिकालाई वित्तीय अनुशासन कायम गर्न आवश्यक सल्लाह, सुझाव र निर्देशन दिन सकिन्छ। सार्वजनिक खर्चलाई मितव्ययी र पारदर्शी बनाउन आवश्यक नीति, कानून, कार्यक्रम तर्जुमा हुन्छ। पालिकाको बेरुजुको अध्ययन गर्ने, बेरुजु फर्छौँट कार्यपालिकालाई आवश्यक सहयोग र समन्वय हुन्छ। तर, व्यवस्थापिका चलायमान भइदिनुपर्छ।

न्यायपालिका

पिडकलाई कारवाही र पीडितलाई न्यायिक राहत प्रदान गर्ने अदालतीय व्यवस्था न्यायपालिका हो। यतिमात्र होइन, व्यक्ति-व्यक्ति तथा राज्यबीचको विवादको निरूपण गर्ने अदालतीय व्यवस्था हो भने, कतिपय कानुनी अलझनलाई स्पष्टीकरण दिने निकाय समेत न्यायपालिका हो। जनतालाई पूर्णरूपमा

स्वतन्त्र, सार्वभौम तथा न्यायपूर्ण अधिकार प्रदान गर्न राज्यका तीन अङ्ग मध्येको एक अङ्ग न्यायपालिका एक हो। नेपालको संविधानमा सङ्घीय राज्य प्रणालीअन्तर्गत तीनवटै तहमा न्यायपालिकाको स्वरूप विस्तार भएको छ। ती तल उल्लेख गरिएका छन्।

(१) सङ्घीय तह

(क) सर्वोच्च अदालत

(ख) विशेष अदालत

(२) प्रदेश तह

(क) उच्च अदालत

(३) स्थानीय तह

(क) जिल्ला अदालत (स्थानीय न्यायिक समिति हेर्ने)

(ख) स्थानीय न्यायिक समिति

स्थानीय न्यायिक समिति

नेपालको संविधानको धारा २१७ मा कानून बमोजिम आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रका विवाद निरूपण गर्न गाउँपालिका वा नगरपालिकाले प्रत्येक गाउँपालिकामा उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा र प्रत्येक नगरपालिकामा उपप्रमुखको संयोजकत्वमा तीन सदस्यीय स्थानीय न्यायिक समिति गठन हुने व्यवस्था गरिएको छ। जसमा गाउँ सभा वा नगर सभाबाट दुई जना सदस्यहरू रहने व्यवस्था छ।

स्थानीय न्यायिक समितिका कार्यहरू

- सामान्य विवाद समाधान गर्ने,
- न्याय सम्पादन गर्ने र न्याय प्रशासन सञ्चालन गर्ने,
- पीडितलाई न्याय र क्षतिपूर्ति र पीडकलाई दण्ड र सजाय दिने, तर स्थानीय न्यायिक समितिमा मेलमिलापलाई जोड दिने,
- संविधानलाई अभिभावकीय रूप प्रदान गर्ने,
- देवानी न्याय प्रशासनको काम गर्ने,
- न्यायिक समितिको जनआस्था बढाउने,
- न्यायिक निर्णयहरूको कार्यान्वयन गराउने,
- न्यायिक पुनरावलोकनको कार्य गर्ने,
- कानून, न्याय सम्बन्धी विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने,
- विवादित प्रश्नहरूमा टुंगो लगाउने।

न्यायिक समितिले ध्यान दिनुपर्ने विषय

स्थानीय तहमा न्यायिक समिति गठन गर्नुको महत्व छुट्टै प्रकारको छ। सानो सानो विवाद समाधानको लागि टाढा जानुपर्ने बाध्यता हटाउन एउटा न्याय निरूपणको निकाय स्थानीय न्यायिक समितिको परिकल्पना संविधानले गरेको देखिन्छ। अदालतमा जस्तो एउटाको पक्षमा र अर्कोको विपक्षमा आदेश र फैसला जारी गर्ने नभई विवादित दुई वा सो भन्दा बढी पक्षलाई जीत-जीतको वातावरण सिर्जना गर्न यो समितिको परिकल्पना गरिएको छ। तर यस समिति सञ्चालन गर्दा समेत केहि कुरालाई ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ।

- (१) उपप्रमुख/उपाध्यक्ष राजनीतिक दलबाट निर्वाचित भए पनि विवाद समाधानमा दलगत स्वार्थबाट मुक्त हुनुपर्ने,
- (२) न्यायिक कार्यलाई सहज बनाउन ऐन, नियम वा कार्यविधि निर्माणमा ध्यान दिनुपर्ने,
- (३) विवादको विषयसँग सम्बन्धित कानूनी व्यवस्थाको विषयमा अध्ययन गर्नुपर्ने,
- (४) विवाद समाधानमा बढीभन्दा बढी सामुदायिक हितलाई ध्यान दिनुपर्ने।

निष्कर्ष

राज्यका तीन वटै अङ्गलाई तीन वटै तहमा विस्तार गरिएको छ। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाका कार्यहरू सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तहसम्म पुऱ्याइएको छ। स्थानीय तहका सरकार, संसद् र न्यायिक समितिको प्रभावकारी कार्यान्वयन नगरी सुखै छैन। कार्यप्रणाली कसरी प्रभावकारी बनाउन यसप्रकार कार्य गर्न जरुरी छ।

- (१) संविधान, ऐन, कानूनले स्थानीय तहका लागि गरेको व्यवस्थाअनुसार सञ्चालन गराउन मूल्याङ्कन पद्धतिको विकास गर्ने,
- (२) राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी संयन्त्रमासमेत एकात्मक शासन व्यवस्था (गाविस/जिविसकालीन) को बुझाई अन्त्य गर्नु पर्ने,
- (३) स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूलाई परिणाममुखी प्रशिक्षण गराउनुपर्ने,
- (४) शक्ति आफैमा मात्र केन्द्रित गर्ने प्रवृत्तिको अन्त्य गरी सरकार प्रमुखले कार्य विन्यास गर्नु पर्ने,
- (५) स्थानीय तहमा नयाँ व्यवस्थाअनुसार राजनीतिक प्रशिक्षण गराउनु पर्ने,
- (६) कर्मचारीको तहअनुसार समायोजन गरिएकोमा सोही अनुसार प्रशिक्षण समेत गराउनु पर्ने,
- (७) स्थानीय तहलाई अधिकार सम्पन्न गराउन कर्मचारी प्रशासन र यससँग सम्बन्धित अलङ्घनहरू अन्त्य गर्नु पर्ने,

साँच्चिकै स्थानीय तहलाई प्रभावकारी बनाउन माथि उल्लेख गरिएका सात वटा कुरामा ध्यान दिन जरुरी छ। सबैभन्दा पहिला शुरु-शुरुको अभ्यास भएको कारण सङ्घीय र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहमा यी विषयवस्तुमा बढीभन्दा बढी काम गर्नुपर्ने देखिन्छ भने स्थानीय तहमा जिम्मेवारी लिने राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्व सबैले ध्यान दिनुपर्छ। होइन भने, सिक्दा-सिक्दै यो व्यवस्था नसकिएला भन्न सकिँदैन।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, यसका आधार स्तम्भ र कानूनी प्रबन्ध - गीता चर्पाई

सारांश

सङ्घीयता बहुतहको सरकारको अवधारणा हो। सङ्घीयताको महत्वपूर्ण पाटो वित्तीय सङ्घीयता हो। वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारी सरकारका तहहरूबीच बाँडफाँट गरी आम नागरिकको आर्थिक सशक्तीकरण गर्ने कार्य वित्तीय सङ्घीयता हो। कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण लिने अधिकार जस्ता वित्तीय सङ्घीयताको आधारस्तम्भहरूलाई यस लेखमा उल्लेख गरिएको छ। नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी उल्लेख भएका विषयलाई यसमा समावेश गर्ने प्रयास गरिएको छ।

वित्तीय सङ्घीयता

एउटै भूगोलका जनताहरूलाई फरक फरक विषयमा फरक तहका सरकारले शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्थालाई सङ्घीयता भनिन्छ। सिद्धान्ततः संविधानबाट नै तहगत सरकारको गठन, अधिकार क्षेत्र, जिम्मेवारीको बाँडफाँट सुनिश्चित गरिएको हुन्छ। सङ्घीयताको मेरुदण्डको रूपमा वित्तीय सङ्घीयता रहेको हुन्छ। सरकारको वित्तीय सशक्तीकरणको माध्यमबाट आम नागरिकको आर्थिक सशक्तीकरण (Economic empowerment of people through fiscal empowerment of their government) गर्नु नै वित्तीय सङ्घीयता हो। वित्तीय सङ्घीयताको मूलभूत लक्ष्य भनेको नागरिकको समृद्धि नै हो। वित्तीय साधन स्रोतको प्रयोग मार्फत हरेक तहका सरकारले आफ्नो दैनिक प्रशासन चलाउन र जनतालाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने गर्दछन्। वित्तीय सङ्घीयताले सार्वजनिक वित्त तथा आर्थिक कार्य एवं जिम्मेवारीको सरकारका तीन तहबीच के कसरी बाँडफाँट गर्ने भन्ने प्रश्नको उत्तर दिने गर्दछ। यसले सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक आय र सार्वजनिक ऋण र आर्थिक क्रियाकलापको व्यवस्थापन कुन तहको सरकारले के कसरी र के कति गर्ने भन्ने विषयहरू संविधान, कानून तथा आपसी सम्झौताबाट तय गर्ने गरिन्छ।

व्यवस्थापकीय रूपमा वित्तीय सङ्घीयताले राजस्व संकलन गर्ने, संकलित राजस्व स्रोत खर्च गर्ने र यस सम्बन्धी प्रशासन तथा नियमन गर्ने जस्ता वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको दुई वा सो भन्दा बढी तहका सरकारहरूबीच बाँडफाँट गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा वित्तीय शक्ति र जिम्मेवारीको नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारबीच बाँडफाँट गरी आम नागरिकको आर्थिक सशक्तीकरण गर्ने कार्यलाई वित्तीय सङ्घीयता भनेर बुझ्नुपर्छ। नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले वित्तीय सङ्घीयता व्यवस्थापनका अधिकांश विषयहरूलाई संरचनागत रूपमा व्यवस्थापन गरेको छन्।

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि नेपालको संविधानको धारा ५७ मा राज्यशक्तिको

बाँडफाँटको विषयलाई उल्लेख गरिएको छ। जसमा अनुसूची ५ देखि अनुसूची ९ सम्म एकल तथा साझा अधिकारका विषयलाई उल्लेख गरिएको छ। जसमा तीनै तहका सरकारले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रका विषयमा कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था छ। त्यस्तो कानून बनाउँदा प्रदेशले सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी र स्थानीय तहले कानून बनाउँदा सङ्घीय र प्रदेश कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी धारा ५९ मा तीनै तहले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। सोही धारामा रोयल्टी, वैदेशिक सहायता र ऋण, बजेट घाटा व्यवस्थापन, वित्तीय अनुशासन जस्ता विषयहरूको स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ। संविधानकै धारा ६० को उपधारा (३) अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ साथै नेपालको संविधानको धारा २५१ को उपधारा (१) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य अधिकारहरू तोकिएको छ। साथै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ तथा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६ मा समेत आयोगको काम, कर्तव्य अधिकार तोकिएको छ। सोही अधिकार बमोजिम आयोगले आफ्नो कार्यहरू गर्दै आएको छ।

वित्तीय सङ्घीयताको आधारस्तम्भहरू

वित्तीय सङ्घीयताका मुख्यतः चार वटा आधारस्तम्भहरू रहेका हुन्छन्। जसलाई देहायअनुसार प्रस्तुत गरिएको छ:-

१. कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट

कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटलाई खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट (Expenditure Assignment) पनि भन्ने गरिन्छ। कुन तहको सरकारले कुन कुन क्षेत्रमा के कति खर्च गर्ने भन्ने विषयको यकिन कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटले गर्ने गर्दछ। कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटले सङ्घीय संरचनामा वित्तीय स्रोत र जिम्मेवारीहरूको वितरणलाई जनाउँछ। सरकारले जनताका लागि शान्ति सुरक्षा, न्याय सम्पादन, आर्थिक-सामाजिक पूर्वाधार निर्माण, सामाजिक सुरक्षाको प्रबन्ध, वातावरण संरक्षण लगायतका सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नका लागि आवश्यक साधन स्रोत, पूर्वाधार र जनशक्तिको व्यवस्था गर्नु पर्दछ। नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचनामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकार हुने र राज्यशक्तिको प्रयोग तीनै तहले संविधान र कानून बमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्र रही वित्तीय साधन स्रोतको संकलन, परिचालन र व्यवस्थापन सङ्घीय ईकाइहरूले गर्न सक्दछन्।

संविधानले अनुसूची ५ देखि अनुसूची ९ सम्ममा तीन तहका एकल तथा साझा अधिकारका विषयमा तीनै तहले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा कानून बनाउने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न

सक्ने व्यवस्था गरेको छ। तीनवटै तहले आ-आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रका विषयमा स्वतन्त्र ढंगले सङ्घीयताको मर्म बमोजिम सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयमा आधारित रहेर कानून बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने तथा साझा अधिकार सूचीका विषयमा सम्बन्धीत सङ्घीय इकाईहरू मिलेर कानून बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटले देशको आर्थिक प्रणालीलाई समन्वयात्मक र व्यवस्थित बनाउन मद्दत गर्दछ।

२. राजस्व अधिकार

वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि तीनै तहबीच राजस्व संकलन, परिचालन, व्यवस्थापन र बाँडफाँटको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। तीनै तहले आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्र भित्रको विषयमा कानून बमोजिम कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्दछन्। तर साझा अधिकार क्षेत्र भित्रको विषयमा कुनै पनि सूचीमा नपरेको विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था छ। यो सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहकाबीचमा राजस्वको वितरण र बाँडफाँटको प्रकृया हो। यस अन्तर्गत राजस्वको प्रकारको वर्गीकरण, आय र व्ययको जिम्मेवारी, अनुदान र हस्तान्तरण, वित्तीय नियन्त्रण र समन्वयका विषयहरू पर्दछन्।

नेपालको संविधानले नेपाल सरकारले उठाउन पाउने एकल अधिकार क्षेत्र भित्रका कर तथा प्रदेश र स्थानीय तहको एकल तथा साझा अधिकार क्षेत्र भित्रका करहरूको बाँडफाँट गरेको छ। संविधानको यस प्रावधान अनुसार स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले राजस्व स्रोतका अधिकारहरू देहाय अनुसार बाँडफाँट गरेको छ। कर अधिकारको बाँडफाँटमा नेपालमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच सहकारी सङ्घीयताको अवधारणालाई कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। यसले अन्तरतह वित्तीय सहकार्यलाई स्थापित गरेको छ। तीन तहको राजस्व अधिकार बाँडफाँटलाई देहायबमोजिम तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका राजस्व अधिकार

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल राजस्व अधिकार						प्रदेश तथा स्थानीय तह दुवैको अधिकारमा रहेको राजस्व स्रोत
सङ्घ		प्रदेश		स्थानीय		
कर	गैरकर	कर	गैरकर	कर	गैर कर	
<ul style="list-style-type: none"> • भन्सार महसुल • अन्तःशुल्क • मुल्य अभिवृद्धि कर 	<ul style="list-style-type: none"> • राहदानी शुल्क • भिसा शुल्क • पर्यटन 	<ul style="list-style-type: none"> • कृषि आयमा कर 	<ul style="list-style-type: none"> • सेवा शुल्क • दस्तुर • पर्यटन 	<ul style="list-style-type: none"> • सम्पत्ति कर • घरबहाल कर • व्यवसाय 	<ul style="list-style-type: none"> • सेवा शुल्क • दस्तुर • पर्यटन 	<ul style="list-style-type: none"> • घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क • सवारी साधन

<ul style="list-style-type: none"> संस्थागत आयकर व्यक्तिगत आयकर संस्थागत आयकर पारिश्रमिक कर 	<ul style="list-style-type: none"> दस्तुर सेवा शुल्क दस्तुर जुवा/चिष्टा, क्यासिनो दण्ड जरिवाना 		<ul style="list-style-type: none"> शुल्क दण्ड जरिवाना 	<ul style="list-style-type: none"> कर भूमिकर (मालपोत) कवाडी कर पार्किङ शुल्क जडीबुटी कर मरेका जीवजन्तु कर बहाल विटौरी कर 	<ul style="list-style-type: none"> शुल्क दण्ड जरिवाना 	<ul style="list-style-type: none"> कर मनोरञ्जन कर विज्ञापन कर नदीजन्य तथा खानीजन्य निर्माण पदार्थ
<p>नोट: रिक्सा, टाँगा, अटो रिक्सा, विद्युतीय रिक्सामा स्थानीय तहले सवारी साधन कर लगाउन र उठाउन सक्दछन्।</p>						

३. वित्तीय हस्तान्तरण

सरकारका तहहरूबीच हुने वित्तीय असन्तुलन र वित्तीय खाडललाई कम गर्ने र स्रोत तथा साधनको समतापूर्ण वितरणका लागि संरचनात्मक प्रबन्ध गर्ने कार्य अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण हो। अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण अन्तर्गत सङ्घीय सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेश सरकारले आफ्नो मातहतको स्थानीय तहलाई गर्ने वित्तीय हस्तान्तरण पर्दछ। प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय समानीकरण, सशर्त अनुदान, सम्पुरक अनुदान र विशेष अनुदान गरी चार वटा अनुदान पाउने व्यवस्था गरिएको छ। जसलाई संक्षिप्तमा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ

क. वित्तीय समानीकरण अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था सविधानले नै गरेको छ। सङ्घीय शासन प्रणाली भएका मुलुकहरूमा तल्लो तहमा खर्च जिम्मेवारीको अनुपातमा राजस्व परिचालन गर्ने अधिकार कम हुने भएकाले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताबिचको वित्तीय अन्तरलाई कम गर्न वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रदान गरिन्छ। नेपाल सरकारले हाल न्यूनतम अनुदान, सूत्रमा आधारित अनुदान (मानव विकास सुचकांक, आर्थिक, सामाजिक असमानता, पूर्वाधार विकासको अवस्था, राजस्वको अवस्था, खर्चको आवश्यकता र राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता) र कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान गरी कुल वित्तीय समानीकरण अनुदान रकम पठाउने गरेको छ।

ख. सशर्त अनुदान

एक तहको सरकारले अर्को तहको सरकारलाई आफ्नो योजना कार्यान्वयन गर्न आवश्यक शर्तहरू तोकी कार्यक्रम र बजेटसहित गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणलाई सशर्त अनुदान भनिन्छ। राष्ट्रिय नीति, योजना तथा कार्यक्रम, राष्ट्रिय मानक, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता र पूर्वाधारका क्षेत्रहरू कार्यान्वयन गर्ने जस्ता कार्यमा यो अनुदान महत्वपूर्ण हुन्छ। यो अनुदान वितरण गर्दा देहायका शर्तहरू स्पष्ट गरी वितरण हुन्छ

- निवेशमा आधारित (Input Based): खर्चको क्षेत्र तोक्ने जस्तै: शिक्षा, स्वास्थ्य।
- प्रतिफलमा आधारित (Output Based): प्रतिफल तोकिएका क्षेत्रहरू जस्तै: ५ वटा झोलुङ्गे पुल निर्माण गर्ने।

ग. समपूरक अनुदान

सङ्घीय सरकारले प्रदेश सरकार र स्थानीय तह तथा प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई लागत साझेदारीका आधारमा पूर्वाधार विकास सम्बन्धी योजना कार्यान्वयन गर्न वितरण गरिने अनुदान समपूरक अनुदान हो। योजनाको सम्भाव्यता, योजनाको लागत, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल, योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता, योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकताहरूका आधारमा समपूरक अनुदान प्रदान गरिन्छ। यसरी प्रदान गरिने अनुदान जुन अनुपातमा खर्च गर्ने गरी योजना स्वीकृत भएको छ सोही अनुपातमा खर्च गर्नु पर्दछ। निर्धारित समयमा खर्च हुन नसकेमा सम्बन्धीत तहलाई फिर्ता गर्नुपर्दछ।

घ. विशेष अनुदान

नेपाल सरकारले कुनै निश्चित उद्देश्य राखी प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्ने कुनै खास योजनाको लागि नेपाल सरकारले विशेष अनुदान प्रदान गर्दछ। शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्न, अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न, आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्न विशेष अनुदान प्रदान गरिन्छ।

४. ऋण लिने अधिकार

सार्वजनिक ऋणलाई तहगत सरकारले आफ्नो राजस्व, हस्तान्तरणबाट प्राप्त हुने राजस्व, वित्त हस्तान्तरणबाट प्राप्त हुने अनुदान समेतबाट खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्न नसक्ने अवस्थामा घाटा बजेट व्यवस्थापनका लागि उपयोग गर्न सक्दछन्। सङ्घीयता लागू भएका कतिपय मुलुकहरूले तहगत सरकारलाई राजस्व उठाउने र ऋण परिचालन गर्ने स्वायत्तता दिएका छन्। संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यान्टोन वा प्रदेशहरूले यी दुवै अधिकारको प्रयोग गर्ने स्वायत्तता दिएका छन्।

नेपालमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो खर्चको आवश्यकता पूरा गर्न, विकास निर्माण र

सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन तथा बजेट घाटा पूर्ति गर्नका लागि ऋण लिने अधिकार छ। अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को परिच्छेद-५ को दफा १४ मा उल्लेख भएबमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्दछन्। तर प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था छ। साथै प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिन नेपाल सरकारको सहमति माग गर्दा आन्तरिक ऋण लिन खोजिएको योजना, योजनाबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि, ऋण भुक्तानी योजना, ऋण दिने संस्थाको विवरण सहितको प्रस्ताव अर्थ मन्त्रालय समक्ष पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

यस सम्बन्धमा आर्थिक वर्ष २०८१/८२ का लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्दा नेपाल सरकारको हकमा नेपालको समष्टिगत आर्थिक स्थिति, राजस्व र खर्चको अनुमान तथा बजार सहजता समेतको विश्लेषण गरी अनुमानित कूल गार्हस्थ उत्पादनको ५.० प्रतिशतमा नबढ्ने गरी राष्ट्रिय नीति/योजनामा आधारित भई लागत लाभ विश्लेषण (Cost Benefit Analysis) बाट आन्तरिक प्रतिफल दर (Internal Rate of Return-IRR) वा खुद वर्तमान मूल्य (Net present Value-NPV) उपयुक्त देखिएका आयोजना/परियोजना कार्यान्वयनका लागि आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने गरि सिफारिस गरेको छ।

त्यसैगरी प्रदेश सरकारको हकमा प्रदेश सरकारहरूले आन्तरिक ऋण परिचालनको संरचनागत र प्रकृयागत प्रबन्ध पूरा भएको अवस्थामा नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँटको रकम र प्रदेश सरकारले आफ्नो आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्व रकमको योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने गरि सिफारिस गरेको छ। साथै स्थानीय सरकारहरूले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँटको रकम र स्थानीय सरकारको आफ्नो आन्तरिक स्रोतबाट प्राप्त हुने राजस्व रकमको योगफलको १२ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने गरि सिफारिस गरेको छ।

वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धी भएका संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्थाहरू

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानमा वित्तीय सङ्घीयता सम्बन्धमा विभिन्न भाग, धारा तथा अनुसूचीमा यस सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा ५७ मा सङ्घको अधिकार अनुसूची-५ मा उल्लिखित विषयमा, प्रदेशको अधिकार अनुसूची-६ मा उल्लिखित विषयमा, सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसूची-७ मा उल्लिखित विषयमा, स्थानीय तहको अधिकार अनुसूची -८ मा उल्लिखित विषयमा र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची —९ मा उल्लिखित विषयमा हुने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी संविधानको धारा ५९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार

भिन्नको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संविधानको धारा ६० मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व संकलन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालको संविधानको भाग १० मा सङ्घीय आर्थिक कार्यप्रणाली, भाग १६ मा प्रादेशिक आर्थिक कार्यप्रणाली र भाग १९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था गरी संचित कोषको प्राप्ति, खर्च, व्यवस्थापन र परिचालन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच वित्तीय अनुदान र राजस्व बाँडफाँटका सम्बन्धमा सिफारिस गर्न संविधानको भाग २६ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ। तिनवटै तहका सरकारले संविधान तथा कानून बमोजिम गरेको आम्दानी तथा खर्च लेखाङ्कनको अन्तिम लेखापरीक्षण संविधानको भाग २२ मा रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट हुने व्यवस्था गरेको छ।

कानूनी व्यवस्था

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन अन्तर्गत राजस्व अधिकार, राजस्वको बाँडफाँट, अनुदानको व्यवस्था, वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋण, सार्वजनिक खर्च, राजस्व र व्ययको अनुमान सम्बन्धी विषयहरूलाई विभिन्न परिच्छेदहरूमा उल्लेख गरिएको छ। परिच्छेद-२ मा राजस्व अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। जसको दफा ३ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो कानून बमोजिम कर, गैर कर लगाउन तथा उठाउन सक्ने र नेपाल सरकारले सङ्घीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी लगाउन र उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले कर लगाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी लगाउनु पर्ने व्यवस्था छ। सोही परिच्छेदको दफा ४ मा गैर करको दर निर्धारण गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहले वस्तु वा सेवाको लागत, सञ्चालन र सम्भार खर्चलाई आधार मानी निर्धारण गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

सोही परिच्छेदको दफा ५ मा उल्लेख भए बमोजिम एकल कर प्रशासनमा प्रदेशले सवारी साधन करको दर लगाउने र उठाउने तर टाँगा, रिक्सा, अटोरिक्सा र विद्युतीय रिक्सामा सवारी साधन करको दर गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लगाउन र उठाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्कको दर प्रदेशले लगाउने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले उठाउने, मनोरञ्जन करको दर प्रदेशले लगाउने र गाउँपालिका वा नगरपालिकाले उठाउने, विज्ञापन करको दर गाउँपालिका वा नगरपालिकाले लगाउने र उठाउने, सो उठाइएको कर उठेको रकममध्ये साठी प्रतिशत रकम गाउँपालिका वा नगरपालिकाले स्थानीय सञ्चित कोषमा जम्मा गरी चालीस प्रतिशत रकम मासिक रूपमा प्रदेश सञ्चित

कोषमा जम्मा गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

सोही ऐनको परिच्छेद-३ मा राजस्व बाँडफाँटको विषयलाई उल्लेख गरिएको छ। जसको दफा ६ मा मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कको बाँडफाँटको विषय राखिएको छ। जस अन्तर्गत नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने, त्यसरी जम्मा भएको रकममध्ये सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकारलाई पन्ध्र प्रतिशत प्रदेशलाई र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरिने व्यवस्था छ। त्यस्तो रकम नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच बाँडफाँट गरिने र त्यस्तो रकममध्ये नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने रकम सङ्घीय सञ्चित कोषमा दाखिला गरिने र प्रदेशहरू तथा स्थानीय तहहरूलाई प्राप्त हुने रकम नेपाल सरकारले विभाज्य कोष खडा गरी प्रदेशहरूले प्राप्त गरेको रकम प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय तहहरूले प्राप्त गरेको रकम स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था रहेको छ। दफा ६क. मा सवारी साधन करको बाँडफाँट अन्तर्गत प्रदेशले लगाएको र उठाएको सवारी साधन करबाट उठेको रकम प्रदेश सरकारले प्रदेश विभाज्य कोषमा जम्मा गर्ने र जम्मा भएको रकममध्ये साठी प्रतिशत प्रदेश सरकारलाई र चालीस प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था छ। त्यसैगरी दफा ७ मा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँटको विषयलाई राखिएको छ। जसमा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सङ्घीय कानून बमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको छ। जुन नेपाल सरकारले प्राप्त गर्ने रकम सङ्घीय संचित कोषमा, प्रदेशले प्राप्त गर्ने रकम प्रदेश संचित कोषमा र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने रकम स्थानीय संचित कोषमा जम्मा हुने गरी उपलब्ध गराइने विषय उल्लेख गरिएको छ।

ऐनको परिच्छेद ४ मा अनुदान सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। जसमा सङ्घीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तह तथा प्रदेशबाट स्थानीय तहलाई प्रदान गरिने वित्तीय समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदानहरू गरी चार प्रकारका अनुदानहरूको व्यवस्था गरिएको छ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठेको राजस्वलाई आफ्नो प्रदेशभित्रका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तह वा नेपाल सरकारको कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था छ। त्यसैगरी नेपाल सरकारले प्रदेश तथा

स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। नेपाल सरकारले शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्न, अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्न, आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्न विशेष अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

ऐनको परिच्छेद-५ मा वैदेशिक सहायता तथा आन्तरिक ऋण अन्तर्गत वैदेशिक अनुदान वा ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने व्यवस्था रहेको छ। उक्त अनुदान वा ऋण लैदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरि लिनु पर्ने व्यवस्था छ। नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। तर प्रदेश तथा स्थानीय तहले ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तर सरकारी वित्त परिषद्को गठन समेत गरेको छ। मुख्यतः यसले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको वित्तीय स्रोतहरूको वितरण र व्यवस्थापन सुनिश्चित गरी वित्तीय स्रोतहरूको उचित र समान वितरणमा सहयोग गर्नु र सङ्घीय संरचनामा आर्थिक समन्वयलाई बढावा दिन सघाउ पुर्याउछ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

उल्लेखित ऐनमा प्राकृतिक स्रोतको परिचालन, राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदानका विषयमा प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा लिइने आधार, राजस्वको बाँडफाँट गर्दा लिइने आधार र अनुदान सिफारिस गर्दा लिइने आधारका विषयहरू उल्लेख गरिएको छ। सोही आधार बमोजिम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई, प्रदेशले आफ्नो क्षेत्रभित्रका स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने अनुदानहरूको सिफारिस गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको परिच्छेद ९ मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वित्तीय अधिकार क्षेत्रको विषयलाई उल्लेख गरिएको छ। जसको दफा ५४ मा कानून बमोजिम बाहेक गाउँपालिका वा नगरपालिकाले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिन पाउने छैन भन्ने विषय उल्लेख छ। सोही ऐनको दफा ५५-६२ सम्म स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रभित्र रहेका विभिन्न कर तथा शुल्क सम्बन्धी विषयहरूको व्यवस्था गरिएको छ। ऐनको परिच्छेद १० मा स्थानीय संचित कोषसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको र सोही परिच्छेदको दफा ७१ मा बजेट पेश र पारित गर्ने व्यवस्था

गरिएको छ।

निष्कर्ष

सङ्घीयताको मेरुदण्डका रूपमा वित्तीय सङ्घीयतालाई लिने गरिन्छ। सङ्घीय शासन प्रणालीलाको सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्न वित्तीय सङ्घीयतालाई संस्थागत गर्नु अपरिहार्य हुन्छ। संविधान र संविधान बमोजिम निर्मित अन्य ऐन तथा कानूनमा व्यवस्था भएबमोजिम तीनै तहका सरकारहरूबीच सहकार्य, समन्वय र आपसी सहयोगमा वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा जोड दिनु पर्दछ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपाल सरकार, नेपालको संविधान, काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७२।
- नेपाल सरकार, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, (काठमाडौं: कानून किताब व्यवस्था समिति, २०७४)।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, जानकारी पुस्तिका, काठमाण्डौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७७।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, पाँचौं वार्षिक प्रतिवेदन, काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०८०।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका, काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७९।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्मारिका, काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०८०।
- नेपाल सरकार, नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता, अवधारणा र अभ्यास, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७८।
- भट्टराई पूर्णचन्द्र, स्मारिका, २०८०, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग।
- पौडेल कौशलराज, प्रशासन पत्रिका, २०७८।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अवधारणा: संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था - सुरभि रिजाल

सारांश

सङ्घीयता नेपालको शासन व्यवस्थाको एक महत्वपूर्ण आधारशिला हो, जसको आधारभूत पक्ष भनेको वित्तीय सङ्घीयता हो। यस प्रणालीले कर शक्तिको वितरण, राजस्व विनियोजन, व्यय जिम्मेवारी र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको चित्रण गर्दछ। वित्तीय सङ्घीयताको मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा दक्षता अभिवृद्धि, स्रोतसाधनको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्न र विभिन्न क्षेत्रहरूमा आर्थिक विकासलाई प्रोत्साहन गर्नु हो। वित्तीय सङ्घीयताको प्रभावकारिता अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका अवयव (Components) को व्यवस्थापन र प्रयोगमा भर पर्दछ। कार्यजिम्मेवारी निर्धारण, राजस्व अधिकार, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण व्यवस्थापन वित्तीय सङ्घीयताको चार महत्वपूर्ण अवयवहरू हुन्। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको व्यवस्थापनका लागि नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले कानूनी आधार प्रदान गरेको छ।

संविधानले तीन तहका सरकारहरूलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ, जसले वित्तीय अधिकारसम्पन्नता र बजेट निर्माण प्रक्रियामा स्थानीय, प्रादेशिक, र सङ्घीय सरकारबीच सन्तुलन कायम गर्न सक्नुपर्छ भन्ने मर्मलाई आत्मसात् गरेको देखिन्छ। संविधानको धारा ५६, ५७, ५९, र ६० ले वित्तीय सङ्घीयताको ढाँचा प्रस्तुत गर्दछ, जसमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट, अनुदान वितरण, र ऋण व्यवस्थापनको स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि नेपालमा स्थापित संसदीय समिति, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय र नियन्त्रकको कार्यालयजस्ता संस्थाहरू महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन्। साथै, अन्तरप्रदेश परिषद्, अन्तरसरकारी वित्त परिषद्, र प्रदेश समन्वय परिषद्ले वित्तीय सङ्घीयताका अवयवहरूको प्रभावकारी सञ्चालनमा योगदान पुऱ्याउँछन्।

पृष्ठभूमि

नेपालको सन्दर्भमा साल २०७२ मा मुलुक सङ्घीय संरचनामा परिणत हुनुअघि नेपालमा स्थानीय निकायको शासन सञ्चालनको कानूनी र संस्थागत आधार स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ थियो। उक्त ऐनले गाउँ विकास समिति, नगरपालिका र जिल्ला विकास समितिलाई स्थानीय निकायको रूपमा परिकल्पना गरेको थियो।

वित्तीय स्रोतको अभावले गर्दा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ अन्तर्गतका विकेन्द्रीकरणका

बाचाहरू पूर्ण रूपमा प्रभावकारी हुन सकेनन्। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको सञ्चालन आंशिक रूपमा २०७४/७५ देखि सुरु भएको थियो। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा प्रादेशिक सरकारको स्थापना र ऐन, नीति तथा बजेट तर्जुमासँगै वित्तीय सङ्घीयताको प्रक्रिया पूर्णरूपमा सञ्चालनमा आएको थियो र हाल नेपालमा ७४४ स्थानीय सरकार र सात प्रदेश छन्।

वित्तीय सङ्घीयता

सङ्घीयता तीन प्रकारका हुन्छन्: राजनीतिक सङ्घीयता, प्रशासनिक सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयता। सङ्घीय प्रणालीमा वित्तीय सङ्घीयताले विभिन्न तहका सरकारहरूबीचको वित्तीय सम्बन्धलाई वर्णन गर्छ। यस अवधारणाले सङ्घीय संरचनामा आर्थिक स्रोतहरूको बाँडफाँट, कर प्रणाली, र वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यविभाजनको स्पष्टताको विषयलाई प्राथमिकता दिन्छ। सङ्घीय राज्य प्रणालीमा विभिन्न सङ्घीय एकाइहरूद्वारा गरिने सार्वजनिक वित्तको व्यवस्थापन र विभिन्न तहका सरकारहरूबीच बाँडफाँट हुने आर्थिक दायित्वहरू वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छन्।

वित्तीय सङ्घीयताको मुल उद्देश्यहरू:

- वित्तीय सङ्घीयताको प्रमुख उद्देश्य आर्थिक स्रोतहरूको न्यायसंगत वितरण गर्नु हो। सङ्घीय प्रणालीमा, स्रोतहरूको वितरण विभिन्न तहका सरकारहरूबीच त्यसको जनसंख्या, भूगोल, विकासको स्तर र अन्य आर्थिक मापदण्डहरूका आधारमा गरिन्छ। यसले सबै क्षेत्रहरूमा समान विकासको अवसर प्रदान गर्ने उद्देश्य राख्छ।
- सङ्घीय राज्यहरूमा केन्द्रीय, प्रादेशिक, र स्थानीय तहमा वित्तीय सन्तुलन कायम राख्नु वित्तीय सङ्घीयताको अर्को मुख्य उद्देश्य हो। यसका लागि केन्द्र सरकारले विभिन्न प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई राजस्व साझेदारी, अनुदान र अन्य आर्थिक सहायताहरू प्रदान गर्न सक्छ, जसले गर्दा विकासका सबै क्षेत्रहरूमा समानता कायम रहन सक्छ।
- वित्तीय सङ्घीयताको अर्को उद्देश्य अन्तरसरकारी वित्तीय सहयोग हो। सङ्घीय प्रणालीमा विभिन्न तहका सरकारहरूबीच अन्तरसरकारी वित्तीय सहयोग आवश्यक हुन्छ। यस सहयोगको उद्देश्य विभिन्न क्षेत्रीय सरकारहरूले आ-आफ्नो क्षेत्रका विशेष आवश्यकताहरू पूरा गर्न सक्षम बनाउनु हो। वित्तीय सङ्घीयता अन्तर्गत प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले केन्द्रीय सरकारसँग सहकार्य गर्दै जनताको आवश्यकताहरू पूरा गर्न प्रभावकारी योजनाहरू लागू गर्न सक्छन्।
- स्थानीय तहमा स्वायत्तता र जवाफदेहिता बढाउनु वित्तीय सङ्घीयताको महत्त्वपूर्ण उद्देश्य हो। सङ्घीय प्रणालीमा स्थानीय सरकारहरूले आ-आफ्नो क्षेत्रका जनताको आवश्यकताहरू बुझेर स्रोतहरूको सदुपयोग गर्न सक्छन्। यसले गर्दा जनतासँग प्रत्यक्ष सम्पर्कमा रहेका स्थानीय निकायहरू आफ्नो कार्यहरूप्रति जवाफदेही रहन्छन्।

- विकासको सन्तुलन र दिगोपन पनि वित्तीय सङ्घीयताको अर्को उद्देश्य हो। वित्तीय सङ्घीयता दिगो र सन्तुलित विकासको लागि आवश्यक हुन्छ। यसले गर्दा विभिन्न तहका सरकारहरूले आ-आफ्नो क्षेत्रका विशेष आवश्यकताहरू ध्यानमा राखी दीर्घकालीन विकास योजनाहरू निर्माण गर्न सक्छन् जसले गर्दा आर्थिक असमानता घट्छ र समग्र राष्ट्रिय विकासमा योगदान पुऱ्याउन सकिन्छ।

संवैधानिक, कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्था

नेपालमा विगतमा वित्तीय विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनको अभ्यास भए पनि नेपालको संविधान २०७२ जारी भएपछि मात्रै वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास सुरु भएको हो। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको उचित कार्यान्वयनको लागि संविधान, ऐन, कानूनमा विभिन्न प्रावधानको व्यवस्था गरिएको छ।

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ५६ ले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ भन्ने कुराको व्यवस्था गरेको छ।

धारा ५७ ले राज्यशक्तिको बाँडफाँटको विषयलाई उल्लेख गरेको छ जसमा संघको अधिकार अनुसूची - ५, प्रदेशको अधिकार अनुसूची-६, संघ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसूची -७, स्थानीय तहको अधिकार अनुसूची -८ र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची -९ मा उल्लिखित विषयमा निहित रहनेछ।

धारा ५९(१) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने छन् भन्ने विषयको सुनिश्चित गरेको छ।

त्यसैगरी धारा ६० ले राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको विषयमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्नेछन् भनेर उल्लेख गरेको छ। धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भन्ने कुराको व्यवस्था गरेको छ।

संविधान को धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग बारे उल्लेख गरेको छ भने धारा २५१ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ।

कानूनी व्यवस्था

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले प्रदेश र स्थानीय तहमा नेपाल सरकारको

राजस्व अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च र वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। नेपाल सरकारले सङ्घीय कानून बमोजिम ऐनको अनुसूची-१, प्रदेशले प्रदेश कानून बमोजिम अनुसूची -२ र स्थानीय तहले स्थानीय कानून बमोजिम ऐनको अनुसूची ३ मा उल्लिखित कर तथा गैर कर लगाउन र उठाउन सक्नेछ, भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी, ऐनले नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ भन्ने बारे पनि उल्लेख गरेको छ। ऐनमा विशेष अनुदानको बारेमा उल्लेख गरिएको छ। ऐन बमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ जस्तै: शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने, अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने, आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको कराधिकार (प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष कर, सेवा शुल्क र जरिवानासम्बन्धी अधिकार) प्रदान गरेको छ। त्यसैगरी, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले प्राकृतिक स्रोतको परिचालन, राजस्व बाँडफाँट र अनुदान सिफारिस गर्दा लिइने आधारहरूसमेत तोकेको छ।

संस्थागत व्यवस्था:

वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागी संसदीय समिति, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय र अन्य सरोकारवाला निकायहरू रहेका छन्। त्यसैगरी अन्तरप्रदेश परिषद्, अन्तरसरकारी वित्त परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, जिल्ला समन्वय परिषद्, राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति, राष्ट्रिय योजना आयोग र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रहरू रहेका छन्।

विश्वमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यासहरू

भारत:

भारत दोहोरो सङ्घीयतामा(dual federalism) आधारित एक सङ्घीय देश हो। यहाँ संघ र प्रदेश गरी दुई तहका सरकार छन्। भारतमा स्थानीय तह प्रदेशको मातहतमा छ। अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको सम्बन्धमा भारतको संविधानको धारा २७५ र २८२ ले क्रमशः केन्द्र र केन्द्र र प्रदेशहरू द्वारा प्रदान गरिने अनुदानको लागि व्यवस्था गरेको छ।

अनुदानको प्रकृति, कति र कुन क्षेत्रमा जाने हो, सो वित्त आयोगले सिफारिस गरेबमोजिम हुन्छ। भारतको संविधानले नेपालको संविधानमा जस्तै अनुदानको प्रकार उल्लेख गरेको छैन। यस आयोगको प्रावधान भारतको संविधानको धारा २८० मा गरिएको छ। यस आयोगको कार्यकाल राष्ट्रपतिले नियुक्त गरेको

मितिले पाँच वर्षको हुन्छ। १५ भन्दा बढी केन्द्र र राज्य सरकारहरूले लगाएको अप्रत्यक्ष करहरू प्रतिस्थापन गर्दै, वस्तु तथा सेवा कर (GST) प्रणाली भारतमा १ जुलाई २०१७ देखि लागू भएको छ। भारतमा समानीकरण अनुदानको (equalization subsidy) अभ्यास छैन; तर, चौधौँ वित्त आयोगको प्रतिवेदनमा समानीकरण अनुदानतर्फ जाने लक्ष्य रहेको उल्लेख छ।

जर्मनी:

जर्मनी विश्वमा सङ्घीयता लागू गर्ने देशहरू मध्ये एक हो। यहाँको सङ्घीयता सहअस्तित्व र सहकार्यमा आधारित छ। यहाँ तीन तहका सरकार छन् जो स्वायत्त, अन्तरसम्बन्धित र स्वतन्त्र छन्। संविधानको धारा १०४ मा संघको काममा प्रदेशले सहयोग गर्ने र सम्बन्धित काम गर्ने उल्लेख छ। धारा १०६(५) मा प्रदेशले सम्बन्धित स्थानीय तहका बासिन्दाले तिरेको आयकरको आधारमा स्थानीय तहलाई आयकरको अंश बाँडफाँट गर्न सक्ने उल्लेख छ। त्यस्तै धारा १०६(६) मा स्थानीय तहले घरजग्गा कर, स्थानीय उद्योग तथा व्यापार र स्थानीय अन्तःशुल्क उठाउन सक्ने व्यवस्था छ।

धारा १०६ (८) मा चाहिँ राजस्व र वितरणबाट प्राप्त हुने रकम खर्चको बोझले अपुग भएमा केन्द्रले प्रदेश र स्थानीय तहलाई विशेष सुविधा दिने उल्लेख छ। जर्मन संविधानको धारा १०७ ले समानीकरण अनुदानको व्यवस्था गरेको छ। कुनै प्रदेशमा उठाइएको कर्पोरेट आयकर, आयकर सहित सबै प्रदेशमा उठाइएको औसत करभन्दा कम भएमा त्यस्तो प्रदेशलाई समानीकरण अनुदान (equalization grant) उपलब्ध गराइन्छ।

दक्षिण अफ्रिका :

नेपालजस्तै दक्षिण अफ्रिका पनि सहकारिता र सहअस्तित्वमा आधारित सङ्घीयता अपनाएको मुलुक हो। यहाँ तीन तहका सरकारले राज्यशक्तिलाई स्वतन्त्र र स्वायत्त ढंगले प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थापन अन्तर्गत अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण मूलतः अनुदान र राजस्व बाँडफाँट मार्फत गरिन्छ। संविधानको धारा २२७ मा केन्द्र सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई सशर्त, निःशर्त र समानीकरण अनुदान दिन सक्ने उल्लेख छ। संविधानको धारा २२० मा आर्थिक तथा वित्तीय आयोग रहने उल्लेख छ।

उक्त आयोगले राजस्व बाँडफाँट र अनुदान वितरणका लागि निश्चित मापदण्ड निर्धारण गरी सरकारलाई सिफारिस गर्न सक्नेछ। आर्थिक वर्ष सुरु हुनुभन्दा कम्तीमा १० महिनाअघि वित्तीय आयोगले केन्द्रीय संसद्, प्रदेश संसद् र अर्थमन्त्रीलगायत विभिन्न विषयमा राजस्व बाँडफाँटको प्रतिवेदन सिफारिस गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैगरी, केन्द्र सरकारले उठाएको राजस्व प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरिएका आधारभूत काम र सेवाका लागि समानुपातिक रूपमा बाँडफाँट गरिन्छ। दक्षिण अफ्रिकामा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध ऐन, १९९७ मार्फत अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थापन गरिन्छ।

संयुक्त राज्य अमेरिका:

संयुक्त राज्य अमेरिकामा सङ्घीय सरकार, पचास राज्य सरकार, दुई संघ(federacies), तीन स्थानीय गृह-शासन क्षेत्र(local home-rule territories), तीन असंगठित क्षेत्रहरू (unincorporated territories), १३० भन्दा बढी मूल अमेरिकी घरेलु आश्रित राष्ट्रहरू (native American domestic dependent nations) र धेरै नगरपालिका (वा स्थानीय) सरकारहरू छन्। सबै सङ्घीय र प्रदेश सरकारहरू कार्यकारिणी र व्यवस्थापिकाको शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तअनुसार सङ्गठित छन्।

संविधानले सङ्घीय सरकारलाई स्वेच्छाचारी राजस्व वृद्धि शक्तिको अधिकार प्रदान गरेको छ (Article 1 section (8) states that "the congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises and provide for the general welfare of the United States")। यद्यपि, सङ्घीय सरकारको कर बढाउने शक्ति विशेष नभएकोले, राज्यहरूले कर लगाउने अधिकार र स्थानीय सरकारहरूको कर लगाउने शक्तिलाई विनियमित गर्ने अधिकार राख्छन्। यसरी, कुनै साझा करहरू नभए पनि, एक भन्दा बढी सरकारको आदेशले प्रमुख राजस्व स्रोतहरू शोषण गर्न सक्छ। उदाहरणका लागि, दुवै सरकारका आदेशहरूले व्यक्तिगत र कर्पोरेट आयकरहरू, र छनौट बिक्री करहरू लगाउन सक्छन्। अमेरिकामा एक विकेन्द्रीकृत कर प्रशासन प्रणाली छ, सरकारको प्रत्येक आदेशको साथमा लागू गरिएको करहरू सङ्कलन गर्न आफ्नै प्रशासनिक प्रणाली छ।

वित्तीय सङ्घीयताका प्रमुख अवयवहरू (Components)

वित्तीय सङ्घीयताका महत्त्वपूर्ण चारओटा अवयवहरू र नेपालको व्यवस्थाका बारेमा सङ्क्षेपमा क्रमशः उल्लेख गरिनेछ।

१) खर्च जिम्मेवारी (Expenditure Assignment)

खर्च जिम्मेवारी अर्थात् कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट सङ्घीय पद्धतिको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। कुन तहको सरकारले के के काम गर्ने, के कस्ता अधिकार एकल र साझा हुने र अवशिष्ट अधिकार कहाँ रहने भन्ने निक्कै कार्यजिम्मेवारी निर्धारणबाट गरिन्छ। यसको मुख्य उद्देश्यहरू सेवा प्रवाहमा विश्वसनीयता र प्रभावकारिता ल्याउने, कामका जिम्मेवारीहरू स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्न, अन्तरसरकारी सम्बन्धमा रहेको अस्थिरता, अन्योल र दुविधाको अन्त्य गर्न, आवश्यक संगठन र कानूनी संरचना निर्माण गर्न र जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न मद्दत गर्ने आदि हुन्।

नेपालको संविधानको धारा ५६(२) मा नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने व्यवस्था छ। धारा ५७ मा राज्य शक्तिको बाँडफाँटको विषयमा व्यवस्था गरिएको छ, उक्त धारा अनुसार अनुसूची-५ मा संघको एकल अधिकार, अनुसूची-६ मा प्रदेशको एकल अधिकार, अनुसूची ७ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकार, अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीको व्यवस्था गरिएको छ भने धारा ५८ मा अवशिष्ट

अधिकार अन्तर्गत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको वा संविधान बमोजिम कुन तहले प्रयोग गर्ने भनी नतोकिएको विषयमा संघको अधिकार हुने व्यवस्था छ।

स्थानीय तहमा खर्च जिम्मेवारीका विषयलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ। उक्त ऐनको परिच्छेद-३ मा महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका, नगरपालिका र गाउँपालिकाहरूले गर्नु पर्ने काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धित व्यवस्था रहेको छ।

२) राजस्व अधिकार (Revenue Assignment)

राजस्व अधिकार (Revenue Assignment) भन्नाले सरकारको विभिन्न तहहरू (जस्तै सङ्घीय, प्रदेश, र स्थानीय) बीच राजस्व सङ्कलन गर्ने जिम्मेवारीको विभाजनलाई जनाउँछ। यस अन्तर्गत कुन तहले के किसिमको कर वा राजस्व स्रोतबाट रकम सङ्कलन गर्ने हो भन्ने निर्धारण गरिन्छ। यसको माध्यमबाट सरकारका विभिन्न तहहरूबीच वित्तीय सन्तुलन कायम गर्न र उनीहरूको सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन मद्दत हुन्छ।

राजस्व अधिकार बाँडफाँटको लागि कुनै विश्वव्यापी ढाँचा छैन। यो निम्न कारकहरूमा निर्भर गर्दछः-

- स्थानीय र प्रादेशिक सरकारको आकार,
- स्थानीय र प्रादेशिक सरकारले गर्ने प्रकार्यहरू,
- देशको सांस्कृतिक सन्दर्भ र ऐतिहासिक अनुभव,
- स्थानीय तहको प्रशासनिक क्षमता आदि।

सङ्घीय शासन प्रणाली भएका देशहरूले प्रत्येक तहको सरकारबीचको राजस्व अधिकारको बाँडफाँटको विषयमा संवैधानिक र कानुनी रूपमा स्पष्ट हुनुपर्छ। नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेपछि तीनै तहका सरकारहरूले एकल र साझा राजस्वको जिम्मेवारी पाएका छन्।

नेपालको संविधानको धारा ५९ मा आर्थिक अधिकारको प्रयोग बारे उल्लेख गरिएको छ। उक्त धाराको उपधारा (१) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने छन् भनी उल्लेख गरिएको छ भने उपधारा (२) मा संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ। धारा ११५(१), २०३(१) र २२८(१) ले कानून बमोजिम बाहेक कुनै कर लगाइने र उठाइने छैन भनी व्यवस्था गरेको छ।

त्यसैगरी, संविधानको धारा २२८(२) मा स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसार पसार, पूँजी तथा श्रम बजार, छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई

प्रतिकूल नहुने गरी कानून बनाई कर लगाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। धारा २३६ ले एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तार वा कुनै प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क, दस्तुर वा महसूल लगाउन वा त्यस्तो सेवा वा वस्तुको ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न नपाईने कुरा उल्लेख गरेको छ।

धारा ६०(१) अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्र भित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने तर साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ भनी व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी धारा ६०(७) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच राजस्वको बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। धारा ६०(८) ले राजस्व बाँडफाँड सम्बन्धी सङ्घीय ऐन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति, राष्ट्रिय आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता, प्रदेश र स्थानीय तहले जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र उनीहरूलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजस्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजस्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी र असमानता, वञ्चितीकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नु पर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्नेछ भनी उल्लेख गरेको छ।

तालिका १ संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका राजस्व अधिकार

संघको एकल अधिकार	प्रदेशको एकल अधिकार	स्थानीय तहको एकल अधिकार	प्रदेश र स्थानीय तह को साझा अधिकार रहेको राजस्व स्रोत
भन्सार महसुल, मूल्य अभिवृद्धि कर, व्यक्तिगत आयकर, संस्थागत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क।	कृषि आयमा कर	सम्पत्ति कर, घरबहाल कर, व्यवसाय कर, भूमि कर (मालपोत), कबाडी कर, पार्किङ शुल्क, जडीबढी कर , मरेको जिवजन्तु कर, बहाल कर, सेवा शुल्क।	घर जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, नदीजन्य तथा खानीजन्य।

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण ऐन, २०७४ को दफा ६(२) ले मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कबाट उठेको करमध्ये ७० प्रतिशत संघलाई र १५/१५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहलाई

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा अनुसार बाँड्ने व्यवस्था गरेको छ।

३) अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (Intergovernmental Fiscal Transfer)

अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण भनेको कर बाँडफाँट, अन्तरसरकारी अनुदान, अनुदान आदि जस्ता विभिन्न सार्वजनिक वित्तीय साधनहरू मार्फत सरकारको उच्च तहबाट तल्लो तहमा रकम हस्तान्तरण गर्ने संयन्त्र हो।

वित्तीय हस्तान्तरणको उद्देश्य भनेको सबै तहगत सरकारहरूले आवश्यक सार्वजनिक सेवा पुऱ्याउन सक्ने गरी आर्थिक स्रोतको पहुँच सुनिश्चित गर्नु हो। यसले गर्दा स्थानीय तहहरूमा आवश्यक पर्ने आधारभूत सेवा, पूर्वाधार विकास, र समग्र आर्थिक वृद्धि सम्भव हुन्छ। त्यस्तै, वित्तीय हस्तान्तरणले विभिन्न प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच आर्थिक असमानता घटाउने तथा समाजमा व्याप्त क्षेत्रीय असन्तुलनलाई कम गर्ने पनि प्रयास गर्दछ। यसले सरकारका तहहरूबीच समश्रेणीगत (Horizontal) र उर्ध्वगामी श्रेणीगत (Vertical) असन्तुलन कम गराउने गर्छ। समग्रमा, वित्तीय हस्तान्तरण प्रणालीले तहगत सरकारहरूको आर्थिक सशक्तिकरणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने गर्दछ। नेपालको संविधान को धारा ६०(३) मा प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ।

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

क. समानीकरण अनुदान

नेपालमा प्रदेश तथा स्थानीय तहको, खर्च आवश्यकताहरू र तिनीहरूको राजस्व क्षमता बीचमा रहेको असमानतालाई सम्बोधन गर्न नेपाल सरकारले प्रदान गर्ने वित्तीय सहायता, जसलाई बिना कुनै विशेष शर्त उपलब्ध गराइन्छ, त्यसलाई समानीकरण अनुदान भनिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ६०(४), (५) र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ८ मा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई र प्रदेशले स्थानीय सरकारलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने उल्लेख गरिएको छ। त्यसैगरी धारा २५१(१) को खण्ड (ख) मा सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १६ मा वित्तीय समानीकरण अनुदान

सिफारिसका आधारहरू उल्लेख गरिएका छन्। साथै, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय समानीकरण अनुदान सिफारिस गर्दा प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्राप्त गर्ने न्यूनतम अनुदानसमेत सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था उक्त ऐनको दफा १६ (३) मा गरिएको छ।

ख. सशर्त अनुदान

सशर्त अनुदान भन्नाले नेपाल सरकारले प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहहरूलाई, र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई, कुनै विशेष कार्यक्रम वा योजना कार्यान्वयनको उद्देश्यले शर्त सहित उपलब्ध गराउने वित्तीय सहयोगलाई जनाउँछ।

नेपालको संविधानको धारा ६०(६) मा नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान कानून बमोजिम हुनेछ भनी उल्लेख गरिएको छ। धारा २५१ (१) को खण्ड (ग) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ९ को उपदफा १ मा 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 भनी व्यवस्था गरिएको छ। उक्त दफा को उपदफा ३ ले प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ।

ग. समपूरक अनुदान

पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न लागत साझेदारीका आधारमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने अनुदान नै समपूरक अनुदान हो।

नेपालको संविधानको धारा ६०(६) मा नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने समपूरक अनुदान कानून बमोजिम हुनेछ भनी उल्लेख गरिएको छ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा १० (१) ले नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ। उक्त दफा को उपदफा (२) ले योजनाको सम्भाव्यता, योजनाको लागत, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल वा लाभ, योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति र योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकतालाई समपूरक अनुदान प्रदान गर्दा आधार बनाउने व्यवस्था गरेको छ भने उपदफा (३) ले प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ।

घ. विशेष अनुदान

नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई विशेष अनुदान दिन सक्नेछ। नेपालको संविधानको धारा ६० मा नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने विशेष अनुदान कानून बमोजिम हुनेछ भनी उल्लेख गरिएको छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा ११(१) ले नेपाल सरकारले देहायको कुनै उद्देश्य राखी प्रदेश वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गरिने कुनै खास योजनाको लागि विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ:-

(क) शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने,

(ख) अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने,

(ग) आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने।

उक्त ऐनको दफा ११ को उपदफा २ मा प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्नेछ भनी उल्लेख गरेको छ।

(४) ऋण (Borrowing)

नेपालको संविधानको धारा ५९(७) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानून बमोजिम हुनेछ भनी व्यवस्था गरिएको छ। धारा २५१(६) मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार अन्तर्गत आयोगले समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने भनी व्यवस्था गरिएको छ।

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ को दफा १४(१)मा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही आन्तरिक ऋण लिन सक्नेछ तर प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्नेछ भनी उल्लेख गरिएको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिन नेपाल सरकारको सहमति माग गर्दा आन्तरिक ऋण लिन खोजिएको योजना, योजनाबाट प्राप्त हुन सक्ने प्रतिफल र उपलब्धि, ऋण भुक्तानी योजना, ऋण दिने संस्थाको विवरण सहितको प्रस्ताव मन्त्रालय समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ भनी उक्त दफा को उपदफा ३ मा व्यवस्था गरिएको छ। दफा १४(२) ले नेपाल सरकार तथा प्रदेशले प्रचलित कानूनको अधीनमा रही ऋणपत्र जारी गरी आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। उक्त ऐन को दफा १५(१) ले नेपाल सरकारले प्रदेश वा स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्नेछ भनी उल्लेख गरेको छ। दफा १५(५) ले नेपाल सरकारबाट प्राप्त ऋण प्रदेश वा स्थानीय तहले सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र चुक्ता नगरेमा

नेपाल सरकारले सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने अनुदानबाट त्यस्तो ऋण रकम असुली गर्न सक्नेछ भनी व्यवस्था गरेको छ।

निष्कर्ष

वर्तमानमा, नेपालले वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा धेरै समस्या सामना गरिरहेको छ। एक प्रमुख चुनौती स्रोत साधनको न्यायोचित वितरणको कमी हो। प्रादेशिक सरकारहरू बीच वित्तीय स्रोतहरूको असमान वितरणले असन्तुलित विकासको अवस्था सिर्जना गरिरहेको छ। केही प्रदेशहरूले आर्थिक समृद्धि हासिल गरिरहेका छन् भने अन्य प्रदेशहरू विकासको आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्न संघर्ष गरिरहेका छन्। यसले आर्थिक असमानता र असन्तुष्टिलाई जन्म दिइरहेको छ, जसले समग्र सङ्घीय संरचनामा नै संकट निम्त्याउने सम्भावना रहेको छ। अर्को समस्या भनेको वित्तीय व्यवस्थापनमा क्षमताको अभाव हो। स्थानिय र प्रादेशिक सरकारहरूले वित्तीय स्रोतहरूको प्रभावकारी प्रयोग गर्न सक्ने दक्षता, तालिम, र प्रविधिको अभावले वित्तीय सङ्घीयताको पूर्ण फाइदा उठाउन सकिरहेका छैनन्। वित्तीय व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र जवाफदेहिताको कमीले पनि भ्रष्टाचार र अनियमितता बढाउने खतरा उत्पन्न गरेको छ। यसका साथै, सङ्घीय र प्रादेशिक सरकारहरूबीच समन्वयको अभावले वित्तीय सङ्घीयताको उद्देश्यलाई प्रभावकारी रूपमा हासिल गर्न अवरोध पुऱ्याएको छ। सङ्घीय सरकार र प्रादेशिक सरकारबीचको शक्ति संघर्ष, अधिकारको अस्पष्टता, र कानुनी व्यवस्थाको स्पष्टता नहुँदा वित्तीय सङ्घीयताको सही कार्यान्वयनमा समस्या उत्पन्न भइरहेको छ।

नेपालमा वित्तीय सङ्घीयतालाई सुदृढ गर्नका लागि यी समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्नु अति आवश्यक छ। स्रोत साधनको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्न सङ्घीय सरकारले स्पष्ट मापदण्ड तयार गर्नुपर्छ जसले सबै प्रदेशहरूमा समान विकासको सुनिश्चितता दिन सक्छ। साथै, वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन प्रादेशिक र स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्न तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। आधुनिक प्रविधिको प्रयोग, पारदर्शिता सुनिश्चित गर्न डिजिटल प्रणालीहरूको उपयोग, र नियमित लेखापरीक्षण जस्ता उपायहरूले वित्तीय सङ्घीयतालाई प्रभावकारी बनाउन मद्दत पुऱ्याउनेछ। समन्वयको अभावलाई अन्त्य गर्न सङ्घीय, प्रादेशिक, र स्थानीय सरकारबीच स्पष्ट अधिकार विभाजन र सहमति कायम गर्न वार्ता र समन्वय संयन्त्रहरूको स्थापना आवश्यक छ। यसले स्रोत साधनको कुशल उपयोग, वित्तीय योजनाको कार्यान्वयनमा गति र नीति निर्माण प्रक्रियामा सबै तहको सहभागिता सुनिश्चित गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। अन्ततः नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि सबै सरोकारवालाहरूको सक्रिय सहभागिता, स्पष्ट नीति, र दिगो विकासको अवधारणामा आधारित वित्तीय संरचना आवश्यक छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, (२०७२)
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- सोमलाल सुवेदी, नेपालमा सङ्घीयता: अनुभव, अवलोकन र अनुभूति, (काठमाडौँ: पैरवी प्रकाशन, २०७८)
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- सोमलाल सुवेदी, वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्मारिका, (काठमाडौँ: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७९)
- Issues and Challenges of Implementing Fiscal Federalism Faced Under the Reform of A Federal State in Nepal (Journal of Asian Research, 2023), Dr Uttam Khanal
- पूर्णचन्द्र भट्टराई, वित्तीय सङ्घीयता: अभ्यास, अनुभव र कार्यदिशा, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्मारिका, (काठमाडौँ: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०८०)।

Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice in Nepal¹ - Hem Raj Lamichhane, PhD²

Abstract

This paper aims to review the intergovernmental fiscal transfer theory and practice in Nepal. It discusses the economic rationale for intergovernmental transfers and its implications for the design of transfers. The existing mechanism for fiscal transfers in Nepal is reviewed. The DEA method is used to analyze the relative efficiency of seven provinces. Input-oriented CRS model is used under the DEA method. Performance Improvement Management-Data Envelopment Analysis (PIM-DEA 3.2 version) software is used to analyze the data. The total grant (equalization, conditional, special, and complementary) is used as input variables while HDI, GNI, and educational index are used as output variables. Constitutionally, the National Natural Resources and Fiscal Commission is the institutional arrangement for the intergovernmental fiscal transfer in Nepal. There is a lack of proper study on the revenue capacity and expenditure needs of the provinces and the local governments in Nepal. Of the total federal budget, on an average of six fiscal years, 6.91 percent and 16.25 percent has been allocated for provinces and local government respectively. Of the total allocation to the provinces, heading wise 41.57, 52.36, 2.48, and 3.58 percent budget is allocated as conditional, equalization, special, and complementary grants. For local governments, of the total allocated budget, the highest share of conditional grants is 60.51 percent whereas equalization grants are 36.07 percent, special grants 1.92 percent, and complementary grants are 1.50 percent. The DEA analysis suggests that the Bagmati and Gandaki Provinces are relatively efficient compared to Koshi, Madhesh, Lumbini, Karnali, and Sudurpashchim Provinces in producing the targeted outputs by utilizing the available inputs. The capacity assessment is essential for inefficient provinces so that they will be efficient in future.

Keywords: *Fiscal federalism, fiscal decentralization, fiscal transfer, revenue capacity, expenditure need, PIM-DEA, CRS, Input-oriented.*

1. Background

There is a multi-order structure in a federal form of government with all orders of government will have some exclusive as well as concurrent or shared decision-making power.³ Fiscal decentralization is a process of devolution of budgetary responsibilities to lower levels of government. Fiscal decentralization enhances or improves efficiency of government and promotes economic development⁴. Fiscal decentralization allows sub-national government more independent in decision-making (Vaillancourt and Bird, 1998). However, the researchers feel difficulties while measuring the efficiency of fiscal

¹ This paper is prepared for National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC), August 2024, Kathmandu.

² Dr. Lamichhane was the Executive Secretary General of former ADDCN and Fiscal Decentralization Specialist in LGCDP II. He got PhD. from Tribhuvan University, Nepal on 'Local Governance, Financial Resources and Service delivery in Nepal'.

³ Boadway, R. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-order Governance*. Cambridge.

⁴ Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46, 237-243.

decentralization (Bird, 2000). Nevertheless, several studies about the effect of fiscal decentralization on economic growth in both conventional theoretical and recent empirical studies are found in economics⁵.

In federal countries, in addition to the national government, structurally, there are intermediate governments such as states, provinces, cantons, landers, prefectures, and so forth, municipal governments, and governing bodies with relatively narrow responsibilities. However, in some cases, explicitly in federal countries, the different levels of government have autonomous responsibilities characteristically protected in the constitution. In other cases, sub-national governments are the creatures of the national government and heavily dependent on their responsivity and authority. Nonetheless the political and constitutional definition of the nation, subnational governments are nearly never financially self-sufficient⁶.

While designing grant formula, the principle of equity, benefit-cost spillovers, allocative efficiency within government, autonomy, certainty in planning, ease of administration, transparency, neutrality toward grantsmanship, consistency with federal and state objectives, equalization, and so on, need to be considered and given adequate attention by the responsible authority. Intergovernmental fiscal transfers are needed to fill the fiscal gap among various levels of government. When the revenues and expenditures of various levels of government within a federation are unequal, then a vertical imbalance occurs. Whereas, a horizontal imbalance takes place when the fiscal capacities of various subnational governments of the same level differ. These imbalances need to be addressed through a variety of transfer and borrowing mechanisms enabling various levels of government to perform their allotted tasks within a national policy framework. The vertical fiscal gap is created by the expenditure and revenue assignments. At the same time, if the sub-national governments do not have the same capabilities in terms of raising funds from their tax bases to provide public services, there will be a horizontal fiscal imbalance⁷.

2. Review of literature

Some relevant legal documents, books, annual reports, budgets, and research papers have been reviewed as a reference for the study which is as follows.

2.1 Subnational government in Nepal

Nepal is a constitutionally federal country with seven provinces, 753 local governments (460 rural municipalities/Gaunpalikas and 293 urban municipalities including six metropolitan cities, 11 sub-metropolitan cities, and 276 municipalities), and 77 district coordination committees (DDCs). According to Article 60 (4) of the Constitution of Nepal⁸,

⁵ Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108.

⁶ Boadway, R. W., & Shah, A. (Eds.). (2007). Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. World Bank Publications.

⁷ <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557755117/ch014.xml>

⁸ The Government of Nepal (2015). The Constitution of Nepal.

the Government of Nepal (Federal/National Government) shall, based on the need for expenditure and revenue capacity, distribute fiscal equalization grants to the State and Local levels. Similarly, the sub-section (5) of the same article explains that each State shall, by the state law, distribute fiscal equalization grants out of the grants received from the Government of Nepal and revenues collected from its sources, based on the need for expenditure and revenue capacity of its subordinate Local level. Revenue capacity is the ability of subnational governments to obtain resources for public purposes by utilizing their revenue rights.

2.2 Legal framework related to intergovernmental fiscal transfers

There are some legal foundations to strengthen intergovernmental fiscal transfer system in Nepal. The Constitution of Nepal has spelled out the roles and responsibilities of different levels of government units. It has also explicitly provisioned the fiscal power of each level of government. There is an important federal law that is the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) Act, 2074. It has mentioned the institutional arrangement with roles and responsibilities of the NNRFC along with the principles of fiscal federalism as per the constitutional provisions. It has given a key role to the NNRFC in strengthening fiscal decentralization and intergovernmental fiscal transfers system in Nepal. The parliament has formulated the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2074 (IGFA Act, 2017) which aims at implementing intergovernmental fiscal transfers among the three levels of government. The IGFA Act has made clear provisioning of the process related to the transfer of grants, revenue-sharing, borrowing, budget management, public expenditure, and financial discipline for all three levels of government. Moreover, there is also a federal law related to the Federal, Provincial, and Local Government (Coordination and Inter-relation) Act, 2077. It has focused on the strong and pragmatic coordination among the three levels of government to effectively implement the constitutional provisions.

The federal parliament has passed the Finance Procedure and Fiscal Responsibility Act, 2076 (FPFR Act, 2019). This Act is prepared to make the financial management system more accountable, transparent, and result-oriented. It has prescribed the standards and guidelines for the management and operation of the Federal Consolidated Fund and other government funds. It has explicitly explained the process of budget formulation, disbursement, expenditure, accounting and reporting of financial transactions, internal controls, and audits of the public fund. The Local Government Operations Act, 2074 (LGOA, 2017) has visibly detailed the constitutional functions (both exclusive and concurrent power in schedule eight and nine of the constitution respectively) of local governments and provides a mechanism for their operations. National Assembly Federalism Implementation Study and Monitoring Parliamentary Special Committee's study report is also a landmark in implementing the inter-governmental fiscal transfer system in Nepal.

2.3 Institutional arrangements for intergovernmental fiscal transfer

The institutional arrangement is a very important feature for the intergovernmental

fiscal transfer of subnational finance in both unitary and federal countries. There are various models for designing intergovernmental fiscal transfers in the world. According to Anwar Shah,⁹ one model is the central/national government agency model. Under this model, the responsibility for the design of intergovernmental fiscal transfers is with the Office of the President in Kyrgyz Republic; Ministry of Finance in China, Italy, Netherlands, Poland, Switzerland, and Ukraine; Ministry of Local Government in Ghana and Zambia; Planning Commission in India (for plan and capital grant); and Ministry of Public Administration in Japan. There is a national legislative model in Brazil (the Senate is responsible). There is an intergovernmental forum model in Canada (Fiscal Arrangement Committee); Germany (Financial Planning Council); Indonesia (Regional Autonomy Advisory Board); Nigeria (Revenue Mobilization, Allocation and Fiscal Commission); and Pakistan (National Finance Commission). There is also another independent agency (grand commission model) in some countries like Australia (Commonwealth Grant Commission); South Africa (Fiscal and Financial Commission); India (Finance Commission); and Uganda (Local Government Finance Commission).

The Constitution of Nepal has also the provision of institutional arrangement for intergovernmental fiscal transfers. According to the Constitution of Nepal, there is a provision for an independent agency known as the National Natural Resources and Fiscal Commission. This commission is responsible for determining a detailed basis and modality of distribution of revenues between Federal, State, and Local Governments out of the Federal Consolidated Fund as provided by the Constitution and laws. This body makes recommendations about equalization grants to be provided to the State and Local Governments out of the Federal Consolidated Fund, conducting study and research work and preparing parameters as to conditional grants to be provided to the State and Local Governments. While doing so, it needs to follow national policies and programs, norms/standards and situation of infrastructures, determines a detailed basis and modality for the distribution of revenues between the State and Local Governments out of the State Consolidated Fund, and recommends measures to meet expenditures of the Federal, State and Local Governments, and to reform revenue collection.

The National Natural Resources and Fiscal Commission is responsible for recommending bases of conditional grants to be transferred from federal consolidated funds to province and local governments, and from province to local governments. However, as per the Procedure of Special and Complementary Grant (3rd amendment), 2077, the National Planning Commission (NPC) is responsible for special and complementary grants. According to the Procedure, there is a Project/Program selection committee under the chairpersonship of the honorable member designated by the Vice-Chairperson of NPC including joint secretaries from the Office of the Prime Minister and Council of Ministers and other related

⁹ Boadway, R. W., & Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. World Bank Publications.

ministries¹⁰.

2.4 Fiscal Transfer to Provinces and Local Government

According to the Constitution of Nepal, the Government of Nepal provides verities of grants to provinces and Local Governments in the name of intergovernmental fiscal transfer to address the vertical imbalances. Similarly, the Provincial Governments also provide the same grants to Local Governments to bridge the fiscal gap. Of the total budget of the Government of Nepal, the total allocation for seven provinces (the six-year average) is only 6.91 percent. Similarly, of the total allocation for seven provinces, in six years' average, 52.36 percent of equalization grants, 41.57 percent of conditional grants, special grants 2.48 percent, and 3.58 percent of complementary grants have been transferred. The Government of Nepal started to provide special grants and complementary grants to Provinces from fiscal year 2077/78 (Table 1).

Table 1: Budget allocation from the federal consolidated fund to Provinces (Amount to 10 million)

FYs	Total Budget of GoN	Total Allocation for Provinces		Conditional Grant		Equalization Grant		Special Grant		Complementary Grant		Total %
		NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	
2075/76	131516	11343	8.62	6313	55.66	5030	44.34	0.00	0.00	0.00	0.00	100
2076/77	153296	9984	6.51	4454	44.61	5530	55.39	0.00	0.00	0.00	0.00	100
2077/78	147464	9987	6.77	3636	36.41	5519	55.26	313.00	3.13	519.00	5.20	100
2078/79	163283	10370	6.35	3587	34.59	5796	55.89	415.00	4.00	572.00	5.52	100
2079/80	179383	12946	7.22	5717	44.16	6143	47.45	456.00	3.52	630.00	4.87	100
2080/81	175131	10506	6.00	3572	34.00	5867	55.84	445.00	4.24	622.00	5.92	100
Total/Average	950073	65136	6.91	27279	41.57	33885	52.36	1629	2.48	2343	3.58	100

Source: Government of Nepal, Ministry of Finance, Intergovernmental Fiscal Transfer (Provincial and Local Government) of various FYs.

Of the total budget of the Government of Nepal, the total allocation for 753 local governments (the six-year average) is only 16.25 percent. Similarly, of the total allocation, in six years average, 36.07 percent of equalization grants, 60.51 percent of conditional

¹⁰ Government of Nepal, Ministry of Finance (2075). Procedure related to Special Grant and Complementary Grant, retrieved from https://mofaga.gov.np/uploads/notices/2018-12/Scan1_3.PDF

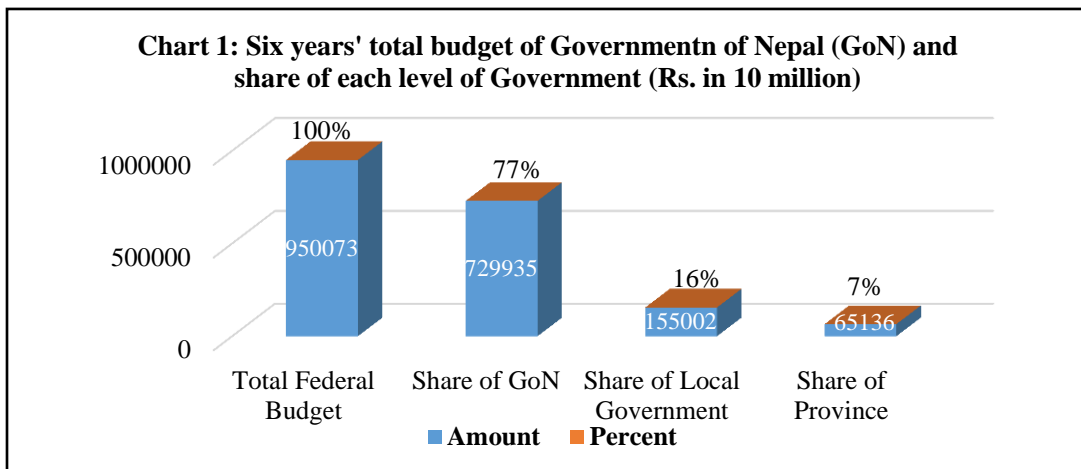
grants, special grants 1.92 percent, and 1.50 percent of complementary grants have been transferred. The Government of Nepal started to provide special grants and complementary grants to local government from fiscal year 2077/78 (Table 2).

Table 2: Budget allocation from the federal consolidated fund to Local Governments (Amount to 10 million)

FYs	Total Budget of GoN	Total Allocation for LGs		Conditional Grant		Equalization Grant		Special Grant		Complementary Grant		Total %
		NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	NRs.	%	
2075/76	131516	19505	14.83	10984	56.31	8521	43.69	0	0.00	0	0.00	100
2076/77	153296	21382	13.95	12387	57.93	8995	42.07	0	0.00	0	0.00	100
2077/78	147464	26275	17.82	16109	61.31	9005	34.27	683	2.60	478	1.82	100
2078/79	163283	28301	17.33	17350	61.31	9456	33.41	831	2.94	664	2.35	100
2079/80	179383	30037	16.74	18373	61.17	10023	33.37	914	3.04	727	2.42	100
2080/81	175131	29502	16.85	19189	65.04	8735	29.61	873	2.96	705	2.39	100
Total/Average	950073	155002	16.25	94392	60.51	54735	36.07	3301	1.92	2574	1.50	100

Source: Government of Nepal, Ministry of Finance, Intergovernmental Fiscal Transfer (Province and Local Government) of various FYs.

Chart 1 below shows that of the total federal budget (total of six fiscal years) seven percent has been allocated to Provinces and 16 percent to Local Governments i.e. rural municipalities and municipalities. The remaining 77 percent federal budget has been allocated to the Government of Nepal.



Basis of equalization grant allocation

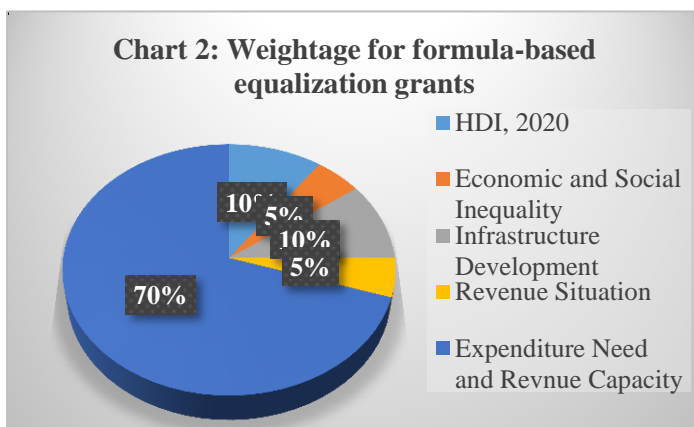
(a) Minimum equalization grant

Of the total amount set aside for equalization grants, 25 percent is allocated for minimum grants for provinces. Of the total amount of equalization grants of local government, 30.32 percent is set aside for minimum grants. The basis for allocating minimum grants to provinces under equalization grants has been set as 50 percent weighted for the population and 50 percent for the geographic area (land). However, for local government, the major basis for allocating the minimum grants is only population. The population is classified as (i) local government having a population less than ten thousand gets Rs. 27.5 million, (ii) local government having a population ten thousand or more than that but less than two hundred thousand (each ten thousand population gets an additional Rs. 2.5 million grants), and (iii) local governments with a population equal to two hundred thousand or more, will receive Rs. 700 million grants in total. In this way, the population is classified into 21 categories from below ten thousand to equal to two hundred thousand and above for minimum equalization grants to local governments¹¹.

¹¹ https://nnrfc.gov.np/uploads/fivesectors/2024-04-15/fiscal_equalization_grant_081_82_NNRF1.pdf (Table 3 p.6)

(b) Formula based equalization grants

For the recommendation of formula-based equalization grants, the NNRFC has taken the following indicators as a key basis. For Provinces and LGs, the NNRFC has taken the data



of HDI, 2020 as a key indicator and given 10 percent weight for formula-based grant allocation. Though the HDI Report 2020 did not cover the LG level indicator, the NNRFC has developed the local-level indicative HDI index based on the provincial-level, rural, urban, and geographical level data. Another indicator is economic and social inequality.

Based on the NNRFC's study data, this indicator is developed and given a weight of 5 percent. Similarly, infrastructure development is another indicator and it has given ten percent weightage. Assuming ten percent as 100 percent, 60 percent weightage is given for road access, ten percent for electricity access, ten percent for IT access, ten percent for drinking water access/facility, and ten percent for availability of toilet facility. The NNRFC has made a provision of five percent weightage for the revenue situation indicator of the Province and Local Government. Because of the data gap, equal weightage has been given to all provinces, and Local Governments under the revenue situation indicator. Finally, the heaviest 70 percent weightage is given to the indicator related to expenditure need, and revenue capacity of both Provinces and LGs (Chart 2).

(c) Performance-based equalization grants

Of the total basket fund of the equalization grants from federal to province and local government and province to local government (LGs), four percent is set aside for performance-based grants to both Provinces and LGs. To assess the performance of the Provinces, the NNRFC has developed various 11 indicators. Likewise, there are 17 indicators to appraise the performance of the local government in Nepal. Besides this, the Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) conducts Local Government Institutional Capacity Self-Assessment (LISA)¹², and, Fiduciary Risk Assessment (FRA)¹³.

(d) Recommendation for equalization grants

The NNRFC has recommended minimum equalization grants of 65 million to each LG of the total equalization grants including minimum, and formula-based for the fiscal year

¹² <https://lisa.mofaga.gov.np/home>

¹³ <https://fra.mofaga.gov.np/status>

2081/82. The NNRF has made special provisions to maintain minimum level of equalization grants to LGs. For the LGs that are not able to get 65 million grants through minimum, formula, and performance-based processes, some amount has been managed by reducing the 16 percent grant of metropolitan cities (Ref). The NNRF has recommended NPR. 60 billion for provinces and 88 billion for local governments as equalization grants in the fiscal year 2081/82¹⁴.

3. Methodologies

The Data Envelopment Analysis (DEA) tool is used to assess the relative efficiency of provinces. The efficiency measure used in DEA is the ratio of total outputs to total inputs¹⁵. The formula for measuring relative efficiency is as follows:

$$\text{Relative Efficiency} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}$$

The performance of decision-making units (DMUs) is assessed in DEA using efficiency. The efficiencies estimated are relative to the best-performing DMU. The best-performing DMU has been assigned an efficiency score of unity or 100 percent, and the performance of other DMUs varies between 0 and 100 percent relative to the best performance.

The mathematical model is as follows¹⁶:

$$\text{Max } h_o = \frac{\sum_r u_r y_{rj_0}}{\sum_i v_i x_{ij_0}} \quad (1)$$

Subject to:

$$\frac{\sum_r u_r y_{rj}}{\sum_i v_i x_{ij}} \leq 1 \quad j = (1, 2, \dots, n) \quad (2)$$

Where y_{rj} and x_{ij} represent the amount of output 'r' and input 'i' of unit/DMU j respectively. The variables of the problem are u_r and v_i (weights) and 'n' is the number of DMUs. The solution to this problem yields a value of h_o (efficiency score) between 0 and 1, which is a measurement of the relative efficiency of unit j_0 . If $h_o = 1$, then the unit j_0 is more efficient than other units and if h_o is less than 1, other units are more efficient than j_0 .

3.1 Model

Data Envelopment Analysis with Performance Improvement Management Software

¹⁴ https://nnrfc.gov.np/uploads/fivesectors/2024-04-15/fiscal_equalization_grant_081_82_NNRF1.pdf (Table 3 p.6)

¹⁵ Ramanathan, R. (2003). An introduction to data envelopment analysis: A tool for performance measurement. New Delhi, Sage Publication

¹⁶ Benito, B., Bastida, F., & García, J. A. (2010). The determinants of efficiency in municipal governments. Applied Economics, 42, 515-528

(PIM-DEA) is used which is a method to compare homogeneous operating units. Moreover, the DEA model generally compares only those DMUs that hold similar uniqueness for a more accurate measurement of performance (Ramanathan, 2003). The seven provinces of Nepal are considered a homogeneous unit for this study. In an output-oriented model, an inefficient unit is made efficient through the proportional increase of its outputs, while the input proportions remain unchanged.

DEA is a method to compare homogenous operating units such as schools, hospitals, banks, universities, local governments, provincial governments, etc. It makes it possible to compare the operating units based on the levels of outputs they secure relative to their input levels. To compare the relative efficiency of provinces, the input-oriented constant returns to scale (CRS) model is used. The input-oriented model minimizes the inputs for a desired level of output to be achieved whereas the output-oriented model maximizes the outputs while input is kept at a constant level.

3.2 Variables and Data Source

To compare the relative efficiency of the seven provinces, one input variable i.e. six years' average of total grants including equalization, conditional, special, and complementary from FY 2075/76 to 2080/81, and three output variables such as the Human Development Index (HDI), Gross National Income (GNI) and Educational Index are used. Data on output variables are retrieved from Nepal Human Development Report, 2020, and data on input variables are obtained from the webpage of the Ministry of Finance, Government of Nepal.

3.3 Limitations

There might be a significant contribution of federal direct investment/expenditure on HDI, GNI, and educational index. Moreover, the investment/expenditure of local governments would be a decisive input in achieving set outputs. However, these factors have not been considered in this analysis. Similarly, the contribution of the own source revenue of the respective province is also not included as an input variable. Only the total grants transferred by the federal government (The Government of Nepal) have been used as a key input variable to measure the efficiency of the seven provinces. The change of efficiency over time is important to assess whether there have been increases/decreases in efficiency scores of each year which is not addressed in this study because of the year-wise data lack of HDI, GNI, and Educational Index. Because of the absence of the latest data on the HDI, GNI, and Educational Index, data from the UNDP Report, 2020 are used as proxy output variables.

3.4 Data used

The data presented in Table 3 are used to analyze relative efficiency of seven provinces of Nepal.

Table 3: Statistics of inputs and output variables (Amount to 10 million)

SN	Provinces	Total Average Grants NPR.	HDI 2020	Education Index	GNI Index
1	Koshi	1695	0.580	0.508	0.480
2	Madhesh	1505	0.510	0.414	0.426
3	Bagmati	1623	0.661	0.603	0.598
4	Gandaki	1371	0.618	0.580	0.496
5	Lumbini	1590	0.563	0.517	0.459
6	Karnali	1613	0.538	0.521	0.414
7	Sudurpaschim	1459	0.547	0.53	0.434

Source: Government of Nepal, Ministry of Finance, Intergovernmental fiscal transfers (Province and Local government) of various fiscal years

The simple statistics of input and output variables are presented in Table 4 below. It shows the value of the mean, sum, standard deviation (Std. Dev.), variance, minimum, maximum, and range of the variables (Table 4).

Table 4: Statistics of inputs and output variables (Amount to 10 million)

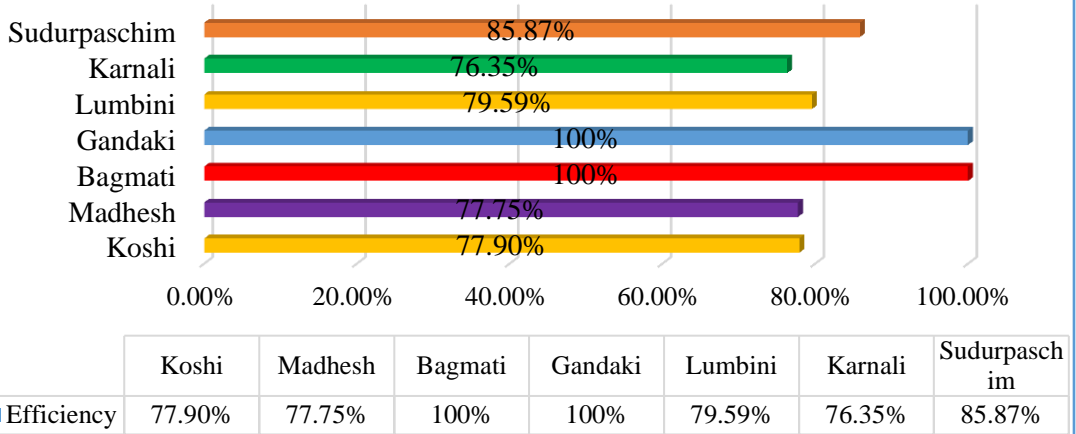
Index	Mean	Sum	Std. Dev.	Variance	Minimum	Maximum	Range
Total Grants	1550.86	10856	111.25	12377.48	1371	1695	324
HDI 2020	0.57	4.02	0.05	0	0.51	0.66	0.15
GNI Index	0.47	3.31	0.06	0	0.41	0.6	0.18
Education Index	0.52	3.67	0.06	0	0.41	0.6	0.19

Source: Calculated by author using PIM-DEA Software

3.5 Findings

From the results of the efficiency summary, with the available inputs total allocation of equalization, conditional, special, and complementary grant, Bagmati and Gandaki Provinces are found 100 percent efficient whereas Koshi (77.90%), Madhesh (77.75%), Lumbini (79.59%), Karnali (76.35%), and Sudurpaschmi (85.87%) are found to be relatively inefficient in producing output on the level of output produced by the efficient provinces. However, there are so many other causes for being inefficient. The result indicates that the inefficient provinces are not able to utilize equalization grants properly in the social (education, health) and economic (GNI per capita) sectors (Chart 3).

Chart 3: Efficiency Plots of Seven Provinces



The summary of the target shows the predicted value of the DMUs to be efficient. Targets of input and output variables are presented in Table 5. The data shows that the total average allocation of grants needs to be reduced/minimized by 22.1 percent, 22.3 percent, 20.4 percent, 23.7 percent, and 14.1 percent of Koshi, Madhesh, Lumbini, Karnali, and Sudurpaschim Provinces respectively to be efficient compared to efficient Provinces. There should have been 0.56 HDI of Karnali and Sudurpaschim Provinces with the available inputs to be efficient. Moreover, for Koshi, Madhesh, and Lumbini Provinces' educational index should have been 0.54, 0.47, and 0.53, and the GNI index should have been 0.45 for Karnali and Sudurpaschim provinces to be efficient. In other words, the educational index should have been maximized by 6.42 percent, 14.58 percent, and 1.85 percent respectively of Koshi, Madhesh, and Lumbini Province (Table 5).

Table 5: Targets of selected variables (Amount to 10 million)

Provinces	Input Variable			Output Variables								
	Average Total Grants Allocated			HDI 2020			Education Index			GNI Index		
	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)
Koshi	1695	1320	-22.1	0.58	0.58	0	0.51	0.54	6.42	0.48	0.48	0
Madhesh	1505	1170	-22.3	0.51	0.51	0	0.41	0.47	14.58	0.43	0.43	0
Bagmati	1623	1623	0.0	0.66	0.66	0	0.6	0.6	0	0.6	0.6	0
Gandaki	1371	1371	0.0	0.62	0.62	0	0.58	0.58	0	0.5	0.5	0
Lumbini	1590	1266	-20.4	0.56	0.56	0	0.52	0.53	1.85	0.46	0.46	0

Provinces	Input Variable			Output Variables								
	Average Total Grants Allocated			HDI 2020			Education Index			GNI Index		
	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)	Value	Target	Gain (%)
Karnali	1613	1232	-23.7	0.54	0.56	3.18	0.52	0.52	0	0.41	0.45	7.62
Sudurpaschim	1459	1253	-14.1	0.55	0.56	3.24	0.53	0.53	0	0.43	0.45	4.43

Note: Average total grants of six fiscal years of each Province are used as the input variable; the value 'zero' means neither gain nor loss.

Source: Calculated by the author using PIM-DEA Software, Ver 3.2

3.6 Conclusion

In conclusion, to comply with the provision of the Constitution of Nepal, the Government of Nepal needs to carry out an in-depth study on revenue capacity and expenditure needs of all seven Provinces and 753 local governments periodically. At the same time, the study report needs to be linked with the equalization grants. Expenditure need and revenue capacity are different things, so both indicators need to be treated separately not having combined into one indicator. Moreover, tax effort is also a very important indicator for equalization grants. It helps subnational governments to put sufficient efforts into maximizing its own source revenue (OSR) having utilized revenue power. Otherwise, there will be a possibility that the sub-national governments will be fully dependent on federal grants.

Acharya (2021), also strongly recommends that the criteria and database of the NNRFC should be strengthened and its recommendations on fiscal transfers should be implemented properly. Fiscal transfers should be rationalized by increasing fiscal equalization grants reducing conditional grants and providing special grants to foster equitable development of provinces with lower socio-economic development indicators. The finding of this analysis is also the same to ensure the autonomy of the sub-national governments and the volume of equalization grants must be increased substantially. On the other hand, it would be better to give full responsibility to the NNRFC to decide on special and complementary grants as per the Constitution. Whereas, according to the procedure, NPC has been working on it. It is found that the results of the LISA and FRA assessment conducted by MoFAGA have not been linked with the formula-based or performance-based grant system in Nepal. Therefore, it should be better to have a direct link between LISA, FRA assessment, and the grant system. Moreover, both performance assessments appear similar. It seems like an overutilization of human and financial resources for almost the same work which is resulting in inefficient use of available resources.

Of the total federal budget, on an average of six fiscal years, seven, and 16 percent has been

allocated for provinces and local governments respectively. Of the total allocation for provinces, there is the highest share of equalization grants which is 52.36 percent, while, 41.57 percent, 3.58 percent, and 2.48 percent of conditional, complementary, and special grants have been allocated respectively. For local government, of the total allocated budget, there is the highest share of conditional grants which is 60.51 percent whereas the share of equalization grants in total grants is 36.07 percent, special grants 1.92 percent, and complementary grants are 1.50 percent. Relatively the Bagmati and Gandaki Provinces are found efficient compared to the Koshi, Madhesh, Lumbini, Karnali, and Sudurpashchim provinces in utilizing available resources received from the Government of Nepal as federal transfers. There might be many causes to be inefficient. However, some causes might be the absence of consideration to the price index of mountain and hill districts to address the expenditure needs of these inefficient provinces. Or, this is necessary to assess and revisit the formula of grant allocation prepared by the National Natural Resources of Fiscal Commission, and the expenditure capacity of the inefficient provinces' needs to be enhanced properly.

References:

- Acharya, M. R. (2021). Planning and Budgeting in the Provinces of Federal Nepal.
- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108.
- Benito, B., Bastida, F., & García, J. A. (2010). The determinants of efficiency in municipal governments. *Applied Economics*, 42, 515-528.
- Bird, R. M. (2000). *Intergovernmental fiscal relations: Universal principles, local applications*. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boadway, R. W., & Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. World Bank Publications.
- Boadway, R. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge.
- Government of Nepal (2074). Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, Kathmandu Nepal
- Government of Nepal (2074). Local Government Operations Act, Kathmandu Nepal
- Government of Nepal (2074). National Natural Resources and Fiscal Commission Act, Kathmandu Nepal
- Government of Nepal (2076). Finance Procedure and Fiscal Responsibility Act, Kathmandu Nepal
- Government of Nepal, Ministry of Finance (2075). Procedure related to Special Grant and Complementary Grant, retrieved from https://mofaga.gov.np/uploads/notices/2018-12/Scan1_3.PDF

- National Natural Resources and Fiscal Commission (2080), Recommendation for the Equalization Grants to be transferred from GoN to Province and Local Government for FY 2081/82
- National Natural Resources and Fiscal Commission (2080), Recommendation for the Conditional Grants to be transferred from GoN to Province and Local Government for FY 2081/82
- National Planning Commission (2077). Procedure related to Complementary Grant (3rd amendment)
- National Planning Commission (2077). Procedure related to Special Grant (3rd amendment)
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 46, 237-243.
- Ramanathan, R. (2003). An introduction to data envelopment analysis: A tool for performance measurement. New Delhi, Sage Publication.
- The Government of Nepal (2015). The Constitution of Nepal.
- The Government of Nepal, Ministry of Finance (2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080), Intergovernmental Fiscal Transfers (Local and Provinces).
- Vaillancourt, F., & Bird, R. M. (Eds.). (1998). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge University Press.

Webpage

- https://nnrfc.gov.np/uploads/fivesectors/2024-04-15/fiscal_equalization_grant_081_82_NNRFC1.pdf
- <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557755117/ch014.xml>
- https://www.google.com/search?q=how+to+create+output+orientaion+model+in+D+EA+PIM&oq=how+to+create+output+orientaion+model+in+DEA+PIM&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKKGKABMgkIAhAhGAoYoAEyCQgDECEYChigAdIBCjE3NDg5ajBqMTWoAgiwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8#fpstate=ive&vld=cid:b033cebc,vid:Y5hdT35341Q,st:0
- <https://lisa.mofaga.gov.np/home>
- <https://fra.mofaga.gov.np/status>

Governance, Economic Performance and Fiscal Federalism: Nepal's Experience - Gangaram Bhattarai¹

Abstract:

This paper attempts to observe the effects of fiscal federalism on governance and economic performance. Time series data of 21 years have been used from the World Bank (WB) and National Statistics Office (NSO) in order to draw the inference. Six world governance indicators (WGI) and economic performance are used as dependent variables and fiscal federalism is used as an independent variable to study the impact. This study finds significant relationship between WGI and fiscal federalism. However, it observes statistically insignificant relationship between Economic performance and Fiscal federalism.

Keywords: WGI, Fiscal federalism, Economic performance

Background

Fiscal federalism refers to the division of financial powers and responsibilities among different levels of government—federal, provincial, and local level. This aims to promote balanced regional development, ensure efficient delivery of public services, and empower local governments. At the same time, it aims to increase governance and economic performance as well. (OECD, 2023) Delegating authority to sub-national governments helps understand the local issues, unique economic and social circumstances which further helps in formulating policies accordingly.

Nepal is in the infant stage of implementing Fiscal federalism. After adopting federal set up as envisioned in the Constitution of Nepal 2015, fiscal federalism is being experienced. It has clearly delineated the powers and responsibilities among federal, provincial, and local governments in the Constitution's Schedules 5, 6, 7, 8, and 9. (GON, 2015). The constitution has allocated specific powers to each level of government, including taxation, expenditure responsibilities, and revenue sharing. The federal government retains major revenue sources such as income tax, VAT, customs duties, excise duties, and foreign aid. Provincial government has the power to levy taxes on matters such as vehicle registration, entertainment, and natural resources within their jurisdictions. Similarly, local government can collect taxes on property, land, house rent, and local services. They also have the right to receive grants and revenue shares from the federal and provincial governments. The federal government shares a portion of its revenue with provincial and local governments. This includes taxes like VAT and excise duties. Equalization grants is provided to provincial and local governments to reduce disparities and ensure a minimum standard of public services across the country. Similarly, conditional grants are given for specific

¹ Director, National Statistics Office

purposes or projects, with conditions set by the federal or provincial governments. The unconditional grants are allocated to sub-national governments with no strings attached, allowing them to use the funds according to their own priorities. Each level of government in Nepal has the authority to prepare and implement its own budget (IIDS, 2020). However, there is a need for coordination to ensure that national priorities and fiscal discipline are maintained. The National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) plays a key role in recommending the distribution of revenues, grants, and resources among different levels of government.

Economic performance and governance are directly associated with the fiscal decentralization. Economic interventions and regulations from the sub-national government level often accelerate economic activities and improve economic performance. The subnational governments have the idea of the potential activities and main pocket areas of activities. They understand local issues, have the capacity to diagnose problems and mitigate those issues. At the same time, governance can highly be influenced by the fiscal federalism. It is the framework of rules, practices, and processes by which an organization or society is directed and controlled. It is also the decision-making process of the government. The governance status of all economies of the globe is being measured by the World Bank (WB). It estimates and compute the rank percentile of the countries for the global comparison. Along with this, one can gain insights into how the decentralization impacts overall governance quality by analyzing the Worldwide Governance Indicators (WGI). The WGIs comprise of six different indicators including corruption control, voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, rule of law and regulatory quality. Countries with strong fiscal federalism often score higher rank on these governance indicators, though much depends on how fiscal power is managed and balanced. Though the WGIs are the comprehensive set of measures that assess governance quality in various countries across the globe, country specific relationship also can be seen with the help of those indicators.

It is nearly a decade since fiscal federalism is being experienced in Nepal. Several initiatives have already been taken to implement constitutional provisions and provincial laws. In this regard, it is wise to observe its impact on governance and economic performance.

Methodology and Results:

The main objective of the paper is to observe the change in the governance and economic performance after the adoption of fiscal federalism in Nepal. Twenty-one years of time series have been constructed for the intended variables under study.

Variables and data sources:

This paper uses eight variables. Six variables comprise of the World Governance Indicators (WGI) and the rest two are economic performance and fiscal federalism. The

governance score is a standardized value ranging from approximately -2.5 to +2.5. A score close to +2.5 indicates strong governance in that dimension, while a score close to -2.5 indicates weak governance. High scores reflect strong governance, effective institutions, and positive outcomes in the specific dimension **being measures** (WB, 2023). On the contrary, low scores indicate challenges in governance, such as inefficiency, instability, or corruption. Similarly, it has used percentile rank ranging from 0-100 in order to compare global governance. Short description of the variables used in the study is discussed hereunder:

Voice and Accountability: This measures the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media.

Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: This indicator assesses the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including politically motivated violence and terrorism.

Government Effectiveness: This reflects the quality of public services, the capacity of the civil service and its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.

Regulatory Quality: This measures the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.

Rule of Law: This indicator measures the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, particularly the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.

Control of Corruption: This measures the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as the extent to which the state is captured by elites and private interests.

Economic performance: This measures the growth of the economy in quantitative terms. GDP growth rate at real terms is used as a proxy variable to represent the economic performance in this study.

Fiscal Federalism: Dummy variable is created for the period before and after implementation of fiscal federalism. "0" is used to denote the years before implementing fiscal federalism and "1" for the period after implementing Fiscal federalism in Nepal.

Table 1. Description of the variables

S.N.	Variables	Description	Ranges	Data sources
1	FF	Independent	“0” and “1”	Dummy variable
2	EP	Dependent	In percent (%)	National Statistics Office
3	VA	Dependent	-2.5 to +2.5	World Bank
4	PS/AV	Dependent	-2.5 to +2.5	World Bank
5	GE	Dependent	-2.5 to +2.5	World Bank
6	RQ	Dependent	-2.5 to +2.5	World Bank
7	RL	Dependent	-2.5 to +2.5	World Bank

Model specification:

The model specified is as follows:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + \varepsilon$$

Where,

y_i is the dependable variable which takes the value of six different World Governance Indicators (WGI) i.e. control of corruption (CC), government effectiveness (GE), regulatory quality (RQ), rule of law (RL), political stability and absence of violence (PS/AV) and voice and accountability (VA) along with economic performance (EG).

Similarly, x_i is the dependent variable representing fiscal federalism (FF).

Table 2. Estimates of WGI and Economic growth before and after fiscal federalism

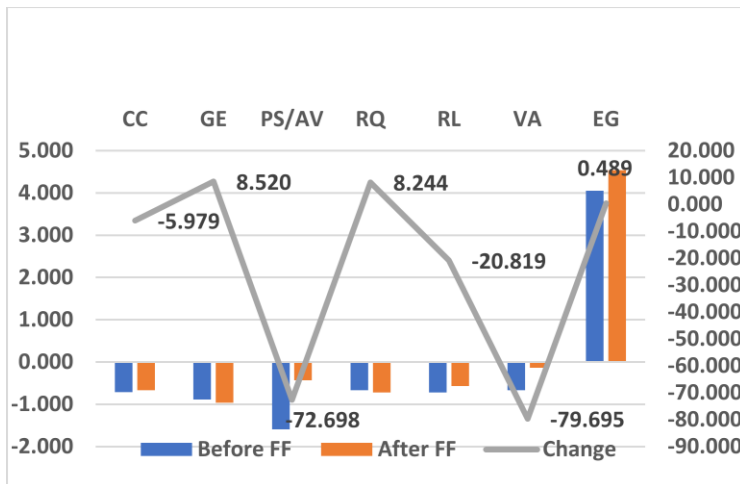
	Before FF	After FF	Change (in %)
CC	-0.710	-0.667	-5.979
GE	-0.884	-0.960	8.520
PS/AV	-1.595	-0.435	-72.698
RQ	-0.669	-0.724	8.244
RL	-0.722	-0.571	-20.819
VA	-0.667	-0.135	-79.695
EP	4.049	4.539	0.489

Source: World bank database, National Statistics office

²³This table shows the status of governance before and after fiscal federalism. Significant and notable change can be observed in the PS/AV and VA.

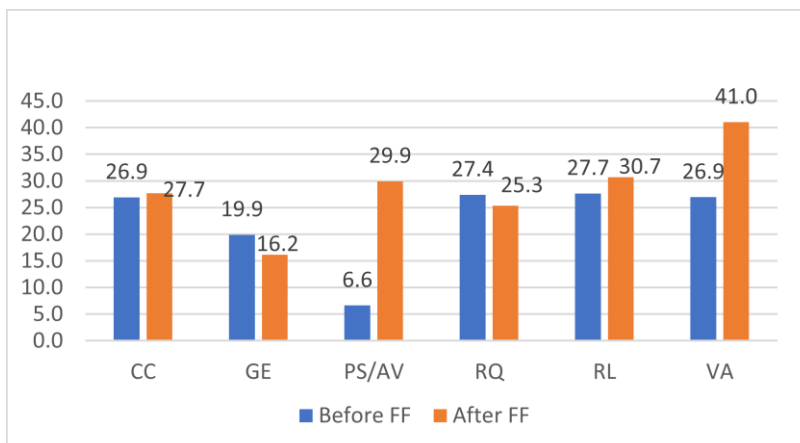
² World Development Indicators | DataBank (worldbank.org)

³ National Statistics Office (nsonpal.gov.np)



Source: World bank database, National Statistics office

some extent. The most significant positive impact can be seen in the political stability and absence of violence and voice and accountability after the adoption of fiscal federalism. Similarly, government effectiveness and regulatory quality is found to have decreased.



The percentile rank is to be compared worldwide. As depicted by the diagram, the significant and visible change in the rank can be seen in the PS/AV followed by VA and RL. The position in the GE and RQ has been degraded. However, slight uplift can be seen in the control of corruption indicators and rule of law.

Figure 1. Status of WGI and economic growth before and after fiscal federalism

The estimates of the WGI for governance indicates that there are mixed forms of results for the indicators. Control of corruption has decreased after Nepal accommodated fiscal federalism to

Figure 2. Percentile rank of WGI

Among all the indicators significant shift can be seen in the political stability and absence of violence and voice and accountability.

The percentile

Out of seven models mentioned in the Table 3, model 2, 3, 5, and 6 is found to have significant relationship. Model 2 shows that the government effectiveness has decreased by 0.117 points after fiscal federalism. Similarly, Political stability has improved by 1.135 points after adoption of fiscal federalism. Similarly, Rule of law and voice and

Table 3. Main results

	(1) CC	(2) GE	(3) PS/AV	(4) RQ	(5) RL	(6) VA	(7) EP
FF	0.0586 (0.0529)	-0.117* (0.0456)	1.135*** (0.165)	-0.0811 (0.0537)	0.137* (0.0588)	0.516*** (0.100)	0.360 (1.161)
Constant	-0.718*** (0.0326)	-0.865*** (0.0282)	-1.640*** (0.102)	-0.657*** (0.0332)	-0.724*** (0.0363)	-0.687*** (0.0618)	4.108*** (0.717)
<i>N</i>	21	21	21	21	21	21	21
<i>R</i> ²	0.061	0.256	0.714	0.107	0.223	0.583	0.005

Standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

accountability has also gone up by 0.137 and 0.516 points after fiscal federalism. However, these studies do not find significant relationship of control of corruption and economic performance with fiscal federalism in Nepal.

Conclusion and way forward:

Fiscal federalism creates positive impact on the governance if it is implemented effectively and efficiently. The intention is to keep the economy on the right track by balanced regional development and increasing public service delivery. More specifically, government effectiveness, rule of law, regulatory quality are expected to have increased by delineating power to the sub national governments. Effective fiscal federalism can contribute to political stability by giving provinces more control over their finances and policies, thus reducing tensions and potential conflicts. Conversely, if fiscal disparities are too wide or mismanaged, it can lead to instability. At the same time, voice and accountability is expected to have strengthened.

Out of the six governance indicators, the result concluded that the government effectiveness has regressed after the adoption of fiscal federalism. Similarly, the state of rule of law, political stability, voice and accountability have significantly and notably improved. However, the data couldn't generate significant relations between control of corruption and regulatory quality with the fiscal federalism. Similar inference is drawn for the economic performance. It does not find statistically significant relations after the adoption of fiscal independence. Shock felt due to the massive earthquake in 2015 and COVID-19 pandemic might have restricted the significance improvement. However, several initiatives have been taken to accelerate the economic activities from the sub national governments levels.

Despite observed and unobserved limitations, the way forward from the outcomes is the effective and efficient implementation of the fiscal federalism. Understanding of the local issues, coordination between federal and sub-national governments, tailoring the regulations to their unique economic and social circumstances, decentralization of the fiscal power could improve governance and economic performance.

Limitations:

This study is not entirely free from the limitations. There was a huge shock on the economy due to massive earthquake of 2015 when the fiscal federalism came into effect. In the meantime, the world suffered from the COVID-19 pandemic shock which distorted the governance pattern and economic performance worldwide. Nepal also suffered a bit from the pandemic. Along with this, the short time series data of 21 years and the proxy variables used for the economic performance and fiscal federalism are the major limitations of the study.

Bibliography

- GON. (2015). Constitution of Nepal 2015. Kathmandu.
- IIDS. (2020, 6 20). FISCAL FEDERALISM IN NEPAL: Revenue Potential of Provincial and Local Governments and Recommendations to Enhance Own-Source Revenue Generation.
- OECD. (2023, 6). The multi-level fiscal governance of ecological transition.
- WB. (2023, 9 29). The Worldwide Governance Indicators, 2023 Update.
- WB. (2023). World governance Indicators .

Components and Structure of Fiscal Federalism in Nepal - Gyan Mani Adhikari¹, Binod Joshi²

Concept

Fiscal federalism refers to the financial interactions and arrangements among various levels of government within a federal system. It encompasses the allocation of governmental functions and financial responsibilities among federal, state, and local authorities, providing a crucial framework for understanding how public services are financed and administered across these layers of governance. This concept is vital for comprehending the intricate mechanisms that support effective public service delivery.

A key aspect of fiscal federalism is its ability to balance the necessity for a cohesive national policy with the advantages of localized decision-making and resource allocation. In this framework, multiple levels of government engage in public sector activities, with most countries implementing some form of fiscal federalism—typically organizing their public sectors into local, provincial (or regional/state), and national governments. The configuration of fiscal federalism differs from one country to another; for instance, in France, the central government exercises significant budgetary and administrative control, while in others, including Brazil, India, and the United States, state governments wield considerable authority and play a major role in public sector activities. Legal frameworks and historical context profoundly influence the specific patterns of fiscal federalism in each country.

As a pivotal element of federalism and public finance, fiscal federalism addresses the financial relationships among different tiers of government, applying fundamental principles of federalism to intergovernmental interactions. This approach emphasizes the importance of cooperation, coordination, and competition as mechanisms to enhance citizen welfare. By decentralizing revenue sources and expenditure functions to lower levels of government, fiscal federalism seeks to optimize the responsiveness and efficiency of public service provision.

Decentralization has emerged as a prominent model worldwide for fortifying local governments, underpinned by compelling arguments about efficiency, accountability, manageability, and autonomy. This approach is particularly effective in safeguarding the rights and values of minority populations, bringing public services closer to the constituents, and affording those greater opportunities to engage in local policy decisions and activities. By bolstering legitimacy of local governments, fiscal federalism enhances the economic efficiency of intergovernmental competition, enabling diverse local governments to offer varied tax and public expenditure frameworks that align more closely with the preferences of their communities.

Oates (1999) offered a comprehensive overview of fiscal federalism, focusing on the

¹ Associate Professor, Central Department of Management, Tribhuvan University

² Executive Director, Centre for International Relations, Office of the Vice Chancellor

allocation of governmental functions, the concept of decentralization, and the balance between national policies and localized decision-making. His analysis provides valuable insights into the dynamics of intergovernmental fiscal relations and the effects of decentralization on public finance and policy. Oates' contributions are widely regarded as foundational in fiscal federalism.

COMPONENTS OF FISCAL FEDERALISM

Expenditure assignment, revenue assignment, intergovernmental fiscal transfer, and subnational borrowing are major components of fiscal federalism. While undertaking the role of different levels of government on these components, there is a common agreement among public finance practitioners that central governments should primarily be responsible for stabilization and distribution functions while both central and local governments should be responsible for allocation functions.

Expenditure Assignment

Expenditure assignment involves the allocation of responsibilities and expenditures among different levels of government. To ensure effective governance and accountability, expenditure assignments should align with service delivery objectives. Clear delineation of expenditure responsibilities is crucial to minimize overlap, duplication, and legal disputes.

A key factor in determining the optimal level of fiscal decentralization is the degree of autonomy granted to subnational governments in allocating their expenditures. Local governments are often considered the most efficient providers of public services due to their ability to internalize both benefits and costs within a specific geographic area.

An ideal decentralized system promotes public service provision that aligns with voters' preferences while incentivizing efficiency. However, a certain degree of central control is necessary to address national interests and manage spillover effects. Macroeconomic stabilization, maintenance of a common market, and redistribution policies are typically best handled at the federal level. Additionally, services that require a broader geographic scope for cost-effectiveness, such as public transportation, are often more efficiently provided by higher levels of government.

Revenue Assignment

Once the assignment of expenditure responsibility is determined, the second key question is: who gets what resources? The revenue assignment is often considered the second main pillar or building block of fiscal decentralization policy in the context of intergovernmental fiscal relations. Revenue assignment implies the assignment of the roles of different levels of government in revenue collection. The starting point is that the level of government that is responsible for the provision of a particular good or service should also be responsible for its funding and collecting the necessary revenue. Generally, the federal government collects most of the revenue, and sub-national governments collect less revenue. To accomplish the expenditure assignment, the subnational government should

also have its revenue mobilization capacity.

Inter-Governmental Fiscal Transfers

Inter-governmental fiscal transfers are the transfers of funds from one level of government to another. Since revenue assignment often does not provide regional and local governments with sufficient revenues to fund their expenditure functions, inter-governmental transfers are often necessary to assure revenue adequacy. Transfers are grants from one level of government to another to fund government activities. Inter-governmental transfer is one of the major components of public sector responsibilities in federations. In most cases, intergovernmental transfer takes place from a higher level to a lower level of government.

Revenue assignment may create two types of imbalances: Vertical imbalance and Horizontal imbalance. In vertical imbalance, there is inequality between levels of government. The federal government has more resources than the subnational government. In horizontal imbalance, there is inequality between local governments. Some governments have more resources than they need while others have inadequate resources. Inter-government fiscal transfer helps reduce such imbalances.

Sub-National Borrowing

In case of a budget deficit of the subnational government, they can borrow publicly. Borrowing at the sub-national level would be for capital expenditure only in the federal structure. Sub-national level-especially the province and local governments would be given the right to borrow, but only from within the country. International lending, if necessary to the sub-national level, would be allowed on condition of permission from the center in advance.

Besides, fiscal federalism also consists of the following components:

Economic Efficiency

Fiscal federalism is instrumental in promoting economic efficiency by allowing local governments to customize public services and tax structures according to the preferences and needs of their residents. This decentralization fosters competition and innovation, as governments at various levels strive to provide services more effectively. The principle of assigning responsibilities to the level of government best suited to manage them underpins this system, resulting in more tailored and responsive public services.

Equity and Redistribution

Mechanisms for promoting equity are integral to fiscal federalism, particularly in addressing regional disparities in wealth and public service quality. The federal government often plays a pivotal role in redistributing resources from wealthier to less affluent areas, thereby ensuring a more balanced national development. This redistribution helps mitigate disparities and fosters a more equitable allocation of resources across regions.

Legal and Institutional Frameworks

The effective operation of fiscal federalism is underpinned by robust legal and institutional frameworks that define powers, responsibilities, and interactions among various levels of government. These frameworks, which vary across countries, are crucial in determining the effectiveness of fiscal federalism. While local governments typically enjoy a degree of autonomy to address regional needs, they are simultaneously held accountable to their constituents for the management and expenditure of public funds. Fiscal federalism thus emphasizes the dual importance of autonomy and accountability for subnational governments in managing their finances and ensuring the efficient use of resources.

Structure of Fiscal Federalism in Nepal

Nepal's implementation of fiscal federalism has been relatively recent and has encountered significant challenges. Despite these complexities, the country's 2015 constitution has established a framework for sharing fiscal powers among the central, provincial, and local governments.

The constitution outlines specific expenditure responsibilities for each level of government. The central government is primarily responsible for national defense, central planning, foreign affairs, telecommunications, the federal civil service, and other national-level functions. Provincial governments oversee state police, state civil service, intra-state trade, and regional development initiatives. Local governments focus on local services, basic education and health, and infrastructure development.

The constitution also addresses revenue sharing and allocation. The federal government collects the majority of tax revenue, including customs duties, value-added tax, and corporate income tax. Provincial and local governments have their tax bases, including property taxes, land registration fees, and vehicle taxes.

To address disparities in resource mobilization, the constitution provides for various fiscal transfers. These provisions include fiscal equalization grants, conditional grants, complementary grants, and special grants. These transfers aim to ensure a more equitable distribution of resources among different levels of government and support the implementation of key development priorities.

While Nepal has made progress in implementing fiscal federalism, challenges remain in terms of revenue sharing, resource allocation, and intergovernmental coordination. Effective governance and policy implementation will be crucial for realizing the full potential of this system.

The practice of fiscal federalism has not been long in Nepal, and in practice, it has many complexities and problems. However, the constitution has provisions for the implementation of fiscal federalism. The Constitution of Nepal 2015 has provided the fiscal federalism model where the fiscal powers are shared among three tiers of government: central, province, and local.

According to the expenditure assignments, the roles of the central government are national defense, central police and national intelligence, central planning, foreign affairs, international treaties, telecommunications, federal civil service, water and natural resources, electricity transmission lines, central universities, and their standards and regulations, health policies and health services, international trade, civil aviation, national highways, citizenship, passport and visa, central statistics, intellectual property, criminal and civil laws, etc.

The roles of the provincial government as per the expenditure assignment are state police, state civil service, state statistics, intra-state trade, state highways, state universities, health services, state-level electricity and irrigation, use of forests and water, and environment within a state, agriculture, and livestock development, industrialization, and business in the province, etc. The roles of the local government are—local police, cooperatives, management of local services, local statistics, and records, basic and secondary education, basic health and sanitation, local market management, local roads and rural roads, management of senior citizens and persons with disabilities, small hydropower projects, etc.

The Constitution has further defined the framework of fiscal federalism within the pattern of income and resource distribution. The constitution provides authority to the federal government, provincial government and local government to impose taxes on matters falling within their respective jurisdictions. The allocations of the revenue as per the constitution are as follows:

- Major sources of tax revenue, including custom duty, value-added tax (VAT), excise duty, corporate income tax, personal income tax, payroll tax, passport fees, and visa fees, are assigned under the domain of the federal government.
- The province governments are assigned to collect land and house registration fees, vehicle tax, entertainment tax, advertisement tax, and tax on agriculture income.
- The collection of local taxes such as property tax, house rent tax, land, and house registration fees, advertisement tax, business tax, entertainment tax, land tax, and vehicle tax are assigned to the local level.
- Similarly, all three levels can collect certain service charges, royalties, tourism charges, fees, fines, and penalties.

However, there is a large vertical and horizontal gap in resource mobilization. The federal government's jurisdiction comprises more than 80% of total tax revenue. Out of total revenue collection, 89% of tax is centered only in 8 districts, and the rest 11% tax is collected from 69 districts. Similarly, out of total nontax revenue collection 88% tax is centered only in 8 districts, and the rest 12% tax is collected from 69 districts. The revenues collected from VAT and excise duty (on domestic production) and royalty from natural resources are shared among central, provincial, and local governments. The proportion of sharing of revenue from VAT and excise duty is 70 percent, 15 percent, and 15 percent for

central, provincial, and local government, respectively. The distribution of these funds among the provincial and local governments is made by taking the population, the total area of the respective jurisdiction, and the Human Development Index (HDI) and low development indicators as the parameters. The royalty amount is shared in the proportion of 50 percent, 25 percent, and 25 percent for central, provincial, and local governments. There are provisions for four categories of fiscal transfer in the country, namely –fiscal equalization grants, conditional grants, complementary grants, and special grants. Fiscal equalization grants are the transfer of funds to provincial and local governments based on population, development status, and the gap between expenditure needs and revenue potential. Conditional grants are transfers of funds to provincial and local governments to implement projects. Complementary grants are transfers of funds to provincial and local governments to match the resources of local and provincial governments from consolidated federal funds. They are used for physical infrastructure. Lastly, special grants are transfers of funds to provincial and local governments to support special projects related to the supply of services, emergency needs, and projects and programs related to national development priorities.

References

- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics*, 86(3), 561-585.
- Bird, R. M. (1995). Federalism, finance, and development. *World Development*, 23(4), 503-517.
- Adhikari, R. (2019). Fiscal federalism in Nepal: A critical analysis. *Nepal Journal of Economics*, 19(1), 1-25.
- Thapaliya, S., Adhikari, R., & Thapa, S. (2018). "Fiscal Federalism in Nepal: Challenges and Prospects." *Journal of Public Affairs*, 28(2), 235-255.
- Subedi, N. (2020). "Fiscal Federalism in Nepal: A Comparative Analysis." *Journal of Nepalese Studies*, 47(1), 1-20.

Federal Regime in Nepal: Legal Provisions on Intergovernmental Relations - Hrithik Yadav ¹

Abstract

This article explores theoretical notion of federalism and intergovernmental relations in Nepal, focusing on major constitutional and statutory arrangements vis-à-vis federalism. The author delves into how federalism aims to distribute power among federal, provincial, and local levels and minutely examines the suitability of our constitutional provisions and structures established to manage intergovernmental relations, with special emphasis on the role of the Constitutional Bench and the National Natural Resources and Fiscal Commission for facilitating the intergovernmental disputes and fiscal federalism respectively. It also assesses different facets of Federal, Province, and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020, which was promulgated in order to strengthen coordination and cooperation among different levels of government. Parallel to the presentation of constitutional and statutory provisions, the author has also identified numerous challenges being faced at the practical level such as a lack of federal culture and power struggles between different levels of government that remain significant obstacles in the process of effective implementation of federalism in Nepal. Lastly, the article makes some recommendations to ensure a workable and functioning co-ordination among different layers of the government to develop federalism as the principal catalyst for building better and dignified democracy.

Introduction

The term 'federalism' is derived from the Latin word "foedus" which means unions. In the most common parlance, federalism is a system of government in which power is divided between a central authority and various constituent units of the country. Federalism is the distribution of force of the State among a number of coordinated bodies each originating in and controlled by the Constitution.² It is the constitutional distribution of political, economic and administrative powers in a state. In federalism, a national government exercises control over national political matters and other levels of government exist for regulating regional and local issues. It should be noted that all levels of governments enjoy their power somewhat independent of the other.³

According to Black's Law Dictionary, federalism is meant to be the legal relationship and distribution of power between the national and regional government.⁴ Debid Brayn, a noted federal system scholar, defines federalism as the division of sovereignty, or ultimate governing authority between national government and state government. Similarly, IDEA

¹ Yadav is a BALLB Final Year Student (with specialization in Constitutional Law) at Kathmandu School of Law and a freelance writer.

² AV Dicey, ' Law of the Constitution', Liberty Fund Publication, UK, 2011, p141

³ K.L. Bhatiya, ; Federalism and Frictions in Centre-State Relations', Deep and Deep Publications, New Delhi, 2001, p.14

⁴ Black's Law Dictionary, 8th Edition(South Asian),P.644

International provides a more sophisticated understanding of federalism stating that federalism is a means of ensuring peace, stability and mutual accommodation in countries that have territorially concentrated differences of identity, ethnicity, religion or language. It further states that federalism, especially in large or diverse countries, can also improve service delivery and democratic resilience, ensure decisions are made at the most appropriate level, protect against the over-concentration of power and resources, and create more opportunities for democratic participation.

In federalism the quest of intergovernmental relation automatically comes as there are at least two or more governments. In this backdrop, intergovernmental relation refers to the fundamental relationship that exists between and among different levels of government within a state. As federalism is a structural outline of different levels of government, the intergovernmental relation describes the types of communication between these multiple layers of government. The aforementioned two concepts regarding federalism are intertwined, and they provide a relatively clear guidelines for evaluating and discussing governmental relationships in the federal jurisdiction.

Federalism and Intergovernmental Relations in Nepal

Federalism in Nepal is relatively a new concept, introduced in the country's political system with the promulgation of a new constitution in 2015. The transition to from unitary system to federalism has brought about a shared sense of hope and optimism for many people after more than a decade of instability. In addition, federalism in Nepal has come to be a promising concept that can promote harmony among people and satisfy people's desire for self-rule. Looking at and analyzing the inherent form of Nepalese federalism, it seems to have opted for 'cooperative federalism' in contrast to the 'competitive federalism.'⁵ Cooperative federalism, also known as marble-cake federalism, has a flexible relationship between the federal and state governments in which both work together on a variety of issues and programs.

Constitutional Provision

The Constitution of Nepal 2015 is world's youngest constitution embracing a federal structure as the governance system, promulgated by a popularly-elected Constituent Assembly.⁶ The constitution states that the main structure of the Federal Democratic Republic of Nepal shall be of three levels, namely the federation, the province and the local level.⁷ Accordingly, seven provinces and 753 local levels are in full-fledged operations

⁵ In cooperative federalism, two or more than two federal units cooperative with each other. Robert French AC, former chief justice of Australia says Cooperative federalism describes an attribute of a federation in which its governments engage in cooperative action to achieve common objectives.

⁶ Yubaraj Sangroula, 'Three Tiers of Government, the List under Schedule 8 and 9, and Fiscal Federalism', A Treatise on the Constitution of Nepal, Kathmandu University School of Law, 2020, p.463

⁷ Article 56, The Constitution of Nepal(*Nepal ko Samvidhan*)

based on the norms and values of federalism. Regarding the scope of exercise of power, Schedules 5,6,7,8 and 9 mention the list of exclusive and concurrent powers of different governments.⁸

Nepal's federalism is uniquely based on the principle of coordination, cooperation, and coexistence. One of the pillars of Nepal's federal system is cooperative government; the three levels of government must cooperate with one another to ensure that the federal system delivers to the citizens the services the Constitution promises.⁹ The Constitution of Nepal has made several provisions for directing the intergovernmental relations among different levels of government. Most specifically, Part-20 titled 'Interrelationship between Federation, Province and Local Level' has made some remarkable provisions in support of workable and effective co-ordination among the three tiers of the government. The notable provisions enumerated in the constitution are mentioned below:-

- a. The crux of the constitution is that the 'Relations between the Federation, Provinces and Local Levels shall be based on the principles of cooperation, co-existence and coordination.'¹⁰
- b. Regarding the 'Relations between States', the constitution states that one province shall render cooperation to other province in the execution of legal provisions, judicial and administrative decisions or orders. Further, it states that a province shall consult and co-ordinate with other provinces and extend mutual assistance on matters of common interest and concern.¹¹
- c. Another institutional platform has been devised to settle political disputes that may arise between the federation and states and among states. That institutional framework is Inter-Provincial council (IPC). The council is constituted by the following ex-officio members:-¹²
 - i) Prime-Minister-Chairperson
 - ii) Minister of Home Affairs-Member
 - iii) Minister of Finance-Member
 - iv) Chief Minister of the concerned Province-Member

In most federal systems, Inter-Provincial Councils¹³ are established as a response to

⁸ The listing of local government powers in the Nepali Constitution follows the trend set in Brazil (1988), India (1992), South Africa (1996) and Nigeria (1999), among others.

⁹ Nico Steytler, 'The Pivotal Role of The National Natural Resources and Fiscal Commission in Nepal's Intergovernmental Fiscal System', TheAsia Foundation, 2019, P.30

¹⁰ Article 232 , The Constitution of Nepal(*Nepal ko Samvidhan*)

¹¹ Article 233 , The Constitution of Nepal(*Nepal ko Samvidhan*)

¹² Article 234 , The Constitution of Nepal(*Nepal ko Samvidhan*)

¹³ The practice of Inter-Province Council is taken as one of the best practice to rationalize federalism. In Australian federal system, the premier and commonwealth prime minister meet periodically to discuss matters of ranging from financial resources to constitutional reform. The Governor's conference in the United States and Dominion-provincial conference in Canada are cases of similar institutions in two leading federal states of the world. Likewise, in the post 1990s, the liberalisation of the Indian economy and the emergence of regional parties reinforced the need for holding inter-governmental consultations. After a longtime, the Indian government, in 2016, convened the meeting of ISC to institutionalise 'co-operative' federalism in

the need for proper, watertight coordination among various divisions of power. Periodical interactions between governments are regarded as major lubricants of cooperative federalism.¹⁴ However, the condition in our context is frustrating. There is no effective and interactive communication between the states and the center on issues of common interest to strengthen the spirit of cooperative federalism. Despite demands from Chief-ministers of provinces, the Prime Minister does not seem to be serious to address this matter.

- d. The constitution has the provision that states the Federal Parliament shall make necessary laws in order to maintain coordination between the Federal Level, Provincial Level and Local level.¹⁵
- e. With the objective of promoting broader national economic and financial interest of the country, the constitution has made the provision for Inter-Province Commerce that prohibits any state or province to make any kind of obstruction to the movement of goods or extension of services by one province to another state or province. It also prohibits them from imposing tax, fees or any financial charge thereon or to make any kind of discrimination on the movement of goods or extension of such services or goods across the state borders.¹⁶

Constitutional Bench: The Center of Settling the Legal Dispute

There is a separate Constitutional Bench in the Supreme Court as provided by the Constitution of Nepal to settle the legal disputes between different tiers of the government¹⁷. The Constitutional Bench is headed by the Chief Justice and it comprises four other justices designated by the Chief Justice on the recommendation of the Judicial Council. It has an original jurisdiction to hear cases involving intergovernmental disputes between Federal, State and Local level. The bench, being a new provision in the constitutional history, has been entrusted with the adjudicating authority in case of failure in the settlement of disputes through negotiation or any peaceful means. But the performance of the Constitutional Bench has never been effective due to multiple reasons. The court's performance is tiringly sluggish.¹⁸ The judges are not expert on constitution and federalism one the one

India. (Noted from The Kathmandu Post, available at <https://kathmandupost.com/opinion/2018/10/08/the-significance-of-the-inter-state-council>)

¹⁴ Pramod Mishra, 'The Significance of the Inter State Council', The Kathmandu Post, 8 October 2023, available at <https://kathmandupost.com/opinion/2018/10/08/the-significance-of-the-inter-state-council>

¹⁵ Article 235, The Constitution of Nepal (*Nepal ko Samvidhan*)

¹⁶ Article 236, The Constitution of Nepal (*Nepal ko Samvidhan*)

¹⁷ Article 137, The Constitution of Nepal (*Nepal ko Samvidhan*)

¹⁸ For instance, the Madhesh government challenged the then KP Sharma Oli government's decision of June 2019 to bring the Sagarnath Forest Development Project under the Timber Corporation of Nepal. The government of the Madhesh Province, then called Province 2, challenged the decision arguing that the federal government had breached the jurisdiction of the province. It has filed five other petitions challenging the federal government. However, except for issuing an interim order, no verdict has been reached in any of the cases. (Noted from The Kathmandu Post), available at

hand, the constitutional bench is not regularly functioning on issues concerning development of ethos of federalism as envisioned by constitution drafters.

National Natural Resources and Fiscal Commission of Nepal (NNRFC): Custodian of Fiscal Federalism

The Constitution has enshrined the provision for the formation of an independent constitutional commission—National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC)—with a permanent structure to deal with matters relating to fiscal and natural resource federalism. The constitution has made the provision of this powerful constitutional body clearly stipulating its functions, duties and powers which include laying down a broad framework for the distribution of natural resources among federal, provincial and local levels along with effecting reforms in revenue mobilization and expenditure at all three units of the government.¹⁹ The NNRFC's role as custodian of fiscal and natural resource federalism makes it a critical actor in mitigating Nepal's historical centripetal inertia and thus ensuring realization of Constitution's federal vision.²⁰ The Commission's mandate has been set out in the Constitution, the National Natural Resources and Fiscal Commission Act, 2017 and the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017. The concerned laws mandate the Commission to play additional role in intergovernmental relations, 'to facilitate and provide necessary assistance in resolving disputes' between different governments over distribution of revenues.²¹ Unfortunately, the role of this institution in institutionalizing the base of federal-cum-fiscal federalism in the nation is not effective.

Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relations) Act, 2020(2077): The Major Statutory Regime

As per the constitutional responsibility entrusted to federal level for enacting necessary statutes, the Federal, Province and Local Levels (Coordination and Inter-relation) Act, 2020 has been promulgated. As stated in its preamble, the Act has stated its objective that is to manage inter-relations between the three levels of government—Federal, Province and Local Level— in exercising state powers on the basis of cooperation, co-existence, coordination and mutual cooperation as stipulated in the Constitution of Nepal.

<https://kathmandupost.com/national/2023/06/08/crucial-disputes-linger-as-constitutional-bench-fails-to-act>, assessed on 19th April 2024

¹⁹ Article 251 and 252, The Constitution of Nepal(*Nepal ko Samvidhan*)

²⁰ ' Report on The National Natural Resources and Fiscal Commission: A Custodian of Federalism in Nepal Strengthening Constitutionalism in Nepal', Niti Foundation, p.1, available at https://nitifoundation.org/wp-content/uploads/2023/02/Strengthening-Constitutionalism-in-Nepal-3_print.pdf, assessed on 15th April 2024

²¹ Section 31(1)(c) National Natural Resources and Fiscal Commission Act, 2017

Additionally, this has also aimed to provide legal framework for strengthening multiparty competitive federal democratic republican system of governance based on pluralism as adopted by the state.

Major Highlights of the Act

a. Establishment of National Coordination Council and Provincial Constitution Council

In order to manage coordination and inter-relationship between the Federal, Province and Local Levels, the Act has made a provision of a National Coordination Council under headship of Prime Minister.²² The major duties of the council is to coordinate between Federal level, Province and Local Level on formulation of laws and policies relating to the matters of concurrent powers and national interests. The council also has to coordinate on some other matters including the ones that are related to the resolution of the complexities that arise between the Province and Local Level while implementing national plans, policies and laws.

Furthermore, the Council has been burdened with the responsibility to review and analyze the policies, laws and plans formulated at the Federal, Province and Local Level in course of implementation of federalism, to carry out necessary activities in order to maintain harmony in the delivery of service at the Federal level, Province and Local Level, provide suggestions to the Government of Nepal, Provincial Government and Local Level on matters relating to formulation and implementation of laws and to hold discussion and coordination as required on matters forwarded for discussion from the Government of Nepal, Council of Ministers, thematic committees and Provincial Coordination Council.

The Act permits the Council to form special committees as required to manage its function and activities.²³ Also, the Act states that in order to maintain coordination among the concerned ministries of the Federal government and Provinces that have business responsibilities and Local Level and bring effectiveness in implementation of policies and plans and development works, there shall be thematic committees.²⁴ The thematic committees have been expected to play key role in carrying out necessary coordination for maintaining uniformity, continuity and quality in the thematic plan, policy and programs and bringing about effectiveness in the implementation of laws, plans, policies and strategies and also for other tasks. The Act has the provision to establish the Provincial Coordination Council headed by Chief Minister in each Province in order to manage coordination or interrelationship between the Province and Local Levels or between local levels located in more than one district within a province.²⁵ However, the Council has hardly been serious in convening regular meetings and finalizing the agenda of strengthening federal system in the country.

²² Section 16, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

²³ Section 23, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

²⁴ Section 21, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

²⁵ Section 24, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

b. Guiding Principles relating to Formulation of Law, Policy and Plans

The Act states that the federal government shall not encroach upon the exclusive authority of Provinces and Local Levels and to implement certain matters by Province and Local Level from the point of view of the cost, sustainability or effectiveness of service delivery. Moreover, the Act has obliged the federation to avoid duplication of function.²⁶ Similar consideration is also imposed upon Provinces and Local levels. However, there are certain instances when central government has encroached upon the exclusive jurisdiction of the province and local government which speaks of their centralized mentality. This has created systematic hurdles in building federal culture in politics and governance in true spirit that constitution has envisioned.

c. Clarification on Execution of Exclusive and Concurrent Powers

Responding to the constitutional ambiguities and anomalies in respect to the power of the government, the Act mandates three levels of government to enact necessary laws on matters of powers and implement their exclusive authority stipulated in the constitution while Section 6 has clarified the confusions regarding the concurrent powers.²⁷ The Act has further stressed that matters concerning offence and punishment, construction of infrastructure of national level or national importance or projects covering more than one Province and regulation regarding quality and standards to be applicable equally in all Provinces shall be in accordance with the federal law.²⁸ Similarly, the province is granted with the responsibility of construction and operation of infrastructures at provincial level like roads, electricity, drinking water supply and irrigation, promotion of public awareness on matters like education, health and environment, employment promotion, entrepreneurship development, social security, service delivery at provincial level and province level regulations concerning public health, consumer's interest, quality and standard in public service delivery. Lastly, service delivery and public health at local level, consumer's interests, regulations concerning quality and standard of public service to be delivered at local level and matters of public awareness come under the domain of local level. The strict adherence of this jurisdictional distribution is key to upholding functional federalism in the country.

d. Emphasis on Effective Coordination and Consultation among the governments

Importantly, the Act states that Government of Nepal shall coordinate and consult with provincial government while enacting laws and formulating policies on matters relating to concurrent powers set forth in Schedule-7 of the Constitution, implementing large projects of national importance, interprovincial level projects or programs, and developing national plans and policies that are to be adhered to and implemented by the Province as well.

²⁶ Section 4, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

²⁷ Section 5, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

²⁸ Section 6, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

Similarly, the Government of Nepal has to coordinate and consult with the Local Levels while formulating national plan and policies that are to be complied and implemented by the Local Level as well. The Government of Nepal is also required, to, as per necessity, coordinate and consult with the Provinces and Local Levels in enacting laws and formulating policies on matters of concurrent powers referred in Schedule-9 of the Constitution and on policy matters in course of revenue sharing and introduction of a new tax system and on sharing of natural resources and their benefits.²⁹ These provisions are instrumental in making meaningful exchange and communication among different layers of the government.

e. Extension of Principle of Mutual Support and Collaboration

Another hallmark of the Act is that the Government of Nepal may, in case of a request from Province and Local Level in formulation of law, policies and plans on the matters fallen under the exclusive list of powers and business responsibilities of the Province and Local Level, provide necessary support thereof.³⁰ Further, the Act has identified the necessity of workable and effective coordination among different lawmaking bodies stating that Federal Parliament, Provincial Assembly and Local Level may, in order to maintain consistency and uniformity in legislative procedures and activities, establish collaboration.³¹ This resonances with the best principle of ‘cooperative federalism’.

f. Additional Responsibility of District Coordination Committee(DCC)

Beside the constitutional mandate of maintaining coordination among different local levels in the district, the District Coordination Committee (DCC)³² has been entrusted with the responsibility of coordinating on development works to be carried out by the Federal Level or Province at the Local Levels and the business to be performed by the Federal Government offices and Provincial Government offices located in the districts, and by the Local Level.³³ However, there is confusion regarding how to coordinate in the absence of clear guidelines. The monitoring work of the DCC has not begun in meaningful sense. DDCs are still

²⁹ Section 11, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

³⁰ Section 14, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

³¹ Section 15, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

³² Article 220 of the constitution has made provision for District Assembly and District Coordination Committee. According to Article 220 Sub Article (1) there shall be a District Coordination Committee to undertake coordination between the Village Bodies and Municipalities within the district. Similarly, Section 92 of Local Government Operation Act, 2074 stipulates that The District Coordination Committee does necessary co-ordination in the identification and management of development work inside village municipal and urban municipal. It manages record of development works carried out by the government and non-government sectors inside the district.

³³ Section 26, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

expecting recognition of their power by the local governments.³⁴ This unwillingness towards activating DCCs has, no doubt, led to a popular public opinion questioning the usefulness of this authority.

g. Arrangement of Inter-governance Dispute Resolution System

The Act has seeks to perform business of governance in a non-controversial manner by stating that the Federal Level, Province and Local Level, while performing business of their respective jurisdictions of powers, shall work in a manner so that there shall be no dispute. As stated earlier, the Inter-Provincial Council and Constitutional Bench have been created for the purpose of settling political and legal disputes respectively.³⁵ The Act has comprehensively mentioned the pattern and procedures of the settlement of disputes. It is important to note that the Act has also suggested the Inter-provincial Council to resolve the dispute through negotiations, discussion, consultations and conciliation before resorting to any legal means.

Concluding Words

Implementing federalism in Nepal has been a challenging and complex process, with several issues and challenges that need to be addressed. One of the significant challenges is the lack of a federal culture to replace the unitary political culture. Federalism requires a shift in the mindset and behavior of the people, from a centralized system to a decentralized one, where power and resources are shared among different levels of government. This shift is not easy and it requires time, efforts and resources.

Power struggles at various levels involving different stakeholders pose a challenge to effective implementation of federal system, which is new for Nepal. For example, conflicts have arisen between local and provincial governments with local authorities viewing provincial governments as hindrances to their constitutional powers. Additionally, tensions between provincial and federal authorities have emerged, particularly regarding the control of local security forces and the administration of local bureaucracy. Moreover, disputes between mayors and deputy mayors have surfaced while exercising power further complicating governance.

Thus, there must be strict adherence to the spirit of constitution and the Federal, Province and Local Levels (Coordination and Inter-relations) Act, 2020 to justify the federal system in true sense. Since the dispute and misunderstanding in a newly born federalism is inevitable, it requires honest observation of existing legal frameworks to realize the prosperous and balanced federalism in the country. Last but not the least, the successful implementation of federalism requires a shift in mindset from the centralized system to a

³⁴Girdhari Dahal, ' Role of District Co-ordination Committee in Nepalese Federalism', International Scholars Journal of Arts and Social Science Research, Volume 3, Issue 3, January 2021, p.187-188

³⁵ Section 27, The Federal, Province and Local Level (Coordination and Inter-relation) Act, 2020

decentralized one, where regional units have genuine autonomy and can make decisions that are more representative of their localized needs

Fiscal Imbalances and Intergovernmental Fiscal Relations in Nepal's Fiscal Federalism - Anjali Adhikari

Summary

Fiscal Federalism refers to the financial relations between the units of government in federal government system. It is concerned with the division of revenue and expenditure responsibilities among different tiers of government with proper alignment of the fiscal instruments among these governments. The major four assignments of fiscal federalism are revenue assignment, expenditure assignment, intergovernmental fiscal transfer and subnational borrowing (Shah, 2019). Under fiscal federalism, there is different role of different tiers of government on expenditure and revenue. Generally central government is responsible for providing national public goods like defense and managing overall economy. While subnational governments like state and local level are efficient in providing goods and services that are mainly used by people in their own areas. To carry out the functions different levels of government require different ways to manage their finance. Governments generally use taxation and borrowing to raise money while in federal system intergovernmental grants are also used. It means that one level of government can collect more tax than it requires so it can provide grants to another level of government to help fund its budget. Intergovernmental transfer is another important tool of fiscal federalism which helps to manage spillover benefits to other areas, ensures financial fairness among different regions and enhances the effectiveness of the overall taxation system (Oates, 1999).

The current fiscal federalism process in Nepal began in 2015 A.D with promulgation of the new constitution and declaration of the country as a Federal Democratic Republic by the second Constituent Assembly. Under the federal structure, Nepal has three tiers of government: federal, provincial, and local governments. As Nepal has entered into fiscal federalism there are differences between the revenue and expenditure function of federal, province and local level. The provincial government has narrow tax base compared to federal government but has more administrative and development responsibilities. So the mismatch between the revenue and expenditure of provinces has created Vertical Fiscal Imbalance (VFI). A vertical imbalance exists when there is a gap between own spending and own revenue at a given level of government. The VFI concept is generally applied to subnational governments (Eyraud & Lusinyan, 2013). Fiscal imbalances occur in almost all federal countries. The central government of federal countries enjoys broad based tax whereas the subnational governments have more expenditure responsibilities. The sources of revenue for subnational governments are also limited. So expenditure of subnational governments cannot be financed by their own source revenue. Such difference between expenditure and own source revenue of different levels of government is known as Vertical Fiscal Imbalance (VFI) (Bird, 2004). Various literatures discuss that in an ideal federalism revenue owned by subnational governments should be sufficient to finance their expenditure which creates vertical fiscal balance. For this, every subnational government must have independent and separate revenue sources just sufficient to finance their expenditure. In

almost every federal structure, the sectors like education and health, which require large and expanding amount of expenditure, are managed by subnational government. So, they automatically require more revenue. In principle vertical fiscal gaps can be resolved by reducing subnational government expenditure or by increasing their revenue through increasing expenditure or reducing taxes of central government. Federal governments are often hesitant to increase their spending efficiently and lower taxes as well. It is believed that subnational governments can make expenses effectively as they are closer to people. So in all federal countries, there are a few ways of improvement in such aspects at the subnational level. Thus, intergovernmental fiscal transfers play a crucial role in balancing the mismatch between revenue and expenditures at different levels of government. Main purpose of intergovernmental transfer is to close fiscal gap. So VFI can sometime be measured as the ratio of transfer to the subnational expenditure (Bird, 2004).

In Nepal, there is distinction between the revenue and expenditure function among the federal level, provinces and local level. The major tax sources belong to the federal government while the provincial governments have narrower tax base. Hence, the revenue of the federal government grows faster than the revenue from tax sources collected by the provincial governments. According to the expenditure assignments, the role of the federal government is: national defense, central police and national intelligence, international treaties and trade and various number of development functions coordinated with the provincial government. The role of the provincial government as per the expenditure assignment are mainly related with development and administrative functions which involve substantial amount of revenue resources. The mismatch between the limited resource power and vast expenditure obligations of the provinces has created the problem of fiscal imbalances. Various literatures confirm that vertical fiscal imbalance is the serious concern in resource mobilization. In Nepal, these vertical gaps are generally filled by transfers from the federal to the province and local governments which can be in the form of tax sharing, loan and grants. Based on the findings of previous researchers, VFI is detrimental to fiscal health. Most of the federal countries in the world have constant concern of maintaining both vertical and horizontal fiscal balances. As fiscal federalism is initial phase in Nepal this study explores the situation of VFI in Nepal and examines how it is being addressed.

Legal, Policy and Institutional Framework of Fiscal Federalism in Nepal

The constitution describes that the main structure of the Federal Democratic Republic of Nepal consists of three levels, namely the federal, the province and the local level. Along with federal government, Nepal has seven provinces and 753 local government. The Federal, Province and Local level can make laws, make annual budget, decisions, formulate and implement policies and plans on any matters related to financial powers within their respective jurisdictions. The constitution has assigned expenditure responsibilities and revenue sources to federal, provincial, and local governments. In Nepal the major tax sources belong to federal government whereas subnational government has narrower tax base. Provinces are given responsibility of development and administrative functions which

require substantial amount of revenue. Thus, such assignment system has resulted in significant vertical fiscal imbalance. So, in order to resolve such problem, Constitution of Nepal has the provision of revenue sharing and intergovernmental transfer system. The Government of Nepal makes provisions for the equitable distribution of the collected revenue to the federal, province and local level.

Functional Assignment of Three Tiers of Government

The Constitution of Nepal defines exclusive powers of federal, province and local level as well as concurrent powers of federal and province and concurrent power of federal, province and local level. There are 35 exclusive power of federal level, 21 exclusive function of provincial level and 22 exclusive functions of local level. The exclusive powers of provincial and local government depict that they have control over certain areas without interference of federal government. Responsibilities for providing education, healthcare, water, sanitation, and other basic services are being devolved to province and local governments. They are also assigned functions of basic public financial management functions such as budget planning, budget execution, revenue mobilization, and internal borrowing. While federal government retains responsibility for national policy making and other national issues. This division of exclusive powers is outlined in Schedules 5, 6, and 8 of the constitution.

Table 1 Exclusive Powers of Three Tiers of Government

Tiers of Government	Exclusive powers
Federal	35 exclusive powers like: Defense and military, central planning, central universities, health services and policies, foreign affairs, central level large electricity, civil aviation, national transportation policies, national highways etc. (schedule 5)
Provincial	21 exclusive powers like: State police administration, state civil service and other government services, State level electricity, irrigation and water supply services, health services, State universities, higher education, libraries, museums, intra state trade, state highways, management of land, land records. etc. (schedule 6)
Local	22 exclusive powers like: Local services, local development plan and projects, basic health and sanitation, basic and secondary education, roads, irrigation, disaster management, agriculture, animal husbandry, agro-products management etc. (schedule 8)

Source: Constitution of Nepal (2015)

In concurrent assignment of powers as shown in table 2, different levels of government can carry out the same functions. Different levels of government can have shared responsibilities for certain functions like health and education. There are schedules in the constitution that identify the shared function like schedule 7 for federal and provincial and schedule 9 for federal, provincial and local levels. The concurrent functions are mainly for

basic services, natural resources and environment protection. However, in constitution it is not mentioned how functions are divided among different levels of government. There are 25 shared functions of federal and provincial level and 15 shared powers among federal, provincial and local level.

Table 2 Concurrent Powers of Three Tiers of Government

Tiers of Government	Concurrent powers
Federal and provincial	25 concurrent powers including civil and criminal procedure, social security and employment, environment protection, tourism, water supply, poverty alleviation, industrialization etc. (schedule 7)
Federal, provincial and local	15 concurrent powers including education, health, electricity, water supply, irrigation, agriculture, disaster management, social security and poverty alleviation, environment etc. (schedule 9)

Source: Constitution of Nepal (2015)

Constitutional Provision of Revenue Assignment among Three Tiers of Government

The following table 3 shows constitutional provision of revenue raising powers among three tiers of government. The Constitution of Nepal requires that revenues be distributed fairly among federal, provincial, and local governments. Table 3 shows that the allocation of revenue functions among different levels of government in Nepal involves a significant degree of overlap. There are laws that reflects how taxes and other sources of revenue are divided among different levels of government. In Nepal, major tax sources belong to federal government whereas subnational governments have narrower tax sources. Federal government collects taxes like custom duties, VAT, corporate income tax that are stable and grows faster than those taxes assigned to subnational governments. The taxes of federal government make up about 80% of total tax revenue and are more buoyant in general than taxes assigned to subnational governments like vehicle, land, property, and entertainment taxes (ADB, 2022). In case of non tax revenue apart from passport and visa fee, other sources like fines, tourism fees, service charges are listed in constitution for all three levels of government. The overlap in these sources are clarified by IGFA Act of 2017 which specifies that provinces and local governments should align their laws on non-tax revenues with their respective areas of responsibility.

Table 3 Revenue Assignment Among Three Tiers of Government

Federal	Provincial	Local
Tax revenue sources		
Custom duties	Vehicle tax	Vehicle tax
Excise duties	Entertainment tax	Entertainment tax
VAT	Advertisement tax	Advertisement tax
Corporate income tax	Agricultural income tax	Property tax

Personal income tax	House rent tax
Remuneration tax	Business tax
	Land tax
	Local natural resources tax
	Local tax on wool, medicinal herbs.

Non-tax revenue sources

Tourism fee	Tourism fee	Tourism fee
Visa fee	House and land registration fee	House and land registration fee
Passport fee	Service charge	Service charge
Service charge	Fines or penalties	Fines or penalties
Fines/ penalties		

Source: Constitution of Nepal (2015)

Revenue Sharing from Federal to Subnational Governments

The federal government of Nepal keeps most of the revenue it collects which ranges from 50% to 70%. The remaining revenue is shared equally among provinces and local governments. According to IGFA Act, the federal government shares 30% of its revenue from VAT and internal excise duties and 50% of royalties from mountaineering, electricity, forest, mines and minerals, water and other national resources with subnational governments.

Table 4 Revenue Sharing from Federal to Subnational Governments

Federal Revenue	Federal	Provincial	Local
Value Added Tax	70	15	15
Internal excise duties	70	15	15
Natural resource royalties	50	25	25

Source: IGFA act (2017)

Tax and Revenue Administration at Sub-national Level

The Local Governance Operations Act (2017) and Intergovernmental Fiscal Arrangement Act (2017) provide additional details on which level of government sets the tax rates, collects the revenue, and how the revenue is shared. This clarification helps resolve much of the overlap in taxation rights assigned to provincial and local governments.

Table 5 Tax and Revenue Administration at Subnational Level

Tax type	Rate determined by	Collected by	Revenue share in %
Motor vehicle tax	Province	Province	Province:60% Local:40%
House and land registration fee	Province	Local	Province:40% Local:60%
Advertisement tax	Local	Local	Province:40% Local:60%
Entertainment tax	Province	Local	Province:40%

Local:60%

Natural resources tax	Local	Local
Wealth tax/ property tax	Local	Local
House rental tax	Province	Local
Business tax	Local	Local

Source: Local Government Operation Act (2017) and Intergovernmental Fiscal Arrangement Act (2017)

Institutional Arrangement of Fiscal Transfer

The Constitution of Nepal includes provision for intergovernmental fiscal transfers to help bridge the gap between spending needs and revenue raising abilities of provinces and local governments. There are different laws like NNRFC Act, Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, and Local Governance Operation Act that define the type of transfer and criteria for distributing them. There are mainly two types of fiscal transfer practiced in Nepal—they are revenue sharing and fiscal grants. Provinces and local level governments receive four types of grants: fiscal equalization, conditional, special and matching grants to ensure that they have adequate resources to fulfill responsibilities and deliver essential services.

Before Nepal's transition to federalism, the Ministry of Finance was responsible for fiscal transfers as is the practice in almost all countries. Now, the role of fiscal transfer belongs to the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) as mentioned in the constitution. It's a constitutional body that has the objective of ensuring just and equitable distribution of natural and fiscal resources among federal, state and local governments. The NNRFC makes recommendations to government regarding revenue distribution, equalization grants, conditional grants, internal borrowing and sharing of natural resources among three tiers of government to resolve vertical and horizontal fiscal imbalance. The commission can independently provide expert advice of how resources can be best utilized by three levels of government. Fiscal equalization grant is one of the significant fiscal transfers in Nepal. It is determined on the basis of expenditure and revenue capacity of state and local levels. There is also provision of conditional, complementary and special grant to resolve fiscal imbalances in Nepal's fiscal federalism. Different components of Nepal's fiscal federalism are: revenue assignments, expenditure assignments and intergovernmental fiscal transfers. Different types of intergovernmental fiscal transfers recommended by NNRFC are as follows:

i. Equalization grant

As per the constitution, the NNRFC makes recommendation to federal government regarding equalization grant on the basis of expenditure need and revenue capacity of subnational governments. As per the NNRFC, fiscal equalization grant is recommended on the basis of three categories which are minimum allocation, formula-based allocation and performance based financial equalization grants. For fiscal year 2021/22, the NNRFC has

recommended that minimum financial equalization grants received by the state and local levels should be 25% and 26% of the total financial equalization grants respectively. In case of provinces, the share of the minimum subsidy to be received by each province has been determined by giving 50-50 percent weightage to population and area while recommending minimum equalization grants. Whereas in case of local level, only population is considered to determine minimum level of equalization grant.

According to the NNRFC the formula-based distribution of fiscal equalization grant should be based on different criteria like human development index, economic and social inequality, status of infrastructure development, status of revenue and expenditure need. In order to determine expenditure need, there should be clarity on the functions of federal, province and local governments. As constitution has defined shared responsibilities among federal, province and local level, there should be more clarity on specific responsibility of all three tiers of government to accurately determine expenditure needs. In current situation the subnational governments are not able to determine basic measurement and specific target of functions of each level. Thus, it's difficult to determine exact figure of expenditure need. Among all the given criteria, expenditure need and revenue raising capacity is given greatest weight. The fiscal equalization grant allocation formula was the same for previous financial year 2020/21. In order to determine the revenue raising capacity, analysis should be done regarding revenue power, potential revenue and rate of increase in revenue when it is raised, total amount of current revenue collection of province and local level governments. According to the NNRFC, it is also challenging to determine revenue raising capacity as actual figures related to potential revenue and rate of increase in revenue when it is raised and total amount of current revenue collection of PLGs is not available because of short period of newly implemented federalism. For the fiscal year 2021/22, 70% of weightage is given to expenditure and revenue raising capacity. The formula for fiscal equalization grant from federal to PLGs for fiscal year 2021/22 is shown in following table 2.6:

Table 6 Fiscal Equalization Grant Allocation Formula

S. N	Criteria	FY 2021/22 Province and Local
1	Human Development Index	10%
2	Economic and social inequality	5%
3	Status of infrastructure development	10%
4	Status of revenue	5%
5	Expenditure needs and revenue raising capacity	70%

Source: NNRFC

ii. Conditional grant

Federal government can provide conditional grant to state and local level to implement any project as prescribed by the commission. For providing conditional grant, federal

government must specify necessary terms and conditions for the implementation of the project and subnational governments must abide by the rules. Provincial government can also provide conditional grants to local level as per the state laws. The NNRFC recommends the terms and conditions for conditional grant to the government.

iii. Special grant

Federal government provides special grant to subnational governments to implement specific projects like developing and delivering basic services including education, health and drinking water, achieving balanced development at inter-State or inter-local level, uplifting or developing the class or community discriminated economically, socially or in any other form.

iv. Complementary grant

Federal government can provide complementary grant to subnational governments for implementing projects related to infrastructure development. For providing complementary grant to projects, different criteria should be met like: feasibility of the project, project cost, outputs or benefits to be achieved from the project, financial and physical capacity or human resources for the implementation of the project, need and priority of the project. Province government can also provide complementary grant to local governments as per the law.

Revenue and Expenditure of Subnational Government

The Constitution of Nepal specifies the powers and responsibilities of the federal, provincial, and local governments. Each level of government has its own set of exclusive powers, such as provincial police and administration of provincial highways for provinces. They also share some powers, like education and health, with other levels of government. This division helps ensure that different levels of government can manage their own affairs effectively. Provinces in Nepal have the power to collect various types of taxes and fees, such as agricultural income tax, motor vehicle tax, and entertainment tax but only agriculture tax comes under exclusive power of province government. So other sources can be collected by local governments as well. Because of assignment of narrow source of tax, the sub-national governments of Nepal are not able to generate much revenue on their own. Thus, they receive various types of fiscal transfers from federal government.

i. Revenue and Expenditure of Provincial Government

The following table 7 shows the internal revenue of each province along with revenue sharing and cash balance and total fiscal transfer. As revenue capacity of province is less as mentioned in the constitution, it is compensated by the revenue sharing and fiscal transfer from federal government.

Table 7 Revenue and Expenditure of Province Government*Rs in billion*

Year	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Cash balance	4.74	54.13	65.65	3.95
Own source revenue	20.15	70.45	18.41	26.68
Revenue sharing	48.57	-	67.18	77.46
Fiscal transfers from federal	110.47	107.41	110.35	110.99
Total	183.92	231.99	261.59	219.09
% of own source revenue to total revenue	10.96	-	7.04	12.18
% of own source revenue and revenue sharing to total revenue	37.36	30.37	32.72	47.54
% of fiscal transfer to total revenue	60.06	46.30	42.18	50.66
Expenditure	112.09	156.11	189.54	187.48

Source: Consolidated Financial Statements, FCGO

Note: In FY 2019/20 own source revenue includes revenue sharing as well. The table 7 represents the sources of its revenue of province governments over the four-year period, showing fluctuations in cash balance, revenue sources, and their proportions relative to total revenue. In FY 2021/22 own source revenue accounted for 12.18% of total revenue, while fiscal transfers accounted for 50.66%. Less own source revenue of provincial government is compensated by revenue sharing. However it is not enough to finance their all expenditures. So subnational governments heavily depend on grants from federal government in the form of fiscal equalization, conditional, special and complementary grants. The above table also provides information on the total expenditure of province governments over period of four years. In fiscal year 2021/22, the total expenditure of province government is 187.48 billion out of which 95.95 i.e., 51.18% is mobilized through internal sources. In the report of auditor general, internal sources includes cash balance, revenue sharing and own source revenue of subnational government. As internal sources are not enough to finance the expenditure, province governments must use different types of intergovernmental grants in their spending.

The own source revenue represents revenue generated by province government through taxes, fees, or other income-generating activities as assigned by the constitution. The share of own source revenue in total revenue of province government is low. It is compensated by the cash balance and revenue sharing. There is a gap between the total internal revenue and expenditure of province government. In 2021/22, around 51% of total expenditure represents internal sources of revenue that includes cash balance, own source revenue and revenue sharing. Province governments also use different types of fiscal grants provided by federal government to finance their expenditure.

ii. Revenue and Expenditure of Local government

The following table 8 provides a comprehensive overview of local governments revenue sources, including its own sources, revenue sharing, and fiscal transfers, as well as the

composition of its total revenue over the four-year period. It also shows the local levels' total expenditures, allowing for an analysis of its financial situation.

Table 8 Revenue and Expenditure of Local Government

Rs in billion

Year	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Revenue				
Cash balance	26.02	50.79	59.03	82.64
Own source revenue	26.77	30.53	50.94	37.67
Revenue sharing	48.58	54.15	73.40	93.52
Fiscal transfers from federal	264.48	243.02	284.20	288.95
fiscal transfers from province	16.76	22.92	25.43	23.70
Total revenue	382.60	401.41	493.00	443.85
% of own source revenue to total revenue	7.00	7.61	10.33	8.49
% of own source revenue and revenue sharing to total revenue	19.69	21.10	25.22	29.56
% of fiscal transfer to total revenue	73.51	66.25	62.81	70.44
Expenditure	306.41	320.06	391.44	424.17

Source: Consolidated Financial Statements, FCGO

The own source revenue of **local** governments remained less in 2021/22 like in previous years. As it accounts only 8.49% of total revenue. This share increases to 29.56% after including revenue sharing. Intergovernmental grants cover largest share of local government revenue.

Intergovernmental Transfers for Resolving Fiscal Imbalances

The province and local governments have their own specific revenue sources assigned by the constitution. However, it is not enough to finance their expenditure. So, constitution defines that federal government should equitably divide the revenue generated from its sources to subnational governments in the form of four grants: fiscal equalization, conditional, complementary and special grants.

Table 9 Fiscal Transfers to Province and Local Level

Rs in billion

	Province				Local level			
	2018/ 19	2019/ 20	2020/ 21	2021/ 22	2018/ 19	2019/ 20	2020/ 21	2021/ 22
Intergovernmental fiscal transfer								
Transfer from federal government								

Fiscal equalization grant	50.3	55.3	55.2	58.0	85.3	90.0	90.0	94.5
Conditional grant	53.4	43.9	46.9	43.3	125.3	151.0	183.3	184.2
Complementary grant	4.0	4.2	5.2	4.4	3.9	4.8	5.1	4.4
Special grant	2.8	4.0	3.1	3.4	2.3	4.8	5.8	5.8
<hr/>								
Transfer from province								
fiscal equalization grant	-	-	-	-	4.4	6.3	5.4	7.1
Conditional grant	-	-	-	-	8.0	8.3	8.9	8.7
Complementary grant	-	-	-	-	1.9	5.8	2.8	5.7
Special grant	-	-	-	-	0.9	2.6	7.4	2.1
<hr/>								
Total	110.5	107.4	110.4	109.0	232.0	273.5	308.7	312.7
<hr/>								
Fiscal grants as a % of total revenue	60.1	46.3	42.2	49.8	60.6	68.1	62.6	70.4

Source: Financial Comptrollers General Office

The Constitution of Nepal envisions that the federal government should equitably distribute the revenue generated from its sources to province and local governments through fiscal transfer mechanism and revenue sharing. The four types of fiscal transfer or grants used by federal government are fiscal equalization grant, conditional grant, complementary grant, and special grant. The above table 9 shows that from 2018 to 2021 the largest amount of fiscal transfer from federal to province and local governments has been through fiscal equalization and conditional grants. The table also shows that fiscal equalization grant is increasing over the period of four years in both province and local levels. The share of conditional grant is decreasing in provincial government whereas it is increasing in local governments. Conditional grants however limit the spending autonomy of subnational governments since there is a control from federal government. So, the role of fiscal equalization grant and conditional grant should be clear. Fiscal equalization grants should help pay for all the things that the constitution seeks the sub-national governments to do. Conditional grants should also be changed as this is the money given with specific conditions to sectoral block grants that is for general use in a certain area with fewer restrictions on how they can be spent (World Bank, 2023).

Conclusion

There are differences between the revenue and expenditure functions of the federal, province and local government of Nepal. The provincial and local governments have narrow tax sources compared to federal government but they are assigned with huge administrative and development responsibilities. So, the mismatch between huge expenditure and less own source revenue of subnational governments of Nepal results in vertical fiscal imbalance. In 2021/22, the total revenue of province governments excluding fiscal grant accounted around 57% of their total expenditure. And own source revenue collected by province governments in that year was only around 14% of their total expenditure. It shows that the expenditure responsibilities of province governments cannot be dominantly financed by their own tax and non-tax revenues in Nepal. The share of federal government revenue to total general

government revenue is around 90% in year 2021/22. Whereas the revenue collected by province and local level governments is only around 3.8% and 5.3% of the total general government revenue respectively. It shows that subnational governments of Nepal experience high degree of vertical fiscal imbalance. So, their expenditure responsibilities must be financed through the means of various intergovernmental transfers like revenue sharing and grants.

The Constitution of Nepal has the provision of intergovernmental transfers to bridge the gap between spending needs and revenue raising abilities of province and local level governments. There is an independent advisory commission called National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) that recommends government regarding revenue distribution, equalization grants, conditional grants, internal borrowing and sharing of natural resources among three tiers of government to resolve both vertical and horizontal fiscal imbalances. The provincial government receives fiscal grants from federal government and local government receives fiscal grant from both federal and provincial governments. In 2021/22, the percentage of budgeted intergovernmental transfers to province levels was around 10.8% of the total federal budget. In 2021/22, the province and local governments (PLGs) received around Rs 109 billion and Rs 307 billion of fiscal grants that included fiscal equalization, conditional, complementary and special grants. Similarly, province and local governments received Rs77.46 billion and Rs93.52 billion as revenue sharing. In the same year the percentage of fiscal transfer from federal to total revenue of PLGs was 81.2% and 70.7% respectively. Among different types of fiscal grants, the largest number of fiscal transfer has been through fiscal equalization and conditional grants.

In fiscal year 2021/22, the province governments received fiscal equalization and conditional grants worth Rs 57.95 billion and Rs 43.29 billion respectively. The NNRFC makes recommendation on fiscal equalization grant on the basis of expenditure need and revenue capacity of subnational governments. The major criteria for formula-based distribution of fiscal equalization grant are human development index, economic and social inequality, status of infrastructure development, status of revenue and expenditure need. Similarly conditional grants are provided by specifying necessary terms and conditions for the implementation of the project and subnational governments must abide by the conditions. Other than these two grants federal government provides include special grants to implement specific projects related to education, health, drinking water, uplifting the discriminated community etc. Federal government also provides complementary grants to subnational governments to implement projects related to infrastructure development.

References

- ADB. (2022, July). *Strengthening Fiscal Decentralization in Nepal's Transition to Federalism*. Retrieved from Asian Development Bank: <https://www.adb.org>.

- Bird, R. M., & Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), 77-102.
- Devkota, K. L. (2020). *Intergovernmental Fiscal Transfers in a Federal Nepal* (No. paper2017). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.
- Financial Comptrollers General Office. (2021a). *Annual Statement of Income and Expenditure of Government of Nepal*. Kathmandu: Financial Comptrollers General Office.
- Financial Comptrollers General Office. (2021b). *Consolidated Financial Statements*. Kathmandu: Financial Comptrollers General Office.
- *Intergovernmental Fiscal Arrangement Act* (2017). Retrieved from Ministry of finance: <https://www.mof.gov.np/site/publication-detail/1878>
- *Local Government Operation Act* (2017). Kathmandu: Law Books Management Board.
- Ministry of Finance. (2022). *Budget Speech of Fiscal Year 2022/23*. Kathmandu: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance. (2023). *Economic Survey 2022/23*. Kathmandu: Ministry of Finance.
- Ministry of Law and Justice. (2015). *Constitution of Nepal*. Kathmandu: Law Books Management Board.
- NNRFC. (2021). *Third Annual Report of National Natural Resources and Fiscal Commission*. Kathmandu: NNRFC.
- OAG. (2022). *Sixtieth Annual Report of the Auditor General*. Kathmandu: Office of the Auditor General.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
- Shah, R. (2019). *Public Economics*. Kathmandu: Ekta Books.
- World Bank. (2023). *Nepal Fiscal Federalism Update*. Washington, D.C: World Bank Group.

Wealth distribution among provinces and districts in Nepal - Dr. Hem Raj Regmi¹

Abstract

This study examines wealth distribution among provinces and districts in Nepal, drawing on data from the 2021 Nepal Population and Housing Census (NPHC). The wealth index, based on household characteristics, utilities, and assets, reveals significant economic disparities across regions. Provinces like Karnali and Sudurpashchim have higher concentrations of households in the poorest quintiles, while urban areas like Kathmandu, Bhaktapur, and Lalitpur show wealth accumulation with the majority of households in the richest quintile. The analysis highlights extreme poverty in remote mountainous districts such as Humla, Mugu, and Dolpa, contrasting with relatively balanced distributions in mid-hill districts like Dhankuta and Ilam. The data underscores the need for targeted policy interventions to address regional disparities. Recommendations include infrastructure development, improved access to education and healthcare, and economic policies aimed at promoting equitable development across the country. The findings provide essential insights for fostering inclusive and sustainable economic growth in Nepal.

Introduction

Every decade, a population census is conducted by the National Statistics Office (NSO) in Nepal. While the primary goals and scope of the census have remained relatively stable over time, its strategies and contents have evolved significantly. These changes are largely driven by advancements in technology and shifting user expectations. The demand for more extensive and accurate demographic and socioeconomic data from the census has surged recently, particularly to monitor progress toward the Sustainable Development Goals (SDGs) and other national and international development frameworks. Population censuses are indispensable for long-term planning and policy-making. They provide essential disaggregated data necessary for evaluating people's status **across a variety of variables**. This data is critical for addressing issues related to public welfare, education, infrastructure, and economic development.

Nepal boasts a history of 110 years of undertaking decennial population censuses, starting from 1911. The recent Nepal Population and Housing Census (NPHC), conducted from November 11 to 25, 2021, is the 12th in this series. The initial four censuses, conducted before 1950, are not considered scientific. However, the censuses conducted after 1952/54 have been meticulously designed to generate valuable statistics and indicators. These indicators assess the situation of various special population groups, including women, children, youth, the elderly, persons with disabilities, and migrants, as well as changes over time. The 2021 census holds particular significance as it was conducted after the nation transformed into a federal set up. This transition marked a new era in Nepal's administrative and political landscape. Additionally, the 2021 census was completed after numerous

¹ Deputy Chief Statistician, National Statistics Office, M: 9841324608, Email: hregmi1@gmail.com

setbacks and reorganizations brought on by the COVID-19 pandemic. Initially scheduled for June 8 to 22, 2021 (Jestha 25 to Ashad 8, 2078), the dates were postponed to November 11 to 25, 2021 (Kartik 25 to Mangsir 9, B.S. 2078) due to pandemic-related disruptions.

Methodology

An index is a statistical technique used to combine various indicators into a single numerical score, simplifying complex data into an easily interpretable format. Composite scores are commonly used to monitor and evaluate the performance of different issues. In this context, the performance of the census findings is evaluated using the wealth index as recommended by (Rutstein & Staveteig, 2013). The "wealth index" was calculated using household characteristics, service utilities, and amenities data from the NPHC 2021. This method is widely recognized for constructing such indices. The wealth index is based on 17 factors, including nine household assets, four services, and four dwelling quality variables. These factors are: **Foundation:** Materials used in the foundation of the house, **Outer Wall:** Materials used in the outer wall of the house, **Roof:** Materials used in the roof of the house, **Floor:** Materials used in the floor of the house, **Water:** Main source of drinking water, **Cooking Fuel:** Usual fuel for cooking, **Lighting Fuel:** Usual fuel for lighting and **Toilet Facility:** Availability and type of toilet facility. The nine household assets considered are television, landline phone, smart mobile phone, computer/laptop, internet at home, car/jeep/van, motorcycle/scooter, refrigerator, and washing machine. These indices were estimated and presented in the following tables:

Results and Discussions

The wealth distribution data in Table 1 reveals significant disparities across Nepal's provinces. More than half of the households in Karnali (51.3%) are in the poorest quintile, while only four percent are in the richest quintile. Similarly, one-third (33.9%) of households from Sudurpashchim are in the poorest quintile, compared to eight percent in the richest. In contrast, two-fifths (38%) of households in Bagmati are in the richest quintile, highlighting a stark contrast with provinces like Madhesh, where only nine percent of households are in the richest category. This data underscores the substantial economic inequalities that exist among the provinces of Nepal.

Table 1: Wealth distribution among seven provinces of Nepal

Province	Quintiles of Wealth Score					Total
	Lowest	Lower	Middle	Higher	Highest	
Koshi	20.47	27.74	19.89	14.14	17.77	100.00
Madhesh	24.76	25.93	27.06	13.47	8.78	100.00
Bagmati	9.98	12.34	20.02	18.29	39.36	100.00
Gandaki	12.92	23.96	20.43	16.12	26.57	100.00

Province	Quintiles of Wealth Score					Total
Lumbini	17.83	27.28	23.72	14.45	16.72	100.00
Karnali	53.80	30.62	7.91	3.91	3.76	100.00
Sudurpaschim	34.15	30.21	18.09	9.17	8.39	100.00
Total	21.26	24.13	21.28	14.04	19.29	100.00

Source: NPHC 2021

Table 2: Wealth distribution among seventy seven districts of Nepal

Districts	Quintiles of Wealth Score					Total
	Lowest	Lower	Middle	Higher	Highest	
Taplejung	40.12	41.52	12.43	3.80	2.13	100.00
Sankhuwasabha	38.64	35.97	17.65	4.52	3.22	100.00
Solukhumbu	33.21	42.23	18.19	4.20	2.17	100.00
Okhaldhunga	41.14	41.18	13.53	2.87	1.28	100.00
Khotang	50.28	35.35	11.24	2.03	1.10	100.00
Bhojpur	48.79	36.49	11.88	1.93	0.91	100.00
Dhankuta	18.79	34.28	30.46	9.79	6.68	100.00
Terhathum	31.50	44.84	18.07	3.61	1.97	100.00
Panchthar	31.20	41.57	19.50	4.82	2.92	100.00
Ilam	18.86	33.90	30.19	11.18	5.87	100.00
Jhapa	7.73	11.20	19.38	29.44	32.24	100.00
Morang	13.45	16.85	21.17	24.75	23.77	100.00
Sunsari	12.89	16.92	21.00	23.85	25.34	100.00
Udayapur	31.15	22.80	20.93	15.88	9.23	100.00
Saptari	31.90	21.25	26.30	14.47	6.08	100.00
Siraha	22.30	21.03	27.84	19.58	9.26	100.00
Dhanusa	16.96	19.52	26.32	24.27	12.93	100.00
Mahottari	24.28	22.79	26.50	18.89	7.54	100.00
Sarlahi	27.43	24.29	26.14	15.37	6.76	100.00
Rautahat	26.86	24.28	27.88	14.79	6.19	100.00
Bara	21.08	19.56	27.53	22.57	9.27	100.00
Parsa	20.16	18.18	21.84	23.34	16.48	100.00
Dolakha	14.89	27.54	37.86	14.28	5.43	100.00
Sindhupalchok	14.43	21.19	42.03	16.32	6.03	100.00
Rasuwa	19.39	22.04	30.23	18.10	10.24	100.00
Dhading	16.71	20.39	30.78	20.84	11.28	100.00
Nuwakot	13.71	17.80	33.90	21.74	12.85	100.00
Kathmandu	2.63	1.95	6.40	26.74	62.28	100.00
Bhaktapur	1.77	3.38	10.77	27.17	56.92	100.00
Lalitpur	3.25	5.32	11.46	21.88	58.08	100.00

Kavrepalanchok	14.61	22.03	21.45	21.09	20.82	100.00
Ramechhap	30.21	39.72	20.62	6.12	3.34	100.00
Sindhuli	31.14	26.11	22.86	12.95	6.94	100.00
Makwanpur	20.51	15.88	19.39	21.62	22.60	100.00
Chitawan	6.93	5.37	14.17	28.93	44.60	100.00
Gorkha	14.31	20.95	33.30	20.43	11.01	100.00
Manang	25.43	32.08	26.74	11.63	4.12	100.00
Mustang	39.97	22.25	22.56	8.01	7.21	100.00
Myagdi	21.56	37.73	23.05	10.23	7.44	100.00
Kaski	4.19	6.30	11.45	25.05	53.01	100.00
Lamjung	13.68	25.40	22.46	20.45	18.02	100.00
Tanahu	14.32	17.42	18.98	22.09	27.19	100.00
Nawalparasi (East)	8.02	9.92	17.59	28.25	36.22	100.00
Syangja	13.39	28.96	25.79	15.97	15.90	100.00
Parbat	21.55	35.16	20.11	12.66	10.52	100.00
Baglung	22.10	40.91	21.52	8.72	6.75	100.00
Rukum (East)	63.04	28.03	6.24	1.81	0.87	100.00
Rolpa	42.14	45.53	9.33	2.31	0.68	100.00
Pyuthan	31.74	47.14	13.58	4.68	2.86	100.00
Gulmi	16.69	40.69	29.76	8.14	4.72	100.00
Arghakhanchi	21.34	42.52	25.23	6.03	4.87	100.00
Palpa	14.69	30.02	27.66	15.18	12.45	100.00
Nawalparasi (West)	9.92	11.82	25.00	30.78	22.48	100.00
Rupandehi	5.06	7.59	22.16	28.91	36.28	100.00
Kapilbastu	16.66	17.75	31.83	20.52	13.25	100.00
Dang	20.23	23.98	22.10	19.45	14.25	100.00
Banke	19.01	16.99	23.68	21.73	18.59	100.00
Bardiya	20.18	27.03	28.44	16.95	7.40	100.00
Dolpa	76.65	17.96	4.41	0.87	0.11	100.00
Mugu	84.68	10.68	3.11	1.00	0.53	100.00
Humla	89.51	8.22	2.08	0.17	0.02	100.00
Jumla	71.22	19.79	6.17	2.09	0.73	100.00
Kalikot	63.82	30.30	4.52	1.04	0.32	100.00
Dailekh	64.29	27.01	5.42	2.27	1.01	100.00
Jajarkot	58.05	34.96	5.27	1.24	0.48	100.00
Rukum (West)	53.98	32.17	9.49	3.31	1.05	100.00
Salyan	40.44	42.65	11.80	3.33	1.78	100.00
Surkhet	28.28	25.90	16.69	15.76	13.37	100.00
Bajura	62.51	29.66	5.92	1.47	0.44	100.00
Bajhang	51.85	34.06	10.97	2.51	0.61	100.00
Darchula	39.72	34.75	15.56	8.11	1.86	100.00
Baitadi	51.87	32.80	12.44	2.14	0.75	100.00
Dadeldhura	35.65	35.56	19.30	6.28	3.21	100.00
Doti	56.10	31.05	8.49	2.98	1.38	100.00

Achham	60.27	32.89	4.48	1.55	0.81	100.00
Kailali	18.72	23.33	25.70	19.44	12.82	100.00
Kanchanpur	11.77	18.28	26.21	24.12	19.63	100.00
Total	20.57	20.26	20.52	18.76	19.90	100.00

Source: NPHC 2021

The table 2 provides a comprehensive overview of asset index distribution across various districts, classified into five quintiles: poorest, poorer, middle, richer, and richest. Each column reflects the percentage of households in each quintile, with the totals summing to 100% for each district. Analysis of the data reveals several key trends and patterns. First, certain districts display a high concentration of households in the poorest quintile. For instance, Humla, Mugu, and Dolpa have the highest percentages of households in the poorest quintile, at 89.51%, 84.68%, and 76.65%, respectively. This highlights significant disparities in asset distribution and points to extreme poverty in these regions. In contrast, some districts show a more balanced distribution across all quintiles. Dhankuta and Ilam, for example, have relatively even spreads, with Dhankuta showing 18.79% of households in the poorest quintile and 6.68% in the richest, while Ilam has 18.86% in the poorest and 5.87% in the richest quintile. This suggests a more equitable asset distribution in these areas.

Urban districts such as Kathmandu, Bhaktapur, and Lalitpur exhibit a stark concentration of households in the richest quintile. In Kathmandu, 62.28% of households fall into the richest quintile, while in Bhaktapur and Lalitpur, the figures are 56.92% and 58.08%, respectively. These high percentages reflect significant wealth accumulation and possibly better economic opportunities in these metropolitan areas. The data also highlights the districts where the middle quintile is prevalent. In Siraha and Saptari, for example, 27.84% and 26.30% of households, respectively, fall into the middle quintile, indicating a substantial middle-class population in these regions. Further analysis reveals the districts with significant wealth disparities, such as Jhapa and Rupandehi. In Jhapa, 32.24% of households are in the richest quintile, while 7.73% are in the poorest. Similarly, in Rupandehi, 36.28% of households are in the richest quintile compared to 5.06% in the poorest. This indicates substantial inequality within these districts.

Regionally, the data shows that the Terai region, encompassing districts like Jhapa, Morang, and Sunsari, generally has a higher percentage of households in the richer and richest quintiles compared to the hill and mountain regions. This trend could be attributed to better access to resources, infrastructure, and economic activities in the Terai plains. Mountainous and remote districts tend to have a higher concentration of households in the poorest and poorer quintiles, reflecting limited access to economic opportunities and basic amenities. Urban and semi-urban districts, including those in the Kathmandu Valley (Kathmandu, Bhaktapur, Lalitpur) and other areas like Chitawan, show a higher percentage of households in the richer and richest quintiles. Mid-hill districts such as Dhankuta, Ilam, and Lamjung

display a more balanced distribution, with notable populations in the middle, richer, and richest quintiles, indicating a diversified economic base.

Implications for Policy and Planning: The wealth distribution data from the 2021 census provides essential insights for targeted policy interventions. The pronounced economic disparities necessitate a multifaceted approach to foster equitable development across Nepal:

Infrastructure Development: Investing in basic infrastructure such as roads, electricity, and water supply in poorer regions can significantly improve living standards and economic opportunities.

Education and Healthcare: Enhancing access to quality education and healthcare is crucial for long-term socioeconomic upliftment. These services are foundational for human capital development, which, in turn, drives economic growth.

Economic Policies: Implementing policies aimed at boosting local economies, such as promoting small and medium enterprises (SMEs) and improving market access for local products, can stimulate economic activity and job creation.

Holistic National Development Strategy: Balanced Growth: A balanced approach that addresses the needs of poorer regions while leveraging the strengths of wealthier areas can promote more inclusive and sustainable growth across Nepal.

Monitoring and Evaluation: Continuous monitoring and evaluation of socioeconomic indicators are vital to assess the effectiveness of interventions and make necessary adjustments.

Conclusion:

In conclusion, the data underscores significant regional disparities in asset distribution across provinces and districts. While some provinces/districts experience high levels of poverty, particularly in remote and mountainous areas, others, notably urban centers, show considerable wealth concentration. Addressing these disparities requires targeted economic policies, infrastructure development, and equitable resource distribution to foster balanced economic growth and reduce poverty across all regions. The wealth distribution analysis from the 2021 NPHC underscores the critical need for strategic and equitable economic policies in Nepal. By focusing on targeted interventions for the most impoverished regions and ensuring a balanced national development strategy, Nepal can work towards reducing regional disparities and fostering inclusive growth. The insights from this census provide a valuable foundation for policymakers to design and implement effective economic development programs that address the unique needs and potentials of each province/district.

References

- National Statistics Office (NSO). (2024). *National Population and Housing Census 2021, Population Composition of Nepal 2024*. National Statistics Office, Office of the Prime Ministers and Council of Ministers (OPMCM).
- Rutstein, S.O. & Staveteig, S. (2013). *Making the demographic and health surveys wealth index comparable*. Paper presented at the 27th IUSSP International Population Conference, 26-31 August 2013, BEXCO, Busan, Korea.
- <https://censusnepal.cbs.gov.np/results/downloads/national>

ख. प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन

नेपालमा प्राकृतिक पूँजीको लेखाजोखा - जुद्ध बहादुर गुरुङ^१

विषय प्रवेश

सन् १९९२ जुन ५ देखि १५ सम्ममा संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय वातावरणीय कार्यक्रमको आयोजनामा ब्राजिलको रियो डि जेनेरो शहरमा विश्वमा पहिलो पृथ्वी सम्मेलन (The Earth Summit) सम्पन्न भयो। यस विश्व सम्मेलनमा दिगो विकास, जैविक विविधता र जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी विषयले प्रवेश पाए। यस महासन्धी सम्पन्न भएको २० वर्ष पुगेको अवसरमा सोही विषय र सोही देशको व्यापारिक शहर रियो डि जेनेरोमा सन् २०१२ मा रियो प्लस ट्वान्टी (Rio+20) नाममा पुनः दिगो विकास, जैविक विविधता र जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी समीक्षात्मक प्रकारको विश्व सम्मेलन सम्पन्न भएको थियो। यस अवसरमा पारिस्थितिक प्रणालीको सेवालाई वित्तीय पूँजीमा समावेश गर्ने चर्चा मात्र नभई प्राकृतिक पूँजीले प्रवेश नै पाएको थियो। सो अवसरमा प्राकृतिक पूँजी बारे रियो घोषणापत्र जारी भयो। यस घोषणापत्रलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न विभिन्न चरणमा संरचनाहरू तयार भइरहेका छन्। प्राकृतिक पूँजी भन्ने शब्द ज्यादै कमै मानिसलाई थाहा हुन सक्छ। सन् १९७३ मा Small is Beautiful भन्ने पुस्तकमा E.F Schumacher ले प्राकृतिक पूँजी (Natural Capital) बारे पहिलो पटक यस शब्दको चयन गर्नुभएको थियो।

नेपाल जैविक विविधता महासन्धीको पक्षराष्ट्र मात्र नभई नेपालको पछिल्लो संविधानले सङ्घीय प्रणालीलाई अंगिकार गरेको छ। संविधानको धारा ५९ को उपधारा (४) र (५) ले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त लाभलाई तीन तहका सरकारका बीचमा समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्ने र सो लाभ बस्तु, सेवा तथा रोयल्टीको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्ने भनिएको छ। सो कार्यको लागि संविधानको धारा २५० र २५१ मा काम कर्तव्य सहित राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ।

यस आयोगले प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी संवैधानिक व्यवस्था अनुसार समन्यायिक ढंगले कानून बमोजिम वितरणको व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा राजनैतिक, प्रशासनिक तथा वित्तीय सङ्घीयता अनुसार कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन भइरहेको वर्तमान अवस्थामा प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन पनि सङ्घीय प्रणालीमा लैजाने क्रममा छ। सङ्घीय इकाईहरू बीचमा आन्तरिक आय वृद्धि गर्ने क्रममा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी वितरणलाई प्राथमिकता दिएको पाइन्छ। यस व्यवस्थाले प्राकृतिक स्रोत परिचालनबाट प्राप्त रोयल्टी सम्बन्धित स्थानीय सरकारका लागि चासोको विषय बन्ने गरेको छ। विश्व समुदायले यस विषयलाई व्यापक रूपमा प्रचलनमा ल्याएको सन्दर्भमा नेपालमा पनि सान्दर्भिक भएकाले

^१ लेखक जुद्धबहादुर गुरुङ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सदस्य हुनुहुन्छ।

यसलाई आम जनसमुदायको जानकारीमा ल्याउने जर्मको गरेको छु ।

परिभाषा: सामान्य बोलीचालीको भाषामा प्रकृतिमा उपलब्ध स्रोतहरूलाई प्राकृतिक स्रोत भनिन्छ । प्रकृतिको भण्डारमा विद्यमान नविकरणीय तथा अनविकरणीय प्राकृतिक स्रोतहरूको (उदाहरणको लागि सौर्य, वनस्पति, प्राणी, वायु, पानी, माटो र खनिज) संयोजनबाट प्रकृतिले निरन्तर रूपमा प्रवाह गर्ने लाभलाई वित्तको रूपमा प्राकृतिक पूँजी भनिन्छ । अझ विस्तृतमा मानवीय स्रोत प्रयोग पश्चात् प्राकृतिक स्रोतबाट विभिन्न रूपमा प्राप्त हुने लाभ खासगरी वस्तु तथा सेवाका रूपमा उपलब्ध भई वित्तमा परिणत भए पश्चातका स्रोतलाई प्राकृतिक पूँजी भनिन्छ । अर्को शब्दमा सौर्यमण्डल, वायुमण्डल, स्थलमण्डल, जलमण्डल र जीवमण्डलमा विद्यमान प्राकृतिक स्रोतहरूलाई मानिसको सीप, श्रम र समय लगाएर वित्तमा परिणत गर्न सकिने सबै प्रकारका स्रोतहरूलाई प्राकृतिक पूँजी भनिन्छ । अझ व्यवस्थित रूपमा भन्नु पर्दा विश्व भण्डारणमा संचित सम्पूर्ण प्राकृतिक स्रोतहरू खासगरी सौर्यमण्डलबाट प्राप्त हुने सौर्य विकिरण, स्थलमण्डल भित्रका भौगर्भिक पदार्थहरू खासगरी माटो, खानी तथा खनिज पदार्थहरू, वायुमण्डलका विकिरण तथा तरङ्गहरू, अक्सिजन, नाइट्रोजन, कार्बनडाइअक्साईड लगायत अन्य ग्याँसहरू, जलमण्डल रूपमा उपलब्ध हिमालय वा हिउँ, महासागर, सागर, समुन्द्र, नदी, खोला, छहरा, छाँगो, धारा, ताल, पोखरी, कुवा आदिमा पाईने जलचर तथा जीवमण्डलका सजीवहरू (वनस्पति र प्राणी) लगायत सम्पूर्ण सजीव तथा निर्जीव पदार्थहरूलाई एकमुष्ट रूपमा प्राकृतिक पूँजी हो भन्नु अत्युक्ति नहोला । यी सबै प्रकारका प्राकृतिक स्रोतहरूलाई वित्तमा परिणत गरी राष्ट्रिय लेखा प्रणालीमा समावेश गर्न थालिएको छ ।

यस विश्वमा प्रकृतिले मानव समुदायलाई निरन्तर रूपमा प्रदान गर्ने सम्पूर्ण वस्तु र सेवाहरू (पारिस्थितिक प्रणालीका सेवा) खासगरी हामी उभिएको जमिन, हामीले लिने हावा (अक्सिजन), खाने खाद्य पदार्थ, पिउने पानी र वनस्पतिले उपलब्ध गराउने इन्धन, धागो (रेशा) वा लुगा, निर्माण सामग्री, औषधी, बालीनालीमा प्रभाव पार्ने गरी किटपतङ्ग, मौरी तथा पुतली, चरा आदिले प्रदान गर्ने परागसेचन लगायतका सेवाहरू सबै प्राकृतिक पूँजीको विभिन्न रूपहरू हुन् । पारिस्थितिक प्रणालीमा सञ्चालन भईरहेका सुष्म वा अदृश्य क्षेत्रका सेवाहरू, खासगरी जलवायु नियमन, सीमसार वा धापहरूले भूमिगत जलभण्डारण तथा दूषित पानी प्रशोधन गर्ने कार्य लगायत करोडौं टन कार्बन भण्डारण वा संचित गरी जलवायु परिवर्तनको प्रभावलाई न्यूनीकरणमा खेल्ने महत्वपूर्ण तर अदृश्य भूमिका, हावा हुरी, आँधीबेहेरीको विरुद्ध खेलेको प्रतिरोधको भूमिका वा न्यूनीकरण, भूस्खालन खासगरी बाढी तथा पहिरो न्यूनीकरण तथा नियन्त्रण साथै सौन्दर्यता प्रदान गर्ने हरियाली वनजङ्गलको भूमिका, अझ अदृश्य मानवीय क्षेत्र खासगरी सांस्कृतिक पक्ष महत्वपूर्ण छ । उदाहरणको लागि सर्पलाई नाग देवताको रूपमा पुजा गर्ने प्रचलन वा संस्कृति, धारा, पंघेरो, मूल, छाँगो, ताल, खोला तथा नदी लगायतका जलीय क्षेत्रमा स्नान गरी धार्मिक तथा पितृ कार्य गरेर प्राप्त गरिने आत्मसन्तुष्टि, हिमाली दृश्य, वन्यजन्तु, भौगोलिक मनोरम दृश्य अवलोकनबाट प्राप्त मानसिक सन्तुष्टी लगायतका सम्पूर्ण सेवा तथा वस्तु खासगरी स्वच्छ वायु तथा जल र उर्वरा माटो जसले मानव अस्तित्वलाई निरन्तरता दिन प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सहयोग गरेको छ ती, सबै प्राकृतिक पूँजीको विभिन्न

स्वरूपहरु हुन्। मानिसले काम नलाग्ने भनि फालिएको जैविक फोहोरमैलालाई पनि प्राकृतिक स्रोतको रूपमा लिइन्छ। त्यसैले सारांशमा प्राकृतिक पूँजी भनेको प्रकृतिलाई आर्थिक दृष्टिकोणले मापन गरिने सैद्धान्तिक अवधारणा हो। यस अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्न विभिन्न प्रकारका विधिहरु अपनाइएको छ।

प्राकृतिक पूँजीको घोषणापत्र: जैविक विविधता सम्बन्धी विश्व सम्मेलन, जुन २०१२ को अवसरमा जारी प्राकृतिक पूँजीको घोषणापत्रमा विश्वका ४० भन्दा बढी विश्व प्रख्यात कम्पनीका प्रमुख कार्यकारी अधिकृतहरुले हस्ताक्षर गरेको थियो। यस घोषणापत्रले विश्व पूँजी बजारमा एकीकृत प्राकृतिक पूँजीलाई ऋण (Loan), जमानत वा धितो (Equity), निश्चित वा स्थिर आय (Fixed income) र बीमा (Insurance) लगायत लेखाको दायराभित्र रही निश्चित ढाँचामा प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने विषय उल्लेख गरेको थियो। यस घोषणापत्रले प्राकृतिक पूँजीको बारे प्रमुख चार उद्देश्य राखेको छ। ती हुन्, १. प्राकृतिक पूँजीमा आधारित व्यवसाय प्रतिको बुझाई अभिवृद्धि गर्ने, २. प्राकृतिक पूँजीलाई सबै किसिमका वित्तीय वस्तु (उपज) र सेवाहरुमा समावेश गर्ने विधि निर्माण गर्ने निर्णय प्रक्रियामा सहयोग गर्ने, ३. प्राकृतिक पूँजीलाई निजि क्षेत्रको लेखा प्रणालीमा समावेश गराउने निर्णय प्रक्रियामा एकीकृत गर्नको लागि विश्वव्यापी जनमत तयार गर्न सहयोग गर्ने र ४. सङ्घ, संस्था वा कम्पनीहरुको सफलताको लागि प्राकृतिक पूँजी एक महत्वपूर्ण पक्ष हो भन्ने विषयलाई उजागर गराउन एकीकृत प्रतिवेदन तयारीका लागि विश्वव्यापी जनमत सिर्जना गर्न प्रोत्सहित गर्ने। यस उद्देश्य प्राप्तिका लागि सरोकारवाला पक्ष निरन्तर रूपमा लागिरहेका छन्। यसका लागि विद्यमान व्यापारी संरचनाभित्र प्राकृतिक पूँजीलाई एकीकृत गराउन निश्चित विधिहरु, निर्देशन र संरचनाहरु निर्माण गर्दै आएको छ। फलस्वरूप सन् २०१६ मा प्राकृतिक पूँजी गठबन्धन (Natural Capital Coalition) गठन भयो। यसले प्राकृतिक पूँजीको प्रोटोकल (Natural Capital Protocol or Capital Protocol) तयार गरेको थियो। यस प्रोटोकलले प्राकृतिक पूँजी मूल्याङ्कन गर्ने कम्पनी वा संस्थाले प्राकृतिक पूँजीको पहिचान, यसमा प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष निर्भरता मापन र मूल्याङ्कनका लागि एकीकृत वा मानकीकृत रूपरेखा प्रदान गर्दछ।

अन्तराष्ट्रिय मान्यता प्राप्त मानक: प्राकृतिक पूँजी गठबन्धनले प्राकृतिक पूँजी आकलन गर्ने विधि तयार गरेको छ। वातावरण-आर्थिक लेखाहरुले वातावरण र अर्थतन्त्र बीचको सम्बन्ध, खासगरी वातावरणले अर्थतन्त्रमा पारेको प्रभाव र अर्कातर्फ वातावरणले अर्थतन्त्रमा प्रदान गरेको योगदान सम्बन्धी एकीकृत तथ्याङ्क सिर्जना गर्ने ढाँचा सम्बन्धी अवधारणा तयार गरेको हुन्छ। यस ढाँचाले हरित अर्थतन्त्र/हरित वृद्धि, प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन र दिगो विकास जस्ता वृहत नीतिलाई समेत सामञ्जस्य हुने गरी तयार गरेको छ। यसलाई एकीकृत वातावरणीय तथा आर्थिक लेखा प्रणाली (System of Integrated Environmental and Economic Accounting or SEEA) भनिन्छ। यस लेखा प्रणालीमा वातावरण र अर्थतन्त्रको सम्बन्ध बारे तुलानात्मक तथ्याङ्कहरु तयार गर्न आवश्यक अवधारणाहरु, परिभाषाहरु, वर्गीकरणहरुलाई अन्तराष्ट्रिय मानकको रूपमा एकरूपता कायम गरेको हुन्छ। यस लेखा

प्रणाली लचिलो प्रकारको भएकाले कार्यान्वयन गर्ने देशहरूको विशिष्ट परिस्थिति र प्राथमिकताहरूमा अनुकूलित गर्न सकिन्छ।

विश्वभरका प्राकृतिक पूँजीको आँकलन वा मूल्याङ्कन: प्राकृतिक स्रोतलाई साँगुरो वा निश्चित घेराबाट अलि फराकिलो क्षेत्रतर्फ लैजाने क्रममा छ। त्यसैले आजभोलि पारिस्थितिक प्रणाली वा वातावरणीय सेवा पनि प्राकृतिक पूँजीका रूपमा समावेश गरी अर्थतन्त्रसित जोडिएर बुझ्ने गरिन्छ। सामान्यतः प्रकृतिलाई अमूल्य छ भनिन्छ। अर्को शब्दमा प्रकृतिको मूल्य तोक्न वा वित्तमा परिणत गर्न वा अनुमान गर्न सक्दैन भनिए तापनि प्राकृतिक पूँजीलाई वित्तसित तुलना गरी सर्वमान्य विधिद्वारा हिसाब गरिन्छ। सन् १९९७ मा गरिएको एक अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार १७ प्रकारका पारिस्थितिक प्रणालीका सेवाहरूले सम्पूर्ण जीवमण्डललाई सरदर प्रतिवर्ष लगभग ३३ ट्रिलियन अमेरिकी डलर मूल्य बराबरको सेवा वा वस्तु प्रदान गरिने अनुमानित वित्तीय मूल्याङ्कन प्रक्षेपण गरिएको थियो। सन् २०२० मा प्रकाशित प्रतिवेदन अनुसार पारिस्थितिक प्रणाली सेवाहरूले प्रतिवर्ष ४४ ट्रिलियन अमेरिकी डलर बराबरको व्यापार तथा अर्थतन्त्रमा योगदान पुऱ्याएको भनि विश्व बैंक समूहको अन्तराष्ट्रिय वित्तीय निगमले घोषणा गरेको छ। यो मूल्य पारिस्थितिक प्रणाली सेवाको वित्तीय मूल्य हो तर यसलाई विश्वका कतिपय देशहरूको राष्ट्रिय अर्थतन्त्र वा बजारमा समावेश गरिएको छैन।

विश्वका कतिपय देशहरूले पारिस्थितिक प्रणालीको सेवालाई अर्थतन्त्रसित तुलान गरी मूल्याङ्कन गर्न थालेका छन्। उदाहरणको लागि अमेरिकाको क्यालिफोर्निया शहरको सडक किनारमा रोपेका रुखले उपलब्ध गराउने पारिस्थितिक प्रणाली सेवा मार्फत वायुमण्डलीय नियमन र बाढी नियन्त्रण लगायतका सेवा वापत वार्षिक रूपमा १ विलियन अमेरिकी डलर बराबरको सेवा प्रदान गर्दछ भने मेक्सिको मेनग्रोभ (Mangrove forest) जङ्गलले आँधीबेहेरी नियन्त्रण, माछा उत्पादनमा टेवा पुऱ्याउने र पर्या-पर्यटनमा पुऱ्याउने सहयोग लगभग ७० विलियन अमेरिकी डलर बराबरको योगदान त्यहाँको अर्थतन्त्रमा पुग्ने अनुमान गरेको छ। सन् २००२ मा अष्ट्रेलियाको दक्षिण पश्चिमी तटमा अवस्थित एडिलाइडको शहरी वनमा गरिएको लागत र लाभको अध्ययनले प्रति रुख १७२ अष्ट्रेलियन डलर बराबरको प्राकृतिक पूँजीको योगदान रहेको देखाएको थियो। शहरी पारिस्थितिक प्रणालीमा रुखहरूले दिने छहारी र सुन्दरता, आँधीबेहेरी जस्ता प्रकोप न्यूनीकरण, कार्बन सञ्चितिकरण लगायत ताप, ध्वनी तथा वायु प्रदूषण लगायतको न्यूनीकरणमा पुग्ने योगदानको आधार लिएको थियो।

अमेरिकामा पूर्व कोष सचिव हेनरी पाउल्सनले स्थापना गरेको पाउल्सन संस्थाले गरेको एक अध्ययन अनुसार हाल भईरहेको आर्थिक विकास वा व्यवसायमा गरेको विश्वव्यापी लगानीले प्रकृति संरक्षणमा पुगेको हासका कारण प्रति वर्ष ६०० अर्ब देखि ८२४ खर्ब अमेरिकी डलर बराबरको खर्च प्रकृति संरक्षणमा लगाउनु पर्ने दायित्व सिर्जना गरेको भन्ने निष्कर्ष निकालेको छ। विश्व बैंक समूहको प्रतिवेदन अनुसार यही गतिमा वातावरणीय हास भएको अवस्थामा सन् २०३० सम्ममा विश्व अर्थतन्त्रमा

प्रति वर्ष २.७ ट्रिलियन डलर बराबरको नोक्सानी पुग्ने अनुमान गरेको छ। प्रकृतिलाई आर्थिक निर्णयको केन्द्रमा नल्याएसम्म वातावरणीय हासको चूनातिलाई प्रभावकारी किसिमले सामना गर्न सकिँदैन। त्यसैले प्राकृतिक पूँजी लेखा भनेर चिनिने अर्थतन्त्र र मानव कल्याणमा प्रकृतिको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष योगदानमा मौद्रिक मूल्यहरु तोक्ने र प्रकृतिको संरक्षण र पुर्नस्थापनाको लागि राख्नु आवश्यक छ। यस लेखाले व्यवसाय र सरकारहरुलाई मानव गतिविधिले प्रकृतिलाई कसरी, कति असर पछि भनि लेखा राख्नु आवश्यक छ। जसरी उद्योग व्यवसायमा मेसिन र भवनहरुको मूल्यहासको लेखा राखे जस्तै प्रकृतिमा व्यवसाय संचालनबाट कति हानी र नोक्सानी गर्दछ भनि लेखा राख्नु आवश्यक छ। प्रकृति एक महत्वपूर्ण वित्तीय सम्पति हो। व्यवसाय संचालनबाट सिर्जित क्षति एक दायित्व बन्दछ। यस दृष्टिकोण प्राकृतिक स्रोतहरुको संरक्षण गर्न, हास वा हास भएका अन्यलाई पुर्नस्थापना गर्न प्रोत्साहन गर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ।

सन् २०१३ मा The Economics of Ecosystem and Biodiversity or TEEB मा प्रकाशित विश्व चर्चित संयुक्त व्यापार गठबन्धनको प्रतिवेदनमा वातावरणीय हास वा वाह्यता (Environmental externalities) सम्बन्धी खर्च उल्लेख गरेको छ। यस प्रतिवेदन अनुसार पारिस्थितिक प्रणाली र जैविक विविधताद्वारा सृजित विश्व प्राथमिक उत्पादन र यसको प्रशोधन प्रक्रियालाई वर्तमान वातावरणीय हासको प्रमुख जिम्मेवार पक्ष मानिएको छ। एसियाली विकास बैंकको सन् २०२० मा प्रकाशित प्रतिवेदन अनुसार एसिया तथा प्रशान्त क्षेत्रको पारिस्थितिक प्रणाली तथा जैविक विविधतामा ६७ प्रतिशत हास आएको प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको छ। विश्व सन्दर्भमा यस वातावरणीय हासलाई सम्बोधन गर्न वार्षिक लगभग ७.३ ट्रिलियन अमेरिकी डलर बराबर खर्च लाग्ने प्रक्षेपण गरेको थियो। एक वर्ष पछि विश्व वातावरणीय हासलाई सम्बोधन गर्न परिवर्तन सम्बन्धी जर्नलले विश्वका पारिस्थितिक प्रणालीले प्रदान गर्ने सेवाको एकमुष्ट मूल्य आँकलन गर्दा एकीकृत विश्व गार्हस्थ उत्पादन भन्दा दोब्बर लगभग १२४.८ ट्रिलियन अमेरिकी डलर लाग्ने प्रक्षेपण गरेको थियो। यतिका धेरै प्राकृतिक पूँजीमा हास आए पनि कुनै लेखाजोखा वा गणना हुँदैन किनभने यो राष्ट्रिय अर्थतन्त्रभन्दा भिन्न प्रणालीसित आवद्ध रहेको छ।

सन् १९९६ मा डिक्सन र हिमील्टोनले विश्वभर विभिन्न क्षेत्रमा विद्यमान प्राकृतिक पूँजीलाई अमेरिकी डलरमा प्रति व्यक्ति हिसाव वा लेखाजोखा गर्ने प्रयास गरे। कृषि भूमि संसारको सबभन्दा बढी प्रतिव्यक्ति मूल्य भएको हिसाव प्राप्त भयो भने मध्यपूर्व क्षेत्र विश्वको सबभन्दा बढी (६३,०४१ अमेरिकी डलर) प्रतिव्यक्ति आर्थिक मूल्य भएको निष्कर्षमा पुग्यो। यस मध्ये ८८ प्रतिशत प्राकृतिक पूँजी खानी र जैविक इन्धनको क्षेत्रले ओगटेको थियो। सन् १९९७ मा विश्व स्रोत संस्था (World Resource Institute) ले विश्वभरका औषधी उद्योगहरुका लागि ७५ देखि १२० विलियन अमेरिकी डलर बराबर को प्राकृतिक स्रोत आवश्यक पर्ने प्रक्षेपण गरेको थियो।

वास्तविक अर्थमा हाम्रो वातावरण संरक्षण गर्नको लागि वातावरणमा मानवीय गतिविधिले पार्ने

नकारात्मक प्रभाव खासगरी हानी नोक्सानीलाई यथार्थपरक तरिकाले लेखा राख्नु आवश्यक छ। यस लेखाले हाम्रो अस्तित्वका लागि पारिस्थितिक प्रणालीले प्रदान गरेको सेवा र वस्तुको योगदान वा महत्व बारे जानकारी राख्न समक्ष हुनेछ। विगतमा गरिएको एक अध्ययन अनुसार सन् २०२१ मा प्रकाशित जलवायु परिवर्तन व्यवसायसित आवद्ध पत्रिकाका अनुसार विश्वभर लगभग ३८ क्वाड्रीलियन (पदम) अमेरिकी डलर बराबर को प्राकृतिक पूँजी रहेको आँकलन गरेको छ। यस प्राकृतिक पूँजीलाई हास आउन नदिई हाम्रो अस्तित्व कायम गर्न वातावरण संरक्षणमा लेखा सहितको मूल्याङ्कन गर्नु जरुरी छ।

नेपालमा प्राकृतिक पूँजीको कार्यान्वयन: नेपालमा पनि जमिनलाई पराम्पगत शैलीमा पूँजी वा अर्थतन्त्रसित जोडिदै आएको छ। तर जमिन र पूँजीमा ऐतिहासिक भिन्नता छ। जमिन प्राकृतिक रूपमा उपलब्ध स्थिर प्रकारको प्राकृतिक पूँजी हो भने अर्थतन्त्र वा पूँजी मानव निर्मित सेवा तथा वस्तु हो। प्राकृतिक पूँजीको रूपमा रहेको जमिनलाई मानवीय निरन्तर क्रियाकलापले सुधार वा हास गराउँछ। अर्को शब्दमा वातावरणीय हास भएमा अर्थतन्त्रमा चाप पर्दछ भने अर्कातर्फ सुधार भएमा वस्तु र फाइदामा वृद्धि भई अर्थतन्त्रमा टेवा पुग्दछ। अझ विस्तृतमा जमिनको उर्वरा शक्तिमा वृद्धि भए खेतीपाती उत्पादन राम्रो हुने, नजिकको वनजङ्गलले इन्धन, खाद्यान्न, स्वच्छ खानेपानी र खोलानालामा माछा उत्पादनमा टेवा पुऱ्याउँछ भने जमिनमा हास आएमा वाली उत्पादनमा कमी, जैविक विविधतामा हास, प्रकोप वा विपतहरूको चाप बढ्ने वा वातावरणीय हासले माथि उल्लेखित उपलब्धि हुन सक्दैन। आधुनिक युगमा नेपाल नयाँ प्राकृतिक पूँजीलाई अर्थतन्त्रमा समावेश गर्ने क्रममा छ। सन् २०२१ मा सम्पन्न विश्व बैंक र नेपाल सरकार (वन तथा वातावरण मन्त्रालय) बीचको सम्झौता अनुसार कार्वन व्यापार सम्बन्धी ९ लाख टन कार्वनलाई प्रति टन ५ डलरका दरले लगभग ४५० मिलियन (छ करोड नेपाली रुपैया) अमेरिकी डलर बराबरको प्राकृतिक पूँजीलाई नेपालको लेखा प्रणालीमा समावेश गराउन थालिएको छ। यस बाहेक सरकारले प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोग वापत प्राप्त गर्ने सलामी वा रोयल्टी पनि यसैको अंश हो भन्नु अत्युक्ति नहोला। यस क्षेत्रमा व्यापक छलफल र अध्ययन गरी राष्ट्रिय लेखा प्रणालीमा समावेश गर्ने समय आएको छ।

नेपालको प्राकृतिक पूँजी बारे प्रारम्भिक लेखाजोखा: नेपालको सन्दर्भमा प्राकृतिक स्रोत भनी ऐन अन्तर्गत अन्तर- सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा (७) उपदफा (२) ले पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत भनी उल्लेख गरेको छ। यिनै प्राकृतिक स्रोतलाई सरकारले रोयल्टीको रूपमा निर्धारण गरेको वित्तलाई आधार मानी प्राकृतिक पूँजीको सामान्य प्रारम्भिक आँकलन गर्ने प्रयास गरिएको छ। यी स्रोतहरू परिचालनद्वारा सिर्जित अर्थतन्त्रका अन्य सेवा तथा वस्तुलाई यस वातावरणीय लेखा प्रणालीमा समावेश गरिएको छैन।

१. पर्वतारोहण: नेपालको हिमालय श्रृंखला प्राकृतिक स्रोत एक महत्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोत हो। नेपालको कुल क्षेत्रफलको १३ प्रतिशत क्षेत्रफल हिमाली क्षेत्रले ओगटेको छ। विश्व सर्वोच्च शिखर सागरमाथा

नेपालमा नै छ। यहाँ ५ हजार ८ सय मिटर भन्दा अग्ला १९१३ चुलीहरू छन्। यी मध्ये १३१० वटाको नामकरण भएको छ भने ४१४ वटा आरोहणको लागि खुल्ला गरिएको छ। अझ थप ५७ चुलीहरू आरोहण अनुमतिको प्रक्रियामा रहेको छ। हिमाल आरोहणका लागि नेपाल सरकारले निश्चित दस्तुर तोकेको छ। हिमालयको उपयोग गर्दा पर्वतारोहण मुर्त हो भने दृश्यावलोकन अमुर्त प्राकृतिक स्रोत हो। हिमालयको मूर्त तथा अमूर्त दुवै स्रोतलाई प्राकृतिक पूँजीमा समावेश गर्न सकिन्छ। पर्वतारोहणले रोयल्टी मार्फत वित्तिय पूँजी निर्माण गर्दछ भने दृश्यावलोकनले पर्यटन व्यवसाय मार्फत वित्तिय पूँजी निर्माण गर्दै आएको छ। विगत सात दशक भन्दा अघि देखि सरकारले दस्तुर वा रोयल्टीको रूपमा आरोहीबाट वित्त सङ्कलन गर्दै आएको छ। आ.व. २०७९।८० मा राजस्व स्वरूप लगभग ४२ करोड ७३ लाख ५६ हजार रुपैया सङ्कलन गरेको थियो। आरोहणको क्रममा सिर्जना गरेको वित्त यसमा समावेश गरिएको छैन। यस प्राकृतिक स्रोतलाई प्राकृतिक पूँजीमा परिणत गर्ने विधि, मापदण्ड लगायत अन्य आधारहरू सिर्जना भई सकेको छैन।

२. विद्युत: नेपालका ६ हजार भन्दा बढी नदीनालहरू प्राकृतिक पूँजीको भण्डार हो। जलस्रोत भण्डारणको दृष्टिकोणले विश्वको तुलनामा नेपाल ४२औँ स्थानमा पर्दछ। नेपालका नदीनालाहरूबाट लगभग १०३,३४३ मेगावट विद्युत उत्पादन क्षमता भएको अनुमान सन् २०१९ को नेपाल हाइड्रोपावर उत्पादन समीक्षा प्रतिवेदनले उल्लेख गरेको छ। नेपालको जलस्रोतको उपयोग गर्दै वि.सं.२०८१ श्रावण महिनाभित्र १७७ विद्युतगृहबाट लगभग ३ हजार भन्दा बढी मेगावाट विद्युत उत्पादन भइसकेको छ। जलविद्युतबाट आ.व.२०७८।७९ लगभग वार्षिक ३ अर्ब ४९ करोड भन्दा बढी रोयल्टी राज्यकोषमा सङ्कलन भएको छ। अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ अनुसार सङ्घ, प्रदेश र पालिकाहरूको बीचमा रोयल्टी बाँडफाँट गर्दै आएको छ। अर्कातर्फ जलविद्युत ऊर्जा उपयोगले यातायात, उद्योगधन्दा, कलाकारखाना लगायत विविध क्षेत्रमा योगदान पुगेकोले वित्तीय पूँजी सिर्जना भएको छ। जलस्रोतमा विद्यमान विद्युत उर्जाबाट प्राप्त वित्तीयलाई मात्र प्राकृतिक पूँजीको रूपमा आँकलन गरिएको छ।

३. वन स्रोत: नेपालको सन्दर्भमा वन एक महत्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोत हो। नेपालको ऐनले वनलाई प्राकृतिक स्रोत भनी तोकेको छ। वन क्षेत्रले नेपालको लगभग ४५ प्रतिशत क्षेत्रफल ओगटेको छ। वनका उत्पादनहरू काठ, दाउरा, घाँसपात, जडीवुटीमा बढी प्रचलनमा छ। हाल वनमा आधारित कार्वन व्यापार, पारिस्थितिक प्रणालीको सेवा, प्राकृतिक प्रकोप न्यूनीकरण तथा नियन्त्रण लगायतका क्षेत्रमा प्राकृतिक पूँजीको आँकलन गरिन्छ। नेपालको वन क्षेत्रले सरदर वार्षिक रूपमा १ अर्ब भन्दा बढी रोयल्टी सिर्जना गरेको छ। यसबाहेका वन पैदावारले सिर्जना गरेको आर्थिक क्षेत्रले नेपालको अर्थतन्त्रमा बहुआयामिक योगदान पुगेको छ। यस योगदानलाई प्राकृतिक पूँजीको हैसियतले वित्तमा परिणत गर्न सकिरहेको छैन। वनपैदावार सम्बन्धी उपजहरूलाई प्राकृतिक पूँजीमा समावेश गर्न सम्भावित क्षेत्रहरूको बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरेको छु।

३.१ काठको कारोबार: वन तथा भूसंरक्षण विभागको प्रतिवेदन २०७८ अनुसार वार्षिक रूपमा नेपालका वनबाट वार्षिक रूपमा न्यूनतम १२ करोड ३० लाख घनफिट काठ सङ्कलन गर्न सकिन्छ। यस काठको सरदर बजार मूल्य प्रतिघनफिट अन्दाजी ८०० रुपैयाको दरले लगभग ९९ अर्ब बराबरको काठ वनमा प्राकृतिक पूँजीको रूपमा रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ।

३.२. कार्वन व्यापार: नेपालको वन क्षेत्रमा कुल लगभग १०५४.९७ मिलियन टन प्रति वर्ष कार्वन संचित रहेको अनुमान गरिएको छ। विश्व बजारमा औषत लगभग ४० अमेरिकी डलर प्रति टन कार्वनको बजार मूल्य छ। यही मूल्यलाई आधार मान्दा पनि नेपालको कार्वनमा आधारित प्राकृतिक पूँजीको रूपमा लगभग ४२ अर्ब अमेरिकी डलर रहेको सजिलै अनुमान गर्न सकिन्छ।

३.३ जडीवुटी उपयोग: नेपालमा १३,००१ प्रजातिका वनस्पतिहरूको अभिलेख छ। यस मध्ये ८१९ प्रजातिको वनस्पति औषधीजन्य वा जडीवुटीको रूपमा उपयोग गर्न सकिन्छ। यस मध्ये यासागुम्बाको अभिलेख राम्ररी राख्न सकिएको छैन। नेपालको उच्च हिमाली क्षेत्रमा पाइने लौठ सल्ला पनि एक उपयोगी वनस्पति हो। नेपालको हिमाली क्षेत्रका ४२ जिल्लाको कुल लगभग २९७,००० हेक्टर जमिनमा लौठ सल्ला पाइन्छ। यस क्षेत्रबाट लगभग वार्षिक ९० करोड केजी पात वर्षेनी झरेर जान्छ। नेपाली बजारमा एक किलो लौठ सल्लाको पातको मूल्य १४० रुपैया र यसको राजस्व रु ५० प्रति केजी तोकेको छ। यसैगरी पात प्रसोधन पश्चात् प्राप्त रसायन टेक्सालको मूल्य विश्व बजारमा प्रति केजी २० हजार अमेरिकी डलर रहेको छ। यही दरमा पात बिक्रीबाट मात्रै लगभग १२६ अर्ब नेपाली रुपैया बराबर को प्राकृतिक पूँजी रहेको सजिलै अनुमान गर्न सकिन्छ। यस पातको प्रशोधन गर्दा सिर्जना हुने राजस्व, रोजगारी, टेक्सोल उत्पादनलाई बजारमा बिक्री गर्दा लगायतका एकीकृत वित्तको वा एक मुष्ट आँकलन गर्दा लगभग ३०० अर्ब नेपाली रुपैया भन्दा बढी वित्तीय पूँजी सिर्जना गर्न सकिन्छ। यस लेखाजोखामा एक लौठ सल्ला रुखले वातावरण संरक्षण, प्रकोप न्यूनीकरण, अक्सिजन तथा कार्वन उत्पादन, छहारी तथा सौन्दर्यता प्रदान, पारिस्थितिक प्रणाली सेवा तथा वस्तु समावेश गरिएको छैन।

३.४ वनको पारिस्थितिक प्रणालीको सेवा: नेपालका वनमा ११८ प्रकारका पारिस्थितिक प्रणाली र ३५ प्रकारका वन छन्। यस प्रणालीले प्रदान गर्ने वस्तु तथा सेवा खासगरी खाद्यान्न, लुगा वा रेशा, नियमन तथा सहयोगी भूमिकाको प्राकृतिक पूँजीमा आँकलन गरिएको छैन। प्राकृतिक प्रकोप (बाढी, पहिरो, डडेलो, आँधिबेहेरी, हुरीबतास, लू लाग्ने आदि), न्यूनीकरण तथा नियन्त्रणको लागि रुख तथा वनस्पतिको योगदान वित्तमा आँकलन गरिएको छैन। नेपाल जस्तो पहाडी मुलुकमा प्राकृतिक प्रकोपको बढी सम्भावना रहन्छ।

४. खानी तथा खनिज: नेपालमा विभिन्न किसिमका खानीहरूको सम्भावना भए पनि अनुसन्धानको कमीले वास्तविक अभिलेख तयार गर्न सकेको छैन। नेपालमा पाइने खानी तथा खनिजलाई धातु, गैरधातु, रत्न वा मणी, निर्माणमुखी र इन्धन भनी ५ वर्गमा वर्गीकृत गरिएको छ। धातुजन्य खनिजमा तामा, फलाम, सिसा,

सुन, लगायतका खानी, त्यसैगरी गैरधातु वर्गका चुनढुंगा, रत्न, कायनाइट, मार्बल, नेस तथा स्लेट आदि छन्। हाल बढी मात्रमा पाइने चुनढुङ्गामा आधारित उद्योगहरू स्थापित भएका छन्। हाल नेपालमा लगभग ७ हजार वर्ग किमि क्षेत्रमा लगभग १.३ बिलियन टन चुनढुंगा खानी भएको अनुमान गरिएको छ। अझ विस्तृतमा भन्नुपर्दा १९ जिल्लाको ४२ पालिकामा चुनढुंगाको खानी रहेको छ। हाल नेपाल सरकारले तोकेको चुनढुंगाको राजश्व ६० रुपैया प्रति टनको दरले लगभग ७ खर्ब ८० अर्ब बराबर को प्राकृतिक पूँजीको रूपमा चुनढुंगा मात्र रहेको प्रक्षेपण गर्न सकिन्छ। मकवानपुर र मुस्ताङमा युरेनियम खानी रहेको प्रारम्भिक अनुमान छ। दाङ, दैलेख, पाल्पा लगायतका जिल्लाहरूमा कोइला र पेट्रोल खानी रहेको प्रमाण प्रशस्त भेटिन्छन्। निर्माणजन्य सामग्रीको खानी मात्रा नभई नदीजन्य रूपमा ढुंगा, गिटी बालुवा खानी पनि छन्।

खानी तथा भूगर्भ विभागको २०२१ को अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार नेपालमा वोल्डर ३४ लाख ७० हजार घनमिटर, कोवल २१ लाख, ४२ लाख ६१ हजार घनमिटर र पेवल २२ करोड, ९२ लाख, ६ हजार घनमिटर गरी कुल ७९ करोड, ४ लाख, ६७ हजार घनमिटर नदीजन्य ढुंगा तथा बालुवा खानी भएको अनुमान गरिएको छ। हालको रोयल्टी प्रति घनमिटर रु ६० को दरले पनि तीन करोड ५२ लाख ८० हजार बराबरको वित्तीय पूँजी रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ। यसैगरी बजारमा बिक्री गरेको अवस्थामा सरदर १ करोड, ४५ लाख एक हजार घनमिटरको मूल्य प्रति घन मिटर लगभग २ दुई हजार एक सयका दरले कुल ३० अर्ब ४५ करोड, ३३ लाख बराबर को नदीजन्य खनिज पदार्थ रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ।

खानी तथा भूगर्भ विभागले गरेको नेपालको महाभारत क्षेत्रका १४ जिल्लाका ९२ स्थानमा खानीजन्य ढुंगा खानीको अध्ययनले यसको परिमाण १९ करोड ६० लाख ३४ हजार घनमिटर रहेको अनुमान गरिएको छ। नेपालमा हालको बजार मूल्य प्रति घनमिटर २ हजारको दरले लगभग १९ अर्ब ६० करोड ३५ लाख बराबरको प्राकृतिक पूँजी रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ।

५. पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत: राटिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आ. व. २०७८।७९ मा यस शीर्षक सम्बन्धी विज्ञ समूहबाट अध्ययन गराउँदा अन्तरबेसिन खानेपानी र सिचाई, पानीको व्यवसायिक उपयोग (बोटलिङ), सिचाई, तातो पानीको मूल, भूमिगत जलस्रोत, माछापालन, जल यातायात, जल मनोरञ्जन, परम्परागत ऊर्जा, सौर्य ऊर्जा, वायु ऊर्जा, भूतापीय ऊर्जा, जीवाश्म ऊर्जा, आपविक ऊर्जा, हाइड्रोजन ऊर्जा, फोहोरमैलाको ऊर्जा, दूरसंचार क्षेत्र र ढुंगा गिट्टी बालुवा र माटो आदिलाई पहिचान गरेको छ। यिनै प्राकृतिक स्रोतहरू मध्ये केही चर्चा तल बारे गर्ने प्रयास गरिएको छ।

५.१ फोहोरमैला: प्राकृतिक स्रोतको रूपमा फोहोरमैलालाई पनि लिने गरिन्छ। यही फोहोरमैलाबाट प्राकृतिक पूँजी तयार हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा फोहोरमैलाको प्रमुख स्रोतहरू व्यापारिक उद्देश्यका पशुपालन, चिनीमिल, हल्का पेयपदार्थ उत्पादन उद्योग, कृषि क्षेत्र, तरकारी बजारबाट प्रति दिन निस्कने

६.२ मिलियन घनमिटर फोहर मध्ये लगभग १६ लाख मेट्रिक टन प्राङ्गारिक फोहोरमैला उत्सर्जन हुने अनुमान सन् २०१८ मा वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्रले उल्लेख गरेको छ। सन् २०२० मा केन्द्रिय तथ्याङ्क विभागले गरेको अध्ययनले पनि फोहोरमैलाको उपमहानगरपालिकाहरूले सरदर ३३०० केजी र नगरपालिकाहरूले १४४० केजी प्रतिदिन फोहोरमैला सङ्कलन गरिने अनुमानित तथ्याङ्क प्रकाशित गरेको पाइन्छ। यस किसिमका जैविक फोहोरमैलाबाट पोखरा महानगरपालिका, घोराही उपमहानगरपालिका, धनकुटा नगरपालिका, धरान नगरपालिका, लगायतका पालिकाहरूले ऊर्जा उत्पादन गरेको अभिलेख छ। स्याङ्जा जिल्लाको भालुपहाड नजिक खिलुङ कालिका प्रा.लि.ले कुखुराको सुलीबाट दैनिक ३५० किलोवाट विद्युत र १२०० किलो ग्याँस उत्पादन गरेको छ। यी सफल उदाहरणले फोहोरमैला जस्ता स्रोतहरूबाट प्राकृतिक पूँजीमा परिणत गरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा समावेश गर्न सकिने बलियो सम्भावना देखिन्छ।

५.२ सौर्य ऊर्जा: नेपालको लगभग ८३ प्रतिशत भूगोल पहाडी क्षेत्रले ओगटेको छ। सामान्यतः समथर मैदान क्षेत्रमा भन्दा पहाडी क्षेत्रका भिरालो क्षेत्रमा सौर्य ऊर्जा सङ्कलन क्षमता बढी हुन्छ। नेपालमा ५० हजार टेरावाट प्रतिघण्टा प्रति वर्ष सौर्य ऊर्जा उत्पादन गर्ने सक्ने क्षमता रहेको अभिलेख पाइन्छ। विद्युत विकास विभागको तथ्याङ्कमा १३ आयोजनाबाट ६८.३८ मेगावाट सौर्य विद्युत उत्पादन गरेको देखिन्छ। नेपालको कानूनमा सौर्य ऊर्जामा रोयल्टीको व्यवस्था गरेको छैन। त्यसैले राजस्वको आधारमा प्राकृतिक पूँजी आँकलन गर्न कठिन भएको छ। तर व्यापारिक तथा उद्योग क्षेत्रमा सौर्य ऊर्जाको प्रवेशपछि देशको अर्थतन्त्रमा महत्वपूर्ण योगदान हुन्छ।

५.३ हरित हाइड्रोजन ऊर्जा: नेपालको सन्दर्भमा हरित हाइड्रोजन ऊर्जा नयाँ स्रोत भए पनि विश्व सन्दर्भका लागि नयाँ होइन। यस ऊर्जाको उत्पादन पानीलाई विद्युतीय विच्छेदन गरी हाइड्रोजन तथा अक्सिजन तत्व प्राप्त गरिन्छ। यही हाइड्रोजन तत्वलाई हरित ऊर्जामा प्रयोग गर्न सकिन्छ। सामान्यतः एक किलो हरित हाइड्रोजन ऊर्जा उत्पादन गर्नको लागि ९ केजी ताजा पानी (Fresh Water) आवश्यक पर्दछ। यही हिसाबले नेपालमा वार्षिक रूपमा २२५ अर्ब घनमिटर प्रतिसेकेण्ड पानी बग्ने अनुमान छ भने भूमिगत जलस्रोतको रूपमा ११.५ अर्ब घनमिटर पानी रहेको अनुमान छ। यस जलस्रोतलाई उपयोग गर्न सहज पनि छ। विश्व बजारमा एक केजी हरित हाइड्रोजन ऊर्जाको मूल्य ९ अमेरिकी डलर छ। यसैको आधारमा नेपालको हरित हाइड्रोजन ऊर्जालाई वित्त रुपान्तरण गर्न सकिन्छ। पानी विच्छेदन प्रक्रियामा आवश्यक विद्युतीय ऊर्जा विद्यमान सौर्य, वायु, जैविक तथा जलविद्युतबाट उत्पादन गर्न सकिन्छ। यस हरित हाइड्रोजन ऊर्जा उपयोगबाट बढी भएमा वायुमण्डलमा विद्यमान नाइट्रोजनसित मिसाएर अमोनिया मल तयार गर्न सकिन्छ। यदि अमोनिया मल बनाएर पनि हरित हाइड्रोजन ऊर्जा बढी भएमा वायुमण्डलमा विद्यमान कार्बनडाइअक्साइडसित मिसाएर युरिया मल बनाउन सकिन्छ। तर यस किसिमको बहुउपयोगी ऊर्जाको मूल्य कति हो ? अनुमान गर्ने आधार तयार भएको छैन।

५.४ वायु ऊर्जा: वायु एक प्राकृतिक स्रोत हो र यसलाई प्राकृतिक पूँजीको रूपमा लिन सकिन्छ। वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्रको अध्ययन प्रतिवेदन २०१९ का अनुसार नेपालका अत्यधिक वायु प्रवाह भएका २२ जिल्लाको ६०७.४ वर्ग किमि क्षेत्रफलमा वायु ऊर्जा उत्पादन हुने बलियो सम्भावना रहेको उल्लेख छ। अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार प्रति वर्ग कि.मि.मा ५ मेगावाटका दरले विद्युत उत्पादन गर्न सकिने आधारमा लगभग ३ हजार मेगावाट वायु ऊर्जा उत्पादन हुने प्रारम्भिक अनुमान गरिएको छ। सरकारले वायु ऊर्जा परिचालनद्वारा रोयल्टी प्राप्त गर्ने कानूनी व्यवस्था गरेको पाइदैन।

५.५ रेडियो फ्रिक्वेन्सी: वायुमण्डलमा विभिन्न प्रकारका विद्युत चुम्बकत्व तरङ्गहरू (Electromagnetic waves) हुन्छन्। यसलाई सानो देखि ठूलो तरङ्ग लम्बाईको आधारमा क्रमशः गामा रे (Gamma Ray), एक्स-रे (X-Ray), परावैजिनिक (Ultraviolet), प्रकाश (Visible light), अवरक्त (Infrared), टी-रेज (T-Rays), लघुतरङ्ग (Microwave), रेडियो तरङ्गहरू वा दीर्घ तरङ्ग (Radio waves) भनि विद्युत चुम्बकत्व तरङ्गलाई वर्गीकरण गरिन्छ। यी सबै तरङ्गहरू मानव जीवनका लागि लाभदायक नहुन सक्छन्। यस्ता तरङ्गहरू मध्ये केही रेडियो फ्रिक्वेन्सीभित्रका लघु तरङ्ग तथा दीर्घ तरङ्गलाई मानव जीवनमा उपयोग हुने गरेका छन्। संचार क्षेत्रमा उपयोग गरिने प्रमुख उपकरणहरू जस्तै टेलिभिजन, रेडियो, मोबाइल (MOBILE or Modified Operation Byte Integrated Limited Energy), उपग्रह नेभिगेसन (Satellite navigations), राडर (RADAR or Radio Detecting And Ranging) आदि हुन्। लघु तरङ्ग खासगरी वाइफाई (Wi-Fi or Wireless Fidelity), मोटर ग्यारेजको ढोका खोल्न वा बन्द गर्ने उपकरण (Garage door openers), कार्डलेस फोन (Cardless phone), सेल फोन (Cell phone), बच्चा हेर्ने उपकरण (Baby monitoring) लगायतका क्षेत्रमा अधिक रूपमा प्रयोग भइरहेका छन्। वायुमण्डलमा विद्यमान यस प्रकारका अदृश्य तथा अथाह असिमित प्राकृतिक स्रोतलाई प्राकृतिक पूँजीमा गणना गरिन्छ। यी प्राकृतिक स्रोतहरूमा विद्यमान प्राकृतिक पूँजीलाई अधिकतम उपयोग गरी वित्त पूँजीमा परिणत गर्नुपर्छ। हाल नेपाल सरकारले रोयल्टी स्वरूप टेलिफोन सेवा प्रदान गर्ने ८ वटा कम्पनीहरूबाट आ. व. २०७८।७९ मा लगभग वार्षिक रूपमा ३ अर्ब ७६ करोड भन्दाबढी सङ्कलन गरेको अभिलेख छ। हाल राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले दूर सञ्चार क्षेत्रबाट प्राप्त रोयल्टी बाँडफाट गर्न वि.सं. २०८०।८१ का लागि नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरी सकेको छ। यस क्षेत्रको विस्तृत तथा गहन अध्ययन र अनुसन्धानको अति जरुरी छ।

५.६ जमिन: नेपालको जमिन उपयोगको आधारमा खेती, आवास, वन, नदीनाल, हिमाली क्षेत्र गरी विभिन्न वर्गमा वर्गीकरण गरिएको छ। जमिनको उपयोगको आधारमा लगभग ४५ प्रतिशत वन क्षेत्र, १३ प्रतिशत हिमाली क्षेत्र र बाँकी आवास तथा खेतीयोग्य, नदीनाल लगायत अन्य क्षेत्रले ढाकेको अनुमान छ। जमिन वा माटोको मूल्यमा पनि देशभर एकरूपता छैन। नेपालको कुल भूभागको लगभग १७ प्रतिशत खेतीयोग्य जमिन रहेको अनुमान छ।

माथि उल्लेखित प्राकृतिक स्रोत बाहेक तातो पानीका मूलहरू, पानीलाई बोतलमा राखी निर्यात वा बजारीकरण, हरित हाइड्रोजन ऊर्जा, भूतापीय ऊर्जा लगायतका प्राकृतिक स्रोतबाट प्राकृतिक पूँजी सिर्जना गर्न सकिन्छ। देशको बढ्दो व्यापार घाटालाई सन्तुलनमा ल्याई अर्थतन्त्र सवल बनाउन यसतर्फ सरकारको ध्यान जानु जरुरी छ।

नेपालको कानूनले पर्वतारोहण, जलविद्युत, वन, खानी तथा खनिज र पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी बॉडफाँट गर्न अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा (७) मा व्यवस्था गरेको छ। यसबाहेका अन्य व्यवस्था गरिएको छैन। त्यसैले विद्यमान ऐनहरूले नेपालका समग्र प्राकृतिक स्रोतहरूलाई नसमेटेकोले प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धी एकीकृत कानूनको व्यवस्था गर्न आवश्यक देखिन्छ। यस ऐनले देशभर विद्यमान प्राकृतिक स्रोतबाट सिर्जना हुने प्राकृतिक पूँजीको आँकलन गर्नु जरुरी छ।

अन्त्यमा: नेपालले पनि केही प्राकृतिक पूँजीको रूपमा रहेको वस्तुलाई परम्परादेखि नै आंशिक रूपमा अङ्गीकार गर्दै आएको छ। तर आधुनिक प्रविधिको विकाससितै नयाँ किसिमका प्राकृतिक पूँजीहरू खासगरी सेवा क्षेत्रका पूँजीहरू पत्ता लगाइसकेको वर्तमान अवस्थामा यी पूँजीहरूलाई आधुनिक लेखा प्रणालीमा समावेश गरिएको पाइँदैन। अझ अघि प्राकृतिक पूँजीलाई जैविक विविधता महासन्धिले अंगिकार गरीसकेको छ। नेपाल पनि यस महासन्धिको पक्ष राष्ट्रको हैसियतले कार्यान्वयन गर्नु नैतिक जिम्मेवारी छ। त्यसैले प्राकृतिक पूँजीलाई आफ्नै नेपाली मौलिक तथा सिर्जनात्मक शैलीमा आँकलन गरी कार्यान्वयन गर्ने समय आएको छ। यसतर्फ सरोकारवाला सरकारी तथा गैरसरकारी सङ्घ संस्थाहरू, पारिस्थितिकशास्त्री, समाजशास्त्री, अर्थशास्त्री, शोधकर्ता, अनुसन्धान कम्पनीहरूले उचित ध्यान दिई प्राकृतिक पूँजीलाई राज्यको लेखा प्रणालीमा समावेश गर्न आवश्यक छ। यसका लागि आवश्यक नीति निर्माण गर्न सरकारले प्राथमिकता साथ पहल गर्नु पर्दछ। वर्तमान सरकारले लक्षित उद्देश्य पूरा गर्न **“समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली”** को नारा लिई सोह्रौँ पञ्च वर्षे योजनाका साथ अघि बढेको सन्दर्भमा यस अभियानलाई सफल पार्नुका साथै संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रमले तय गरेको दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिका लागि महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग नियमावली, २०७६
- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४, नेपाल सरकार काठमाडौँ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ नेपाल कानूनी किताबखाना बबरमहल काठमाडौँ, नेपाल।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू तथा अन्य प्रकाशनहरू

- नेपालमा पानीजन्य एवं अन्य प्राकृतिक स्रोतका क्षेत्रहरूबाट रोयल्टीको सम्भावना अध्ययन २०७८, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग काठमाण्डौ।
- दूर सञ्चार ऐन, २०५३
- खानी ऐन, २०४२
- खानी तथा भूगर्भ विभागको वार्षिक प्रतिवेदन २०७५ देखि २०७९
- पर्यटन ऐन, २०३५
- पर्यटन विभाग वार्षिक प्रतिवेदन २०७५ देखि २०७९
- वन ऐन, २०७६
- वन तथा अनुसन्धान तथा सर्भेक्षण विभाग प्रतिवेदन, २०७६
- वन तथा वातावरण मन्त्रालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७५ देखि २०७९
- विद्युत ऐन, २०४९
- विद्युत विकास विभागको वार्षिक प्रतिवेदन २०७५ देखि २०७९
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका वार्षिक प्रतिवेदन आ.व.२०७५ देखि २०७९
- Natural Capital Coalition: Natural capital coalition 2016
- System of Environmental Economic Accounting
- Elizabeth M. White and et al. ; International Financial Corporation World Bank Group, Capital Coalition 2020,
- Feasibility Study of Royalty Potential from Telecommunication Radio Frequency Sector in Nepal, 2023, The Asia Foundation, Kathmandu, Nepal,
- Waste management baseline survey 2020 ; Government of Nepal National Planning commission, Central Bureau of Statistics.
- Ishwor Bajracharya 2015, Nepal hydropower production Reviewed report 2019. Nepal Electricity Development Authority.
- Krishna Prasad Kafle. Minerals resources and their present status in Nepal. published in 2020.

संरक्षित क्षेत्रलाई आत्मनिर्भर कसरी बनाउने? - डा. महेश्वर ढकाल^१

परिचय

पहाडै पहाडले ढाकेको, समुद्रले नछोएको एउटा भू-परिवेष्टित मुलुक भएको नाताले नेपालको प्रकृति संरक्षणमा इतिहासदेखि नै मौलिक लगाव छ । त्यसै कारणले पनि राष्ट्रिय र अन्तराष्ट्रिय समुदायका बीच नेपालको प्रकृति संरक्षणमा एउटा छुट्टै पहिचान छ । प्रकृति संरक्षण गर्ने कार्यमा सरकारले स्थानीय समुदायको पनि पूर्ण साथ पाएको छ । परिणामस्वरूप आज देशको कुल-भू-भागको ४५% क्षेत्र वनले ढाकेको छ भने २३.४% क्षेत्रफल संरक्षित क्षेत्र अन्तर्गत व्यवस्थापन हुँदै आएको छ । आर्थिक रूपमा अतिकम विकसित राष्ट्र भएर पनि प्रकृति संरक्षणमा नेपालले गरेको योगदान विश्व समुदायको लागि समेत अनुकरणीय छ । अझ तीस हजार भन्दा बढी स्थानीय समूह वन व्यवस्थापन प्रणालीमा आबद्ध छन् । यी समूहले देशको करिब ४०% जनतालाई प्रत्यक्ष र परोक्ष रूपमा वस्तु र सेवा उपलब्ध गराउँदै आएका छन् । यति ठूलो संख्यामा स्थानीय समुदाय वन र जैविक विविधताको संरक्षण, व्यवस्थापन र सदुपयोग प्रक्रियामा आबद्ध हुनु आफैमा गर्वको विषय हो । समुदायको प्रकृति संरक्षणको अपनत्व पहिलाको भन्दा बढेर गएको छ । आज त्यसमा पनि महिला र आदिवासी समुदायको संलग्नता उत्साहजनक देखिन्छ ।

त्यस्तै गरी संरक्षित क्षेत्र व्यवस्थापनमा पनि नेपालले अग्रणी भूमिका खेल्दै आएको छ । हिमाल, पहाड र तराईका सबै पारिस्थितिकीय प्रणालीको प्रतिनिधित्व हुने गरी संरक्षित क्षेत्रको सञ्जाल स्थापना हुनु आफैमा एउटा गौरवको विषय हो । नेपालको प्रकृति संरक्षण कार्यक्रममा राष्ट्रिय र अन्तराष्ट्रिय समुदायको सहयोग र सहकार्यले पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ । पछिल्लो समयमा युवा अनुसन्धानकर्ताको प्रकृति र जैविक विविधता संरक्षण सम्बन्धमा चासो बढेर गएको छ । कानुन कार्यान्वयन अर्थात् चोरी शिकार नियन्त्रण तथा मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्व व्यवस्थापनमा नेपालले गरेको इमान्दार प्रयासलाई सबै तिरबाट प्रशंसा गरेको पाइन्छ । नेपालको प्रकृति संरक्षणको सिद्धान्त भनेको नै वर्तमानका मानवीय आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्दै भावी पिँडीको लागि आवश्यक स्रोत साधनको सुनिश्चितता गर्नु हो । वास्तवमा मानव र प्रकृतिबीचको सह-अस्तित्व पनि यसै सिद्धान्तको मूल मर्मसँग जोडिएको छ ।

यसरी चारैतिरबाट नेपालले गरेको प्रकृति संरक्षणको प्रयासलाई सबैतिरबाट प्रशंसा गरेको भएता पनि नेपाल आफैले गरेको वन संरक्षण र जैविक विविधताबाट कतिको लाभ लिन सकेको छ भन्ने पछिल्ला दिनमा एकदम पेचिलो बन्दै आएको छ । यस लेखमा नीति निर्मातालाई सजिलो होस् भनेर नेपालले संरक्षित क्षेत्रमा गरेको लगानी र प्रतिफलको नीतिगत विश्लेषण गर्न प्रयास गरिएको छ ।

^१ लेखक डा. महेश्वर ढकाल वन तथा वातावरण मन्त्रालयमा सह-सचिव हुनुहुन्छ ।

संरक्षित क्षेत्रको इतिहास र वर्तमान

सभ्य र सामाजिक प्राणी भएको नाताले प्रकृति संरक्षण गर्नु मानव जातिको कर्तव्य र दायित्व दुवै हो। सन् १९५० अर्थात दोस्रो विश्वयुद्ध अगाडि मानव जनसङ्ख्या त्यति धेरै थिएन । प्रकृति संरक्षणमा त्यति धेरै चासो पनि थिएन । तर युद्ध मार्फत क्षेत्रफलमा अधिपत्य जमाउने र त्यहाँ भएको प्राकृतिक स्रोत माथि कब्जा जमाउने होडबाजी विश्व इतिहासमा पढ्न पाइन्छ । यस सम्बन्धमा बेलायतको उपनिवेशवादी सोचलाई हेरे मात्र पुग्छ । बेलायतले प्राकृतिक स्रोत माथि कब्जा जमाउने मूल उद्देश्यका साथ कुनै समय सुयोदयदेखि सुर्यास्तसम्म देखिने भू-भाग आफ्नो कब्जामा लिन सफल भएको इतिहास हामीले पढेका छौं । जे होस् दोस्रो विश्वयुद्ध विशेष गरी संयुक्त राष्ट्रसंघको स्थापना पछि मात्र प्रकृति संरक्षणमा चासो बढेर गएको पाइन्छ ।

सन् १९७० को दशक प्रकृति संरक्षणका दृष्टिकोणले एउटा कोशेढुङ्गा नै हो भन्दा हुन्छ । सन् १९७१ को इरानको रामसार सहरमा भएको सिमसार सम्मेलन होस् वा सन् १९७२ मा स्टकहोममा भएको वातावरण सम्मेलन होस् वा सन् १९९३ मा वासिङ्गटन डी .सि. मा अन्तराष्ट्रियस्तरमा हुने दुर्लभ वन्यजन्तु र वनस्पतिको अवैध रूपमा अन्तराष्ट्रिय व्यापार नियन्त्रण गर्ने गरि स्थापना भएको साइटिस महासन्धि सम्बन्धी सम्मेलन होस्, सबै सम्मेलनमा अन्तराष्ट्रिय समुदायको प्रकृति संरक्षण गर्ने चासो पाइन्छ । प्रकृति संरक्षणमा विश्वव्यापी रूपमा आएको यो लहरसँगै नेपालमा पनि सोहि समयमा निकै चासो र उत्साह बढेको देखिन्छ । सन् १९७३ मा चितवन राष्ट्रिय निकुन्जको स्थापना, सन् १९७५ मा साइटिस महासन्धीमा हस्ताक्षर, सन् १९७५ मा नै नेपालका राष्ट्रिय निकुन्जमा नेपाली सेनाको परिचालन, सन् १९७६ मा सगरमाथा, लाङटाङ, शे-फोक्सुन्डो, रारा, शुक्लाफाँट, बर्दिया, पर्सा र कोशी टापू जस्ता संरक्षित क्षेत्रको स्थापना हुनु यसका प्रमाण हुन् । इन सन् १९७९ मा सगरमाथा राष्ट्रिय निकुन्ज र सन् १९८४ मा चितवन राष्ट्रिय निकुन्जलाई युनेस्कोको विश्व सम्पदा सुचिमा समावेश गरेपछि नेपालको प्रकृति संरक्षण प्रतिको लगाव र प्रतिबद्धता अन्तराष्ट्रिय समुदायमा झनै विश्वासिलो बनेको थियो । सन् १९९४ मा ढोरपाटन शिकार आरक्षको घोषणाले त प्रकृति संरक्षणको नया आयाममा एउटा ईटा नै थपेको छ । वन्यजन्तुको शिकार मार्फत राजस्व मात्र वृद्धि भएको छैन, गुणस्तरीय पर्यापर्यटनमा समेत टेवा पुगेको छ । सन् १९८७ मा कोशी टप्पु वन्यजन्तु आरक्षलाई रामसार साइटमा सूचिकृत गरेपछि नेपालमा सिमसार क्षेत्रको महत्त्व मात्र बढेर गएको छैन, सिमसारमा आधारित पारिस्थितिकीय प्रणालीको महत्त्व झनै बढेर गएको छ । तीव्र गतिमा बढेको जनसङ्ख्या र प्राकृतिक स्रोत माथिको दोहन बढेको बधाई थियो । सन् १९८० को दशकमा आइयुसिएनको प्रकृति संरक्षण रणनीति र त्यसको लगत्तै संयुक्त राष्ट्रसंघको प्रतिवेदन मार्फत ब्रटल्याण्डले दिगो विकासको परिभाषाले प्रकृति संरक्षणलाई अझ महत्त्व दियो। उक्त परिभाषाले भावी सन्ततिको प्राकृतिक स्रोत उपयोग गर्न पाउने अधिकारलाई रक्षा गर्दै वर्तमानमा प्राकृतिक स्रोत र साधनको संरक्षण, व्यवस्थापन तथा समन्यायिक उपयोगलाई जोड दिएको थियो । विगतमा आफ्नो मात्र आर्थिक विकास र युद्धमा रमाएका विश्वका शासकलाई एकपटक प्रकृतितिर फर्कन

ब्रटल्याण्डको प्रतिवेदनले बाध्य बनाइदियो।

सन् १९९२ मा ब्राजिलको रियो द जेनेरियोमा भएको पृथ्वी सम्मेलनले जलवायु परिवर्तन प्रभावको सम्बोधन, जैविक विविधता संरक्षण र मरुभूमिकरण नियन्त्रण सम्बन्धी तीन वटा अन्तराष्ट्रिय महासन्धिमा हस्ताक्षर गरेपछि आधुनिक प्रकृति संरक्षणको इतिहास शुरु भएको पाइन्छ। सन् १९९७ मा जलवायु महासन्धि अन्तर्गत क्योटो प्रोटोकल र सन् २०१० मा जैविक विविधता महासन्धि अन्तर्गत नागोया प्रोटोकल अभिसन्धि भए पछि विश्व समुदाय पृथ्वी संरक्षणमा निकै गम्भिर भएको प्रतिक हुन्छ। तथापि महासन्धि र अभिसन्धिमा तोकिएका लक्ष्य र प्रतिबद्धता भने अझै पुरा हुन सकेका छैनन्।

प्रकृति संरक्षणका दृष्टिकोणले सन् १९९० को दशक नेपालका लागि पनि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। नेपालले माथि भनिएका अन्तराष्ट्रिय महासन्धिमा हस्ताक्षर मात्र गरेन, उक्त महासन्धिहरूलाई सदनबाट अनुमोदन गरेर पक्षराष्ट्र भएको पनि आज करिब तीन दशक पुरा भएको छ। यो दशकमा नेपालले सामुदायिक वन विकास कार्यक्रमलाई आत्मसात गर्दै वन ऐन र नियमावलीमा प्राकृतिक स्रोत माथि स्थानीय समुदायको अधिकार, समावेशिता र लाभको समन्यायिक अवधारणालाई स्थापित वैधानिकता दियो जसले गर्दा आज सामुदायिक वनले एउटा पहिचान नै बनाएको छ। सोही अवसरमा राज्यले मात्र वन्यजन्तु संरक्षण र व्यवस्थापन गर्ने भनेर स्थापना भएका संरक्षित क्षेत्र व्यवस्थापनको अनुभवलाई जनसहभागितामा आधारित प्रकृति संरक्षण गर्ने उद्देश्यले मध्यवर्ती क्षेत्र व्यवस्थापनको नयाँ अवधारणालाई पनि अगाडि सार्यो। जुन अवधारणाले निकुन्ज वा आरक्षले गरेको वार्षिक आम्दानीको ३०-५०% आम्दानी स्थानीय समुदायको जीविकोपार्जनमा खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्थाले गर्दा प्रकृति संरक्षणमा स्थानीय समुदायको मन जित्न निकै सफल समेत भएको छ।

सन् २०१० मा बाँके राष्ट्रिय निकुन्ज तथा कृष्णसार, गौरीशंकर र अपिनाम्पा संरक्षण क्षेत्रको घोषणाले त जैविक विविधता महासन्धिको १० औं सम्मेलनले गरेको लक्ष्यलाई नेपालले सहजै पुरा गरेको अवस्था छ। हाल नेपालमा १२ वटा राष्ट्रिय निकुन्ज, एउटा वन्यजन्तु आरक्ष, एउटा शिकार आरक्ष, ६ वटा संरक्षण क्षेत्र र १३ वटा मध्यवर्ती क्षेत्र घोषणा भई राजपत्रमा सूचना प्रकाशित भईसकेको छ। सबै प्रकारका संरक्षित क्षेत्रले कूल भू-भागको २३.४% भू-भाग ओगटेका छन्। जुन सन् २०१० मा जापानमा सम्पन्न जैविक विविधता महासन्धिको १० औं सम्मेलनले तोकेको आइची टार्गेट भन्दा निकै धेरै हो। आउदा दिनमा सन् २०२२ मा कुन्मिङ्ग-मोट्रियल जैविक विविधता संरचनाले गरेको ३०३० टार्गेटलाई परिपूर्ति गर्नका लागि भने नेपालले थप जैविक विविधताका हटस्पट पहिचान, प्रथामिकीकरण र घोषणा गर्नुपर्ने हुन्छ।

संरक्षित क्षेत्रमा भएको लगानी

हाल राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग अन्तर्गत प्राविधिक र प्रशासनिक गरेर करिब २००० कर्मचारी कार्यरत छन्। कर्मचारीको प्रशासनिक खर्च समेत गरेर संरक्षित क्षेत्रमा नेपाल

सरकारले हरेक वर्ष दुई अर्ब भन्दा बढी बजेट खर्च गर्दै आएको छ । त्यसका अतिरिक्त करिब ५ अर्ब रुपैयाँ राष्ट्रिय निकुन्ज तथा आरक्षमा तैनाथ नेपाली सेनाको परिचालनको लागि लागि खर्च भएको छ ।

नेपालका संरक्षित क्षेत्र व्यवस्थापनमा संरक्षण साझेदार संस्थाको लगानी उल्लेख्य छ । सन् २००४ देखि डव्लुडव्लुएफले तराई तराई भू-परिधि कार्यक्रम मार्फत हरेक वर्ष २० करोडको हाराहारीमा लगानी गरेको छ । पारिस्थितिकीय प्रणालीको पुनर्स्थापना, मानव-वन्यजन्तु व्यवस्थापन तथा चोरीसिकार नियन्त्रण तथा नियमनमा डव्लुडव्लुएफले पुऱ्याएको सहयोग आफैमा सराहनीय छ । त्यस्तै गरी अध्ययन अनुसन्धान, क्षमता विकास, समस्याग्रस्त वन्यजन्तुको नियन्त्रण तथा व्यवस्थापनमा राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोषले गरेको सहयोग समग्र प्रकृति संरक्षणमा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण मानिन्छ । पछिल्लो १५ वर्षमा जुलोजिकल सोसाइटी अफ लन्डनले तराईका संरक्षित क्षेत्रको वन्यजन्तुको वासस्थान र संरक्षित क्षेत्रमा कार्यरत कर्मचारीको क्षमता विकासमा गरेको लगानी उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छ ।

पछिल्लो समयमा प्रकृति संरक्षणमा भएको लगानीको तुलनामा आम्दानी निकै न्यून भएको गुनासो बढ्दो छ । प्रकृति संरक्षण बढी महँगो भएकोले सरकारले लामो समय धान्न सक्दैन भन्ने छ । हुन त संरक्षित क्षेत्रले उठाएको राजश्वलाई लिएर मात्र संरक्षित क्षेत्रको उपलब्धिलाई मूल्याङ्कन गर्न मिल्दैन । यसका अप्रत्यक्ष आर्थिक र गैर-आर्थिक लाभ धेरै छन् । संरक्षित क्षेत्र वरिपरि स्थापना भएका होटेल, रेस्टुरेन्ट, उद्योग व्यवसाय, यातायात, लगायतका क्षेत्रले स्थानीय र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा ठूलो टेवा पुऱ्याएका छन् । संरक्षित क्षेत्रले सतत् रूपमा उत्पादन र आपूर्ति गरेका वातावरणीय सेवाहरू मुख्य गरी जैविक विविधता संरक्षण, स्वच्छ हावा, साफा पानी, कार्वन सञ्चित र जलाधार संरक्षणको आर्थिक एवं गैर-आर्थिक लाभको त आजसम्म कसैले हिसावकिताव नै राख्न सकेका छैनन् । संरक्षित क्षेत्र भित्रको वनमा सञ्चित भएर रहेको कार्वनलाई मात्र मापन गर्न सकियो र अन्तराष्ट्रिय बजारमा बेच्न सक्ने हो भने संरक्षित क्षेत्रलाई आर्थिक उपार्जनमा आत्मनिर्भर बनाउन धेरै नै सहज हुनेछ । त्यस्तै गरी वन्यजन्तु र पारिस्थितिकीय प्रणालीमा आधारित भिडियो डकुमेन्ट्री बनाएर युट्युबमा अपलोड मात्र गर्न सक्ने हो भने दृश्य भियुजको आधारमा आम्दानी गर्ने जस्तो नवीनतम् सोचलाई प्रयोगमा ल्याउन ढिलो भैसकेको छ ।

त्यसका अतिरिक्त संरक्षित क्षेत्रमा लगानी गर्न स्थानीय र प्रादेशिक सरकार पनि उत्तिकै उत्सुक छन् । तर संरक्षित क्षेत्रका कर्मचारीले असहयोग गरेको उनीहरूको गुनासो छ । आउँदा दिनमा कानुनमा संशोधन गरेर भएपनि जनताका जीविकोपार्जन र आधारभूत आवश्यकतासँग सम्बन्धित विकास निर्माण कार्यलाई सहजीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ । कतिपय कर्मचारीको संरक्षणप्रति यथास्थितिवाद सोच र अनावश्यक अपनत्त्व देखिन्छ, जुन अहिलेको परिवर्तित राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक अवस्थासँग मेल खाँदैन । कर्मचारीलाई परिवर्तित राजनीतिक अवस्थासँग समायानुकूलन गराउन नसक्दा पनि स्थानीय समुदायको संरक्षित क्षेत्र प्रति गुनासो बढ्दो छ । जसले गर्दा कतिपय राम्रो काम गर्ने संरक्षित क्षेत्र पनि छायाँमा परेका छन् । कतिपय कर्मचारीले कानुनको सुविधाजनक व्याख्या गर्नाले पनि स्थानीय समुदाय र

आदिवासी जनजातिको गुनासो चुलिदो छ । अर्कोतिर निजी क्षेत्रको पनि आफ्नै गुनासो छ । लामो वातावरणीय प्रभाव अध्ययन तथा प्रतिवेदनको स्वीकृति प्रक्रिया, जगाको भोगाधिकार र रुख कटानको झन्झटिलो प्रक्रियाले गर्दा पर्यापर्यटन र अन्य पूर्वाधार लगानीकर्तालाई आकर्षण गर्न सकिएको छैन । वेला मौकामा निजी क्षेत्रबाट कानुनी प्रावधान र प्रक्रियालाई सम्मान र सहजीकरण गर्नु भन्दा राजनीतिक आडमा कर्मचारीलाई दवाव दिएर काम गर्ने प्रचलनले पनि कतिपय राम्रा कर्मचारी जोखिम मोल्ने पक्षमा छैनन् । कर्मचारीको धर्म भनेको नै कानुनको पालना हो । राजनीतिक नेतृत्व र निजी क्षेत्रका लगानीकर्ताले पनि कर्मचारीका बाध्यतालाई बुझ्नुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रको समग्र आर्थिक समृद्धिलाई केन्द्रमा राख्दा कर्मचारी र लगानीकर्ता दुवै पक्षले संरक्षण र विकास बीचको अन्तरसम्बन्ध (trade off) लाई आत्मसात गर्नुपर्ने हुन्छ । दुवै पक्षले प्रकृति संरक्षणका प्रमुख उद्देश्यमा सौदावाजी नगरीकन आर्थिक समृद्धिका अवसरहरू पहिचान र प्रथामिकीकरण गर्न अब ढिलाई गर्नु हुँदैन । यदि त्यस्तो हुन सकेन भने युवापलायन र पूँजीपलायन हुने क्रम आउँदा दिनमा पनि रोकिने छैन ।

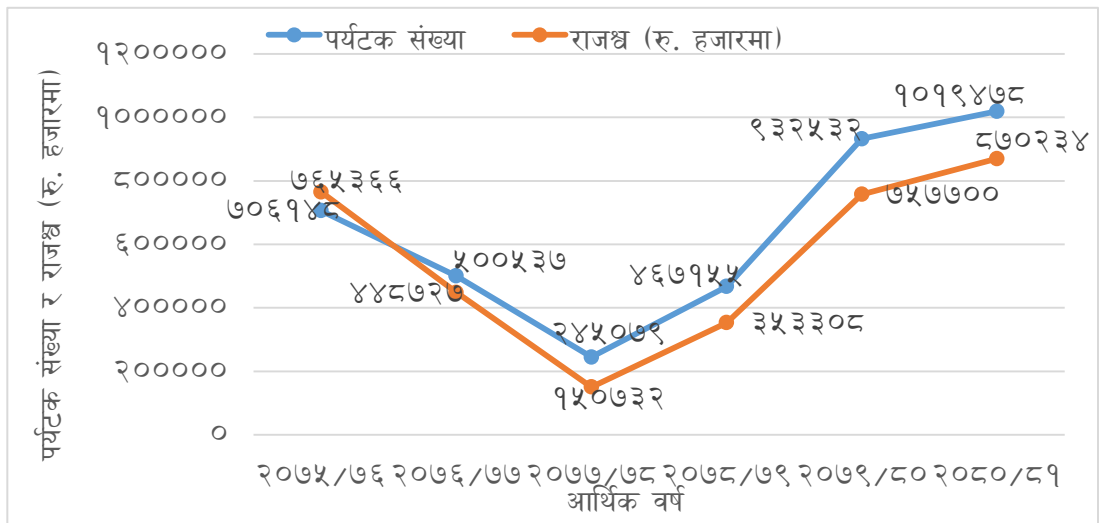
वन्यजन्तु संरक्षणबाट प्राप्त उपलब्धिहरू

नेपालको संरक्षित क्षेत्रको लगानी र उपलब्धिलाई विश्लेषण गर्दा सवाल र दुर्लभ पक्षलाई केलाउनु पर्ने हुन्छ । संरक्षित क्षेत्रले ओगटेको क्षेत्रफल र पारिस्थिकीय प्रणाली प्रतिनिधित्वका आधारमा हिमाल र तराईको राम्रो प्रतिनिधित्व भएको पनि पहाडी क्षेत्रको भने न्यून प्रतिनिधित्व भएको छ । जव कि नेपालको पहाडी क्षेत्र जैविक विविधताको दृष्टिकोणमा निकै धनी मानिन्छ । आर्थिक रूपमा अतिकम विकसित भएर एउटा कडा सुरक्षा व्यवस्था अन्तर्गत नेपाली सेनाको समेत परिचालन गरेर प्रकृति संरक्षणलाई जुन महत्त्व नेपाल सरकारले दिएको छ, अरु मुलुकले दिएका छैनन् । परिणामस्वरूप आज विश्वमा नै दुर्लभ र लोपोन्मुख मानिएका बाघ, गैंडा र गोही जस्ता वन्यजन्तुको संख्या विश्वमा घट्टै जाँदा पनि नेपालमा बढेका छन् । यो विषय नेपालीका लागि मात्र नभएर विश्व समुदायका लागि पनि गर्वको विषय बनेको छ । त्यस्तै गरी विश्वबजारमा वन्यजन्तुका अङ्गको अवैधानिक व्यापारको विगविगी भएको अवस्थामा पनि नेपालले गैंडाको शुन्य सिकार वर्ष मनाउन सफल भएको छ । जसलाई उच्च मूल्याङ्कन गर्दै साइटिस महासन्धिको महासचिवले सन् २०१४ मा नेपाललाई प्रशंसा-पत्र समेत दिएका छन् ।

सन् २०१० मा बाघ पाइने १३ राष्ट्रका सरकारप्रमुखले सन् २०२२ बाघको संख्यालाई दोब्बर बनाउने लक्ष्य अनुसार नेपालले आफ्नो प्रतिबद्धतालाई पुरा गरेको छ । पछिल्ला समयमा मानव-वन्यजन्तु बढ्दै गएको भएपनि राहत निर्देशका मार्फत मानव-प्रकृति बीचको सह-अस्तित्वको सिद्धान्तलाई नेपालले विशेष ध्यान दिएको छ । सकेसम्म द्वन्द्व हुन नदिने, द्वन्द्व भई हाले समयमा उचित राहत छिटो छरितो माध्यमबाट दिने संवैधानिक व्यवस्था नेपाल सरकारले गरेको छ । आउदा दिनमा राहत वितरण प्रक्रियालाई अझ सहज र सरलीकृत गर्ने र अनलाइन पद्धति मार्फत पीडितको खातामा सिधै रकम जाने गरी काम गर्न सक्ने हो भने प्रकृति संरक्षणमा जनताको सहभागिता अझ बढेर जानेछ । त्यस्तै गरी

वन्यजन्तुबाट हुने क्षतिको राहत वितरण कार्यलाई स्थानीय तहलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने र त्यसलाई बीमासँग जोड्न सकियो भने मानव-प्रकृति बीचको सम्बन्ध अझ प्रगाढ र गहिरो हुने निश्चित ।

त्यस्तै गरी संरक्षित क्षेत्र स्वदेशी तथा विदेशी पर्यटकका लागि आकर्षणका केन्द्र बन्दै आएका छन् । विगत दुई वर्ष अगाडि कोभिडको कारण पर्यटकको संख्या केही घट्न पुगेको भएपनि पर्यटकको संख्या र राजश्व क्रमश वृद्धि हुँदै गएको छ । संरक्षित क्षेत्र वरिपरी होटेल, रेस्टुरेन्ट र ट्राभल संघको स्थापना गर्ने क्रम बढ्दो छ । नेचरगाइड एउटा छुट्टै पहिचानको पेशा बनेर गएको छ । जसमा हजारौ युवा जोडिन पुगेका छन्। चितवन, बर्दिया, सगरमाथा र शिवपुरी राष्ट्रिय निकुन्जसँग जोडिएका निजी जग्गाको मूल्य उच्च दरमा बढेको छ । आउदा दिनमा सरकारले उपयुक्त वातावरण सिर्जना गरेको खण्डमा संरक्षित क्षेत्रको वरिपरी लगानी बढ्ने छ र राज्यको आर्थिक समृद्धिमा ठूलो टेवा पुग्ने देखिन्छ । विभागले सन् २०२२ संरक्षित क्षेत्रको दिगो व्यवस्थापन गर्ने र सन् २०३० सम्ममा खर्च र आम्दानीको तुलनामा आत्मनिर्भर बन्ने रणनीति लिएको छ । जब कि आर्थिक वर्ष २०८०/२०८१ मा पर्यटकको प्रवेश शुल्क लगायत विभिन्न शीर्षकमा गरेर संरक्षित क्षेत्रको आम्दानी करिब ८७ करोड पुगेको छ ।



चित्र १: आर्थिक वर्ष अनुसार पर्यटकको संख्या राजश्वको अवस्था

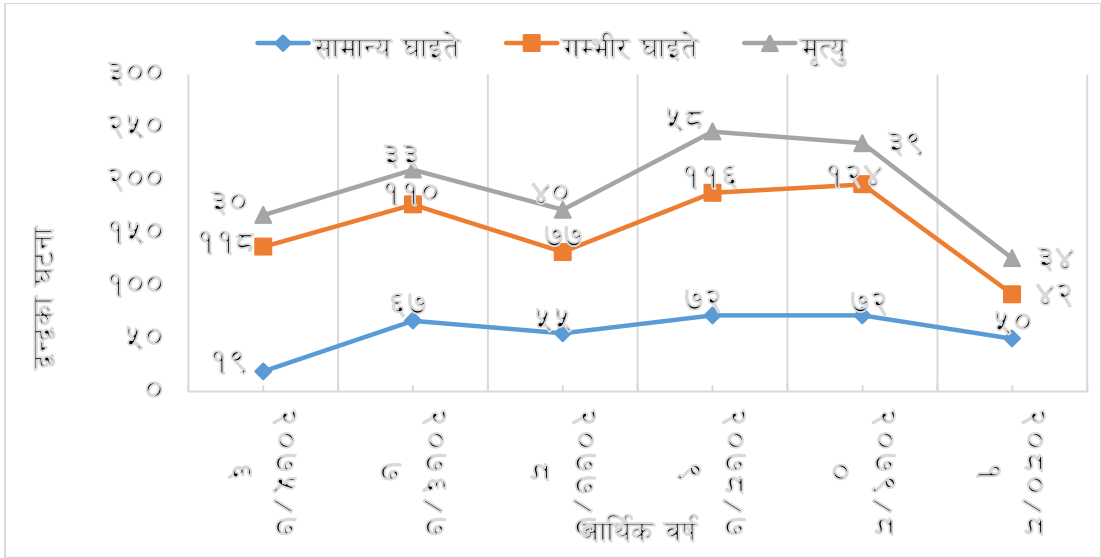
पछिल्लो समयमा समस्याग्रस्त वन्यजन्तुको व्यवस्थापन एउटा पेचिलो मुद्दा भएको छ । हिमाल र पहाडबाट युवाहरु शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारी तथा आम्दानीको खोजीमा सहर र वैदेशिक पलायनले गर्दा समाजको सामाजिक तथा आर्थिक अवस्थामा परिवर्तन आएको छ । जसको प्रत्यक्ष मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्वमा देखिएको छ । तराईका राष्ट्रिय निकुन्ज र आरक्षमा वसाइँसराईले गर्दा विकास निर्माण तीव्र गतिमा अगाडि बढेको र यसको प्रभाव एकातिर वन्यजन्तुको वासस्थान खण्डीकरणमा परेको छ भने अर्कोतिर

गरिब र निमुखा जनता वन्यजन्तुको द्वन्द्वमा फसेका छन् । आउदा दिनमा स्थानीय समुदायको सीप, ज्ञान र रुचिको पहिचान गरी स्थानीय स्रोत र साधनमा आधारित साना तथा मझौला उद्योग व्यवसाय सञ्चालन गर्नका लागि अनुदान तथा सहूलियतपूर्ण ऋणको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । स्थानीय जनताको ज्ञान र सीपको आधारमा स्थानीय स्रोतको परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ। स्थानीय जनताको ज्ञान र सीपलाई नवीनतम् सोच र प्रविधिको आधारमा विकास गर्न सकियो भने समाज आर्थिक उन्नति र स्थायित्व लम्कन धेरै समय लाग्दैन । समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको अवधारणा पनि यसै आशयमा आधारित छ ।

नेपालले प्रकृति संरक्षण गर्दा हात्ती, गोही, गिद्ध र कृष्णसार जस्ता दुर्लभ र लोपोन्मुख वन्यजन्तुका प्रजनन केन्द्रको सफल सञ्चालन गर्न सक्नु आफैमा महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हुन । सदर चिडियाखाना राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोषले सफल व्यवस्थापन गरेको छ भने राष्ट्रिय प्राणी उद्यान भक्तपुर र भानु प्राणी उद्यान अझै सञ्चालनमा आउन सकेका छैनन् । अध्ययन अनुसन्धान, पर्यायीय प्रजनन, संरक्षण शिक्षा, प्रदर्शनी जस्ता फराकिलो कार्यक्षेत्र भएर पनि प्राणी उद्यान सम्बन्धमा राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभागले प्राविधिक जनशक्तिको विकास गर्न सकेको छैन । आवश्यक प्राविधिक जनशक्ति उत्पादन गरी प्राणी उद्यान स्थापनाका लागि आवश्यक पर्ने पूर्वाधार निर्माण गर्नका लागि स्रोत र साधनको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तै गरी वन्यजन्तुको प्राकृतिक मृत्यु पश्चात प्राप्त आखेटोपहार तथा कानून निरूपण भई सकेपछि भण्डारण संकलन भएका आखेटोपहारलाई व्यवस्थापन गर्ने गरी उपयुक्त स्थानमा वन्यजन्तु संग्रहालय स्थापना गर्न सकियो कुहेर जाने आखेटोपहारबाट आर्थिक उपार्जन गर्न सकिने प्रशस्त सम्भावना छ ।

संरक्षणमा देखिएका चुनौतिहरू

(क) मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्व: नेपालले प्रकृति संरक्षणमा अभूतपूर्व प्रगति गरेको भएपनि संरक्षणका चुनौतिहरू पनि उत्तिकै पेचिला बन्दै गएका छन्। आज बाघको संख्या बढ्दा मान्छेको मृत्यु र घाइतेको संख्या बढेको छ । समयमा पूर्व सूचना दिन नसक्दा, गरिब र निमुखा जनतालाई जनजीविकाका कार्यक्रम दिन नसक्दा वन पैदावर माथिको निर्भरता घट्न सकेको छैन । पछिल्लो ५ वर्षको मात्र मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्वका घटनालाई विश्लेषण गर्दा औषतमा हरेक वर्ष ३० देखि ४० जना मानिसले वन्यजन्तुका कारण ज्यान गुमाउनु परेको छ भने लगभग दोब्बर मानिस घाइते भएका छन् । यसबाट एकातिर राज्यले दिनुपर्ने क्षतिपूर्ति र राहतको दायित्व थपिएको छ भने अर्कोतिर स्थानीय समुदायमा संरक्षणप्रतिको भाव र आस्था घटेर जान्छ कि भन्ने चिन्ता बढेर गएको छ। राहत वितरण कार्यविधि (२०८०) मा संरक्षित क्षेत्र भित्रको राहत सङ्घीय सरकारले वितरण गर्ने र राष्ट्रिय वनको कार्य क्षेत्र भित्र सम्बन्धित प्रदेशको वन तथा वातावरण मन्त्रालयले वितरण गर्ने व्यवस्था गरेकोले आउदा दिनमा सबै तथ्याङ्कलाई एकै ठाउँमा ल्याएर विश्लेषण गर्ने कार्य राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभागलाई टोकनु देखिन्छ।



स्रोत: राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग (२०८१)

(ख) समस्याग्रस्त वन्यजन्तुको व्यवस्थापन: संरक्षित क्षेत्रको व्यवस्थापन गर्दा सबै भन्दा पेचिलो मुद्दा नै समस्याग्रस्त वन्यजन्तुको व्यवस्थापन हो । समस्याग्रस्त वन्यजन्तुको व्यवस्थापन गर्दा एकै समयमा तीन वटा आत्मालाई बचाएर काम गर्नुपर्ने हुन्छ । जुन सबैभन्दा जोखिम कार्य हो। गाउँलेले बाघ वा कुनै वन्यजन्तुले दुःख दियो भन्ने बित्तिकै संरक्षित क्षेत्रमा काम गर्ने प्राविधिक कर्मचारीले आफु बचेर मानिसलाई कसरी बचाउने र त्यो दुख दिने वन्यजन्तुलाई पनि कसरी बचाउने भनेर आफ्नो कौशल देखाउनुपर्ने हुन्छ । कतिपय अवस्थामा मानिस र वन्यजन्तु बचाउन खोज्दा प्राविधिक कर्मचारी घाइते भएको र कहिले काही मृत्यु नै भएको घटना पनि छन् । पछिल्लो समयमा प्राविधिक कर्मचारीले धेरै जोखिम नमोल्ने र सबैसँग राम्रो हुन् खोज्दा समस्याग्रस्त बाघ लगायतका वन्यजन्तुलाई खोरमा ल्याएर थुन्ने प्रवृत्ति हावी भएर गएको छ । जुन सरासर राज्यका लागि थप दायित्व सृजना हो भने स्वस्थ पारिस्थितिकीय प्रणालीको विरुद्ध पनि छ । त्यस्तै गरी जनसङ्ख्या वृद्धिसँगै मानवीय गतिविधि र मानव-अधिकार स्थापित हुँदै गर्दा वन्यजन्तुको बासस्थान साँघुरो र संकुचित हुँदै गएका छन् । कताकता मानव जातिका राजनीतिक र मानव अधिकार मुखरित हुँदै गर्दा वन्यजन्तु र वनस्पतिको अधिकार कटौती त भएका छैनन्, सोच्नु पर्ने वेला आएको छ । किनभने समयमा नै मानव-प्रकृति बीच कायम हुनुपर्ने सह-अस्तित्वको वारेमा सोचिएन र उचित कदम चालिएन भने आउदा दिनमा राज्यले ठूलो मूल्य चुकाउनु पर्ने पनि हुन्छ ।

(ग) वन्यजन्तु अपराध नियन्त्रण: गैँडा शुन्य शिकार वर्ष मनाएर वन्यजन्तु अपराध नियन्त्रणमा अन्तराष्ट्रिय ख्याति कमाएको नेपालले क्रमशः आफ्नो विरासत गुमाउँदै गएको छ । जनसङ्ख्या बढ्दै जाँदा मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्व मात्र होइन अपराधका घटना पनि बढ्दै गएका छन् । तर के लाई अपराध भन्ने? यस

सम्बन्धमा भने बहस गर्नुपर्ने बेला आएको छ । राष्ट्रिय निकुन्ज ऐन धेरै पुरानो भयो, बढी कठोर पनि भयो र यसले अहिलेको समाजको भावना प्रतिविम्बित गर्दैन भन्ने भनाई पनि छ । संरक्षणमा कर्मचारी हावी हुँदा जनताका अधिकार कटौती भए गुनासो पनि छ। अर्कोतिर गैर-सरकारी संघसंस्थाले विदेशी डलरको आडमा स्थानीय समुदायलाई उचालेको भन्ने आरोप पनि छ । बदलिँदो सामाजिक-आर्थिक परिवेशमा अपराध र अधिकारको बीचको फरक छुट्टाउन सकिएन भने आजका संरक्षणका उपलब्धि धरापमा नपर्ला भन्न सकिँदैन । यदि स्थानीय जनता नै संरक्षणको मारमा छन् भने हामीले कसका लागि वन्यजन्तुको संरक्षण गर्दै छौं भन्ने प्रश्न उठ्न सक्छ । वन्यजन्तु अपराध नियन्त्रण गर्न नेपाल सरकारले प्रशस्त कानुनी र संरचनागत व्यवस्था गरेको भए पनि कानुनलाई समय सापेक्ष हुने गरी संशोधन र परिमार्जित गर्न नसक्दा र कानुन कार्यान्वयन गर्ने कर्मचारीलाई समय अनुसार क्षमता विकास गर्न नसक्दा कानुन कार्यान्वयन प्रति समाजको विश्ववसनीयता घट्दै जान सक्छ।

(घ) जलवायु परिवर्तनको बृद्धो जोखिम: जलवायु परिवर्तन र जैविक विविधता दुई अलग अलग विधा भए पनि एकापसमा अत्यन्त अन्तरसम्बन्धित छन् । जलवायु परिवर्तनका जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्न तथा भएको परिवर्तनलाई सम्बोधन गरी समायानुकूलन गर्नका लागि जैविक विविधताको संरक्षण अपरिहार्य छ । तर आज भएका जैविक विविधता नै जलवायु परिवर्तनको चपेटामा परेका छन् । कतिपय वन्यजन्तु जलवायुजन्य जोखिमका कारण लोप भई सकेका छन् भने अन्य कतिपय लोपोन्मुख अवस्थामा पुगेका छन् । मुख्य गरी हिउँदमा आगलागीबाट र वर्षा मौषममा बाढी, पहिरो र डुवानबाट वन्यजन्तु जोगाउन ठूलो चुनौती छ । जलवायुजन्य जोखिमलाई समयमा सम्बोधन गर्न सकिएन भने कालान्तरमा नेपालबाट धेरै वन्यजन्तु लोप हुनेछन् ।

निष्कर्ष र सुझाव:

प्रकृति संरक्षणमा नेपालको अग्रणी भूमिका रहदै आएको छ । सामुदायिक वन र संरक्षित क्षेत्र यसका प्रमाण हुन् । नेपाल सरकारले संरक्षित क्षेत्रमा जुन लगानी गरेको छ, त्यसको तुलनामा आर्थिक उपलब्धि कम भयो भन्ने गुनासो छ । संरक्षित क्षेत्र संरक्षणमा स्थानीय जनताको समेत ठूलो योगदान छ । तर संरक्षित क्षेत्रबाट भएको आयबाट जनताको प्रत्यक्ष जीविकोपार्जनमा खासै परिवर्तन ल्याउन सकिएको छैन । वन्यजन्तुको संख्या बढ्दै जाँदा मानव-वन्यजन्तु द्वन्द्व पनि बढ्दै गएको र कतिपय अवस्थामा स्थानीय समुदायले जीवन समेत गुमाउनु परेको अवस्था छ । तसर्थ, आउँदा दिनमा संरक्षित क्षेत्रलाई आर्थिक उपार्जनमा आत्मनिर्भर बनाउनु पर्ने हुन्छ । संरक्षित क्षेत्रको आयमा वृद्धिका अतिरिक्त वरपर बस्ने स्थानीय समुदायको ज्ञान र सीपमा आधारित स्थानीय स्रोत समेतको प्रयोग गरेर उनीहरूको जीविकोपार्जनमा समेत टेवा पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ। अन्यथा, वन्यजन्तु संरक्षणमा स्थानीय समुदायको अपनत्त्व नरहन पनि सक्छ ।

अतः संरक्षित क्षेत्रलाई आर्थिक उपार्जनमा आत्मनिर्भर बनाउने हो भने तपशिलका क्षेत्रमा नीतिगत र

कार्यक्रमगत सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ।

- (क) संरक्षित क्षेत्र भित्र प्रवेश गर्ने स्वदेशी तथा विदेशी पर्यटकको संख्या हरेक वर्ष बढ्दै गएको हुँदा सम्बन्धित संरक्षित क्षेत्रको पर्यटक भार वहन क्षमता आँकलन गर्ने र त्यसको आधारमा पर्यटकको संख्याको आधारमा प्रवेश शुल्क निर्धारण गर्ने,
- (ख) संरक्षित क्षेत्रमा प्रवेश गर्ने पर्यटक शरद र वसन्त ऋतुमा अत्याधिक हुने र अरु सिजनमा न्यून हुने हुँदा बढी पर्यटक आउने सिजनमा प्रवेश शुल्क वृद्धि गर्ने/बढाउने
- (ग) संरक्षित क्षेत्र भित्र पर्यटकका लागि अति आवश्यक स्रोत र साधनको व्यवस्था गर्ने, सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्ने, र पर्यटकका सेवा र सुविधाको गुणस्तरमा वृद्धि गर्ने,
- (घ) संरक्षित क्षेत्र भित्रका वनमा संचित कार्वन मापन गरि अन्तराष्ट्रिय बजारमा बेचेर लाभ लिने, त्यसका लागि कानुनी र संरचनागत सुधार गर्ने,
- (ङ) वन्यजन्तु, वनस्पति र पारिस्थितिकीय प्रणालीको फोटो तथा भिडियो डकुमेन्ट्री बनाएर युट्युब बनाएर राख्ने र भियुजको आधारमा आमदानी लिने परिपाटीको विकास गर्ने,
- (च) वन्यजन्तुको अध्ययन अनुसन्धान गर्दा अनुसन्धान कर्तालाई वन्यजन्तुको तथ्याङ्क उपलब्ध गराए वापत शुल्क लिने परिपाटीको व्यवस्था गर्ने,
- (छ) संरक्षित क्षेत्र वा मध्यवर्ती क्षेत्रमा पर्यापर्यटनका पूर्वाधार सञ्चालन गर्नका लागि मौजुदा कानून र प्रक्रियामा सहजीकरण गर्ने, प्रकृतिमा आधारित पर्यटन अभिवृद्धि गर्ने, स्थानीय समुदायको आमदानी र रोजगारीका अवसरहरु सिर्जना गर्न मद्दत गर्ने,
- (ज) संरक्षित क्षेत्रको जग्गा भौतिक पूर्वाधार विकास कार्यका लागि वापत उपलब्ध गराए वापत प्राप्त रकम राष्ट्रिय निकुन्ज कोष स्थापना गरी पारिस्थितिकीय प्रणालीको पुनर्स्थापनामा खर्च गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने,
- (झ) वन्यजन्तु पालन र प्रजनन तथा वन्यजन्तुको प्रजाति र संख्याको आधारमा शिकारको विकास र विस्तार गर्ने,

सन्दर्भग्रन्थ सुची

- नेपालको संविधान (२०७२), नेपाल कानून आयोग, काठमान्डौ, नेपाल।
- राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन २०२९, नेपाल कानून व्यवस्था समिति, काठमाडौं, नेपाल
- राष्ट्रिय निकुन्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग, वार्षिक प्रतिवेदन (२०७९/२०८०), बबरमहल, काठमान्डौ, नेपाल
- Protected Area Management Strategy (2022-2030), Department of National Parks and Wildlife Conservation, Babar Mahal, Kathmandu, Nepal

- राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति (२०७६), वन तथा वातावरण मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल
- राष्ट्रिय अनुकूलन योजना (२०७९), वन तथा वातावरण मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल
- Status of Tiger and Prey in Nepal (2022), Department of National Parks and Wildlife Conservation, Department of National Parks and Wildlife Conservation, Babar Mahal, Nepal
- Status of Tiger and Prey in Nepal (2013), Department of National Parks and Wildlife Conservation, Department of National Parks and Wildlife Conservation, Babar Mahal, Nepal
- Global Tiger Recovery Programme (2010), Global Tiger Initiative, World Bank
- CITES Secretariat (2024), https://cites.org/eng/disc/certificate_commend.php, Geneva, Switzerland

भौगोलिक विशिष्टता र प्राकृतिक स्रोतको उपयोग: स्थानीय तहको सफलताको आधार - विमल कुमार पोखरेल

"The Columbia River Basin, which spans seven states in the Pacific Northwest, is one of the largest freshwater networks in North America. For centuries, the Basin has been a catalyst for economic development through the abundance of natural resources it provides." Seth Moulton

पृष्ठभूमि

प्राकृतिक स्रोत भनेको प्रकृतिमा उपलब्ध जैविक (Biotic) तथा अजैविक (Abiotic) स्रोतहरू हुन जुन मानव जीवनको लागि उपयोगी हुन्छन् र जसले मानवीय आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्न सक्दछन्। जैविक स्रोतहरूमा चराचुरुङ्गी, माछा प्रजातिहरू, स्तनधारी प्राणीहरू, किराफटाङ्ग्राहरू, वनस्पतिहरू, जैविक विविधता तथा सरीसृपहरू र तिनको मृत शरिरबाट उत्पन्न हुने स्रोतहरू पर्दछन भने अजैविक स्रोतहरूमा जमिन, खानि तथा खनिजपदार्थ, जलस्रोत तथा वायु आदि पर्दछन। कतिपय अवस्थामा यिनीहरूलाई Organic तथा Inorganic पदार्थ पनि भन्ने गरिन्छ। प्राकृतिक स्रोतहरू नवीकरणीय तथा अनवीकरणीय रूपमा समेत रहेको हुन्छन। एक पटक प्रयोग गरे पछि पुनः प्रयोग गर्न सकिने स्रोतहरू नवीकरणीय स्रोतहरू हुन् भने एक पटक प्रयोग गरेपछि पुनः प्रयोग गर्न नसकिने स्रोतहरू अनवीकरणीय स्रोतहरू हुन।

विकिपेडियामा उल्लेख भएअनुसार "प्राकृतिक स्रोतहरू प्रकृतिबाट लिइएका र केही परिमार्जन साथ प्रयोग गरिएका स्रोतहरू हुन्। यसमा व्यावसायिक र औद्योगिक उपयोग, सौन्दर्य, मूल्य, वैज्ञानिक रुची र सांस्कृतिक मूल्य जस्ता विशेषताहरूको स्रोतहरू समावेश भएको हुन्छ। पृथ्वीमा यसले सूर्यको प्रकाश, वायुमण्डल, पानी, जमिन, सबै खनिजहरू र सबै वनस्पतिहरू र वन्यजन्तुहरू समावेश गर्दछ।"

ब्रिटानिकाले प्रकृतिद्वारा प्रदान गरिएको जैविक, खनिज वा सौन्दर्य सम्पत्तिलाई प्राकृतिक स्रोतको रूपमा लिएको छ।

"**Natural resource**, any biological, mineral, or aesthetic asset afforded by nature without human intervention that can be used for some form of benefit, whether material (economic) or immaterial."- Britannica

भौगोलिक विशिष्टताले एक प्रकारको प्राकृतिक पारिस्थितिक प्रणाली (Natural Ecosystem) सिर्जना गर्दछ। त्यसैले प्रकृतिले नै मानव जातिलाई यस पृथ्वीतलमा बस्न लायक बनाएको छ। मानव जीवनलाई उन्नत र सृजनशील बनाएको छ। विकसित वा धनी राष्ट्रहरू प्राकृतिक स्रोत साधनकै कारण नै सम्पन्न वा धनी भएका हुन। प्रकृतिले खाडि मुलुकहरूलाई पेट्रोलियम पदार्थको खानी छ, जसको उपयोगले खाडि मुलुकहरू सम्पन्न मुलुकको रूपमा रूपान्तरण भएका छन्। समुद्र भएका मुलुकले आर्थिक काचुली फेरेका छन्। भौगोलिक विशिष्टता र प्राकृतिक स्रोतको विवेकपूर्ण तथा बुद्धिमतापूर्ण

प्रयोग (Rational and Prudential Use) मा स्थानीय तहगत सरकारले झनै महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्दछ। नेपालको भौगोलिक विशिष्टताको सन्दर्भलाई व्यवहारिक कसीमा परीक्षण र विश्लेषण गर्न जरूरी छ। साथै प्राकृतिक स्रोतको उपयोग व्यवस्थापन र यसको बुद्धिमतापूर्ण दिगो र भरपर्दो उपयोगको सन्दर्भमा तयार भएका केही नीतिगत तथा संस्थागत व्यवस्थाको संक्षिप्त विवरण प्रस्तुत गरिएको छ।

नीतीगत व्यवस्थाहरू

- नेपालको संविधान:
 - स्वच्छ वातावरणको हक, स्वास्थ्यको हक, खाद्य सम्बन्धी हक, आवासको हक, दलितको हकजस्ता मौलिक हकका विषयहरू जल, जमिन, वायु लगायतका प्राकृतिक स्रोतहरूसँग जोडिएका विषयहरू हुन्,
 - नागरिकको कर्तव्य अन्तर्गत सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा र संरक्षणको विषय उल्लेख गरिएको,
 - धारा ५१(छ) मा प्राकृतिक साधन र स्रोतको संरक्षण, सम्बर्द्धन र उपयोग सम्बन्धी नीति राज्यको नीतिहरू अन्तर्गत रहेको जसमा स्थानीय समुदायलाई प्राथमिकता र अग्राधिकार दिने र प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गर्ने लगायतका विषयहरू उल्लेख गरेको,
 - प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विषयमा तहगत सरकारहरू बीच उठ्न सक्ने संभावित विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गरि विवाद निवारण गर्न समन्वयात्मक रूपमा काम गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको रहेको,
 - जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा रहेको।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
 - दफा ११ को उपदफा १४० को खण्ड (ड)(१) मा वन, जङ्गल, वन्यजन्तु, चराजुरुङ्गी, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानून, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन, अनुगमन र नियमन गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई रहेको देहाय (ट) मा स्थानीय स्तरमा सार्वजनिक खाली जग्गा, पाखा वा क्षेत्रमा वृक्षारोपण, सम्भार, उपयोग र व्यवस्थापन गर्ने अधिकार समेत स्थानीय सरकारलाई रहेको,
 - दफा ६२क. को उपदफा (१) मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो क्षेत्रभित्र स्लेट, ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा एवं माटोजन्य वस्तुको बिक्री गर्ने सक्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको,
 - दफा ११ को उपदफा (२) को खण्ड (घ)(६) मा ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, माटो, काठ, दाउरा, जराजुरी, स्लेट, खरीढुङ्गा आदि प्राकृतिक वस्तुको बिक्री तथा निकासी शुल्क दस्तुर सङ्कलन को अधिकार स्थानीय तहलाई रहेको

- दफा ११ को उपदफा (२) को खण्ड (छ) को (११) मा पर्यटन क्षेत्रको विकास, विस्तार र प्रवर्द्धन सम्बन्धी आयोजनाहरूको पहिचान, कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन तथा नियमन गर्ने अधिकार र देहाय (१२) मा नवीन पर्यटकीय सेवा तथा कार्यहरू सम्बन्धी आयोजनाहरूको पहिचान, कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन तथा नियमन गर्ने अधिकार स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरेको छ।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ तथा नियमावली, २०७६
- वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७
- वन ऐन, २०७६ तथा वन नियमावली, २०७९
- जलस्रोत ऐन, २०४९
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- दिगो विकासको लक्ष्यसँग सम्बन्धित नीति तथा रणनीतिहरू
- नेपाल सरकारको ढुङ्गा, गिट्टी तथा बालुवा उत्खनन, बिक्री तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी मापदण्ड , २०७७
- राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरू तथा भए गरेका सम्झौताहरू
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका आवधिक योजनाहरू
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूका नीति, कार्यक्रम, बजेट तथा सम्बन्धित कानूनहरू

संस्थागत व्यवस्था

- सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका सम्बन्धित विषयगत समितिहरू,
- तहगत सरकारबीचको अधिकारको कानूनी विवाद निरूपणको लागि व्यवस्था गरिएको संवैधानिक इजलास,
- अध्ययन, अनुसन्धान, बाँडफाँटको समन्वय र व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था,
- संघ र प्रदेशका सम्बन्धित मन्त्रालय,
- स्थानीय तहका सभा तथा कार्यपालिका र सम्बन्धित विषयत समितिहरू,
- वातावरण संरक्षण ऐन तथा नियमावली, वन ऐन तथा नियमावली, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह(समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन तथा नियमावलीहरू लगायतमा व्यवस्था भएका विवाद समाधान तथा समन्वयको लागि व्यवस्था गरिएका समितिहरू।

नेपालका स्थानीय तहहरूका सम्भावनाका झ्यालहरू

नेपालको संविधानले तीन तहगत सङ्घीय संरचना सहितको संघात्मक प्रणालीको अवलम्बन गरेको छ। सङ्घीय सरकार १, प्रदेश सरकार ७ र स्थानीय सरकार ७५३ गरी ७६१ वटा सरकार

अभ्यासमा छन्। संविधानले तीनै तहगत सरकारलाई अधिकार क्षेत्रको वण्डा गरिदिएको छ। साझा अधिकार र एकल अधिकारका सूचीमा रहेको सूचीबद्ध अधिकारहरू कार्यान्वयन गर्ने सवालमा समन्वय, सहकारिता र सहअस्तित्वको आधारभूत र मुल सिद्धान्त अवलम्बन गरिने मार्ग चित्र समेत संविधानले तय गरेको छ। संवैधानिक मुलआत्मा विकास र समृद्धि हो, प्राकृतिक स्रोत साधन र सम्भावनाहरूको न्यायोचित वितरण हो, जुन अधिकारमा आधारित होस्, सारभूत सहभागितामा आधारित होस्। अन्तर सरकारका असल अभ्यासको सिको गर्ने र राष्ट्रिय विकासमा योगदान पुऱ्याउन तीनै तहगत सरकारको सहकार्यात्मक सम्बन्ध र प्रयास आवश्यक छ। स्थानीय तहहरू लोकतन्त्रका पाठशाला हुन्, विकासको प्रयोगशाला हुन् र जनभावनाका परिचायक हुन्, नागरिक अपेक्षाका पुञ्ज हुन्। जवसम्म स्थानीय तह सक्षम, सवल र कृयाशिल हुँदैनन्, तबसम्म स्थानीय सरकारमा असल, सदाचारयुक्त, विकासमुखी, दृढशंकल्प भएको, इच्छाशक्तिले पुर्ण रुपान्तरणकारी नेतृत्वको विकास गर्न सकिँदैन, राष्ट्रिय विकासका सवालहरू साँचो अर्थमा सफल बनाउन सकिँदैन।

नेपालका अधिकांस स्थानीय तहमा असिम प्राकृतिक स्रोतहरू छन्। तिनको सदुपयोग र वृद्धिमतापूर्ण प्रयोग गर्न सकिने हो भने बहुआयामिक विकासको द्वार खोल्न सकिन्छ भन्ने यथार्थता केही स्थानीय तहहरूले प्रमाणित गरेका छन्। सङ्घीयताले स्थानीय तहहरूलाई विविधता भुगोल र प्राकृतिक स्रोत उपयोगको अवसर दिएको छ। यही विविधताले स्थानीय सरकारहरूको पहिचान दिएको छ र सम्भावनाहरू प्रदान गरेको छ। सोलुखुम्बुको खुम्बु पासाङ्गलामु गाउँपालिकाले सगरमाथा जस्तो विश्वको सर्वोच्च शिखर पाएको छ, झापाको केचनकल गाउँपालिकाले नेपालको सबभन्दा होचो भाग पाएको छ। पोखरा महानगरपालिकाले नौ तालको शहर खासगरी फेवाताल, वेगनास, रुपाताल, सेती नदीको खोच, गुफा, सराङकोट, पञ्चासे, काहु डाँडाँ लगायत डाडाँ काँडाहरू जस्ता प्राकृतिक सम्पदाहरू पाएको छ। म्याग्दी जिल्लाको अन्नपूर्ण गाउँपालिकाले रुप्से झरना, कालीगण्डकी नदीमा पर्ने विश्वको गहिरो अन्धा गल्छी, पुनहिल, भुरुङ तातोपानी, विश्वको पहिलो आरोहण भएको अन्नपूर्ण हिमाल पाएको छ भने सुर्खेतको बिरेन्द्रनगर नगरपालिकाले बुलबुले ताल पाएको छ। भरतपुर महानगरपालिकाले जैविक विविधतायुक्त पर्यापर्यटकीय स्थल चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज सहितको बीस हजारौ तालहरू पाएको छ। सर्लाहीको चन्द्रनगर गाउँपालिकाले नाडिवन ताल पाएको छ। इलाम जिल्लाका पालिकाहरूले चिया फलाउन सक्ने भुगोल सहितको वातावरण पाएका छन्। डोल्पा, मुगु, दार्चुला, हुम्ला जस्ता पश्चिमी हिमाली जिल्लामा अवस्थित पालिकाहरूले मूल्यवान औषधिको रुपमा प्रयोग हुन सक्ने यासाँगुम्बा रहन सक्ने वातावरण सहित भुगोलको अवसर मिलेको छ। फक्तालुंग गाउँपालिकामा भएको ओलागचुङगोला होस्, ब्यास नगरपालिकाको मादी नदी र मनाहुकोट तथा भन्ज्याङ नै किन नहोस यी सबै प्रकृतिका देन हुन। स्थानीय तहहरूले यी भुगोलको सम्भावनालाई उजागर गर्न सक्नु पर्दछ। वायू उर्जाको असिमित सम्भावना भएको मुस्ताङको वारागुड मुक्ति क्षेत्र गाउँपालिका रहेको छ। यी सबै प्राकृतिक उपहारहरू हुन्। जहाँ जेको सम्भावना छ, त्यसकै उच्चतम प्रयोग गरि विकासका अवसरहरू प्राप्त गर्नु आजको आवश्यकता हो।

यसै परिवेशमा सर्लाही जिल्लामा अवस्थित वागमती नगरपालिकाले उपलब्ध भौगोलिक विशिष्टता र प्राकृतिक साधनको उपयोगले समृद्धिको गन्तव्यतर्फ कसरी अग्रसर भएको छ भन्ने विषयलाई यस लेखमा संक्षिप्त रूपमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ।

सन्दर्भ वागमती नगरपालिका

कृषि प्रणालीमा आधारित उर्वर भूमी भएको नगरपालिका वागमती नगरपालिका भौगोलिक, सामाजिक, जातिय र आर्थिक विविधतायुक्त मधेश प्रदेशमा अवस्थित नगरपालिका हो। यसको उत्तरमा चुरे श्रेणी र दक्षिण समतल भुभागको बीचमा अवस्थित लगभग १०१ वर्ग कि.मी. क्षत्रफल सहितको १२ वटा वडामा विभाजन गरिएको छ। वि.सं. २०७८ को जनगणना अनुसार यस पालिकामा लगभग ४७ हजार जनसङ्ख्या र १० हजार घरधुरी रहेको छ। देश सङ्घीयता प्रणालीमा परिणत भएपछि वि.स. २०७३ मा स्थापित यस नगरपालिका स्थापित भएको हो। यस अघि यस पालिका आर्थिक, सामाजिक तथा पूर्वाधार विकासमा निकै पछि परेको गाउँ विकास समितिमा गनिन्थ्यो। पहाडि मुलुकका ब्राम्हण, क्षेत्री, तामाङ, राई, गुरुङ, सार्की, कामी, माझी, बोटे, पहरी, नेवार, घर्ति, ठकुरी, लिम्बु जस्ता जाती तथा मधेशी मुलका यादव, कोइरी, मुसलमान, नुनीय, चमार, कानू, विन, हलुवाई, कुर्मी, कहर, राजपुत, खत्वे, धानुक लगाएत ५६ भन्दा बढी जातजाति बसोवास रहेको र मातृभाषाको रूपमा नेपाली, मैथली, माझी, भोजपुरी, तामाङ, मगर, नेवार, गुरुङ, थारू, राई लगायत १० भन्दा बढी भाषा भाषीहरूको प्रयोग हुने गरेको छ भने हिन्दु, क्रिष्चियन, मुस्लिम, बौद्ध धर्म लगायत धार्मिक समुदायहरूको बसोवास गर्ने, दशैं, तिहार, छठ, ल्होसार, इद, फागुपुर्णिमा, कृष्ण अष्टमी, सक्रान्ती जस्ता चाड तथा पर्वहरू मनाउने भएकोले यस पालिका सांस्कृतिक तथा सामाजिक विविधताले धनी मानिन्छ। समुद्री सतहबाट ६० मिटर देखि ६०० मिटर सम्मको उचाईमा अवस्थित यस पालिकामा तराईको समथर भुभाग देखि चुरेश्रेणीको चुचुराहरू समेत रहेको छ। यहाँको वन क्षेत्रमा साल, टिक, वकाइनो, अमला, वेल, बडहर, कटहर, आँप, लिची, केरा, अम्बा, मोरिगा जस्ता जङ्गली तथा घरेलु फलफूलहरू हुर्कन सक्ने पहाड, नदीनाला, खोंच, तराई, वेसी जस्ता सबै किसिमको झल्को दिन सक्ने वनस्पति पाइन्छ। यस पालिका भौगोलिक विशिष्टता, जैविक तथा सांस्कृतिक विविधताले समेत धनी पालिका हो भन्न अत्युक्ति नहोला।

पालिका भित्र उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतको दिगो, भरपर्दो र बुद्धिमतापूर्ण उयोगको र विकासको स्थानीय रणनीतिको सारभुत कार्यान्वयनले आज यस पालिकाको मुहार फेरिएको छ। पालिकाले आफ्नो केही रूपान्तरणकारी आयोजना छनौट गरि पालिकाको आन्तरिक आय वा राजस्व बढाउने र रोजगारी सिर्जना गर्ने जस्ता महत्वपूर्ण कार्यक्रम अघि सारेको छ। यी आयोजनाहरूमा लगानीको स्वरूप निर्धारण गरि सहलगानीको अवधारणा सहित अगि बढेको कारण आज वागमती नगरपालिका आर्थिक दृष्टिले सक्षम नगरपालिकाको रूपमा रूपान्तरण हुने क्रममा छ। पालिकामा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतहरूको महत्तम उपयोग गर्दै पालिकाले बजेटलाई खण्डीकरण हुन नदिई एकीकृत रूपमा लगानी गर्न मूख्यतः देहाय

बमोजिमको आयोजनालाई नगर गौरवको आयोजनाको रूपमा सूचीकृत गरेको छः-

- १) सडक कालोपत्रे आयोजना
- २) वागमती फनपार्क तथा रिसोर्ट आयोजना
- ३) वागमती माछा पोखरी आयोजना
- ४) नगर वगैचा आयोजना
- ५) वागमती आर्यघाट आयोजना
- ६) खुल्ला सानो प्राणी उद्यान आयोजना (Open mini zoo project)

१) सडक कालापत्रे आयोजना

पालिकाले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ अनुसार स्थानीय रूपमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत र साधन खासगरी ढुङ्गा, गिटी, बालुवालाई महत्तम् प्रयोग गरेको छ। यही प्राकृतिक स्रोतको महत्तम् उपयोग गर्दै पालिकाले सडक विस्तार तथा कालोपत्रे सडक निर्माण गरेको छ। पालिका भित्रको सम्पूर्ण प्रमुख वस्तीहरूलाई समेट्ने गरी ६ मिटर चौडा भएका लगभग २०० कि.मी. भन्दा बढी कालो पत्रे ग्रामीण सडक निर्माण कार्य सम्पन्न गरेको छ। यस किसिमको सडकले कृषि उत्पादनलाई बजारसम्म पुऱ्याउन सहज भएको छ। पालिकाले ती आर्थिक वर्षलाई सडक वर्ष नै घोषणा गरेको थियो।

२) वागमती मनोरञ्जन (फनपार्क) तथा रिसोर्ट आयोजना

यस पालिकाले भौगोलिक विशिष्टतालाई मध्य नजर गर्दै पूर्वपश्चिम राजमार्गको उत्तरतर्फ वागमती नदी किनारमा वागमती मनोरञ्जन (फनपार्क) पार्क तथा रिसोर्ट आयोजना छनोट गरेको छ र निर्माण अन्तिम चरणमा पुगेको छ। यस पार्कबाट आगन्तुकहरूका लागि मनोरम दृष्यको प्राकृतिक वातावरणको स्वाद लिन सकिन्छ। यस आयोजनाको लागि ६० करोडको लागत अनुमान तयार भई यस आयोजना दुई चरणमा निर्माण गर्न लागिएको हो। यस आयोजना अन्तर्गत स्वीमिङ्ग पुल सहितको रिसोर्ट, पार्टिप्यालेस, एम्पिथियटर र रिभरसाइड क्याफे, पिकनिक सेड तथा मनोरञ्जनात्मक अवयवहरू समेत रहेका छन्। चुरे पहाडको काखमा अवस्थित यस आयोजनाले नजिकको बुद्ध पार्क तथा छिमेकी जिल्ला रौतहटको पर्यटकीय क्षेत्र नूनथर सम्मको कन्नेक्टिभिटीमा सहयोगी सिद्ध हुने देखिन्छ। यस पार्क लगभग ७ विगाह क्षेत्रफलमा फैलिएको छ। यस आयोजना सम्पन्न भए पश्चात वार्षिक ७ करोडसम्म आमदानी हुने अपेक्षा गरिएको छ। यस आयोजनाले आन्तरिक पर्यटन वृद्धि गर्ने छ, साथै चुरेश्रेणीको विशिष्ट भौगोलिक मनोरमताको कारण नजिक रहेको विहार क्षेत्रबाट समेत भारतीय पर्यटक आगमन हुने र आन्तरिक रोजगारी सिर्जना र भारतीय मुद्राको आर्जन हुन सक्ने

अवस्था रहेको छ।

३) वागमती माछा पोखरी निर्माण आयोजना:

वागमती नगरपालिकाको वडा नं. ४ र १२ मा अवस्थित यस आयोजना अनौपचारिक रूपमा भरतताल भनि चर्चित छ। यस पोखरी १२१ विगाहमा फैलिएको छ। आ.व. २०७५।७६ देखि निर्माण शुरू गरिएको उक्त आयोजना वागमती नदीले छोडेको बुढीवागमती नदी उकास जग्गामा निर्माण गरिएको हो। पहिले माछा पालनको मात्र उद्देश्य राखी निर्माण गरिएको यस पोखरीमा मिनि क्रुजबोट (Mini Cruise Boat) समेत चलाउन सकिने र पर्यापर्यटनमा समेत योगदान दिन सक्ने भएकोले पोखरीको गहिराई अझ थप गरि बहुदेशीय तालको रूपमा रूपान्तरण गरिएको छ। तालको बीचमा होटल, वरिपरी कालोपत्र सडक र विभिन्न रङ्गीचङ्गी फुलहरू लगाइएको छ भने उत्तरतर्फ समेरु पर्वत निर्माण गर्ने, पश्चिम तर्फ पिकनिक स्थल निर्माण गर्ने लक्ष्य पालिकाको रहेको छ।

उक्त ताल निर्माणको क्रममा ३८ लाख घन मिटर पाँगो माटो सहितको नदीजन्य पदार्थ उत्खनन भएको थियो। आयोजनाबाट उत्खनन भएको नदीजन्य पदार्थमा व्यवस्थापनको लागि नगरकार्यपालिकाले उपयोग, भण्डारण र बिक्री गर्ने गरी कार्ययोजना तयार गरेको छ। पोखरीमा उपलब्ध पाँगो माटो अन्य निर्माण आयोजनामा उपयोग पनि नहुने र बिक्री पनि नहुने भएकोले नगरकार्यपालिकाले निर्णय गरी लगभग ३ लाख ७५ हजार घ.मी. पाँगो माटो पोखरी पश्चिम दक्षिण तर्फको करिब ९० विगाह नदी उकास जग्गामा उपयोग गरी आँपको विरुवा लगाई नगर बगैचा निर्माण गरिएको छ। पोखरी निर्माणको क्रममा सङ्कलन भएको नदीजन्य पदार्थ मध्ये पाँगो माटो आँप बगैचामा र बाँकी नदीजन्य पदार्थ शून्य दरमा विश्लेषण गरी नगरपालिकाको विभिन्न आयोजनामा प्रयोग गरिएको समेत गरी ११ लाख घन मिटर नदीजन्य पदार्थ नगरपालिकाको आयोजनामा उपयोग गरिएको छ। यस क्षेत्रबाट लगभग २२ लाख घन मिटर नदीजन्य पदार्थ विभिन्न स्थानमा भण्डारण गरेको र बाँकी रहेको ७ लाख घ.मि. नदीजन्य पदार्थ मध्ये केही बिक्री भई रहेको र नगरपालिकाको प्रस्तावित आयोजनाहरू तालको उत्तर तर्फ समेरु पर्वत निर्माण तथा पश्चिम तर्फ वनभोजस्थल (पिकनिक पार्क) निर्माण लगायतको प्रस्तावित आयोजनामा उपयोग हुने गरी कार्ययोजना तयार भएको अवस्था छ।

तालमा पानी जमेको कारण तालदेखि लगभग १० देखि १५ किलोमिटर सम्मको दुरीमा जमिनमुनीको भूमीगत जलसतहमा वृद्धि भई चिस्यान बढ्न गएको छ भने ताल भन्दा तल्लो वा होचो क्षेत्रमा विद्यमान गाउँहरूमा कुवा, कल तथा इनारहरूमा पानी माथि आउन थालेको छ। ताल वरपरका जमिनमा चिस्यान बढ्नु गई अन्न वाली तथा तरकारी उत्पादनमा वृद्धि भएको छ। यस तालमा लगभग ४० लाख घनमिटर २ वटा सङ्ख्याको माछा उत्पादन हुन्छ। यस अनुमानको आधारमा लगभग ८० लाख माछा उत्पादन गर्न सकिन्छ। यहाँ उत्पादित प्रत्येक माछाको न्यूनतम तौल सरदर ५ किलो र

बढीमा २० किलोसम्म उत्पादन भएको छ। यहाँ माछालाई न्यूनतम ५ किलो तौल कायम राखी विक्री गर्दा प्रति किलो रु. २०० मा विक्री गर्दा लगभग रु. ८ अर्बको माछा उत्पादन गर्न सकिने सजिलै अनुमान गर्न सकिन्छ। तर माछा उत्पादन न्यूनतम आधा उत्पादन तथा विक्री भएमा वार्षिक रुपमा लगभग न्यूनतम रु. ४ अर्ब भन्दा बढी आम्दानी पालिकाले गर्न सक्ने अनुमान गरिएको छ।

यस आयोजनालाई सहजीकरण हुने गरी नगरपालिको नगरसभाले वागमती नगरपालिकाको वातावरण संक्षण ऐन, २०७६ तथा वागमती नगरपालिकाको नदीजन्य पदार्थ (ढुङ्गा, गिटी, बालुवा) उत्खनन, सङ्कलन र विक्री वितरण सम्बन्धी ऐन, २०७६ समेत निर्माण गरेको छ।

यो ताल धार्मिक तथा पराम्पगत दृष्टिकोणले पनि महत्वपूर्ण छ। स्थानीय वासीहरूले मनाउने विभिन्न धार्मिक संस्कारहरू इद, छठ, नया वर्ष, ल्होसार, औसी तथा पूर्णिमा जस्ता चाडपर्व मनाउन तिर्थालुहरू यस तालमा आउने गर्दछन्। यस आयोजनाले सामाजिक महत्व समेत बोकेको छ। सामाजिक सम्मिलनको संगम स्थल बनेको छ। वागमती नदीबाट तालमा पानी जाने र तालमा बढी भएको पानी बाहिर पठाउने व्यवस्था मिलाईएको छ। यसरी निस्केको पानीलाई नजिकको खेती सिचाईमा पुनःप्रयोग गर्न सकिने अवस्था रहेको छ। साथै निरन्तर पानीको प्रसार हुने व्यवस्था मिलाईएकोले पानी फोहोर पनि नहुने र ताजा पानीको माछा पाइने अवस्था रहेको छ। तालको बीच भागमा एक होटल समेत निर्माणाधिन अवस्थामा रहेको छ। यसले पर्यटकको आकर्षण वृद्धि गर्ने र आन्तरिक आम्दानीमा थप योगदान दिन सक्ने छ।

यस तालले युवा पुस्तालाई उल्लेखनिय रुपमा प्रत्यक्ष रोजगारी सिर्जना गरेको छ। तालमा फोटो खिच्ने कार्यमा संलग्न लगभग १०० जना भन्दा बढी क्यामरा चलाउनेहरू रहेका छन्। नियमित रुपमा तालमा ५१ वटा मोटर बोट (Motor Boat) सञ्चालमा रहेका छन्। तालको पश्चिम तर्फ १५ वटा पसलहरू (Stall) भएको सटर सहितको घर निर्माण गरिएको छ, जुन पसलहरूबाट वागमती नगरपालिकाको मौलिक उत्पादनहरू विक्री गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। भविष्यमा तालको वरिपरी लगभग ४ कि.मी.को यात्रा हुने गरि मिनी रेल प्रयोग गर्ने गरि रेल मार्ग समेत बनाउने कार्ययोजना रहेको छ। तालमा ढुङ्गा सफार मात्र नभई साहसी खेल वाटर साइकल (Water Cycle) तथा मोटर साइकल (Motor Cycle), स्काई साइकल (Sky Cycle) जस्ता मनोरञ्जनात्मक गतिविधिहरू सञ्चालनमा छन्। यस क्षेत्रमा प्रवेश गर्ने आगन्तुकको दैनिक औषत २०० भन्दा बढी अटो रिक्सा चल्ने गरेको छ। यस ताल आयोजनाले मात्र प्रत्यक्ष रुपमा कम्तिमा पनि ३५० जना नागरिकलाई स्वदेशमा प्रत्यक्ष रोजगारीको अवसर मिलेको छ। पालिका सरकारहरूले स्थानिय भौगोलिक विशिष्टतालाई उचित उपयोग गरी आन्तरिक पर्यटन तथा स्वरोजगार सिर्जना गर्न सकिन्छ भन्ने राम्रो उदाहरण बनेको छ। यस आयोजना पालिकाभित्र उपलब्ध खेर गईरहेको प्राकृतिक स्रोतलाई उपयोग गरी जमिन तथा जलको उचित तथा विवेकपूर्ण प्रयोगले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा टेवा पुऱ्याउन सक्छ भन्ने ज्वलन्त उदाहरण बनेको छ। जलवायू

परिवर्तनको कारण तराईको जमिनहरु जोखिममा परेका छन्। जलाधारमा नकारात्मक असर परेको यस परिस्थितिमा एउटा पालिकाले यस जलवायू अनुकूलन तथा न्यूनीकरणको कार्य गर्नु एक महत्वपूर्ण तथा उत्साहजनक कार्य हो। यस कार्यले माछा लगायत अन्य खाद्यान्न उत्पादनमा वृद्धि भई आयात प्रतिस्थापन गर्ने सजिलै अनुमान गर्न सकिन्छ। नेपाल सरकारको निर्यात प्रवर्द्धन गर्ने राष्ट्रिय नीतिमा आधारित यस आयोजनाले माछा उत्पादन गरी स्वनिर्भर अर्थतन्त्रमा सरकारात्मक भूमिका खेल्न पुग्ने देखिन्छ। नजिकको भारतीय पर्यटकहरुको आगमनले भारतीय मुद्रा समेत आर्जन भएको छ। वैदेशिक रोजगारीमा जाने यूवा वर्गलाई स्वदेशमा रोजगारीको अवसर मिलेको छ।

३) वागमती नगर बगैचा आयोजना

वागमती नगरपालिकाले वडा नं. ४ नं. मा लगभग ९० विगाह र वडा नं. ३ मा ४० विगाह गरी लगभग १३० विगाह क्षेत्रफलमा आँप बगैचा निर्माण गरेको छ। यस पालिकाको वडा नं.४ वागमती माछा पोखरीको दक्षिण पश्चिमतर्फको नदीले छोडेको जमिनमा वागमती माछा पोखरी निर्माण गर्ने क्रममा उत्खनन भएको पांगो माटो हालेर मिलाई उब्जाउजन्य बनाएर १५ हजार विरुवा र वडा नं.३ मा उपयोगमा आउन नसकेको खाली जमिनमा ५ हजार आफ्नो विरुवा लगाई कुल २० हजार आँपको विरुवा सहितको वृहत आँप बगैचा निर्माण गरेको छ। आ.व.२०७७।७८ सालमा निर्माण गरिएको आँप बगैचाले उत्पादन समेत दिन थालेको छ।पालिकाको सम्पूर्ण नागरिकहरुको अपनत्वको लागि आँप बगैचालाई नगर बगैचा नामांकरण गरिएको छ। सामान्यत एक आँपको रुखले लगभग न्यूनतम १०० के.जी. उत्पादन गर्ने वागवणी अधिकृतहरुको राय छ। हाल चलनचलितको बजार माग अनुसार प्रति वोट रु. ५ हजारमा विक्रि भइरहेको छ। यस दृष्टिकोणले वार्षिक रुपमा न्यूनतम १०, करोड रुपैया बराबरको आँप उत्पादन हुनेछ। आँप बगैचाको हरियाली तथा वातावरणीय सकारात्मक प्रभाव पर्दछ। त्यसैले यी बगैचालाई अध्ययन तथा अनुसन्धान केन्द्रको रुपमा पनि विकास गर्न सकिन्छ। यसले फलफुल पर्यटनको विकासमा समेत टेवा पुऱ्याउन सक्दछ। यस आयोजना पालिकामा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत जमिन तथा तराईको भुगोलको विशिष्टताको प्रयोगको नमुना रुपमा रहेको छ। यस आयोजनाले वातावरणीय सेवामा पुऱ्याउने योगदानलाई मुल्यमा रुपान्तरण गर्न सकिदैन।

४) वागमती आर्यघाट

सर्लाही जिल्लामा पुगेको वागमती नदी काठमाडौंको खासगरी वागद्वारमा उत्पत्ति भई गुहेश्वरी, हिन्दू धर्मालम्बीहरुको विश्व प्रसिद्ध तिर्थ स्थल पशुपति क्षेत्रको आर्यघाट हुँदै सर्लाहीको कर्मैया हुँदै भारततर्फ बग्दछ। यस वागमती नदी आर्यघाट हुँदै बगेको हुनाले यसलाई तराई क्षेत्रमा एक पवित्र धार्मिक नदीको रुपमा पुज्ने गरिन्छ। मानवजाती सामाजिक प्राणाी भएकोले उसको जन्म देखि मृत्यु पर्यन्तका घटनाहरुले सामाजिक महत्व राख्दछ। मृत्यु पश्चात् समेत सामाजिक परम्परा अनुसार पवित्र स्थलमा समाधि हुन पाउँदा मृत आत्माको चिरशान्ती हुन्छ भन्ने धार्मिक विश्वास गरिन्छ। साथै

आफन्तजनहरूमा पनि सो विषयले आत्म सन्तुष्टि प्राप्त गर्दछ। धार्मिक विश्वासको साथ स्थानीय तहले समेत आफ्नो जिम्मेवारी निभाउँदै वडा नं. १२ वागमती किनारमा वागमती आर्यघाटको निर्माण थालनी गरेको छ। छहारी वा शेड सहितका दाहसंस्कार स्थलहरू, व्यवस्थित कृयापुत्री भवन, क्रियापुत्रीको लागि आवश्यक भान्सा, चर्पी, धारा लगायत मनोरञ्जकका स्थल वा पार्क तथा व्यायमशाला सहितको निर्माणाधिन आर्यघाटको लागत रु. १७ करोड अनुमान गरिएको छ। यस आयोजना सम्पन्न पश्चात् मधेश प्रदेशका प्रमुख शहर जनकपुरदेखि विरगञ्जसम्मका नागरिकले आर्यघाटको सेवा पाउन सक्दछन्। यस आर्यघाट निर्माण पश्चात् मधेशमा समेत वागमती नदीको महत्व र अपनत्व साथै उपयोगमा वृद्धि हुने विश्वास गरिएको छ। नदी किनारको जमिन र वागमती नदीको धार्मिक तथा ऐतिहासिक महत्वलाई समेत पालिकाले उपयोग गरि स्थानीय सरकारले नागरिक प्रतिको जिम्मेवारी निर्वाह गरेको छ।

५) खुल्ला सानो प्राणी उद्यान (Open mini zoo)

वागमती माछा पोखरी (वागमती ताल) भन्दा दक्षिण पश्चिमको खाली जमिनमा जङ्गल सफारी सहितको खुल्ला सानो प्राणी उद्यान निर्माण गर्ने वागमती नगरपालिकाको प्रस्तावित आयोजना रहेको छ। सम्भाव्यता अध्ययन समेत सम्पन्न भएको यस आयोजनाको लागत रु. २ अर्ब लाग्ने अनुमान गरिएको छ। यस आयोजनाले स्थानिय जैविक विविधता संरक्षण, पर्यापर्यटन तथा स्थानीय जनताको आमदानी र रोजगारी सिर्जना भई जनसहभागितामा वृद्धि हुने छ। यस आयोजनालाई पालिकाले नगर गौरवको आयोजनाको रूपमा सूचिकृत गरेको छ। यस आयोजना निर्माण तथा व्यवस्थापन सार्वजनिक निजी साझेदारीको प्रारूपमा गरिने लक्ष्य राखिएको छ। यस आयोजना मधेश प्रदेशको विशिष्ट प्रकृतिको आयोजना हुनेछ। प्रस्तावित आयोजनालाई मध्यनजर गरी पालिकाले वकाइनो, जामुन, बडहर, कटहर जातीका विरुवा समेत रोपी सकेको छ। यस आयोजनाले खेर गएको प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग हुने, जैविक पर्यटन प्रवर्द्धन गरी आन्तरिक तथा बाह्य पर्यटन प्रवर्द्धनमा सहयोग पुग्ने छ। यस आयोजनाले पालिकाको आन्तरिक स्रोत वृद्धि गर्ने र सक्षम नगरपालिकाको रूपमा विकास गरि राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा टेवा पुर्‍याउन सक्ने छ।

यस पालिकको स्थापना काल वि.स. २०७३ मा वार्षिक आन्तरिक आय रु. १० लाख भन्दा कम थियो। यस पालिकाले प्रभावकारी योजना बनाई पालिकाको आन्तरिक आय खासगरी आमदानी बढाउने योजना अघि सारेको छ। आगामी आ.व. २०८२।८३ मा सबै आयोजनाहरू सम्पन्न भए पश्चात् वार्षिक न्यूनतम रु.४ अर्ब भन्दा बढी आमदानी हुने अनुमान सजिलै गर्न सकिन्छ। यस पालिका मधेश प्रदेशको सबै पालिका भन्दा बढी आन्तरिक आय अर्थात् वार्षिक रु.४ अर्ब भन्दा बढी आन्तरिक राजश्व सङ्कलन गर्ने पालिकामा परिणत हुने छ। प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग गरि स्वनिर्भर अर्थतन्त्रको आधार निर्माणमा सहयोग गरि मुलुकको कुल गार्हस्थ उत्पादनको वृद्धिमा

योगदान पुर्याउने नेपालको पहिलो पालिका वागमति नगरपालिका हुने छ। सबै स्थानीय तहहरूले यी र यस प्रकारका विकासका नमूना आयोजना सिक्न जरुरी छ। यस पालिका नेपालको नगरपालिकाहरू मध्येको आर्थिक रूपमा सक्षम तथा समृद्ध पालिकाको रूपमा स्थापित हुनेछ। नेपालको सोही योजनाले राखेको लक्ष्य **समृद्धि नेपाल सुखी नेपाली** लाई पालिकास्तरमा प्राप्त गर्ने नेपालको पहिलो पालिका हुनेछ। भौगोलिक विशिष्टतालाई उचित उपयोग गरि वित्तीय सङ्घीयताको लक्ष्य प्राप्त गर्न यस पालिका सबै पालिकाको गुरुको रूपमा स्थापित हुनेछ।

स्थानीय तहहरूमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा देखिएका समस्याहरू

स्थानीय तहहरू जनसमुदायको प्रतिनिधित्व गर्ने मुल आधार स्तम्भ हुन्। संवैधानिक भावना र राज्यको नीति पनि उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतको प्राथमिक उपभोगकर्ता स्थानीय जनसमुदाय हुन भन्ने रहेको छ। त्यसैले प्राकृतिक स्रोतको परिचालन वा उपयोगबाट प्राप्त लाभ वा प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गर्न संविधानको धारा ५९, उपधारा ४ ले दिएको व्यवस्थालाई पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। तथापी यस प्रतिको बुझाइको कमी, समन्वयात्मक प्रयासको अभाव, सक्षम जनशक्तिको न्युनता, कानूनी अपर्याप्तता तथा विरोधाभाषको कारण प्राकृतिक स्रोत उपयोगमा विविध समस्याहरू देखा परेका छन्। मुलभुत केही समस्याहरू देहाए बमोजिम रहेका छन्।

- कानूनी जटिलता र विरोधाभाष विद्यमान रहनु ,
- प्राकृतिक स्रोत सम्बद्ध कानून निर्माणको क्रममा स्थानीय तहको संलग्नता तथा राय सुझावलाई महत्व नदिइनु,
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले दिएको अधिकार वन ऐन, खानी ऐन, जलश्रोत ऐन जस्ता ऐनहरूसंग बाझिनु,
- स्थानीय तहमा कानून निर्माण गर्ने क्षमताको कमी हुनु,
- प्राकृतिक स्रोतको प्रयोगमा माथिल्लो तहगत सरकारको अति नै सर्वोच्चता कायम रहनु
- विवाद समाधानका संयन्त्रहरू क्रियाशिल नरहनु,
- प्राकृतिक स्रोतको अध्ययन अनुसन्धानमा कमी रहनु,
- स्थानीय तहमा प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित विज्ञता भएको जनशक्ति उपलब्ध हुन नसक्नु,
- स्थानीय तहगत सरकारको सिर्जनात्मक काम प्रति माथिल्ला तहगत सरकारको उचित साथ र सहयोग मिल्न नसक्नु,
- स्थानीय तह जनसमुदायको प्रतिनिधित्व कर्ता हुन र स्थानीय स्रोतको उपयोगमा स्थानीय तहहरूको प्राथमिक अधिकार हुन्छ भन्ने सोचाईको विकास हुन नसक्नु,

- प्राकृतिक स्रोतको सम्बन्धमा संविधानमा उल्लेखित राज्यको नीतिहरूको कार्यान्वयनमा उदाशिनता देखिनु,
- भौगोलिक विशिष्टताले उपलब्ध गराइएको सामाजिक, आर्थिक, पूर्वाधारजन्य क्षमता र अवसरहरूको उपयोग गर्न नसकिनु वा यस प्रति स्थानीय तह उदाशिन रहनु तथा संघ तथा प्रदेश सरकारले स्वामित्व नलिनु,
- प्राकृतिक स्रोतको सम्बन्धमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई संविधानले प्रदान गरेको भूमिका सीमित वा सांघुरो रहनु,
- स्थानीयतहमा प्राकृतिक स्रोतको दुरुपयोग हुन्छ भन्ने गलत भाष्य सिर्जना गरिनु।

स्थानीयतहहरूमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा देखिएका समस्याहरू:

स्थानीय तहहरूमा उल्लेखित नीतिगत, संस्थागत तथा व्यवहारजन्य समस्याहरू समाधानका लागि देहाय बमोजिमको समस्या समाधानका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ:

- प्राकृतिक स्रोतको उपयोग तथा व्यवस्थापनको सन्दर्भमा एकीकृत कानून निर्माण गर्ने,
- प्राकृतिक स्रोतको सम्बद्ध कानून निर्माणको क्रममा तहगत सरकारबीच उचित समन्वय र सञ्चार हुने वातावरणको सिर्जना गर्ने,
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनलाई संसोधन गरि जल, जमिन, जैविक विविधता तथा प्राकृतिक स्रोतको उपयोगको विषयमा स्थानीय तहमा अधिकार हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गर्ने,
- प्राकृतिक स्रोतको उपयोगको सम्बन्धमा देखिएका तहगत सरकारबीचको विवाद समाधानको संयन्त्रहरूलाई थप क्रियाशिल बनाउने,
- स्थानीय स्तरका उपलब्ध प्राकृतिक स्रोतको अध्ययन तथा अनुसन्धान गरी सिफारिस गर्न सक्ने स्थानीय स्तरमा विज्ञ समुह सहितको संयन्त्र स्थापना गर्ने,
- स्थानीय तहहरूमा कम्तीमा पनि वातावरण विज्ञ, भूगर्भ विज्ञ, जलश्रोत विज्ञ लगायतको विज्ञ जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने , यस्तो जनशक्ति सेवा निवृत्त कर्मचारीहरूबाट पनि लिन सक्ने व्यवस्था गर्ने,
- स्थानीय तहहरूले गरेको नमुनायोग्य कार्यको माथिल्ला तहगत सरकारहरूले सहयोग र साथ दिने,
- संविधानमा उल्लेखित राज्यका नीतिहरू र मौलिक हक कार्यान्वयनमा सबै तहगत सरकारहरूले अपनत्व लिँदै सो किसिमको व्यवहार प्रदर्शन गर्ने,
- स्थानीय तहहरूले आफ्नो भौगोलिक विशिष्टता, हावापानी अनुकूलन हुने गरि जनसहभागिताको आधारमा प्रतिस्पर्धी लाभ र तुलनात्मक लाभको आधारमा आर्थिक आधार तयार गर्ने, संघ र प्रदेशले स्थानीय तहको रचनात्मक कार्यलाई साथ दिने,

- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिकालाई प्राकृतिक स्रोतको सम्बन्धमा थप विस्तारित भूमिकासहित पुन परिभाषित गर्ने,
- स्थानीय तहहरू प्राकृतिक स्रोतको दुरुपयोग कर्ता होइनन्, यिनीहरू प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण, संवर्द्धन, प्रवर्द्धन र बुद्धिमतापूर्ण तरिकाले उपयोग गर्ने उपयोग कर्ता हुन भन्ने आम सोचाइ र धारणाको विकास गर्ने र स्थानीय तहहरूले समेत सो अनुसारको कार्य गर्ने,
- स्थानीय तहगत सरकारहरू बीच ज्ञान र अनुभवको Horizontal, प्रदेश र स्थानीय तहबीच Diagonal र स्थानीय तह र संघ बीच Vertical Transfer हुने व्यवस्था गर्ने।

स्थानीयतहका वातावरणीय, आर्थिक तथा सामाजिक सवालहरूको संबोधन गर्ने आधारहरू

सन् २०१९ को UN Climate Action Summit ले Nature Based Solution (NBS) मुख् सवालको रूपमा लिएको थियो। जलवायु परिवर्तनका कारण आज तराईका जमिनहरू सुख्खा र मरुभूमिकरण हुँदै गएकोले उत्पादन घटेको छ। जमिनमुनी तथा सतहमा पानी घटेको छ। यहि रूपमा रहिरहे भोलिका दिनमा यसले भयावह स्थितिको सिर्जना गर्न सक्दैन भन्न सकिन्न। खुम्बु पासांडल्हामु गाउँलिकामा अवस्थित हिमताल फुट्नु शुभ संकेत होइन। यसले हामी जलवायु परिवर्तनको असरबाट नराम्रोसंग प्रभावित भएका छौं भन्ने यथार्थ चित्रण गरेको छ। आजको विकासका सवालहरूलाई मानव प्रकृतिबीचको टकराव (Human- Nature Collision) बाट होइन समन्वय (Human - Nature Coordination) बाट मात्र सफलभुत वनाउन सकिन्छ। उत्पादनमुखी अर्थतन्त्र निर्माण गर्न नसक्दा आयातको कहाली लागदो तथ्याङ्क हाम्रो सामु आउने गरेका छन्। काम गर्न सक्ने उमेरका युवाहरू (Youths with Muscle Power) बैदेशिक रोजगारीमा जानु परेको छ, जसको सामाजिक मूल्यको गणना गर्न समेत कठिन छ। उम्दा जनशक्ति (Brain Power) मुलुकमा केही हुन सक्दैन भन्ने निराशावादी सोचका साथ उच्च शिक्षा अध्ययनको निहूमा विकसित मुलुक तर्फ पलायन भएका छन्। समाजको विधामा अन्तरक्रिया टुटिसकेकोले सामाजिक विक्षेदनको अवस्था सिर्जना भएको छ। आमा बुवाको प्राण जाने अन्तिम अवस्थामा समेत छोरा छोरीको मुहार हेर्न नपाउने दर्दनाक स्थिति सिर्जना हुँदै गएको छ। गरिवी निवारणका प्रयासहरू गरिव सम्म पुगेनन् र गिनी कोफिसेन्टमा सुधार आउन सकेन भन्ने त छँदैछ। आफ्नै गाउँ र ठाउँमा उपलब्ध प्रकृतिले दिएको जमिन, जङ्गल, जल, जडिवुटी, जैविक विविधता र भौगोलिक विशिष्टता र सौन्दर्यताको महत्तम् उपयोगमा जनशक्ति परिचालन गर्न सके अर्थतन्त्रमा सकारात्मक प्रभाव पार्न देखिन सक्ने प्रमाणित वागमती नगरपालिकाले गरेको छ। तराईका प्रत्येक पालिकामा नदी वा खोलाहरू छन्। प्रत्येक पालिकामा नदी उकास जग्गा तथा उपयोगमा आउन नसकेका जग्गाहरू छन्। पहाडमा पनि थुप्रै उपयोग गर्न सकिने सरकारी जग्गाहरू छन्। प्रकृतिलाई हानी नपुर्याउने गरि भुगोल सुहाउँदो उत्पादनमूलक पर्यटनमा प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्न सके आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्न सकिन्छ। तराईका प्रत्येक पालिकामा कम्तीमा एक विशाल पोखरी निर्माण गरौं, नदी उकास जग्गामा बाँस र फलफूल, मोरिगाको वृक्ष लगाऔं, सडकको दायाँ बायाँ फल वृक्ष

लगाऔं। एक पालिका एक नगर वगैचाको अवधारणा गाडि बढाऔं। पहाडमा खाली सरकारी जग्गाहरुमा भुगोल सुहाउदो फल वृक्ष रौपौ, चिया, अम्रिशो, अमला, ज्यामिर, सुन्तला, स्याउ, नास्पाती सहितका पालिकाको वगैचा बनाऔं। भोजपुरको भुगोल र सर्लाहीको भुगोलको उत्पादनको मोडेल एकै नहुन सक्छ, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता एकै नहुन सक्छ, तसर्थ तुलनात्मक लाभ (Comparative Benefit) र प्रतिष्पर्धी लाभ (Competitive Benefit) को अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त प्रयोग गर्दै उच्च स्तरको आर्थिक वृद्धिको आधार निर्माण गर्न स्थानीय तहको सकृयता वृद्धि गरौं। हामीसँग असिमित प्राकृतिक स्रोत साधन छन्। पहाडको पानी प्रशोधन गरेर विदेश निर्यात गर्न सकिन्छ। उजाड हुँदै गएका वनजङ्गल भित्र जडिवुटी खेती खर्न सकिन्छ। मनोरम प्राकृतिक दृश्य, झरना तथा छहरालाई पर्यटनको आकर्षण बनाउन सकिन्छ। आजको अर्थतन्त्र भनेको हरित अर्थतन्त्र हो, तसर्थ पर्यावरणसँग दुस्मनी गरेर होइन, सहयात्रा गरेर दिगो अर्थतन्त्रको स्वरूप निर्धारण गर्नु पर्दछ। विशिष्ट भुगोलसँगै प्राप्त प्राकृतिक स्रोतको विवेकपूर्ण प्रयोगमा हामी चुक्नु हुँदैन।

सारांश

प्रकृतिले न्याय दिन्छ, भेदभाव रहितको न्याय। मानव जातीले पनि प्रकृतिको हितमा काम गर्नु पर्छ। मानवजातीले प्रकृतिले दिएको स्रोतको बुद्धिमतापूर्वक र सिर्जनात्मक उपयोग गर्न सक्नु पर्दछ। विकसित राष्ट्रहरुको विकासको आधार समेत प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता नै हो भन्ने यथार्थलाई विचार गर्न जरुरी छ। प्राकृतिक स्रोतको अन्धाधुन्ध प्रयोगले जलवायु परिवर्तन जस्ता विकराल समस्या सिर्जना गर्दछ भन्ने विषयलाई मध्यनजर गर्दै अबको विकासमा पारिस्थितिक प्रणालीमा आधारित उपाय EBS (Ecosystem Based Solution) मा ध्यान दिनै पर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा समेत सङ्घीयताले अधिकार र जिम्मेवारी तहगत सरकारमा हस्तान्तरण गरेको छ। प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा स्थानीय तहगत सरकारहरु जिम्मेवार भएर लाग्न जरुरी छ। वित्तीय सङ्घीयताको मुल आधार प्रकृतिक स्रोतको उपयोग हो। यसको एक उदाहरण वागमती नगरपालिकालाई लिन सकिन्छ। वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि वागमती नगरपालिकाको निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुले तयार गरेको आयोजनाहरुले स्थानीय सरकारहरुको लागि विशिष्ट भौगोलिक परिवेशलाई बुद्धिमता पूर्वक तथा महत्त्व उपयोग गर्न सकिन्छ भनि प्रमाणित गरेको छ। यो पालिका देशको ज्वलन्त तथा महत्त्वपूर्ण नमूना बनेको छ। आफ्नो भूगोलको विशिष्टतालाई महत्त्व उपयोग गरी सरकारी जमिनको संरक्षण, जलवायु परिवर्तनको प्रभावमा न्यूनीकरण, रोगजारी सिर्जना तथा अर्थतन्त्रमा योगदान गरी नेपाल सरकारको "समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली" को लक्ष्य प्राप्त गर्न सहजै सकिन्छ भन्ने नारा वागमती नगरपालिकाले प्रमाणित गरेको छ भन्न अत्युक्ति नहोला।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२

- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ तथा नियमावली, २०७६
- वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७
- वन ऐन, २०७६ तथा वन नियमावली, २०७९
- जलस्रोत ऐन, २०४९
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- दिगो विकासको लक्ष्यसँग सम्बन्धित नीति तथा रणनीतिहरू,
- नेपाल सरकारको ढुङ्गा, गिट्टी तथा बालुवा उत्खनन, विक्री तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी मापदण्ड , २०७७
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- वागमती नगरपालिकाको वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६
- वागमती नगरपालिकाको नदीजन्य पदार्थ (ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा) उत्खनन, सङ्कलन र विक्री वितरण सम्बन्धी ऐन, २०७६
- १६ औं आवधिक योजना (आ.व. २०८१/८२-२०८५/८६), नेपाल सरकार राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार
- वागमती नगरपालिकाको बजेट, नीति, कार्यक्रम तथा प्रकाशित प्रतिवेदनहरू,
- Wikipedia
- Britannica
- विभिन्न स्थानीय तहका वेबसाइटहरू
- पर्यटन ऐन, २०३५।

नेपालको वन स्रोत व्यवस्थापन र वित्तीय हस्तान्तरण - वर्तमान अवस्था, अवसर तथा चुनौतीहरू - केशव प्रसाद खनाल^१

सारांश

नेपालको कुल भूभागको करिब आधा क्षेत्र वनले ढाकेको छ। तर, वन स्रोतको समुचित व्यवस्थापन हुन सकेको छैन र यसको व्यवस्थापन हुन सके राष्ट्रिय अर्थतन्त्र र स्थानीय विकासमा ठूलो योगदान पुग्न सक्नेछ। प्रदेश-प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच वन क्षेत्रको वितरणमा निकै असमानता छ। अतः वन व्यवस्थापनबाट वन स्रोत कम भएका अथवा हुँदै नभएका स्थानीय तहहरूमा वनबाट प्राप्त आयको पहुँच बढाउन र वन नभएका स्थानीय तहहरूमा वन विकास गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ। यसलाई सम्बोधन गर्न र राज्यका तीनै तहका सरकारहरूबीच राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्व बाँडफाँट राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले गर्दै आएको छ। यस आलेखमा विगतमा स्थानीय तहहरूमा वित्त हस्तान्तरणको लागि आयोगले वन क्षेत्र र जनसङ्ख्याको आधारमा गरेको सिफारिस अनुसार स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गरिएको छ। प्रदेशगत रूपमा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको बाँडफाँट प्रदेशभित्रको स्थानीय तहमा र अन्तर प्रदेशमा समेत व्यापक विविधता पाइयो। हालसम्मको वित्तीय हस्तान्तरणको आधारमा भएको सिकाइलाई ध्यानमा राखी सूत्रमा आधारित वित्त हस्तान्तरणलाई सुधार गर्दै जानु आवश्यक देखिन्छ। सङ्घीय, प्रदेश, र स्थानीय तहहरूबीचको सहकार्यले मात्र यस प्रक्रियालाई सफल बनाउन महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्छ। हाल भएको वित्त हस्तान्तरण प्रति व्यक्तिको आधारमा र प्रतिहेक्टर वनको आधारमा व्यापक अन्तर देखिएकाले यस्तो अन्तरलाई न्यूनीकरण गर्दै जानु उपयुक्त देखिन्छ।

१. नेपालको वन सम्पदा

नेपालको कुल भूभागमध्ये ४०.३६ प्रतिशत भाग वनले ढाकिएको छ भने ४.३८ प्रतिशत अन्य काष्ठ क्षेत्रले ढाकिएको छ। कुल वन क्षेत्रमध्ये ४९ लाख हेक्टर संरक्षित क्षेत्रबाहिर पर्दछ (FRA, २०१५), जुन वन पैदावार उत्पादनको लागि उपयुक्त मानिन्छ। संरक्षित क्षेत्रबाहिरका अधिकांश वन स्थानीय समुदायले सामुदायिक वन, कबुलियती वन, साझेदारी वन, तथा धार्मिक वनका रूपमा व्यवस्थापन गरेका छन्। कबुलियती वन समूहले हैसियत बिग्निएको वन क्षेत्रमा वन विकास, साझेदारी वन समूहले टाढाका उपभोक्ताहरूलाई सेवा, र धार्मिक वन समूहले धार्मिक स्थानमा धार्मिक एवं सामाजिक सेवाका लागि काम गर्दछन्। २३ हजारभन्दा बढी सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहहरूले व्यवस्थापन गरेका सामुदायिक वनले संरक्षित क्षेत्रबाहिरको ४७ प्रतिशत क्षेत्र ओगटेका छन्। अधिकांश सामुदायिक वन क्षेत्र बस्तीको वरिपरि रहेका हुँदा उत्पादनका लागि उपयुक्त मानिन्छन्। यसमा स्थानीय उपभोक्ताहरूले

^१ लेखक केशव प्रसाद खनाल वन तथा वातावरण विज्ञ हुनुहुन्छ।

मात्र उपभोग तथा व्यवस्थापन गर्दछन्। त्यसैले, हालको राजस्व बाँडफाँट प्रणाली अन्तर्गत ती समुदायहरू नै लाभान्वित हुने देखिन्छन्।

प्रदेश-प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच वन क्षेत्रको वितरणमा निकै असमानता छ। वन अनुसन्धान तथा सर्वेक्षण विभाग (DFRS, २०१८) का अनुसार कुल वन क्षेत्रको दुई तिहाइ (६७.६%) गाउँपालिका, ३०.४% नगरपालिका, १.६% उपमहानगरपालिका र ०.६% महानगरपालिकामा अवस्थित छन्। तर, मधेश प्रदेशमा ८१.८% वन क्षेत्र नगरपालिकामा रहेको छ भने गाउँपालिका र उपमहानगरपालिकामा क्रमशः ९% र ८.८% मात्र छ। नेपालका १०६ स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वन क्षेत्र छैन, जसमा ६४ गाउँपालिका, ३९ नगरपालिका, २ उपमहानगरपालिका र १ महानगरपालिका पर्दछन्। यसैगरी, १०० हेक्टरभन्दा कम वन क्षेत्र भएका ३८ स्थानीय तहहरू छन्। तर, १० स्थानीय तहहरूमा ४०,००० हेक्टरभन्दा बढी वन क्षेत्र छ भने महानगरपालिकाहरूमा अधिकतम ५,००० हेक्टर वन क्षेत्रसमेत रहेको छ (DFRS, २०१८)। यसरी हेर्दा वन सम्पदा गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूका लागि महत्त्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोत रहेको देखिन्छ। तथ्यांकहरूले मधेश प्रदेशमा वन क्षेत्र र वन कभरेज नभएका स्थानीय तहहरूको संख्या उल्लेख्य रहेको देखाउँछ र सो प्रदेशको वन क्षेत्र कुल वन क्षेत्रको करिब ३ प्रतिशत मात्र हुन आउँछ।

२. नेपालमा राष्ट्रिय वन व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था

राष्ट्रिय वन भन्नाले सामुदायिक वन, साझेदारी वन, धार्मिक वन, कबुलियती वन, वन संरक्षण क्षेत्र तथा सरकारद्वारा व्यवस्थित वन बुझिन्छ। वन तथा भू संरक्षण विभागको पछिल्लो तथ्यांकका आधारमा कुल २४ लाख २५ हजार ३९२ हेक्टर वन क्षेत्र २३,०२६ सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहमा हस्तान्तरण भएको छ र सामुदायिक वन कार्यक्रमबाट ३१,९५,३२३ घरधुरी प्रत्यक्ष लाभान्वित भएका छन्। सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहहरू सात वटै प्रदेशका मुस्ताङ बाहेकका सबै ७६ वटा जिल्ला तथा ८३ वटा डिभिजन वन कार्यालय अन्तर्गतका ६०८ वटा स्थानीय तहहरूमा रहेका छन् (सामुदायिक वन अध्ययन केन्द्र, २०८१)।

त्यस्तै, डिभिजन वन कार्यालय, स्थानीय तह र वन उपभोक्ता समूहको साझेदारीमा राष्ट्रिय वनको कुनै भागको विकास गरी अर्थतन्त्रमा टेवा पुऱ्याउन, वन क्षेत्रका नजिक वा टाढा रहेका परम्परागत उपभोक्तालाई वन संरक्षण कार्यमा सहभागी गराई त्यस्ता उपभोक्ताहरूलाई वन पैदावार आपूर्तिको व्यवस्था गर्न तथा उपभोक्ताको जीविकोपार्जनमा सुधार ल्याउन स्वीकृत कार्ययोजनाको अधीनमा रही साझेदारी वनको रूपमा व्यवस्थापन गर्न सकिने प्रावधान वन ऐन, २०७६ मा रहेको छ। सो अनुसार, हालसम्ममा कुल ३१ वटा साझेदारी वन उपभोक्ता समूहहरू गठन भएका छन्। साझेदारी वन उपभोक्ता समूहहरू बागमती प्रदेश र कर्णाली प्रदेश बाहेक बाँकी ५ वटै प्रदेशका १२ जिल्ला तथा १३ वटा डिभिजन वन

कार्यालयहरू अन्तर्गत रहेका छन् (MOFE, 2020)।

गरिबीको रेखामुनि रहेका उपभोक्ताहरूले समूह खडा गरी सम्बन्धित डिभिजन वन कार्यालयमा समूह दर्ता गराई कबुलियती वन प्राप्त गर्न सक्ने प्रावधान वन ऐन, २०७६ मा रहेको छ, जस अनुसार हालसम्म ७,६०७ वटा कबुलियती वन (गरिबीको रेखामुनिका लागि) समूहहरू दर्ता भएका छन्।

प्रचलित कानून बमोजिम स्थापित धार्मिक निकाय, समूह वा समुदायले परापूर्वकाल देखि धार्मिक स्थल र त्यसको वरपरको राष्ट्रिय वनको संरक्षणको लागि डिभिजन वन कार्यालयले धार्मिक वनको रूपमा उपलब्ध गराउन सक्ने प्रावधान वन ऐन, २०७६ मा रहेको छ। हालसम्म १७९ वटा धार्मिक निकाय, समूह वा समुदायले धार्मिक वनको व्यवस्थापन गरिरहेका छन्। त्यसैगरी, वन तथा वातावरण मन्त्रालयले प्रदेशको राष्ट्रिय वनको कुनै भाग नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी कार्ययोजना बनाई वन संरक्षण क्षेत्रको रूपमा व्यवस्थापन गर्दछ। हालसम्ममा कुल १० वटा वन संरक्षण क्षेत्रहरू घोषणा भई व्यवस्थापन भइरहेका छन् (MOFE, 2020)। यस बाहेक, कुनै पनि समूह तथा साझेदारीमा व्यवस्थापन भएका क्षेत्र बाहेक बाँकी रहेका राष्ट्रिय वन डिभिजन वन कार्यालयले सरकारद्वारा व्यवस्थित वनको रूपमा कार्ययोजना बनाई व्यवस्थापन गर्दै आएको छ।

३. वन व्यवस्थापनमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहको भूमिका

नेपालको वन स्रोतको व्यवस्थापन स्थानीय, प्रदेश तथा सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्रमा आधारित छ, जसमा स्थानीयदेखि राष्ट्रिय स्तरका सरोकारवालाहरू संलग्न हुन्छन्। नेपालको संविधान अनुसार, प्राकृतिक संसाधनहरूको व्यवस्थापन गर्ने विधान र प्रशासनिक ढाँचाको जिम्मेवारी स्थानीय, प्रदेश र सङ्घीय सरकारको रहेको छ। राष्ट्रिय वनको व्यवस्थापन प्रदेश सरकारको अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत पर्दछ। प्रदेश सरकार अन्तर्गतका डिभिजन वन कार्यालयहरूले राष्ट्रिय वनहरूको व्यवस्थापन गर्दछन् र तिनीहरूले राष्ट्रिय वनबाट राजस्व संकलनको जिम्मेवारी पनि सम्हालिँरहेका छन्। त्यसैगरी, सबै संरक्षित क्षेत्रहरूको व्यवस्थापन सङ्घीय सरकार र राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग मातहतका कार्यालयद्वारा गरिन्छन् र संरक्षित क्षेत्रबाट राजस्व संकलन गरिन्छ। यसरी, वनबाट राजस्व संकलन प्रदेश वा सङ्घीय सरकारबाट हुने गर्दछ। गाउँ/ नगरपालिका (स्थानीय तह) ले आफैं वनबाट कुनै पनि राजस्व संकलन गर्दैनन्। तथापि, स्थानीय वन उपभोक्ता समूहहरू वन सम्पदाको व्यवस्थापक हुन् र तिनीहरू आफ्ना जीविकोपार्जनका लागि प्राकृतिक संसाधनहरूमा निर्भर रहन्छन्। यसैले, वनबाट प्राप्त हुने राजस्वलाई स्थानीय स्तरमा उचित ढंगले वितरण गर्नु महत्त्वपूर्ण हुन आउँछ।

सङ्घीय सरकारले पर्वतारोहण, जलविद्युत, वन, खानी तथा खनिज, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत (दूरसञ्चार वा रेडियो फ्रिक्वेन्सी) जस्ता प्राकृतिक संसाधनबाट संकलित राजस्वलाई स्थानीय निकाय र

प्रदेशमा बाँडफाँट गर्दछ। प्राकृतिक संसाधनबाट प्राप्त राजस्वलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय निकायहरूमा वितरण गर्न नेपाल सरकारले सङ्घीय विभाज्य कोष सिर्जना गरेको छ, जस अनुसार सङ्घीय कानूनको आधारमा राजस्व जम्मा गरिन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्राकृतिक संसाधनहरूको राजस्वलाई प्रदेश र स्थानीय निकायहरूमा अनुपातिक रूपमा विभाजन गर्दछ। नेपाल सरकारले आयोगको सिफारिसमा पाँच वर्षमा एकपटक राजस्वको पुनरावलोकन गर्न सक्छ र नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरेर आवश्यक परिवर्तन गर्न सक्दछ।

४. राष्ट्रिय वन क्षेत्रबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा हस्तान्तरण

नेपालको संविधानको धारा ५९ उपधारा (४) ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्वयिक वितरणको व्यवस्था गर्नु पर्ने उल्लेख गरेको छ। त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्नु पर्नेछ भन्ने संवैधानिक व्यवस्था छ। यस अनुसार सन् २०२० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले अन्तरसरकार वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार राष्ट्रिय वन र संरक्षित क्षेत्रहरूबाट राजस्व बाँडफाँटका लागि छुट्टै मापदण्ड र सूचकहरू विकास गरेको छ र यसलाई स्थानीय, प्रदेश र सङ्घीय तहका सरकारहरूबीच राजस्व बाँडफाँट गर्न सिफारिस गरेको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोगबाट प्रभावित प्रदेश र स्थानीय तहमा अनुपातिक रूपमा प्राकृतिक स्रोतहरूको राजस्व वार्षिक रूपमा छुट्याई वितरण गर्दै आएको छ।

नेपालको अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन, २०७४ अनुसार विभिन्न तहमा वनबाट प्राप्त हुने राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा केन्द्र सरकार ५० %, सम्बन्धित प्रदेश सरकार २५% र सम्बन्धित स्थानीय तह २५% रहेको छ। मुख्यतः प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति रहेका स्थानको समुदायलाई बढी लाभ उपलब्ध गराउने र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगबाट हुने वातावरणीय जोखिमको व्यवस्थापनमा लाग्ने लागतको विवेकपूर्ण बाँडफाँट गरिने कुरामा आयोगले जोड दिएको देखिन्छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ को दफा १४ को उपदफा २ बमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय निकायले स्रोत परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा छ वटा आधारमा निर्धारण गर्दछ र ती आधारहरूमा प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति, यसको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र, परिचालित प्राकृतिक स्रोत माथिको निर्भरता, प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या, प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या, र प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता पर्दछन्। प्राकृतिक स्रोतको राजस्वको हिस्सा बाँडफाँटको सिफारिसमा तथ्यांकको स्रोतमा वन अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण केन्द्रबाट प्राप्त राष्ट्रिय वन तथा संरक्षित क्षेत्रको विवरण, वन तथा भू संरक्षण विभाग, डिभिजन वन कार्यालय, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग तथा महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयबाट प्राप्त वन राजस्वको जिल्लागत

तथ्यांकलाई आधार मानी राजस्वको हिस्सा बाँडफाँट गरिन्छ। राष्ट्रिय वनको राजस्वको हिस्सा बाँडफाँटका सिफारिस गर्दा वित्त आयोगले पाँच आधार सूचक र त्यसको भारलाई आधार मान्ने गरेको छ, जसमा वनको अवस्थिति (वन रहेको स्थानीय तह) लाई २०%, वनको क्षेत्रफल (स्थानीय तहमा रहेको वनको क्षेत्रफल) लाई ४०%, स्थानीय तहको जनसङ्ख्यालाई २०% , वनमा आश्रित जनसङ्ख्यालाई १०% तथा वनको संरक्षण र दिगो विकासमा सहभागिता सूचकलाई १०% भार दिई राजस्व वितरणको सिफारिस हुँदै आएको छ।

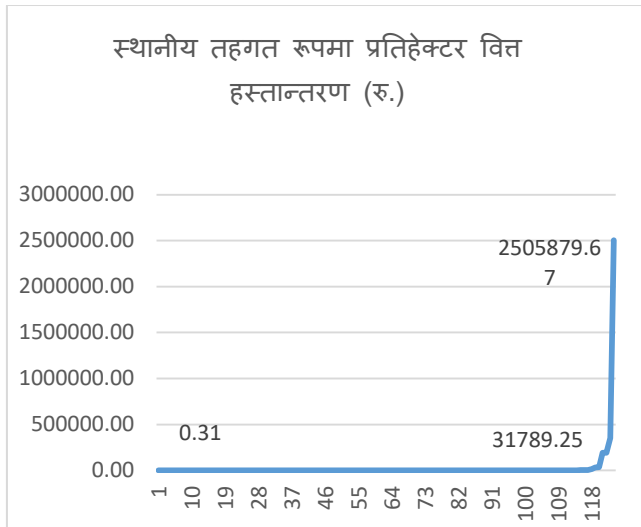
यस आधारमा आर्थिक वर्ष २०७५/७६, २०७७/७८ तथा २०७९/८० को लागि स्थानीय तहलाई राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगबाट भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिसलाई वनको क्षेत्रफल तथा जनसङ्ख्याको अनुपातमा यस आलेखमा प्रदेशगत रूपमा विश्लेषण गरिएको छ।

५. नतिजा

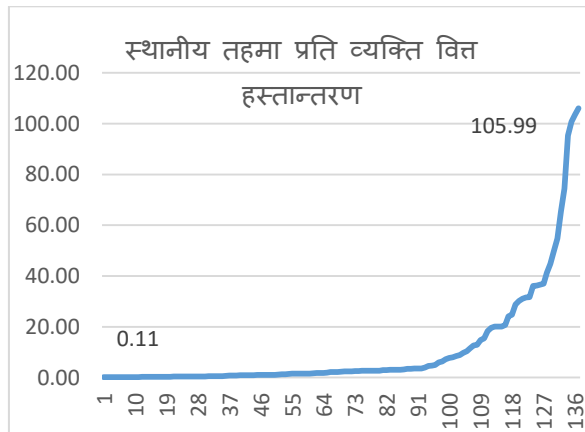
विश्लेषण गरिएका तीन आर्थिक वर्षका वित्त हस्तान्तरण सिफारिसको आधारमा सात वटै प्रदेशका स्थानीय तहमा वार्षिक रूपमा भएको सरदर वित्त हस्तान्तरणको अवस्था देखाइएको छ। प्रदेशगत रूपमा भएको वित्त हस्तान्तरणको सिफारिस तल उल्लेख गरिएको छ:

१. कोशी प्रदेश

कोशी प्रदेशमा जम्मा १३७ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ४४.०९ % रहेको छ। प्रदेशका १३ स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वन छैनन् । अन्य स्थानीय तहहरूमा न्यूनतम १ हेक्टरदेखि अधिकतम ५६,२७२ हेक्टरसम्म राष्ट्रिय वन रहेको छ। प्रदेशका ९१ पालिकामा १०० हेक्टरभन्दा कम वन रहेको छ, जसमा ६७ पालिकाहरूमा त १० हेक्टरभन्दा पनि कम राष्ट्रिय वन रहेको छ। यस प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गर्दा ठूलो फरक देखिएको छ । मौजुदा राष्ट्रिय वनको आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस तथ्यांक हेर्दा १०० भन्दा बढी स्थानीय तहमा रु १००/- प्रति हेक्टरभन्दा कम वित्त हस्तान्तरण सिफारिस भएको देखिन्छ भने प्रदेशका केही स्थानीय तहमा करिब २५ लाख प्रति हेक्टरसम्म पनि सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र १)।



चित्र - १: कोशी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा हस्तान्तरणको सिफारिसका आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस वार्षिक सरदर रु ०.११ देखि रु १०५.९९ प्रतिव्यक्ति भएको देखिन्छ, जसमा ९० भन्दा बढी स्थानीय तहमा प्रतिव्यक्ति रु. ५ भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र २)।



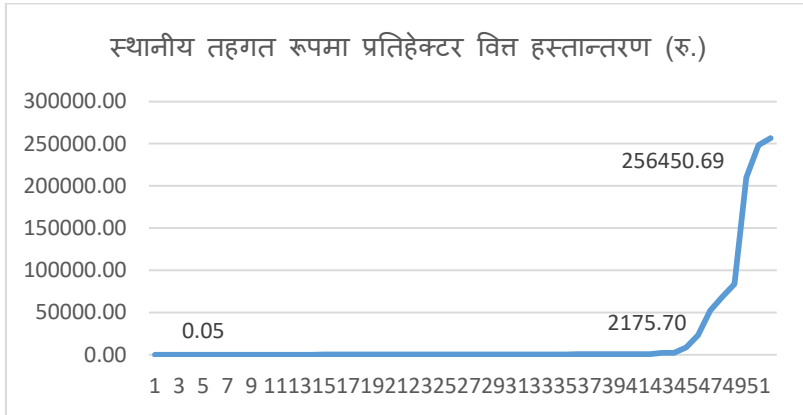
चित्र- २: कोशी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्षसम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

२. मधेश प्रदेश

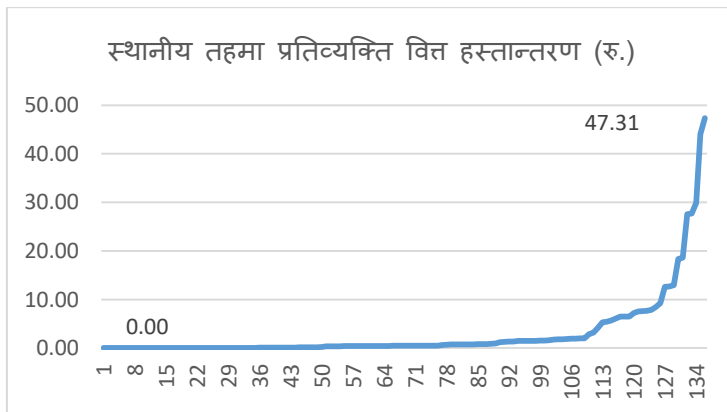
मधेश प्रदेशमा जम्मा १३५ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको २२.८० % रहेको छ। प्रदेशका ८४ स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वन छैनन् । अन्य स्थानीय तहमा न्यूनतम १ हेक्टरदेखि अधिकतम २०,९८१ हेक्टरसम्म राष्ट्रिय वन रहेको छ। प्रदेशका १६

पालिकामा १०० हेक्टरभन्दा कम वन रहेको छ, जसमा १२ स्थानीय तहहरूमा त १० हेक्टरभन्दा कम राष्ट्रिय वन रहेको छ।

प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गर्दा ठूलो फरक देखिएको छ। मौजुदा राष्ट्रिय वनको आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस हेर्दा करिब २३ स्थानीय तहमा रु. १००/- प्रति हेक्टरभन्दा कम वित्त हस्तान्तरण सिफारिस भएको देखिन्छ भने प्रदेशका कुनै स्थानीय तहमा प्रतिहेक्टर करिब २ लाख ५६ हजारसम्म पनि सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ३)।



चित्र - ३: मधेश प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसको आधारमा प्रतिव्यक्ति वित्त हस्तान्तरण सिफारिस वार्षिक सरदर रु. शून्य देखि रु ४७.३१ प्रतिव्यक्ति सम्म सिफारिस भएको देखिन्छ, जसमा ११० भन्दा बढी स्थानीय तहमा प्रतिव्यक्ति रु. १०० भन्दा पनि कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ४)।

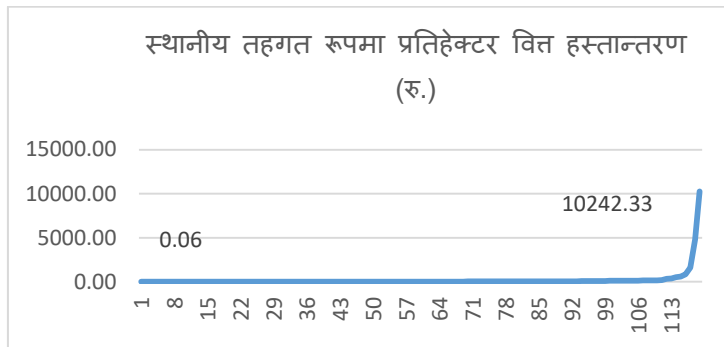


चित्र- ४: मधेश प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्षसम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस।

३. बागमती प्रदेश

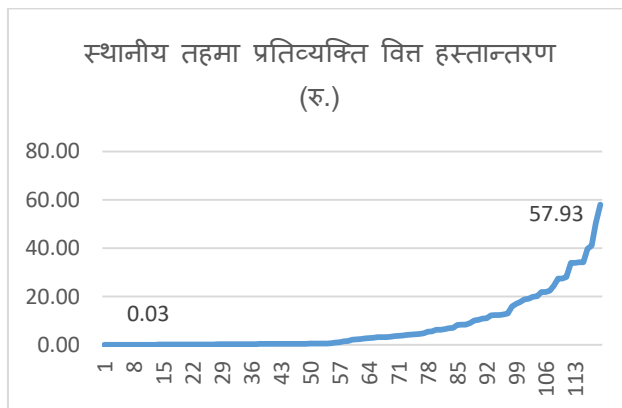
बागमती प्रदेशमा जम्मा ११८ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ५१.५५ % रहेको छ। स्थानीय तहमा न्यूनतम १ हेक्टर देखि अधिकतम ३४,२४४ हेक्टरसम्म राष्ट्रिय वन रहेको छ। प्रदेशका जम्मा तीन स्थानीय तहमा १०० हेक्टरभन्दा कम वन रहेको छ।

प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गर्दा ठूलो फरक रहेको छ। मौजुदा राष्ट्रिय वनको आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस हेर्दा करिब १०० भन्दा बढी स्थानीय तहमा रु. १०० प्रति हेक्टरभन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ, भने अन्य स्थानीय तहमा १० हजार भन्दा बढीसम्म पनि प्रतिहेक्टर सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ५)।



चित्र ५: बागमती प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

यो प्रदेशमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसको आधारमा प्रतिव्यक्ति वित्त हस्तान्तरण सिफारिस वार्षिक सरदार रु ०.०३ देखि रु ५६.९३ सम्म भएको देखिन्छ, जसमा ७५ भन्दा बढी स्थानीय तहमा प्रति व्यक्ति रु १.५० भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ६)।

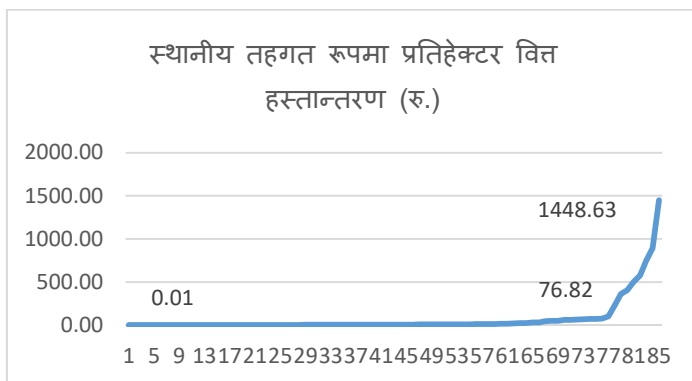


चित्र- ६: बागमती प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्षसम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

४. गण्डकी प्रदेश

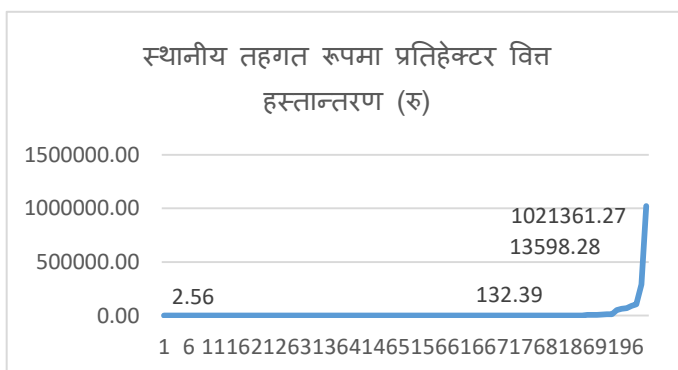
गण्डकी प्रदेशमा जम्मा ८४ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ३७.२४ % रहेको छ। स्थानीय तहमा न्यूनतम १,३५० हेक्टरदेखि अधिकतम ३८,३३६ हेक्टरसम्म राष्ट्रिय वन छ।

यस प्रदेशमा पनि स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गर्दा अन्य प्रदेशको तुलनामा कम भएतापनि ठूलो फरक पाइयो। मौजुदा राष्ट्रिय वनको आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस हेर्दा करिब ७५ भन्दा बढी स्थानीय तहमा रु १०० प्रतिहेक्टरभन्दा कम वित्त हस्तान्तरण सिफारिस भएको देखिन्छ भने गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहमा अधिकतम करिब १ हजार ४ सयभन्दा बढी प्रतिहेक्टरसम्म सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ७)।



चित्र- ७: गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रति हेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

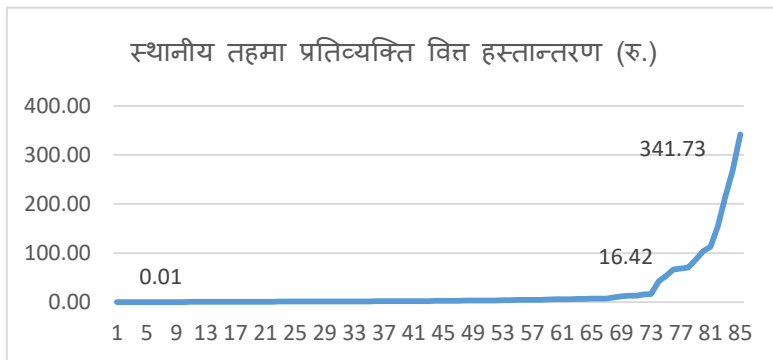
यसैगरी गण्डकी प्रदेशमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसका आधारमा प्रतिव्यक्ति वित्त हस्तान्तरण सिफारिस वार्षिक सरदर रु. ०.०१ देखि रु ३४१.७३ प्रति व्यक्ति भएको देखिन्छ, जसमा ७० भन्दा बढी स्थानीय तहमा प्रति व्यक्ति रु. ५० भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ८)।



चित्र- ८: गण्डकी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्षसम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

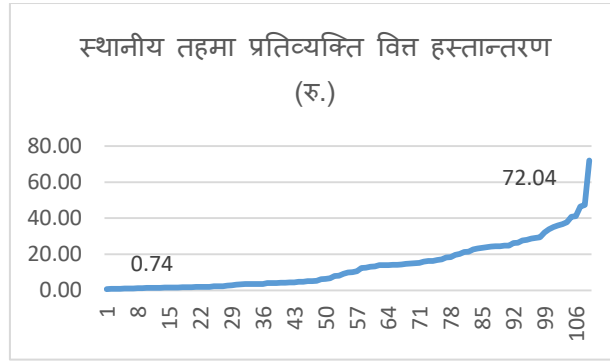
५. लुम्बिनी प्रदेश

लुम्बिनी प्रदेशमा जम्मा १०९ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ५३.१० % छ। प्रदेशका ९ स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वन क्षेत्र नै छैन। अन्य ९ वटा स्थानीय तहमा १ देखि १०० हेक्टरसम्म वन रहेको छ। प्रदेशमा अधिकतम ८६,६०० हेक्टरसम्म राष्ट्रिय वन रहेका स्थानीय तहसमेत छन्। प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण गर्दा निकै ठूलो भिन्नता देखिन्छ। मौजुदा राष्ट्रिय वनको आधारमा वित्त हस्तान्तरण सिफारिस हेर्दा करिब ६५ भन्दा बढी स्थानीय तहमा रु. १५० प्रतिहेक्टरभन्दा कम वित्त हस्तान्तरण सिफारिस भएको देखिन्छ भने अधिकतम १० लाख २१ हजार प्रतिहेक्टरसम्म पनि सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ९)।



चित्र ९: लुम्बिनी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

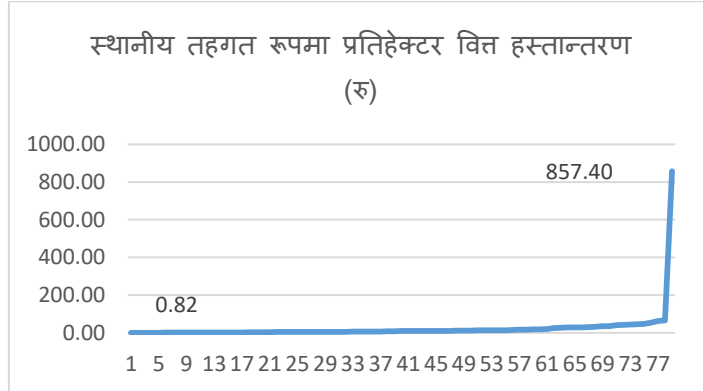
यसैगरी यस प्रदेशमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसको आधारमा प्रति व्यक्ति हस्तान्तरण सिफारिस वार्षिक सरदर रु. ०.७५ देखि रु. ७२.०४ भएको देखिन्छ, जसमा ५० भन्दा बढी स्थानीय तहमा प्रतिव्यक्ति रु. १० भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र १०)।



चित्र १०: लुम्बिनी प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्ष सम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

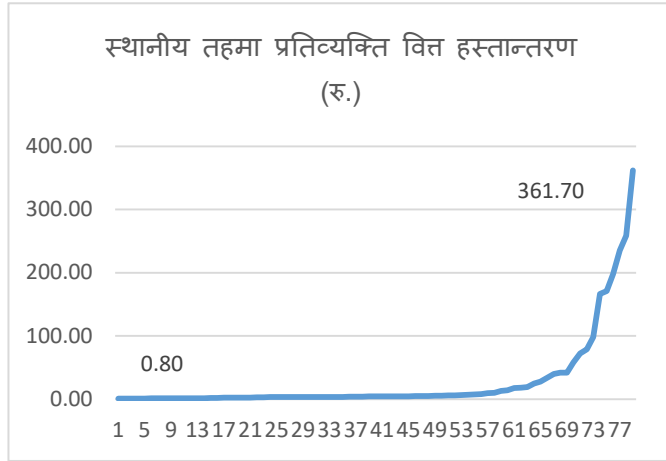
६. कर्णाली प्रदेश

कर्णाली प्रदेशमा जम्मा ७९ स्थानीय तह रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ३८.४४ % छ। प्रदेशका सबै स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वन रहेको छ। स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वनको क्षेत्र भने ६६४ हेक्टरदेखि ४९,९६८ हेक्टरसम्म छ। प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको विश्लेषण अन्य प्रदेशमा जस्तो धेरै भिन्न देखिएन। सिफारिस हेर्दा ७५ स्थानीय तहमा रु ५० प्रतिहेक्टरभन्दा कम वित्त हस्तान्तरण सिफारिस भएको छ भने अधिकतम रु. ८५७ प्रति हेक्टरसम्म सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र ११)।



चित्र - ११: कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

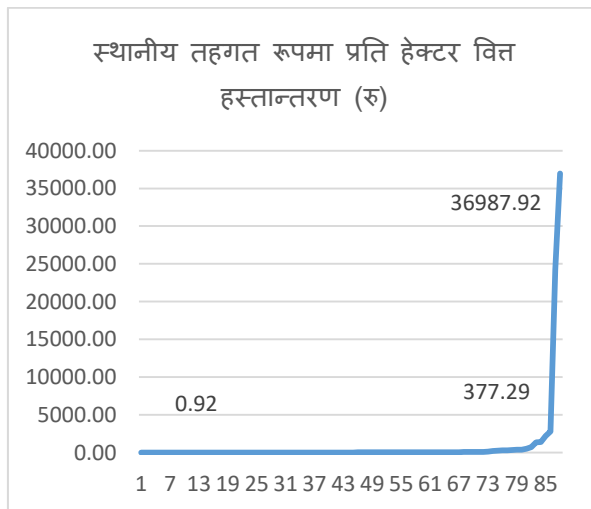
यसैगरी यो प्रदेशमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसको आधारमा प्रति व्यक्ति वार्षिक सरदर रु. ०.८ देखि रु. ३६१.७० सिफारिस भएको देखिन्छ, जसमा करिब ७० स्थानीय तहमा प्रति व्यक्ति रु ५० भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र १२)।



चित्र - १२: कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्षसम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

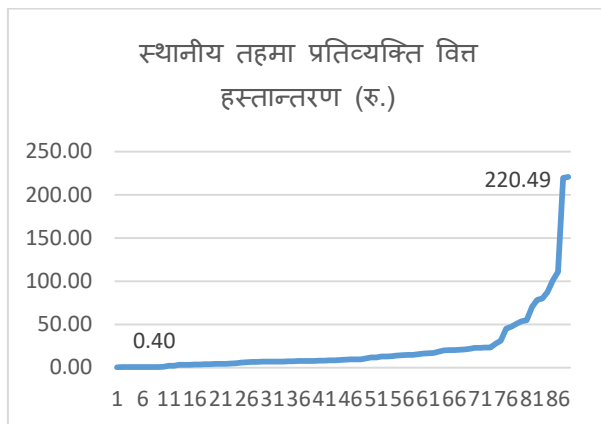
७. सुदूर पश्चिम प्रदेश

सुदूर पश्चिम प्रदेशमा जम्मा ८८ स्थानीय तहहरू रहेका छन्। यस प्रदेशमा वनको क्षेत्रफल प्रदेशको कुल क्षेत्रफलको ५६.८५ % छ। प्रदेशका सबै स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वन रहेको छ। स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वन क्षेत्र भने १० हेक्टरदेखि ५३,२४४ हेक्टरसम्म रहेको छ। प्रदेशको स्थानीय तहगत रूपमा भएको वनको अनुपातमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिस विश्लेषण गर्दा न्यूनतम रु. ०.९२ प्रतिहेक्टरदेखि अधिकतम रु. ३६,९८७ प्रतिहेक्टरसम्म स्थानीय तहमा सिफारिस भएको देखिन्छ। सत्तरीभन्दा बढी स्थानीय तहमा भने रु. १००/ प्रतिहेक्टरभन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र १३)।



चित्र- १३:: सुदूर पश्चिम प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन आर्थिक वर्षको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिहेक्टर वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

यसैगरी सुदूर पश्चिम प्रदेशमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणको सिफारिसको आधारमा प्रति व्यक्ति सिफारिस वार्षिक सरदर रु. ०.४० देखि रु. २२०.४९ सम्म भएको छ, जसमा ७८ स्थानीय तहमा प्रति व्यक्ति रु ५० भन्दा कम सिफारिस भएको देखिन्छ (चित्र १४)।



चित्र - १४: सुदूर पश्चिम प्रदेशका स्थानीय तहहरूमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको आधारमा तीन वर्ष सम्म भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिस अनुसार प्रतिव्यक्ति औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

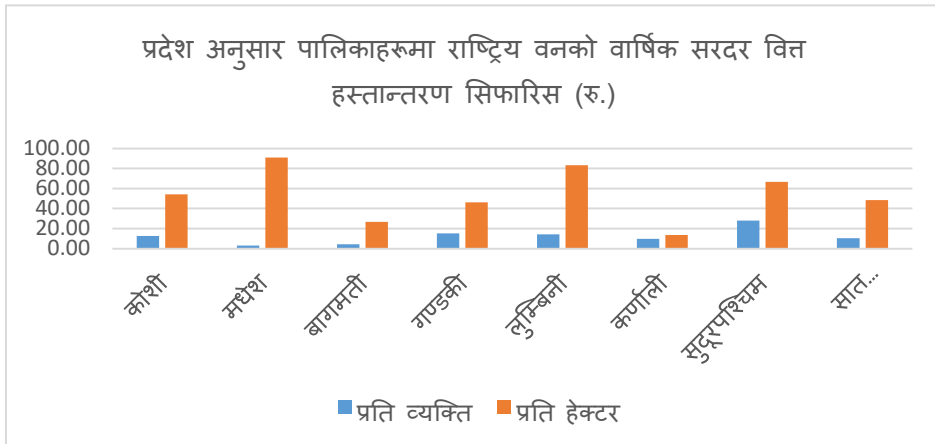
६. प्रदेश अनुसार पालिकाहरूमा राष्ट्रिय वनको वार्षिक सरदर वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

प्रदेशका पालिकाहरूमा तीन वर्षसम्म भएको राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको हस्तान्तरण सिफारिसको स्थिति चित्र १५ र तालिका १ मा प्रस्तुत गरिएको छ। प्रदेशगत रूपमा भएको वित्त हस्तान्तरण सिफारिसलाई हेर्दा भएको वन क्षेत्रफलको तुलनामा मधेश प्रदेशका स्थानीय तहहरूले सबभन्दा बढी (रु. ९०.९३ प्रतिहेक्टर) र सबभन्दा कम कर्णाली प्रदेशका पालिकाहरूले (रु. १३.७१ प्रतिहेक्टर) पाएको देखिन्छ। तर, प्रतिव्यक्तिको हिसाबमा मधेश प्रदेशले नै सबभन्दा कम (रु. ३.०१ प्रतिव्यक्ति) र सुदूर पश्चिम प्रदेशका पालिकाहरूले सबभन्दा बढी (रु. २७.९७ प्रतिव्यक्ति) पाएको देखिन्छ।

तालिका - १: प्रदेश अनुसार पालिकाहरूमा राष्ट्रिय वनको वार्षिक सरदर वित्त हस्तान्तरण सिफारिस (रु.)

प्रदेश	पालिका सङ्ख्या	राष्ट्रिय वन (हे.)	जनसङ्ख्या	वित्त हस्तान्तरण (रु.)		
				प्रतिवर्ष	प्रतिव्यक्ति	प्रतिहेक्टर
कोशी	१३७	१,१३२,३९१	४,९२२,४३७	६१,४२८,५८९	१२.४८	५४.२५
मधेश	१३६	२०२,२०२	६,११५,९७४	१८,३८६,४३९	३.०१	९०.९३
बागमती	११९	९८२,१६५	६,००४,८९४	२६,१४६,३२१	४.३५	२६.६२
गण्डकी	८५	७९४,९४५	२,४३८,७८४	३६,७१०,३४४	१५.०५	४६.१८
लुम्बिनी	१०९	८६३,३३९	५,०८५,२३२	७१,८६५,१०२	१४.१३	८३.२४
कर्णाली	७९	१,१७७,०३३	१,६७५,२०४	१६,१४१,३५५	९.६४	१३.७१
सुदूर पश्चिम	८८	१,०८३,७६९	२,५७८,४१९	७२,११४,९३१	२७.९७	६६.५४
सरदर	७५३	६,२३५,८४४	२८,८२०,९४४	३०२,७९३,०८१	१०.५१	४८.५६

सात प्रदेशका स्थानीय तहमा भएको सिफारिसलाई हेर्दा सरदरमा प्रतिव्यक्ति रु. १०.५१ र प्रतिहेक्टर राष्ट्रिय वनको तुलनामा रु. ४८.६६ हस्तान्तरण भएको देखिन्छ (चित्र १५)।



चित्र -१५: प्रदेश अनुसार पालिकाहरूमा राष्ट्रिय वनको वार्षिक सरदर वित्त हस्तान्तरण सिफारिस

यसरी विगत तीन वर्षहरूमा भएको सिफारिसलाई हेर्दा मधेश, बागमती र कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहहरूले सरदर भन्दा कम प्रति व्यक्ति वित्त प्राप्त गरेको देखिन्छ भने वनको क्षेत्रफलको आधारमा बागमती, गण्डकी र कर्णाली प्रदेशका स्थानीय तहहरूले सरदरभन्दा कम रकम प्राप्त गरेको देखिन्छ।

७. छलफल

प्रदेशगत रूपमा स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वनबाट प्राप्त राजस्वको स्थानीय तहमा बाँडफाँटको तीन आर्थिक वर्षको सिफारिसको आधारमा निकालिएको औसत वार्षिक वित्त हस्तान्तरण सिफारिस प्रदेश भित्रको स्थानीय तहमा र अन्तर प्रदेशगत रूपमा व्यापक विविधता देखिन्छ। वित्त हस्तान्तरणका विभिन्न सूचकहरू मध्ये जनसङ्ख्या तथा वन क्षेत्रलाई आधार मानी गरिएको यस विश्लेषणमा प्रतिव्यक्ति सबभन्दा बढी वित्त हस्तान्तरण कर्णाली प्रदेशमा र सबभन्दा कम मधेश प्रदेशमा भएको पाइयो। प्रतिहेक्टर वनको आधारमा विश्लेषण गर्दा कोशी प्रदेशको एक स्थानीय तहले झन्डै २५ लाखसम्म प्रतिवर्ष पाएको देखियो भने मधेश प्रदेशको एक स्थानीय तहले प्रतिहेक्टर एक पैसाभन्दा पनि कम पाएको देखिन्छ। यसरी हेर्दा वन हुँदा त्यो स्थानीय तहले बढी राजस्व प्राप्त गर्छ भन्ने देखिएन। जुन स्थानीय तहमा राष्ट्रिय वनको राम्रो व्यवस्थापन भएको छ र राम्रो राजस्व प्राप्त भएको छ, त्यस स्थानीय तहले बढी मात्रामा राजस्व प्राप्त गर्ने देखियो। यसले गर्दा वन नभएका र वन भएर पनि संरक्षणमुखी व्यवस्थापन गरी राजस्व प्राप्त गर्न नसकेका स्थानीय तहहरूले कम वित्त प्राप्त गर्ने अवस्था देखियो। फलस्वरूप जैविक विविधताको संरक्षण तथा आर्थिक बाहेक अन्य पारिस्थितिकीय वस्तु र सेवाको लागि व्यवस्थापन भएको राष्ट्रिय वनबाट स्थानीय तहले राम्रो रकम प्राप्त गर्न नसक्ने अवस्था देखिन्छ। वर्तमान अवस्थामा जम्मा हुन आएको राजस्व नै बाँडफाँट गर्ने भएकोले यसले न त वन क्षेत्र बढाउन प्रोत्साहन गर्दछ न त वनको

उचित व्यवस्थापन गरी उत्पादन बढाएर बढी फाइदा लिन नै सकदछ। समग्रमा, स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरणले प्राकृतिक स्रोतको दिगो व्यवस्थापनमा पनि ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ। यसको अलावा, वन नभएका स्थानीय तहहरूमा निजी वन विकासको लागि पनि ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ। हुनत: वन नभएका स्थानीय तहहरूमा पनि वित्त हस्तान्तरण भएको देखिन्छ, तर त्यो पर्याप्त भने देखिँदैन।

८. निष्कर्ष

नेपालमा सङ्घीयता पश्चात् विधिवत रूपमा राजस्व वितरण गर्न थालेको इतिहासमा पहिलो पटक हो। सङ्घीय संरचना पश्चात् प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त राजस्व बाँडफाँट गर्ने कानुनी व्यवस्था भए पश्चात् कार्यान्वयनमा आएको हो। प्राकृतिक स्रोतको वित्त हस्तान्तरण (Fiscal Transfer for Natural Resources) एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया हो जसले विभिन्न तहहरूबीच स्रोतहरूको वित्तीय प्रवर्द्धन र वितरणलाई सुसंगत बनाउँछ। यसले प्राकृतिक स्रोतहरूको दिगो उपयोग, संरक्षण, र विकासमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सकदछ। वन स्रोतको आधारसूचक अनुसारका सूत्रमा आधारित वित्त हस्तान्तरणले नेपालको वन सम्पदाको दिगो व्यवस्थापन र संरक्षणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सकदछ। यसका लागि सही डेटा सङ्कलन, पारदर्शी सूत्रको विकास, र प्रभावकारी अनुगमन आवश्यक छ। हालसम्मको वित्त हस्तान्तरणको आधारमा भएको सिकाइलाई ध्यानमा राखी सूत्रमा आधारित वित्त हस्तान्तरणलाई सुधार गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ। सङ्घीय, प्रदेश, र स्थानीय तहहरूबीचको सहकार्यले मात्र यस प्रक्रियालाई सफल बनाउन महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सकछ। हाल भएको वित्त हस्तान्तरण प्रतिव्यक्ति र प्रतिहेक्टर वनको आधारमा व्यापक अन्तर देखिएकोले यस्तो अन्तरलाई न्यूनीकरण गर्दै जानुपर्दछ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२
- सामुदायिक वन अध्ययन केन्द्र, २०८१- सामुदायिक वन बुलेटिन, अंक २०, सामुदायिक वन अध्ययन केन्द्र, काठमाडौँ
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग: अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण (प्रदेश र स्थानीय तह), आर्थिक वर्ष २०७५/७६
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग (NNRFC, २०२०)। राष्ट्रिय प्राकृतिक, स्रोत र वित्तीय व्यवस्था निर्देशिका। काठमाडौँ : नेपाल सरकार
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय: अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण (प्रदेश र स्थानीय तह), आर्थिक वर्ष २०७८/७९
- नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय: अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण (प्रदेश र स्थानीय तह), आर्थिक वर्ष २०७७/७८
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- वन ऐन , २०७६
- महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन २०७५,७६; २०७७/७८ र २०७८/८०
- DFRS, 2018. Forest Cover Maps of Local Levels (753) of Nepal. Department of Forest Research and Survey (DFRS), Kathmandu, Nepal
- FRA, 2015: Forest Resource Assessment (FRA) Nepal, Department of Forest Research and Survey (DFRS). Kathmandu, Nepal.
- MOFE, 2020. Current Status of Community Based Forest Management Models in Nepal. Ministry of Forests and Environment, Singhadurbar, Kathmandu.

अर्थतन्त्रमा ऊर्जाको योगदान र निजी क्षेत्रका मुद्दा - मोहनकुमार डाँगी^१

सारांश

नेपाली अर्थतन्त्रमा निराशाको बादललाई चिर्दै आशाको किरण जगाउने क्षेत्रको रूपमा जलविद्युत् तथा ऊर्जा क्षेत्रको उदय भएको छ। मुलुकको अर्थतन्त्र शिथिलतातर्फ लम्किरहेको परिवेशमा पनि ऊर्जा क्षेत्रकै कारणले नयाँ आशाका किरण छर्ने प्रयास गरेको छ। एक दशकअघिसम्म दैनिक १६ घण्टासम्म लोडसेडिङको सामना गर्नुपर्ने तितो विगतबाट अहिले स्वदेशमै खपत गरेर उज्यालो नेपाल निर्माण गर्ने अनि विद्युत् निर्यात गर्ने मुलुकको रूपमा स्थापित हुँदैछ। नेपालले छिमेकी मुलुक भारतमा विद्युत् निर्यात गरेर विदेशी मुद्रा आर्जन गर्न थालिसकेको छ। ऊर्जाकै कारणले औद्योगिक क्षेत्र, कृषि, सिँचाई जस्ता सम्भावना बोकेका क्षेत्रमा नयाँ रूपान्तरण हुँदैछ। यसको मुख्य कारणको रूपमा ऊर्जा क्षेत्रमा भएको विकास देखिँदैछ। अहिले पनि हिउँदको समयमा भारतबाट विद्युत् आयात गर्नुपर्ने अवस्था छ तर एक दशक अघिसम्म आयात मात्र गर्ने मुलुकको रूपमा चिनिएको नेपाल अहिले निर्यात गर्ने मुलुकमा दर्ज भएको छ। यो ऊर्जा क्षेत्रमा भएको क्रान्तिकारी परिवर्तन हो। यसको पछाडि निजी क्षेत्रको मुख्य भूमिका र योगदान छ।

निजी क्षेत्र र योगदान

नेपालको जलविद्युत् आयोजना निर्माणको इतिहास ११३ वर्ष लामो छ तर ऊर्जामा निजी क्षेत्र प्रवेश गरेको तीन दशक मात्र पुग्दैछ। तीन दशकको अवधिमा निजी क्षेत्रले निर्माणसम्पन्न भएका, निर्माणाधीन आयोजनामा ऋण र स्वपूँजी गरेर मात्रै १३ खर्ब रुपैयाँ लगानी गरिसकेका छन्। यो रकमले पक्कै पनि नेपालको अर्थतन्त्रको विकास र विस्तारमा विशेष अर्थ राख्छ। अर्कोतर्फ कुल उत्पादित ३३ सय मेगावाट बिजुलीमध्ये निजी क्षेत्रले उत्पादन गरेको बिजुलीको हिस्सा पनि २४ सय ९५ मेगावाट अर्थात् ७९ प्रतिशतभन्दा धेरै छ।^२ निजी क्षेत्रको ऊर्जा क्षेत्रमा भएको उपस्थितिकै कारणले मुलुक ऊर्जामा आत्मनिर्भरको बाटोमा लम्किएको कुरा कतैबाट पनि छिपेको छैन। दैनिक १४ घण्टे लोडसेडिङबाट आजित भएको मुलुक अहिले वार्षिक औसतमा विद्युत् निर्यातकर्ता मुलुकको रूपमा दर्ज भइसकेको छ। वर्षाको समयमा ९४१ मेगावाट निर्यातका लागि छिमेकी मुलुक भारतले अनुमति दिएकोमा ६६ प्रतिशत निजी क्षेत्रबाट उत्पादित बिजुली भारत निर्यात भईरहेको छ। नेपाल विद्युत् प्राधिकरणले आ.व. २०८०/८१ मा मात्रै एक अर्ब ९४ करोड युनिट विद्युत् छिमेकी मुलुक भारतलाई निर्यात गरेर १७ अर्ब ७ करोड रुपैयाँ आम्दानी गर्यो।^३ यो पक्कै पनि नेपालका लागि सुखद कुरा हो। अर्कातर्फ वर्षायाममा नेपाल जलविद्युत् क्षेत्रमा आत्मनिर्भर भइसकेको छ। तर, हिउँदयाममा भने अझै पनि

^१ लेखक मोहनकुमार डाँगी इप्यानका वरिष्ठ उपाध्यक्ष हुनुहुन्छ।

^२ https://nea.org.np/annual_report

^३ https://nea.org.np/annual_report

आत्मनिर्भर हुन सकेको छैन। आ.व. २०८०/८१ मा मात्रै नेपालले एक अर्ब ९१ करोड युनिट अर्थात १६ अर्ब ९३ करोड मूल्यको बिजुली आयात गर्नुपर्यो। प्राधिकरणले गत आ.व.मा आयातभन्दा १३ करोड रुपैयाँ बढीको विद्युत् बढी निर्यात गरेर निर्यातकर्ता मुलुकको रुपमा दर्ज भएको छ। मुलुकको अर्थतन्त्रलाई चलायमान गर्ने सबैभन्दा शक्तिशाली स्रोत नै ऊर्जा हो। ऊर्जा एक खालको कच्चापदार्थ हो। जसको कारणले मुलुकलाई समृद्धिको बाटोमा अघि बढाउनको लागि महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने गर्छ। नियमित बिजुली उपलब्ध हुने सुनिश्चित भएसँगै मुलुकमा नयाँ उद्योगधन्दा तथा करकारखाना खुल्ने मात्रै नभएर अर्थतन्त्रमा समेत नयाँ आयात आउने गर्छ। जलविद्युत् आयोजनाले मुलुकको अर्थतन्त्रमा बहुआयमिक प्रभाव पार्छ। एक युनिट बिजुली थपियो भने कुल गार्हस्थ उत्पादनमा १.३१ युनिट बराबरको उत्पादकत्व बढाउने गर्छ।^४ त्यसैले पनि ठूला परियोजना बनेसँगै मुलुकको अर्थतन्त्रमा समेत उत्साहको सञ्चार हुन्छ।

हिउँदमा समेत बिजुलीमा आत्मनिर्भर हुनका लागि जलाशययुक्त आयोजनाको आवश्यकता छ। आन्तरिक खपतका लागि मात्र नभई अन्तरदेशीय विद्युत् व्यापारका दृष्टिले पनि नेपालमा जलाशययुक्त जलविद्युत आयोजनाहरूको विकास महत्वपूर्ण छ। नेपालमा हिउँदयाममा भारतीय बिजुलीको परनिर्भरता हटाउनको लागि पनि जलाशययुक्त परियोजना निर्माण गर्नुको विकल्प छैन। तर हालसम्म १०६ मेगावाट मात्र जलाशययुक्त आयोजनाबाट उत्पादन हुन्छ। लामो समयसम्म सरकारले धेरै जलाशययुक्त आयोजना अघि बढाउन कोशिस गरेपनि निर्माण हुन सकेको छैन। न्यून परिपुर्ति कोष (भीजीएफ) मात्र निश्चित अनुदान दिएर सरकारले निजी क्षेत्रलाई पनि जलाशययुक्त आयोजना निर्माणका लागि वातावरण बनाउनु आवश्यक छ।^५ अथवा निजी क्षेत्रलाई लामो समय विद्युत ऐन, २०४९ अनुसार ५०/५५ वर्षलाई अनुमतिपत्र दिएर आकर्षित गर्नुपर्छ।

विद्युतीकरणमा योगदान

आर्थिक वर्ष २०७२/७३ सम्म ५८ प्रतिशत मात्रै घरधुरीमा विद्युतीकरण भएको थियो। आर्थिक वर्ष २०७५/७६ सालसम्म आइपुग्दा कुल जनसङ्ख्याको ७८ प्रतिशत घरधुरी विद्युतको पहुँचमा पुगेका थिए। २०७५/७६ सालमा गार्हस्थ, सामुदायिक तथा औद्योगिक ग्राहक सङ्ख्या जोड्दा समग्रमा विद्युतका उपभोक्ता ४५ लाख पुगेका थिए। तर, पछिल्ला तीन वर्षको अवधिमा भएको उपलब्धि मध्ये विद्युतीकरणमा प्राप्त उपलब्धि महत्वपूर्ण रहेको छ। तीन वर्षअघि ८९.७ प्रतिशत रहेको विद्युतीकरण अहिले ९९ प्रतिशत पुगेको छ। आठ वर्षअघि २९ लाख ७० हजार रहेका विद्युतको ग्राहक सङ्ख्या हाल सामुदायिकसहित ५९ लाख ३५ हजार पुगेको छ। विद्युतको पहुँच मात्रै होइन, पछिल्ला वर्षमा विद्युत् खपत गर्ने क्षमतामा समेत उल्लेखनीय सुधार आएको छ। आठ वर्ष अघि प्रतिवर्ष ३ अर्ब ७२

^४ https://nea.org.np/annual_report

^५ <https://gorkhapatraonline.com/news/121732>

करोड युनिट विद्युत खपत हुने गरेकामा अहिले १० अर्ब २३ करोड युनिट पुगेको छ।^६ प्रतिव्यक्ति ऊर्जा खपत १ सय ३१ युनिटबाट बढेर ४ सय युनिट पुगेको छ।^७ घर-घर र बस्तीबस्तीमा बत्ती बाल्न मात्र होइन, उद्योग, व्यवसाय र कलकारखानामा विद्युत् पुऱ्याएर आन्तरिक खपत बढ्ने क्रम पनि भइसकेको छ।

नेपाल विद्युत प्राधिकरण वार्षिक आम्दानी १ खर्ब १६ अर्ब पुग्दा ५२ अर्बको योगदान निजी क्षेत्रका आयोजनाहरूको छ। यसले ग्रामीण विद्युतीकरणमा समेत निजी क्षेत्रले ठूलो योगदान दिँदै आएका छन्।

रोजगारीको अवसर सिर्जना

जलविद्युत् क्षेत्रले मुलुकभित्रै नयाँ रोजगारीको अवसर पनि सिर्जना गर्दै आइरहेको छ। पछिल्लो समय वार्षिक औसतमा एक हजार मेगावाट क्षमताका जलविद्युत् आयोजना निर्माण हुँदै आइरहेका छन्। जलविद्युत् आयोजना निर्माणको क्रममा वार्षिक दुई लाख ३४ हजार जनालाई रोजगारीको अवसर सिर्जना गर्दै आइरहेको छ।^८ मुलुकमा बेरोजगारीको समस्याले व्याप्त भएको बेला जलविद्युत् आयोजनाले रोजगारी सिर्जनामा पुऱ्याएको योगदान महत्वपूर्ण छ। निर्माण सम्पन्न भएका निजी क्षेत्रबाट सञ्चालित जलविद्युत् आयोजनामा एक हजार ९ सय जनाले स्थायी रोजगारी समेत प्राप्त गरेका छन्। स्वतन्त्र ऊर्जा उत्पादकहरूको संस्था इप्पानले गरेको प्रारम्भिक अध्ययनले आगामी पाँच वर्षमा जलविद्युत् आयोजनाबाट मात्र ११ लाखले रोजगारी पाउने अनुमान छ।^९

कुल गार्हस्थमा ऊर्जा

राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालयले कुल गार्हस्थ उत्पादनमा ऊर्जा क्षेत्रको योगदानको विषयमा अझैसम्म पनि बृहत् खालको अध्ययन र अनुसन्धान गरेको छैन। यद्यपि ऊर्जा क्षेत्रले सन् २०३० भित्र कुल गार्हस्थ उत्पादनमा २.४ प्रतिशत योगदानको लक्ष्य दिने बताइएको छ।^{१०} राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालयका अनुसार आ.व. २०८०/८१ मा विद्युत् ग्याँसको योगदान १.६४ प्रतिशत हिस्सा हुने अनुमान गरेको छ। आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ मा ४० खर्बको जीडीपी हुँदा ३८ अर्ब ५८ अर्ब रहेकोमा ३३ अर्ब ८५ करोड थियो भने २०८०/०८१ म ५७ खर्ब ४ अर्ब जीडीपी हुँदा ९१ अर्ब ४३ अर्ब पुगेको छ।^{११} यसरी ऊर्जा क्षेत्रले मुलुकमा पारेको प्रभाव सकारात्मक र थप ऊर्जा प्रदान गर्ने खालको नै छ।

रोयल्टी

नेपालका जलविद्युत् आयोजनाबाट सङ्कलन हुने राजस्व अर्थात् रोयल्टी पनि सरकारको

^६ https://nea.org.np/annual_report

^७ https://nea.org.np/annual_report

^८ Preliminary study of IPPAN

^९ Preliminary study of IPPAN

^{१०} <https://www.weecs.gov.np/storage/listies/October2020/vision-2050.pdf>

^{११} <https://cbs.gov.np/>

लोभलागदो आम्दानीको रूपमा देखिँदै आइरहेको छ। विद्युत् विकास विभागका अनुसार आ.व २०७९/८० मा ऊर्जा क्षेत्रको योगदान १ खर्ब ५० अर्ब बराबरको योगदान देखिएको छ।^{१२} यो तथ्याङ्कले पनि ऊर्जा क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको उपस्थितिलाई निकै सशक्त र गर्विलो देखाउन मद्दत पुऱ्याउँछ।

निजी क्षेत्रले नेपालको ऊर्जा क्षेत्रका पूर्वाधारसँगसँगै अन्य क्षेत्रको विकासमा पनि महत्वपूर्ण टेवा दिँदै आइरहेका छन्। निजी क्षेत्रले ग्रामीण विकासमा समेत ठूलो योगदान दिँदै आएको छ। इप्पानको प्रारम्भिक अध्ययनले ३३ सय किलोमिटरको सडक र ३ सय ५० किलोमिटरको सडक सुरुङ, ११ सय मिटर सुरुङमार्ग निर्माण, स्थानीय स्तरमा १ सय ४० वटा स्वास्थ्य केन्द्र, १ सय ५३ विद्यालय, २०० बेली र पक्की पुल, ९५ खानेपानी आयोजना र ४५ सिँचाई आयोजना निर्माण गरेको छ भने विभिन्न विद्यालयमा २ सय शिक्षक र ३० वटा एम्बुलेन्समा सहयोग प्रदान गरेका छन्।^{१३} निजी क्षेत्रले केवल जलविद्युत् आयोजना मात्रै बनाएका छैन, त्योसँगै ग्रामीण क्षेत्रमा प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रोजगारी सिर्जनामा पनि ठूलो भूमिका खेलेका छन्। आयोजनाहरूले विकास निर्माणका कामलाई पनि स्थानीय निकायसँग हातेमालो गरेर अघि बढीरहेका छन्। जलविद्युत् आयोजनाकै कारणले मुलुकको दुरदराजका जनताले आधारभूत पूर्वाधार, सडक, बिजुलीबत्ती, विद्यालय लगायतका पूर्वाधार समेत प्राप्त गर्न सकेका छन्। यसले जनतालाई सुविधा प्रदानमा पनि योगदान गरेको छ भने ग्रामीण क्षेत्र सुलभ र सुगमतातर्फ जाने वातावरण निर्माण भएको छ।

ऊर्जा विकासको भविष्य

अहिले करिब ४ हजार मेगावाट बराबरका आयोजना निर्माणाधीन छन्। विद्युत प्राधिकरणसँग विद्युत खरिद सम्झौता (पीपीए) भएर वित्तीय व्यवस्थाका लागि प्रयास गरिरहेका आयोजनाहरूको क्षमता पनि ३९ सय मेगावाट छ। यसैगरी विद्युत प्राधिकरणमा पीपीए गर्नका लागि आवेदन दिएका आयोजनाहरूको क्षमता पनि १३ हजार मेगावाट बराबर छ। यसका अलावा १२ हजार मेगावाटका आयोजना आयोजनाको सर्वे अनुमतिपत्र लिएर चरणमा छन्। अहिले निजी क्षेत्र करिब २८ हजार मेगावाट बराबरका आयोजना निर्माणमा लागि कस्सिएको छ^{१४} अर्थात् करिब ५० खर्बभन्दा बढीका आयोजनाहरू निर्माण गर्नु भनेर निजी क्षेत्रले अध्ययनलाई निरन्तरता दिईरहेको छ। यति मात्र होइन, सरकारले पनि १०८०० मेगावाटको कर्णाली चिसापानी, ३२८० मेगावाटको पञ्चेश्वर, १२ सय मेगावाटको बुढीगण्डकी जस्ता ठूला आयोजनाहरू निर्माणमा कस्सिएको छ। यसैगरी विदेशी लगानीका आयोजनाहरू पनि लगानीको चरणमा छन्। सरकारले उचित वातावरण निर्माण गर्न सकेमा आगामी १० वर्षभित्र झण्डै १०० खर्ब बराबरका ऊर्जा आयोजनाहरू अघि बढ्ने अवस्था छ। नेपालको जीडीपी अझै

^{१२} https://nea.org.np/annual_report and https://doed.gov.np/storage/listies/July2024/smarika-2081_DoED_compressed.pdf

^{१३} Preliminary study of IPPAN

^{१४} Doed.gov.np

६० खर्बको आसपासमै रहेको बेला यति धेरै लगानी ऊर्जा क्षेत्रमा गर्न सकिएमा यसले अर्थतन्त्रमा ठूलो योगदान दिने निश्चित छ।^{१५} तर अहिले पनि ऊर्जा विकास र विस्तारमा धेरै समस्या छन्। निजी क्षेत्रले समग्र अर्थतन्त्रको विकासमा ठूलो योगदान गरेपनि ऊर्जा आयोजनाहरू निर्माणमा धेरै जटिलताहरू रहेका छन्।

निजी क्षेत्रका चुनौतीहरू

नेपालका निजी क्षेत्रका जलविद्युत् प्रवर्द्धकले सुरुवाती चरणमा केही किलोवाट वा एक मेगावाट क्षमताको जलविद्युत् आयोजना निर्माणबाट यात्रा सुरुवात गरेको हो। शुरुवाती चरणमा नेपालका जलविद्युत् प्रवर्द्धकहरूमा तमाम खालका चुनौतीका पहाड कायमै थियो। तर, निजी क्षेत्रले जलविद्युत् आयोजना निर्माण थालेको तीन दशकको अवधिमा ऊर्जा क्षेत्र धेरै परिपक्व अवस्थामा पुगेको छ। तर अझै खालका आरोह र अवरोहको सामना गर्नुपरेको छ। आज थुप्रै निजी क्षेत्र आफैले ५०० मेगावाट क्षमतासम्मका जलविद्युत् आयोजना निर्माण गर्न सक्ने अवस्थामा पुग्नु गौरवको विषय भएपनि निजी क्षेत्र विभिन्न खालका चुनौती र जटिलतासँग पौँठजोरी खेल्दै आइरहेको छ। वि.स. २०४९ साल यता, निजी क्षेत्रले मुख्यतया रन अफ दि रिभर (नदीप्रवाहीमा आधारित) जलविद्युत् आयोजनाहरू मात्रै निर्माण गर्दै आइरहेका छन्। निजी क्षेत्रले नदीप्रवाहीमा आधारित जलविद्युत् आयोजना निर्माणमा ठूलो ज्ञान, सीप र प्रविधि प्रयोग गरी राज्यलाई उल्लेखनीय योगदान पुर्याउदै आइरहेका छन्। विद्युत् उत्पादन र मागको गतिशीलता अनुरूप अहिले राज्यलाई अर्धजलाशययुक्त तथा जलाशययुक्त आयोजना निर्माण गरेर ऊर्जा क्षेत्रमा मौसमी सन्तुलन कायम राख्नुपर्ने अर्को मुख्य चुनौती देखापरेको छ। यस्ता खालका जलविद्युत् आयोजना निर्माणमा निजी क्षेत्रको पनि उपस्थिति र सहभागिता टड्कारो खड्किरहेको छ। निजी क्षेत्रलाई नदीप्रवाहीमा आधारित जलविद्युत् आयोजना निर्माणमा बटुलेको अनुभव, सीप र दक्षतालाई अबका दिनमा भने अर्धजलाशययुक्त तथा जलाशययुक्त आयोजनामा उपभोग गर्नुपर्छ। तर यसका लागि सरकारले खासै चासो दिएको छैन। यसका लागि भीजीएफको व्यवस्था गर्नेतर्फ सरकारले सोचेको छैन। आयोजना निर्माणमा सरकार र सरकारी निकायसँग लगानीयोग्य रकम कम भएको अवस्थामा सरकारले भीजीएफ दिने हो भने ठूला आयोजनाहरूमा पनि निजी क्षेत्रले लगानी र विकास गर्न सक्छ। सरकारले ठूला आयोजना निर्माणमा ढिलाई गरिरहेको बेला मुलुकको ऊर्जा सुरक्षालाई दबिलो बनाउन पनि ठूला आयोजनाहरूमा निजी क्षेत्रलाई सहभागी गराउनका लागि सरकारले विशेष प्रोत्साहनको नीति बनाउनु आवश्यक छ। यस्ता आयोजनाको लागत र समय अन्य जलविद्युत् आयोजनाभन्दा निकै बढी भएकाले सरकारले अर्धजलाशय तथा जलाशययुक्त आयोजनाको पीपीए दररेट आकर्षक खालको गराउन जरुरी छ।

पछिल्लो समय नेपालको जलविद्युत् आयोजनाको लागत र निर्माण अवधि लम्बिँदै आइरहेको

^{१५} Preliminary study of IPPAN

छ। यसको पछाडि स्थानीयदेखि सरकारका मन्त्रालयका झन्झटिलो प्रक्रियाहरू नै कारकको रूपमा देखिएका छन्। अझ प्रसारण लाइनको ढिलाईको कारणले अझै पनि निजी क्षेत्रका आयोजना निर्माण भएर पनि विद्युत खेर फाल्नुपर्ने अवस्था छ। यसैगरी विद्युत खपत वृद्धि हुन नसकेको कारण वर्षामा आकस्मिकतामा नाममा विद्युत प्राधिकरणले बिजुली नलिने जस्ता समस्याबाट निजी क्षेत्र गुञ्जिरहेको छ। पछिल्लो समयमा प्रसारण लाइनको जग्गा प्राप्ति र यसको क्षतिपूर्तिको समस्या पनि ठूलो चुनौतीको रूपमा देखिएको छ। अझ बारम्बार हुने नीति, कार्यविधि र निर्देशिका परिवर्तनको मारमा निजी क्षेत्र परेका छन्। यी लगायतका विविध कारणले जलविद्युत् आयोजनाको लागत क्रमशः वृद्धि भइरहेको छ। आयोजनाको लागत र समय बढ्यो भने प्रतिस्पर्धा पनि निकै कम हुन्छ। त्यसैले आयोजनाको लागत र निर्माण समय घटाउँदै निजी क्षेत्र अघि बढ्नेछ। अर्का प्रमुख चुनौती पनि निजी क्षेत्र सामु छ। विद्युत विधेयक स्वदेशी निजी क्षेत्रमैत्री छैन। यसलाई विद्युत ऐन, २०४९ को भावना अनुसार ऐन जारी गर्नु अत्यावश्यक छ। भारत र बङ्गलादेशमा नीति क्षेत्रको क्रमशः ४९% र ४४% योगदान गरिरहेकोले B to B व्यापारको प्रबल सम्भावना रहेको छ। विद्युत् विधेयक, २०८० संसदबाट पारित भएसँगै निजी क्षेत्रले पनि विद्युत् व्यापार गर्ने ढोका खुल्नेछ। के नेपालका निजी क्षेत्रले उत्पादन गरेको बिजुली भारतीय प्रतिस्पर्धी बजारमा बिक्री गराउन सक्छन् भन्ने मुख्य चुनौती छ। यसका लागि निजी क्षेत्रको तयारी बढाउनुपर्ने आवश्यकता छ। विद्युत् व्यापारको लागि सम्भावित दर तथा बजार आँकलन गर्ने, जोखिमवहन गर्ने, आन्तरिक निकासी गर्ने आदि निजी क्षेत्रका मुख्य चुनौती छन्। विद्युत् माग, आपूर्ति तथा व्यापारको गतिशीलतासँगै देखापरेका उपरोक्त चुनौतीहरूका अतिरिक्त विद्युत् आयोजना निर्माणको दौरान देखापर्ने गरेको अनगिन्ती चुनौती पनि निजी क्षेत्रसँग छन्। स्थानीयबासीका असीमित माग सम्बोधन गर्ने, निजहरूबाट हुने अवरोधका बाबजुद निर्माण कार्य अघि बढाउने, जग्गा प्राप्ति तथा वनक्षेत्रको उपभोग तथा वातावरणीय अध्ययन समयमा स्वीकृत गराउने, वन क्षेत्र उपभोग वापतमा सट्टा जग्गा दिनुपर्ने लगायतका चुनौती पनि छन्।

अहिले प्रस्तावित गरेको विद्युत विधेयकका कतिपय प्रावधानहरू निजी क्षेत्रलाई ऊर्जा विकासमा हतोत्साहित गर्ने किसिमका छन्। विदेशी लगानीकर्ता, सरकार र सरकारी निकाय र निजी क्षेत्रका छुट्टै किसिमका प्रावधानहरू राखिएका छन्।^{१६} १३ हजार मेगावाट विद्युत प्राधिकरणमा पीपीएका लागि कुरिरहेका छन्। यदि विधेयक पारित भयो भने ती सबै प्रतिस्पर्धामा जानुपर्ने हुन्छ। अबौं लगानी गरेर पीपीएको चरणमा पुगेका आयोजनाहरूलाई प्रतिस्पर्धामा जान सक्ने अवस्था हुँदैन। अझ यो विधेयकका कतिपय प्रावधानहरू विद्युत ऐन, २०४९ को भावना विपरीत छन्। यसमा सुधार वा परिमार्जन नभई जस्ताको जस्तै पारित भएमा यसले निजी क्षेत्रको ऊर्जा यात्रामा पूर्ण विराम लाग्न सक्छ। अहिले यो विधेयक पनि ऊर्जा क्षेत्रका लागि मुख्य चुनौतीको रूपमा देखिएको छ।

^{१६} <https://www.nayapatrikadaily.com/news-details/124438/2023-09-17>

सरकारले गर्ने सहजीकरण

निजी क्षेत्रका जलविद्युत् प्रवर्द्धक कम्पनीहरू आयोजना प्रभावित क्षेत्रका अनावश्यक माग र दुख दिने प्रवृत्तिबाट हैरानी खेप्दै आइरहेका छन्। पछिल्लो समय स्थानीयको जे माग पनि जलविद्युत् आयोजनाले नै सम्बोधन गरिदिनुपर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। स्थानीय निकायले जलविद्युत् प्रवर्द्धकसँग अनावश्यक माग तेर्साउने प्रवृत्ति कायमै छ। स्थानीय सरोकारवालाको माग र अवरोध नियन्त्रण गर्न नसक्दा पनि आयोजना निर्माणको काम प्रभावित हुँदै आइरहेको छ। आयोजनाहरूले पनि सामाजिक उत्तरदायित्व अन्तर्गत काम गर्दै आइरहेपनि स्थानीयको माग भने निकै ठूला हुन थालेको छ। यसले आयोजना निर्माणमा थप व्ययभार थोपर्ने काम भइरहेको छ। आयोजना प्रभावित क्षेत्रका स्थानीयलाई १० प्रतिशत मात्रै सेयर दिने प्रणालीलाई पनि सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ। अहिले जलविद्युत् आयोजनामा धेरै स्थानीयबासीको सेयर छ, स्थानीय सेयर पनि दिने गरिएको छ तर विभिन्न खालका समस्या आउने गरेका छन्।

सरकारले पनि निजीक्षेत्रलाई सहजीकरण गरिदिनुपर्ने कुराहरू धेरै छन्। नेपालमा जग्गा अधिग्रहणका संयन्त्रहरू पनि वैज्ञानिक प्रकृतिका छन्। त्यसले गर्दा पनि योसँग सम्बन्धित विवाद बारम्बार आइरहने गर्छन्। प्रसारणलाइन निर्माण गर्दा पनि "राइट अफ वे" क्षेत्रको क्षतिपूर्तिका प्रावधानमा व्यापक सुधार गरेरै लैजानुपर्ने खाँचो छ।

निजी क्षेत्रसँग लगानी गर्न पैसा छ, प्रविधि छ जनशक्ति छ भन्दाभन्दै पनि जलविद्युत् आयोजना निर्माणको कामले भने गति लिन सकेको छैन। निजी क्षेत्रले छिटो र छरितो ढङ्गले काम गर्न चाहेपनि पनि विविध कारणले ढिलासुस्ती हुने प्रवृत्ति विद्यमान नै छ।

आयोजना प्रभावित वन क्षेत्रमा रुख कटानी गर्न तथा सोही क्षेत्र बराबरको नयाँ वनक्षेत्र परिपूर्ति गर्न पनि निकै समस्या छ। यो खालको समस्या पनि समाधान गर्न राज्यले आवश्यक कदम चाल्न आवश्यक छ। वनक्षेत्रसँगका ऐन, कानून, नियमावली, निर्देशिका र कार्यविधिलाई पनि समय सान्दर्भिक र विकासमैत्री गराउन आवश्यक छ।

अन्तर सरकारी निकायहरूबीच एकआपसमा समन्वय र सहकार्य गर्ने वातावरण पनि तयार पार्न जरुरी भइसकेको छ। सो समन्वय गर्ने निकाय सङ्घीय सरकार मातहत रहेका अन्तर सरकारी मन्त्रालय र प्रदेश र स्थानीय तह सबै तह र तप्कामा पनि समन्वय र सहकार्य गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्न आवश्यक भइसकेको छ। सङ्घीय सरकारलाई ठूलो मात्रामा राजस्व बुझाएपनि पछिल्लो समयमा स्थानीय सरकारले गैरकानूनी रूपमा तोकेरै राजस्व माग्न थालेका छन्। यसको अन्त्यका लागि सरकारले सहजीकरण गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। अब निजी क्षेत्रलाई एकद्वार प्रणालीबाट सेवा दिने काम गर्न ढिला गर्नुहुँदैन। निजी क्षेत्रका विभिन्न खालका समस्या पनि समाधान गर्नतर्फ अग्रसर हुन जरुरी छ।

निजी क्षेत्रलाई जलविद्युत् आयोजनामा सुरुङ लगायतका अन्य संरचना निर्माणको लागि आवश्यक पर्ने विस्फोटक पदार्थ आपूर्ति निर्वाध रूपमा गराउनुपर्छ। त्यसैले विस्फोटक पदार्थको आयातमा पनि सरकारले छिमेकीराष्ट्रहरूसँग सहजीकरण गरिदिनुपर्छ। साथै वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन स्वीकृत गर्ने, वन क्षेत्र उपयोग गर्ने विषय, रुख कटानका लगायतका मुद्दाको समाधानका लागि आवश्यक समन्वय यथासक्य गर्नुपर्नेछ। जतिसक्दो छिटो, छरितो र प्रभावकारी रूपमा निजी क्षेत्रलाई सेवा दिनुपर्ने कुरामा राज्यले विद्यमान कानूनलाई सुधारेर हुन्छ कि कुनै विषयसँग सम्बन्धित निर्देशिका वा कार्यविधि बनाउन पनि सहजीकरण गर्न आवश्यक छ। विद्युत् ऐन, २०८० संसदमा दर्ता भइसकेको छ। यसमा पनि धेरै सुधार गर्नुपर्ने छ। ऊर्जा विकासमा नेपालको प्रमुख क्षेत्रको रूपमा निजी क्षेत्र रहेकोले निजी क्षेत्रको मुद्दालाई सम्बोधन गरेर मात्र विधेयक अघि बढाउनु उपयुक्त हुन्छ।

आर्थिक विकासको आधार: प्राकृतिक स्रोतमा आधारित वातावरणमैत्री पूर्वाधार - हरि प्रसाद शर्मा^१

सारांश

नेपालले योजनाबद्ध विकास वि.सं. २०१३ देखि शुरु गरे तापनि योजना अनुसारको कार्यान्वयन प्रगति औसत भन्दा माथि देखिँदैन। हालैका योजनाहरूमा १४ औं योजना सापेक्षिकरूपमा सफल भएको देखिन्छ भने अन्य योजनाहरू प्राकृतिक विपद्, महामारी स्थानीय समस्या लगायतका मुख्य कारणबाट अपेक्षित सफल हुन सकेनन्। राष्ट्रिय गौरव, राष्ट्रिय महत्व र रूपान्तरणकारी योजनामा आर्थिक स्रोतको अभाव त छ नै त्यो भन्दा पनि स्थायी निर्माण सामाग्री अपर्याप्तता अर्को प्रमुख चुनौतीको रूपमा देखिनु हाम्रो जस्तो प्राकृतिक स्रोतको धनी मुलुकको लागि शोभनीय विषय होइन। प्रचुर मात्रामा स्थानीय निर्माण सामाग्री र अन्य प्राकृतिक स्रोत हुँदा हुँदै यसको प्रयोग, व्यवस्थापन र नियमन योजनाबद्ध नहुँदा आन्तरिक माग पुरा गर्न पनि कठिन भै राखेको छ। प्राकृतिक स्रोतमा आधारित कच्चा पदार्थ वा यसबाट उत्पादन हुने वस्तुको लागि निर्यात गरी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा स्रोत पूर्ति गर्ने महत्वपूर्ण अवसरबाट समेत बञ्चित भैरहेको वर्तमान सन्दर्भमा सन्तुलीत वातावरण सहितको दिगो व्यवसायिक दिगो योजना सहितको प्राकृतिक स्रोतको आन्तरिक उपयोग र निकासी मार्फत राजस्व वृद्धि गर्न साना प्राकृतिक स्रोत परिचालनमा तलदेखि माथि (Bottom up Approach of Planning) र ठूलाका हकमा माथिदेखि तलसम्म (Top down Approach of Planning) गर्नुपर्ने देखिन्छ। प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता, प्रयोग, वितरण, नियमनमा सर्वप्रथम राष्ट्रिय तथ्यहरू (Inventories) अद्यावधिक गरी स्थानीय तहको सक्रिय सहभागितामा स्थानीय समुदायको समेत अपनत्व हुने गरी लाभमा मात्र होइन लागतमा पनि सहभागी हुने गरी अगाडि बढ्नु पर्छ। वनको आर्थिक प्रयोगमा वैज्ञानिक वन व्यवस्थापन विधी अपनाउने, जलस्रोतको उपयोग सम्बन्धमा जल तथा उर्जा आयोगको भूमिकालाई सशक्त गरी आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय लाभ लिने, खानीजन्य प्राकृतिक स्रोतको रूपमा रहेका ढुङ्गा गिट्टी, बालुवा माटोलाई थप व्यवसायिक योजना बनाउने, हाल नदिजन्य निर्माण सामाग्री (ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा) लाई प्रयोग, बिक्री, वितरण, नियमन र सञ्चालनको स्पष्ट तहगत जिम्मेवारी किटान गर्ने दोहोरो तेहरो अधिकार क्षेत्र भएको वर्तमान अवस्थालाई स्पष्ट मापदण्ड बनाउने, साथै ठेक्का व्यवस्थापनमा हाल संसदमा विचाराधीन रहेको निर्माणजन्य सामाग्री सम्बन्धी विधेयकमा स्पष्ट व्यवस्था हुन जरुरी छ।

प्रचुर प्राकृतिक स्रोतको योजनाबद्ध प्रयोग गर्न नसक्दा विकास र वातावरण दुवैमा परेको प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्दै स्थानीय समुदायको अप्राधिकारलाई स्वीकार गरी लाभ बाँडफाँटको मापदण्ड मार्फत दिगो व्यवस्थापन सुनिश्चित हुन्छ। विश्वमै प्राकृतिक स्रोत वन, जलस्रोत, खानीमा धनी हामी

^१लेखक हरि प्रसाद शर्मा वन तथा वातावरण मन्त्रालयमा सिनिय डिभिजनल इन्जिनियर हुनुहुन्छ।

व्यवस्थापन गर्न नसक्दा सुनको कचौरा बोकेर विदेशी सहायता मागिरहेका छौं। सर्वप्रथम आधारभूत आवश्यकता पुरा गर्न वातावरणीय पक्षलाई थोरै सम्झौता गरेर ठूला आयोजना र परियोजनामा चाँहि आर्थिक उद्देश्यमा मात्र होइन वातावरण संरक्षण पनि प्रमुख मुद्दा बनाएर अगाडि बढ्दा सर्प पनि नमर्ने लहठी पनि नभाँचिने अवस्था सिर्जना भइ समृद्धिको लक्ष्य पुरा गर्न सम्भव छ। प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा अधिकारको द्वन्द अवको प्रमुख चुनौतीलाई नजर अन्दाज गर्न मिल्दैन।

सन १९९० मा नेपाल, भारत र चीनको प्रतिव्यक्ति आय लगभग समान थियो। न्यून प्राकृतिक स्रोतको न्यून उपलब्धताका बापजुल जापानले दोश्रो विश्वयुद्ध पछि बीस वर्ष भित्रै आफ्नो आर्थिक विकासमा फड्को मार्यो। हामी त प्राकृतिक स्रोतमा सम्पन्न छौं, नेतृत्वको इच्छा शक्ति भए अवश्य आर्थिक समृद्धि सम्भव छ।

समग्रमा हेर्दा दिगो विकासका लक्ष्य, विकसित मुलुकको सूचीमा स्तर उन्नती साथै दीर्घकालीन सोच वि.स. २१०० पूरा गर्न प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन तथा सञ्चालन सम्बन्धी छरीएर रहेका कानुनलाई एकीकृत गर्दै विषयगत मन्त्रालयको परामर्शमा निजी क्षेत्र समेतको सहभागिता सुचिञ्चित गर्न नेपालको संविधानको धारा २५१ मा उल्लेख भए अनुसारको काम, कर्तव्य र अधिकारको मूल मर्मलाई व्यवहार त कार्यान्वयन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका अझ सशक्त पाउँने नेतृत्वदायी भूमिका मार्फत नेपाल सरकारलाई सुझाव दिनु पर्छ। अर्को तर्फ कार्यान्वयन गर्ने निकायको इमान्दारिता र प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्दै पूँजी, प्रविधि र विधिमा सुधार गर्नु वर्तमानको प्रस्थान विन्दु हो भने आर्थिक तथा वातावरणीय समृद्धि गन्तव्य हो।

प्राकृतिक स्रोतको वर्तमान अवस्था र प्रवृत्ति

जल, जङ्गल, जमिन, खनिजहरूको समुचित प्रयोग नै विकासको प्रमुख आधार हो। देशको कुल क्षेत्रफलको रीब ६८ प्रतिशत पहाडी क्षेत्र मध्ये आर्थिक दृष्टिकोणले मध्यपहाडी तथा तल्लो पहाडी क्षेत्रबाट प्राकृतिक स्रोतको रूपमा ढुङ्गा, गिट्टी र बालुवा मात्र होइन माटोको समेत निर्माण कार्यमा आन्तरिक खपत र बाह्य निकासी गर्न सकिन्छ। अक्ल बिनको नक्कलमा हाल प्रयोग भै रहेका आयातित सामग्रीलाई क्रमश कम गर्दै स्थानीय प्राकृतिक स्रोतमा आधारित निर्माण सामग्रीलाई प्रोत्साहन गर्नु पर्छ।

(क) खानी तथा खनिज पदार्थ

सबैभन्दा बढी प्रयोग हुने निर्माण सामग्री सार्वजनिक सडक, बाँध, हवाइ मैदान, सिँचाइ साथै आवासीय घर निर्माणमा खर्च भैरहेको छ। वास्तवमा औसत वार्षिक खपत र दीर्घकालीन योजनाको लक्ष्य पुरा गर्न निर्माण गरिने मझौला तथा ठूला पूर्वाधारको लागि आवश्यक निर्माण सामग्रीको स्रोत, उपलब्धता, उत्खनन

प्रशोधन, वितरण उपभोगलाई एकीकृत रूपमा योजना बनाई अगाडि बढनुपर्छ। अर्कोतर्फ नदी किनारा सडकहरू ढलान प्रविधिबाट गर्दा दिगो र दीर्घकालीन रूपमा किफायती समेत हुने देखिन्छ। घर निर्माणमा प्रयोग हुने ईटा, सिमेन्ट ब्लक, शहरी सडकमा प्रयोग हुने पैदल यात्रु मार्गका ब्लकहरू पनि सिमेन्ट कडक्रिटका बनाउनु पर्छ। पहाडको स्लेटलाई भुईमा छान्ने, छाना छाउने कार्यमा ब्यापक प्रयोग गर्नु पर्छ। यसरी ब्यापक रूपमा आन्तरिक खपत मात्र होइन वातावरणलाई सन्तुलित राखेर चुरे र तल्लो पहाडबाट निर्माणजन्य ढुङ्गा, गिटी, बालुवा, माटोलाई व्यवसायिक योजना बनाएर निर्यात गर्नुपर्छ। वातावरणका नाममा अनावश्यक बाह्य पैरवी गर्ने कुरालाई आर्थिक पक्षसँग पनि जोडेर हेर्नु पर्छ। वातावरणीय जोखिमलाई समेत ख्याल गर्दै दिगो विकासको सिद्धान्त अनुसार निकासी गर्नुपर्छ। चुनढुङ्गा, सिमेन्ट, क्लीङ्कर उद्योगको प्रवर्द्धन गरी भारत तथा बंगलादेशमा समेत निर्यात गर्ने प्रबल सम्भावना छ। हाल सीमित व्यक्तिले मात्र प्राकृतिक स्रोतको दोहोर्न, दुरुपयोग गैर कानुनी फाइदा लिने परिस्थितिलाई कानुनी संरचनामा र व्यवस्थापकीय पक्षमा सुधार जरुरी छ।

यसैले, स्थानीय खानीबाट प्राप्त हुने निर्माण सामग्री, नदिजन्य निर्माण सामग्रीको स्रोत नक्सामा, उत्खनन प्रविधि, प्रशोधित प्रविधि, औद्योगिक प्रयोग, निर्माणमा प्रयोग वितरण उपयोग, गर्न र लगानी समेत विस्तृत कार्य योजना बनाएर अगाडि बढनुपर्छ। हाल भैरहेको परियोजनामा निर्माण सामग्रीको अभावलाई परिपूर्ति गर्दै निर्यातयोग्य सामग्रीको रूपमा दक्षिणी छिमेकी भारत र बङ्गलादेशमा ढुङ्गा, गिटी, बालुवाको निर्यात योजना बनाउनु पर्ने देखिन्छ। ठूला खानी क्षेत्रमा खानी उत्खनन पश्चात साना शहर बसाउने देखि, एकीकृत बस्ती विकास, वन, ताल, औद्योगिक क्षेत्र आदिमा प्रयोग गरी दोहोरो फाइदा लिने गरी कार्य योजना बनाउनु पर्छ। साथै औद्योगिक कच्चा पदार्थको रूपमा रहेका फलाम, सिसा, कोइला पेट्रोलियम नयाँ प्रविधि प्रयोग गरी प्रतिस्पर्धात्मक विधिबाट निजी क्षेत्रलाई दिनुपर्छ। साथै अध्ययन अनुसन्धान गरी आर्थिक स्रोतको रूपमा प्रयोग गर्ने गरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस, सुझाव र मापदण्ड बनाउनु पर्ने देखिन्छ। साथै उत्पन्न हुन सक्ने द्वन्द्व समाधानको समेत मार्गदर्शन अपरिहार्य हुन्छ।

ख) वन सम्पदा:

कुल क्षेत्रफलको करिब ४५ प्रतिशत वन रहेको देशमा वैदेशिक निर्यात मार्फत आर्थिक उपार्जन गर्न त परै जाओस् आन्तरिक मागको पनि परिपूर्ति व्यवस्थित गर्न सकिएको छैन। मलेसिया, डेनमार्क लगायतका मुलुकबाट वार्षिक लाखौं क्युबिक फिट गोलिया काठ आयात हुन्छ भई करि ४ खर्ब वाहिरिन्छ। केही अध्ययनबाट प्राप्त आँकडालाई हेर्ने हो भने हाम्रो देशमा करिब ३५ करोड क्युबिक फिट गोलिया काठ उत्पादन क्षमता भएपनि मात्र २ करोड क्युबिक फिट उत्पादन गरिरहेका छौं। उत्पादन कम हुनको कारण मध्ये मुल्य बढि तोकिनुलाई केही हदसम्म जिम्मेवार मानिएको छ।

वार्षिक उत्पादन हुन सक्ने ३५ करोड क्युबिक फिट मध्ये ३५ करोड क्युबिक फिट काठ आन्तरिक

खपत र बाँकी २५ करोड क्युविक फिठ काठ विदेश निर्यात गरी वर्षेनी लगभग ५ खर्ब आम्दानी गर्न सकिने केही सर्भेक्षणबाट देखिएको छ। अर्कोतर्फ कार्बन व्यापारमा जोडियो भने थप फाईदा हुने देखिन्छ। एकातिर हामी वातावरण संरक्षणको नाममा वनको आर्थिक प्रयोग गर्ने चुक्यौं भने अर्को तर्फ स्थानीय पूर्वाधारमा खासगरी सडक निर्माण गर्दा वन क्षेत्रको जग्गा बिना स्वीकृति प्रयोग गरी प्राकृतिक विपत्ति मात्र नभई पानीका स्रोत सुक्ने, पहिरो जाने जङ्गली जनावर र मानव द्वन्द्व बढ्दै गएका छन्। तसर्थ नियन्त्रित र निर्देशित कानुनका लागि सुधार जरुरी छ। प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित हाम्रो ग्रामीण जीवनयापन शैलीलाई वन सम्पदा प्रयोगमा स्थानीयको अप्राधिकार संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्नु पर्छ। विकास र बिनासको सन्तुलित बिन्दु पहिल्याएर अघि बढनु पर्छ। हालको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रकृत्यालाई आधारभूत पूर्वाधार निर्माणमा खुकुलो बनाउने तर ठूला आर्थिक पूर्वाधार निर्माणमा वातावरणीय पक्ष समेतलाई उत्तिकै ध्यान दिनु जरुरी छ। ठूलो पूर्वाधार निर्माण गर्दा वन क्षेत्रको जग्गा प्राप्ति र रुख कटानलाई स्थानीय तहले राष्ट्रिय हितलाई समेत विचार गरेर सहजीकरण र समन्वय गर्नु पर्ने देखिन्छ। जडीबुटी, कृषि र वन लगायतका स्रोत मार्फत थप आर्थिक उत्पादनको ढोका खुलाउँदै वैज्ञानिक वन व्यवस्थापन मार्फत एकीकृत र सन्तुलित विकासमा समुदाय, निजी क्षेत्र र सरकारको भूमिकालाई केन्द्रित गर्नु पर्ने देखिन्छ।

(ग) जलस्रोत

सेतो सुनको देश भनेर चिनिने विश्वको करिब २.२६ प्रतिशत (सतह र भूमिगत स्रोत) पानी भएको नेपालमा जलस्रोतको आर्थिक उपयोगमा भरखरै पाईला अगाडि बढाएको देखिन्छ। सतह स्रोतबाट करिब २२५ अर्ब क्युविक मिटर र भूमिगत स्रोतबाट करिब १२ अर्ब क्युविक मिटर जलस्रोतको बहु उपयोगको खाका सम्बन्धी जलस्रोत योजना २००२ र जलस्रोत रणनीति २००५ लाई परिमार्जन गर्दै अगाडि बढ्नु पर्छ। भूमिगत र सतह स्रोतको संयुक्त प्रयोगबाट अधिकतम फाईदा लिने गरी सिँचाई, जल विद्युत, खानेपानी लगायतका क्षेत्रको व्यवसायिक योजना बनाई राष्ट्रियलक्ष्य र उद्देश्य अनुरूप अगाडि बढ्नु पर्छ। भूमिगत जलस्रोत मध्ये ७५ प्रतिशत सम्म पुर्नभरण गर्न मिल्ने र पुर्नभरणको करीब ७५ प्रतिशतको हाराहारीमा सुरक्षित किसिमले प्रयोग गर्न सकिने देखिएको छ। तर बिडम्बना २२ लाख ६५ हजार हेक्टर सिँचाई योग्य जमिन मध्ये करिब १५ लाख हेक्टरमा मात्रै सिँचाई पुगेको छ। अर्को तर्फ बाह्रै महिना सिँचाई हुने क्षेत्रफल हालसम्म पनि ५० प्रतिशत भन्दा कम छ । त्यस्तै जलविद्युतको आर्थिक रूपले सम्भाव्य ४२ हजार मेघाबाट मध्ये ७ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र उत्पादन गर्न सकिएको छ। विद्युत उत्पादनमा निजी क्षेत्रको उल्लेख्य सहभागिताले विद्युतलाई निर्यात गर्ने योजना अनुरूप बङ्गलादेश तथा भारतमा प्रारम्भिक चरणको सम्झौता तथा कायान्वयन हुनु सुखद पक्ष हो। जलस्रोतमा उर्जा, सिँचाईलाई आर्थिक क्षेत्र र खानेपानीलाई सामाजिक क्षेत्रमा राखिएको हालको अवस्थामा आधारभूत स्तरको खानेपानी क्षेत्रलाई सामाजिक क्षेत्र र सो भन्दा माथिल्लो स्तरको खानेपानीलाई आर्थिक क्षेत्रको रूपमा विस्तारै अगाडि बढाउनु पर्छ। हिमालयन खानेपानीको ब्राण्डिङ्ग गरी खाडी मुलुक लगायतमा

निर्यात गर्ने सम्भावनाको अध्ययन सुरु गर्नु शुभ सङ्केतको रूपमा लिन सकिन्छ।

खासगरी जलस्रोतको तहगत क्षेत्राधिकार, उपयोग, अध्ययन—अनुसन्धान, द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्दै सह—लगानी मोडलमा अगाडि बढ्नु पर्ने देखिन्छ। जलवायुको असरका कारण सुख्खायाममा पानीको अभाव पुरा गर्न भूमिगत जलस्रोतको अनियन्त्रित दोहन रोक्ने, अन्तर जलाधार पानी आपूर्ति गर्ने, राजनीतिक सीमा जोडिएका खोला नदीको साझा व्यवस्थापन गर्ने, उपयोगमा देखिएका समस्या नियमन गर्ने, नदी तथा खोला किनारमा बस्ती विकास निरुत्साहित गर्ने, नदि तथा खोलाको अधिकार क्षेत्र तोक्ने, शहरी क्षेत्रमा भएका पानीका स्रोतहरूको गुणस्तर कायम गर्ने लगायतका मापदण्ड बनाउनु पर्दछ। यसरी जलस्रोतको अध्ययन, अनुसन्धान र परामर्शकारी भूमिका रहेको जल तथा उर्जा आयोगको सचिवालयको भूमिकालाई अझ प्रभावकारी बनाउनु जरुरी छ। कालीगण्डकी—तिनाउ डाईभर्सन आयोजना लगायतको हाल देखिएको द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तह(समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को मर्म अनुसार नेपाल सरकार, क्षेत्रगत मन्त्रालय, विषयगत समन्वय समिति, अन्तर प्रदेश परिषद, प्रदेश समन्वय परिषद तथा जिल्ला समन्वय समितिको पहलमा सम्पूर्ण सरोकारवाला र विज्ञ सहितको राय परामर्शको आधारमा योजना बनाई जानुपर्ने देखिन्छ। यसका लागि प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले संस्थागत र कानूनी व्यवस्थाको अन्तर आबद्धता हुने गरी नेपाल सरकारलाई सुझाव दिनु पर्ने देखिन्छ। प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र दिगो व्यवस्थापन सम्बन्धमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसलाई प्रमुख आधार बनाइ नेपाल सरकारले कार्यन्वयन गर्नु पर्ने देखिन्छ।

प्राकृतिक स्रोत परिचालन र वातावरण संरक्षण:

विकास र वातावरणको सन्तुलित सिद्धान्तका आधारमा प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन र सञ्चालन तथा नियमन हुन जरुरी छ। प्राकृतिक स्रोतको उत्खनन, प्रशोधन, वितरण, प्रयोग मात्र होइन पुनः प्रयोगमा समेत ध्यान केन्द्रित गर्न योजनाबद्ध विकास पहिलो प्रस्थान विन्दु हो। सबै पूर्वाधारको पनि पहिलो पूर्वाधार भनेर चिनिने सडक पूर्वाधारको बजेट र सङ्ख्या दुवैमा बढोत्तरी हुँदै गएपनि वातावरण पक्षको गुणात्मक कार्यन्वयनमा भने प्रगति त्यति सन्तोषजनक छैन। खासगरी ग्रामीण सडक निर्माण र अन्य सडकका निर्माण गर्दा प्रयोग गरिने निर्माण सामग्री खानीजन्य नदीजन्य दुवैमा बिना योजना उत्खनन, प्रशोधन, भण्डारण वितरण हुँदा वातावरणीय पक्ष कमजोर भई विकासबाट हुने फाइदा भन्दा विकासबाट हुने बिनासको मात्रा दिन प्रतिदिन बढ्दैछ। जलवायुको जोखिम यसमा थप हुँदा विकराल स्थिति सिर्जना हुँदै गैरहेको छ।

सडक निर्माणका लागी प्रयोग गरिने निर्माण सामग्रीको लागी प्रयोग भैरहेको खानी वा नदी,खोलामा वातावरणीय अध्ययन नभएका र भएकामा पनि कार्यन्वयन पक्ष निकै फितलो हुँदा जङ्गल बिनास, पानीका स्रोत सुक्ने, पहिरो, बाढी, प्रदुषण जस्ता विपतका घटना बढि रहेका छन्। अर्को तर्फ सडक खन्दा निक्लेको ढुङ्गा माटोलाई उचीत व्यवस्थापन नगर्दा कृषियोग्य जमिन र पानीका स्रोत समेत प्रदूषित

भैरहेको छ। नेपालमा हाल करिब २ लाख जति पहिरोहरू भएको आँकलन भएको छ। धेरै पहिरोको कारण ग्रामीण सडकमा हेभी इक्युपमेन्टको प्रयोग, बिना डिजाइनका सडकलाई मुख्य दोषी मानिन्छ। पहाडी जीवनयापनमा पहिरो मुख्य बाधकका रूपमा देखिएको छ। अर्कोतर्फ हिमालयन आर्कको २४०० कि.मि. मध्ये नेपालमा ८००कि.मि. पर्छ जुन भुकम्पीय हिसावले बढि खतरा मानिन्छ। भुकम्प पश्चात हुने पहिरो खास गरी समुन्द्र सतहदेखि २०००-२५०० मि. उचाईमा बढि खतरा छ। यसैले प्राकृतिक स्रोत उपयोग गर्दा वन क्षेत्र, सडक डिजाइन, निर्माण र सञ्चालनमा समेत वातावरणीय पक्षलाई ध्यान दिएर मात्र गर्नुपर्ने देखिन्छ। साथै खानी उत्खनन गर्दा भौगोलिक र भुगोलको समेत संवेदनशीलतालाई मध्यनजर दिएर योजना बनाउनु पर्ने देखिन्छ।

खानीजन्य वा नदीजन्य पदार्थ उत्खनन, प्रशोधन, सडक लगायतका पूर्वाधार निर्माणमा हेभी इक्युपमेन्ट प्रयोगले अर्को डरलाग्दो अवस्था सिर्जना गरेको छ। नेपाल हेभी इक्युपमेन्ट व्यवसायीको अनुसार करिब ३६ हजार हेभी इक्युपमेन्ट मध्ये करिब १७ हजार मात्र प्रयोगमा छन्। अर्कोतर्फ उमेर नपुगेका र बिना लाईसेन्सका चालकले झनै ठूलो समस्या सिर्जना गरेको देखिन्छ। चालकहरूको सङ्ख्या करिब ११ हजार मात्र छ। यसैगरी विगतका वर्षमा हेभी इक्युपमेन्टमा ५ प्रतिशत भन्सारबाट घटाएर हालका वर्षमा १ प्रतिशत मा सार्दा झनै हेभी इक्युपमेन्टको आयात बढेको र वातावरण बिनाशमा नकारात्मक असर पुगेको देखिएको छ। यसरी सडक मात्र होइन सहर उन्मुख क्षेत्रमा अनियन्त्रित र अव्यवस्थित घडेरी विकासले गर्दा प्राकृतिक स्रोतमा सङ्ख्यात्मक र गुणात्मक हास ल्याएको छ। छिटो विकास भन्दा दिगो विकासमा जोड दिन जरुरी छ।

स्थानीय तहको अनुगमनकारी भूमिका कमजोर हुँदा समस्या झन विकराल छ। प्राकृतिक स्रोतको अप्राकृतिक प्रयोग बढ्नुमा सामाजिक, राजनैतिक र आर्थिक कारणहरू उत्तिकै जिम्मेवार छन्। प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले हाल देखिएका नकारात्मक प्रवृत्ति जस्तै चुरे क्षेत्र दोहन, तराइका खोला/नदिबाट बिना अनुमति उत्खनन तथा निकासीलाई निरुत्साहित गर्न दण्ड जरिवानाको हालको व्यवस्थालाई समय सापेक्ष बढाउनु पर्ने देखिन्छ। निर्माण सामग्री र वन क्षेत्रको पूर्वाधार निर्माणमा प्रयोग गर्दा प्राप्त हुने वनजन्य सम्पत्तिको घाटगद्दी गरी प्रतिस्पर्धाबाट व्यवस्थापन वा विक्रि वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था हुन जरुरी छ। एउटै गाउँमा समानान्तर सडक र एक भन्दा बढि ठाँउबाट सडक निर्माण बन्द गर्नुपर्छ। सडक र ठूला खानी सञ्चालन गर्दा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन बनाएर मात्र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। निर्माण सामग्रीको उपलब्धतालाई समेत विचार गरी पूर्वाधार परियोजनाको प्राथमिकता र लागतलाई राष्ट्रिययोजना आयोग मार्फत मापदण्ड बनाउन सिफारिस गर्नुपर्ने देखिन्छ। भारतमा जस्तो बाह्र महिना सवारी सडक चल्ने सडकदेखि ५०० मि. सम्मको बस्तीलाई सडकसँग जोडिएको मात्रै ग्रामीण सडक मापदण्ड हामीले पनि बनाएर अगाडि बढ्न ढिला भैसक्यो।

शहरी क्षेत्रमा प्राकृतिक स्रोतमा आधारित निर्माण सामग्रीहरूको चापलाई व्यवस्थापन गर्न सम्भव

भएसम्म नजिकमा निर्माण सामाग्री (खानी जन्य तथा नदी जन्य) को निजी क्षेत्रबाट औद्योगिक लगानी गर्नेगरी व्यवसायिक योजना बनाई अगाडि बढ्नुपर्छ। खानीबाट उत्खनन पश्चात् प्राप्त जग्गालाई बस्ती विकास, पार्क र सहर लगायतका पूर्वाधार विकास गरी दोहोरो फाइदा लिन सकिन्छ। शहरका नदि तथा खोला अधिकार क्षेत्र (Right of way) वृद्धि गरी नदिजन्य निर्माण सामाग्रीको नियन्त्रणमा कानुनी व्यवस्थामा सुधार हुन जरुरी छ। हरित शहरको अवधारणमा हरित सडक, हरित पार्कहरू योजनाबद्ध रूपमा अगाडि बढे आर्थिक एवं वातावरणीय दुवै फाइदा हुने गरी काम गर्न सकिन्छ। शहरी क्षेत्र र उद्योग रहेको क्षेत्रमा पानीका स्रोतमा पर्न गएको प्रदुषणको चापलाई हालको कानूनमा भएको दण्ड सजायको वृद्धि साथै नयाँ प्रविधिको समेत अवलम्बन गर्नु पर्ने देखिन्छ। प्रकृतिमा आधारित संरक्षण विधी (Nature based Solution) बाट एकीकृत र बहुउपयोगी योजना मार्फत जल, जङ्गल र खनिजको व्यवस्था हुन सके अन्तर आवद्धताका आधारमा सन्तुलित विकास सम्भव छ।

प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

संवैधानिक प्रावधान, आयोग ऐनको मूल व्यवस्थाको जगमा आयोगले आफूलाई थप व्यवसायिक र परामर्शकारी भूमिका वृद्धि गर्न क्षेत्रगत तथा विषयगत विज्ञ समूह गठन गर्ने, अन्तराष्ट्रिय सफल प्रयोग र प्रावधानलाई अँगाल्ने, निजी क्षेत्र, विश्वविद्यालय, खोज तथा अनुसन्धान गर्ने संस्था लगायतको सहकार्यमा तथ्य र सूचनाको आधारमा रही प्राकृतिक स्रोतको माग र आपूर्तिको कार्यान्वयन योजनामा अपनाउनु पर्ने विधि, प्रविधि लगानीको सिफारिस गर्नु पर्ने देखिन्छ। हालको अधिकारमुखी प्रवृत्तिबाट माथि उठेर कर्तव्य समेत पालना गर्ने गरी लाभमा मात्र होइन लागतमा समेत सहभागिताको लागि सुनिश्चित गर्ने गरी तहगत सरकारको भूमिका र जिम्मेवारी मापदण्ड बनाउनु जरुरी छ। प्राकृतिक स्रोतको परिमाण, अवस्थिति, उत्खनन, प्रशोधन, भण्डारण, वितरण तथ्याङ्क अध्यावधिक गर्नु पहिलो प्रस्थान बिन्दु हो। तथ्य र प्रमाणका आधारमा योजना बनाई क्षेत्रगत नीति, रणनीति, कार्ययोजना, कार्यनीति र कृयाकलापसँग अन्तरआवद्धता गर्दै आन्तरिक आवश्यकताको परिपूर्ति साथै सम्भावित निकासी योजना समेत बनाउनु पर्ने देखिन्छ।

आयोगले सम्बन्धित मन्त्रालय, विभागको सहयोगमा प्राकृतिक स्रोतलाई निजी क्षेत्रलाई उद्योग सरह मान्यता दिई व्यवसायिक योजना कार्यान्वयनको सुझाव दिनुपर्ने देखिन्छ। अर्कोतर्फ विकास र वातावरण संरक्षण सम्बन्धी हाल देखिएका कानुनी अड्कन, अदालती नजिरको कार्यान्वयन र अन्तराष्ट्रिय असल अभ्यासलाई समेत आधार मानी राजस्व रोयल्टी बाँडफाँटका मापदण्ड बनाइनु पर्छ। प्राकृतिक स्रोतलाई औद्योगिक प्रयोजन गर्दा त्यसबाट उठ्ने करलाई वातावरण कोषमा जम्मा गरी वातावरण संरक्षण कार्य योजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने गरी नेपाल सरकारलाई मापदण्ड सिफारिस गर्नुपर्ने देखिन्छ। आयोगले हाल उपभोग भैरहेका प्राकृतिक स्रोतहरूको नक्साङ्कन, उपयोग र प्रवृत्तिलाई मात्र होइन भविष्यमा व्यवसायिक योजना मार्फत जान सकिने गरी नयाँ सम्भाव्य स्रोतको खोजी, प्रविधिको प्रयोग,

लगानी मोडल, वातावरण संरक्षणको कार्य योजना, रणनीतिक वातावरणीय परीक्षण सम्बन्धी मापदण्ड तथा कार्य योजना बनाई अगाडि बढ्नुपर्छ। वन सम्पदा तथा जलस्रोतलाई कार्बन व्यापारसँग जोडी थप फाईदा लिन सकिने हुँदा सो सम्बन्धी नेपाल सरकारलाई सिफारिस समेत गर्नु पर्ने देखिन्छ।

प्राकृतिक स्रोतको लाभ बाँडफाँटको लागि ठोस सुझाव

१. राजस्व बाँडफाँट सूचकको निर्धारण का लागि तथ्याङ्कको अध्यावधिक र निरन्तरताको स्थायी संयन्त्र सम्बन्धी व्यवस्थाको सिफारिस गर्ने।
२. सूचना प्रविधिमा आधारित तथ्याङ्कीय प्रणाली वार्षिक सर्वेक्षण, प्रतिवेदन, कर, राजस्व, रोयल्टीमा समेत देखिने गरी एकीकृत सुचना संकलनको संस्थागत व्यवस्थाको खाका।
३. लाभ बाँडफाँट मध्ये राजस्व बाँडफाँटका आधारहरू तय गर्दा हाल मानव सुचकांक, जनसङ्ख्या जनसाङ्ख्यिक विवरण, क्षेत्रफल, वस्तु तथा सेवाको तुलनात्मक मुल्य सुचकांक, सूचना तथा प्रविधिमा पहुँच सामाजिक आर्थिक असमानता, सडकलाई बढि भार दिइएको तर निजी क्षेत्र मार्फत औद्योगिक र व्यवसायिक प्रयोजनको सम्भावनालाई सहयोग पुग्ने गरी तहगत बाँडफाँटको कुनै आधार देखिँदैन। निर्वाहमुखी प्रयोगमा मात्र सिमित भई प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुन सक्ने थप राजस्वको सम्भावनामा निजी क्षेत्रको वा तहगत सरकारको लगानी तत्परताको समेत कार्य सम्पादनका आधारमा थप राजस्व बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था हुन जरुरी छ।
४. वातावरणीय मूल्याङ्कन प्रतिवेदनको कार्यान्वयनलाई समेत कार्य सम्पादनमा आधारित थप प्रोत्साहन रकम बाँडफाँट हुने गरी नयाँ सुचकको भार निर्धारण गर्नु पर्ने देखिन्छ।
५. बढ्दो वातावरण बिनास, विपद्का कारण बढिरहेको बसाई सराईलाई रोक्न समेत राजस्व बाँडफाँटमा न्युन विकास सुचकलाई बढि भार दिन जरुरी छ। यस कारण स्थानीय तह मात्र होइन प्राकृतिक स्रोतको प्रयोगबाट जोखिमको प्रभावित क्षेत्रको समुदायको विकासमा समेत थप मद्दत पुग्छ।
६. खानी तथा खनिजको हकमा अनुमति भित्रको प्रभावित क्षेत्रको जनसङ्ख्याको भारलाई हालको दृग् प्रतिशत बाट बढाउने र भौगोलिक अवस्थालाई ५० प्रतिशतबाट घटाउन आयोगले थप अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ।
७. रोयल्टी बाँडफाँट सम्बन्धी व्यवस्था प्रत्येक ५ वर्षमा पुनरावलोकन गर्ने हालको व्यवस्थालाई स्वचालीत बनाउन तथ्याङ्कीय प्रविधिलाई सुचना प्रविधिमैत्री संरचनाको सिफारिस हुन जरुरी छ।
८. रोयल्टी बाँडफाँटको हालको तहगत बाँडफाँट नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहमा हालको ५०:२५:२५ प्रतिशतलाई केन्द्रीय सरकारको भागमा केही कमी गर्ने तथा स्थानीय तहको प्रतिशतलाई वृद्धि गर्न विगत छ वर्षको अवस्थालाई आधार बनाई पुनरावलोकन गर्नु पर्ने देखिन्छ।

९. राष्ट्रिय तहमा जम्मा हुने कुल रोयल्टीको २० प्रतिशत कट्टा गरी प्राकृतिक स्रोत र वातावरण संरक्षण कोष बनाई कार्य सम्पादन उच्च भएका तहलाई थप रोयल्टी दिई प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण सिर्जना गर्न मापदण्ड बनाइदिनुपर्छ।
१०. प्राकृतिक स्रोतको कमीरहेका प्रदेश वा स्थानीय तहले साझेदारीमा लगानी गरे समानुपातिक रूपमा रोयल्टी बाँडफाँट रकम न्यूनतम रकममा थप रकम पाउन सक्ने गरी व्यवस्था हुन जरुरी छ।
११. रोयल्टीको बाँडफाँट गर्दा हाल सबै रोयल्टीका स्रोतमा ५०:२५:२५ को तहगत बाँडफाँट भन्दा वस्तुगत मापदण्ड बनाई मिल्दाजुल्दा स्रोतलाई एकीकृत गरी फरक फरक मापदण्ड बनाउनु पर्छ।
१२. रोयल्टीबाट प्राप्त रकमको सम्बन्धित तहले न्यूनतम ५० प्रतिशत प्रभावित क्षेत्रमा र ५० प्रतिशत अन्य प्रयोजनमा प्रयोग गर्ने गरी आधार तय गर्नु पर्ने देखिन्छ।
१३. वनक्षेत्रको रोयल्टीको हकमा हाल संरक्षित क्षेत्र अन्तर्गत रहेका तर मध्यवर्ती क्षेत्र घोषणा नभएकाको हकमा मध्ये तत्काल मध्यवर्ती घोषणा गरी अन्य मध्यवर्ती क्षेत्र सरहको आधार लिई लाभ बाँडफाँट गर्नुपर्ने देखिन्छ। वनमा आश्रित जनसङ्ख्याको हालको भार १० प्रतिशत २० बाट प्रतिशत बनाउँदा सामाजिक—आर्थिक र वातावरणीय दिगोपना बढ्ने देखिन्छ।
१४. निजी क्षेत्रबाट प्रवर्द्धन/संरक्षण गरिएका प्राकृतिक स्रोतको सेवा, उपयोगबाट प्राप्त हुने राजस्व/रोयल्टी बाँडफाँट गर्दा भविष्यमा थप लगानी आकर्षित हुने गरी कार्य सम्पादन मा आधारित थप सहूलियत, छुटको व्यवस्था गर्न जरुरी हुने देखिन्छ।

निष्कर्ष

प्राकृतिक स्रोतमा आधारित विकास पद्धति (Nature based Solution) को लागि आर्थिक स्रोत त चाहिन्छ नै त्यो भन्दा पहिले दीर्घकालीन सोच र चेतना हुनु जरुरी छ। प्रकृतिमैत्री मानवीय कृयाकलापको बढावा दिनेगरी समग्र सरोकारवालाहरूले आ—आफ्नो तर्फबाट भूमिका खेल्न अपरिहार्य हुन्छ। सबैभन्दा ठूलो भूमिका चाँहि राजनीतिक नेतृत्वमा हुन जरुरी छ। संविधानको धारा २५६ को मर्म सहकार्य, समन्वय र सह-अस्तित्वलाई स्वीकार गर्दै तिनै तहका सरकारले पहल कदमी लिनु पर्दछ। प्रकृतिमैत्री विकास गर्न प्राकृतिक स्रोतमा आधारित रहेर सामाजिक, आर्थिक मात्र होइन वातावरण पक्षको पनि उत्तिकै महत्व दिएर अगाडि बढौं। आन्तरिक प्राकृतिक स्रोतको दिगो र भरपर्दो आर्थिक विकासको समेत सुनिश्चित गर्दछ। अर्कोतर्फ संविधानको धारा २५१ बमोजिम प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकारको कार्यान्वयनमा व्यवसायिक योजना बनाई क्षेत्रगत तथा विषयमा (Sectoral Think Tank) गठन गरी वर्तमानका प्रवृत्तिको सकारात्मक पक्ष, नकारात्मक पक्ष, अवसर र चुनौती समेतको विश्लेषण गर्दै आफ्नो कार्य अगाडि बढाउनु पर्छ।

हालको जलस्रोत ऐन, वन ऐन र निर्माणजन्य सामग्री नियम तथा व्यवस्थापन गर्न पर्नेको विधेयक

क्षेत्रगत नीति, रणनीति, कार्ययोजना र कार्यक्रम लगायतका कानूनसँग तादम्यता मिलाउने, अदालतबाट प्राकृतिक स्रोत प्रयोग सम्बन्धी वि.सं. २०६७ सालमा भएको फैसला, अख्तियार लगायतका संवैधानिक निकायका सुझाव, वि.सं. २०६६ सालमा सांसदको प्राकृतिक स्रोत साधन समितिको अध्ययन प्रतिवेदन, २०६९ मा सर्वोच्च अदालतबाट अर्घाखाँची र कपिलवस्तुको रोडा, ढुङ्गा र बालुवा विदेश निकासी बन्द गर्ने आदेश, काली गण्डकी - तिनाउ बहुउद्देश्य आयोजनाले सिर्जना गरेको द्वण्ड, चुरे संरक्षण सम्बन्धी अधिकारकर्मीहरूको माग आदि पक्षहरूको समेत मुल्याङ्कन र विश्लेषण गरी आगामी कार्ययोजना तय गरौं। संविधानको धारा २५१ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार मध्ये “प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपाल सरकारलाई सिफारिस गर्नेछ” भन्ने बुँदाको कार्यान्वयनका लागि आयोगले एक विज्ञ कार्यदल गठन गरी अगाडि बढ्नु पर्ने देखिन्छ।

सफल प्रशिक्षक बिना राम्रा खेलाडी उत्पादन हुने सक्दैनन् भनेझै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको नेतृत्वमा “समृद्धिको आधार: प्राकृतिक स्रोतमा आधारित वातावरणमैत्री पूर्वाधार” को नारा साकार बनाऔं। नेपाल प्रकृतिको सुन्दर घर हो, मजबुत जग बिनाको सुन्दर घरको कुनै उपयोगिता नै हुँदैन। त्यसैले सबैको सहकार्य साथै अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतका आधारमा अगाडि बढौं। नीति, योजना, कार्यक्रम र क्रियाकलाप सहितको कार्य वातावरण सिर्जना गरौं। व्यक्तिमा भएको क्षमतालाई संस्थामा लगाऔं। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगसँग जनताको बढी अपेक्षा छ। त्यसैले सीमित जोखिम लिएर आयोगले आम राष्ट्र हितका लागि कदम चाल्नेपर्छ।

सन्दर्भग्रन्थ सूची

- नेपालको संविधान, २०७२
- जलस्रोत रणनीति, २००२
- जलस्रोत नीति, २०७७
- जलस्रोत योजना, २००५
- वातावरण नीति, २०७६
- जलवायु नीति, २०७६
- वातावरण ऐन, २०७६, नियमावली, २०७७
- नेपालको वन तथा वातावरण क्षेत्र सुधारको रणनीतिक कार्य योजना, २०७८,
- राष्ट्रिय खनिज नीति, २०७४
- नेपाल सरकारको वार्षिक प्रतिवेदनहरू,
- पत्र पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचना,

- १६पञ्चवर्षीय योजना,
- बजेट वक्तव्य, २०८१
- प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४,
- प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग बार्षिक प्रतिवेदन,
- खानी तथा खनिज ऐन, २०४२ नियमावली, २०४६
- प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन,
- अदालत तथा सम्बैधानिक निकायको फैसला तथा सुझाव।

जलस्रोतको सङ्घीय व्यवस्थापन र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका - निरञ्जन श्रेष्ठ^१

सारांश

नेपालमा जलस्रोतको वितरण तथा उपयोगको सवाल देशव्यापी रूपमा विस्तारित र बहुआयामिक छ। जलस्रोतसँग सम्बन्धित आयोजनाहरू सङ्घीय देखि स्थानीय तहसम्मका हुनसक्छन्। जलस्रोतको उपयोग गरिँदा त्यसबाट हुने लाभको, जलस्रोतको संरक्षण र सम्बर्द्धन देश सङ्घीय संरचनामा गएसँगै जलस्रोत व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित आयोजनाहरूमा तीन तहका सरकारहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तहकाबीच थप समन्वय र सहकार्यको खाँचो बढ्दै गएको छ। नेपालको संविधानमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नु पर्ने उल्लेख छ।

त्यस्तै, सङ्घ-प्रदेश, प्रदेश-प्रदेश वा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच प्राकृतिक स्रोत साधन उपयोगलाई लिएर विवाद वा द्वन्द्व सिर्जना भए प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगमार्फत विवाद निरूपण गर्ने व्यवस्था छ। सङ्घीय संरचनामा अहम् महत्व राख्ने जलस्रोतको संरक्षण र उपयोग, जल उपयोग सम्बन्धी अधिकारको सवाल, आयोजनाबाट सिर्जित लाभको बाँडफाँट तथा साझेदारी र अन्य संयोजित प्रभाव लगायतका बारेमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आवश्यक नीतिगत सुझावहरू दिन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका आगामी दिनहरूमा अझ फराकिलो र प्रभावकारी भएर जानु पर्ने देखिन्छ।

विषय प्रवेश

राष्ट्रिय गौरवको आयोजना "भेरी-बबई डाइभर्सन बहुउद्देश्यीय योजना" का विभिन्न संरचनाहरू हाल निर्माणाधीन अवस्थामा छन्। यस आयोजनाको डाइभर्सन बाँध र आयोजनाले उपयोग गर्ने पानीको जलाधार क्षेत्र कर्णाली प्रदेशमा पर्छ भने यसबाट उपलब्ध हुने सिँचाई सुविधाबाट लुम्बिनी प्रदेश लाभान्वित हुनेछ। त्यसैगरी आयोजनाबाट निकालिने जलविद्युत आयोजनाको बाँध र विद्युतगृह कर्णाली प्रदेशमा रहनेछ। यस आयोजनाबाट कर्णाली प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेशकाबिचमा आयोजनाबाट प्राप्त लाभ कसरी बाँडफाँट गर्ने भन्ने विषय सम्बन्धित प्रदेशका लागि चासोको विषय बनेको छ। यसैगरी, कालीगण्डकी तिनाउ जल पथान्तरण योजना अध्ययन र कार्यान्वयनका विषयमा गण्डकी प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेशको ठूलो चासो रहि आएको छ। हाल निर्माणाधीन सुनकोशी-मरिन डाइभर्सन आयोजनालाई यस्तै प्रकृतिको आयोजनाको रूपमा लिन सकिन्छ। उत्तरगंगा जलाशययुक्त जलविद्युत आयोजनाको पानी निकास कता पठाउने भन्ने बारेमा गण्डकी र लुम्बिनी र कर्णाली गरी तीन प्रदेशको स्वार्थ गाँसिएको कुरा चर्चामा आएको थियो। आयोजना अध्ययन, कार्यान्वयन र लाभ बाँडफाँटका सिलसिलामा, अन्तर-प्रादेशिक वा अन्तरतहगत समन्वयको आवश्यकता पर्ने यस किसिमका जलस्रोत व्यवस्थापनका थुप्रै आयोजनाहरू

^१ लेखक निरञ्जन श्रेष्ठ वातावरणीय इन्जिनियरिङमा विगत दुई दशकदेखि वातावरणीय अध्ययन, अध्यापन र अनुसन्धानका क्षेत्रमा संलग्न छन्।

भविष्यमा आउन सक्छन्।

जलस्रोत सम्बन्धित आयोजनाहरू सम्पन्न भईसकेपछि प्रत्यक्ष प्रभावित वा सरोकारवाला स्थानीय तहहरूले के कति लाभ कसरी पाउने भन्ने कुरा उठ्न थालेको छ। यस्ता आयोजनाको स्वामित्व तथा लाभका विषयमा स्थानीय तह, प्रदेश सरकार तथा सङ्घ-प्रदेश सरकारबीच द्वन्द्वका सङ्केत देखापरेका छन्। नेपालमा सङ्घीयताको कार्यान्वयनसँगै आगामी दिनहरूमा जलस्रोत व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित सवालहरू निकै पेचिलो भएर जाने देखिन्छ। त्यसलाई सम्बोधन गर्न जलस्रोत व्यवस्थापनको हाम्रो विगतको पृष्ठभूमि र विद्यमान नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्थाको आलोकमा रहेर अन्तराष्ट्रिय अभ्यासबाट समेत सिक्दै समाधानका उपायहरू खोज्दै जानुपर्ने हुन्छ।

जलस्रोत उपयोगको अवस्था

नेपालमा ६,००० भन्दा बढी नदीनालाहरू छन्, जसले यहाँको विविधतापूर्ण धरातलमा आ-आफ्नै किसिमका नदी प्रणाली र सञ्जाल बनाएको छ। नेपालका प्रमुख नदी प्रणालीहरूमा सप्तकोशी, नारायणी (गण्डकी), कर्णाली र महाकाली नदी पर्दछन् भने यी नदी प्रणालीहरू हिमालय पर्वत श्रृङ्खलाबाट उत्पत्ति भई पहाड र गहिरा उपत्यकाहरू हुँदै तराईको मैदानतिर लागेका छन्। महाभारत श्रृङ्खलाबाट उत्पन्न हुने अन्य मध्यम तहका नदीहरूमा मेची, कन्काई, कमला, बागमती, पश्चिम राप्ती र बबई पर्दछन्, त्यस्तै कतिपय नदीहरू चुरे श्रृङ्खलाबाट उत्पन्न भई तराईतिर लाग्दछन्, यी नदीहरूमा सुखखायाममा पानीको मात्रा नगण्य हुन्छ भने वर्षातको बेला बाढी (Flash Flood) को विपद् निम्त्याउँछन्।

जल-भौगर्भिक नक्शाकनका आधारमा नेपालको तराई क्षेत्रमा भूमिगत जलस्रोतका लागि अथाह सम्भावना छ। तराईमा भएको एलुभियल र कोलुभियल माटोको बाक्लो तहहरूमा भूमिगत पानी प्रचुर रूपमा भण्डारण भएर रहेको छ। भावर क्षेत्रबाट हुने पानीको अत्यधिक अवशोषण नै भूमिगत पानीको पुनर्भरणको प्रमुख स्रोत हो। नेपालको तराई क्षेत्रमा कम तथा बढी गहिराईका ट्युबवेलहरू मार्फत् भूमिगत पानी विभिन्न प्रयोजनका लागि प्रयोग गर्न सकिने अथाह सम्भावना रहेको छ।

नेपालमा वार्षिक २२५ अर्ब घन मि. पानी उपलब्ध हुने देखिए तापनि यसको सानो अंश मात्र (अनुमानित १५ अर्ब घन मि.) पानी मात्र आर्थिक तथा सामाजिक प्रयोजनका लागि उपयोग भएको देखिन्छ। पुनर्भरणयोग्य भूमिगत जल ५.८ र ११.५ अर्ब घन मिटरको बीचमा रहेको अनुमान गरिएको छ। उपलब्ध जलस्रोतमध्ये सिँचाइमा २८.८ अर्ब घन मिटर, उद्योगमा ०.५ अर्ब घन मिटर र सेवा क्षेत्रमा ०.०१ अर्ब घन मिटर पानी उपयोग भइरहेको अनुमान छ। हाल नेपालको जल उपयोग दक्षता ०.६ अमेरिकन डलर प्रति घन मिटर रहेको छ (स्रोत: ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ क्षेत्रको वर्तमान अवस्था र भावी मार्गचित्र (क्षेत्रपत्र), २०७५)। यस हिसाबले आर्थिक तथा सामाजिक रूपमा पानीको उपयोग भने न्यून छ। नेपालले अहिलेसम्म प्रायः मझौला तथा साना स्तरका नदीहरूको पानी खानेपानी, सिँचाइ र जलविद्युतमा उपयोग गरेको देखिन्छ। नेपालका नदीहरूमा पानीको बहाव क्षमतामा मौसम अनुसार ठूलो उतारचढाव देखिन्छ। भविष्यमा वर्षात मौसमको पानी जलाशयमा सङ्कलन गरेर

सुखखायाममा प्रयोग गरिने प्रकृतिका आयोजनाहरू थपिन सक्ने देखिन्छ।

नेपालमा जलस्रोतको उपयोगमा खानेपानीलाई पहिलो प्राथमिकतामा राखिएको छ। साना ग्रामीण बस्तीहरूमा स-साना पानीका मूल, खोल्सा तथा ठूला शहरमा नजिकका खोलहरूको पानीलाई उपयोग गरिएको छ भने तराई/भित्री मधेशमा भूमिगत पानीको अत्यधिक मात्रामा खानेपानीको रूपमा उपयोग गरिन्छ। त्यसैगरी, तराईका विभिन्न क्षेत्रमा केही ठूला सिँचाई आयोजनाहरू सञ्चालनमा छन् भने पहाडी क्षेत्रका टार, बेसी, फाँटहरूमा साना तथा किसानद्वारा निर्मित र व्यवस्थित सिँचाई आयोजनाहरू सञ्चालनमा रहेका छन्। तराई/मधेशमा भूमिगत पानी पनि सिँचाईका लागि उपयोग भएको छ।

जलस्रोतको अर्को उपयोग भनेको नवीकरणीय ऊर्जा, जलविद्युत उत्पादन रहेको छ। देश सङ्घीय संरचनामा गएसँगै १ मेगावाट भन्दा साना जलविद्युत आयोजनाहरूको सर्वेक्षण तथा उत्पादन अनुमति पत्र जारी गर्ने अधिकार स्थानीय तहलाई दिइएको छ। राष्ट्रिय विद्युत प्रसारण लाइन नपुगेका स्थानहरूमा पनि थुप्रै लघु तथा साना जलविद्युत आयोजनाहरूको निर्माण तथा सञ्चालन भएका छन् र त्यसले समुदाय र स्थानीय स्तरमा विद्युतको आपूर्ति गरेको छ।

नेपालका पछिल्ला आवधिक योजनाहरूमा ऊर्जा क्षेत्रमा जलस्रोतको उपयोगले उच्च प्राथमिकता पाउँदै आएको छ। हाल सरकारी र निजी क्षेत्रबाट थुप्रै ठूला साना जलविद्युत आयोजनाहरू निर्माण चरणमा रहेकोले निकट भविष्यमा नै देशको जलविद्युत उत्पादन क्षमतामा भारी वृद्धि हुने देखिन्छ। देशभरि ग्रामीण विद्युतीकरण विस्तार हुँदै जाँदा, औद्योगिकीकरण र शहरीकरण बढ्दै जाँदा विद्युत मागमा उल्लेखनीय वृद्धि हुँदै जाने देखिन्छ। वर्षेभरि सन्तुलित रूपमा विद्युत आपूर्ति गर्न जलाशययुक्त आयोजनाहरूको आवश्यकता पनि बढ्दै गएको छ। यसै गरि नेपालमा नदीहरूको धार्मिक, सांस्कृतिक र मनोरञ्जनात्मक प्रयोजनका लागि हुने उपयोग पनि महत्वपूर्ण छ। नेपालको भोटेकोशी, त्रिशुली जस्ता कतिपय नदीहरू न्याफिटडका लागि प्रसिद्ध छन्। औद्योगिक प्रयोजनका लागि जलस्रोत उपयोग गरिने सम्भावना पनि बढ्दै गएको देखिन्छ। नेपालका नदी तथा तालतलैयाहरूमा जल यातायात (Water Transport), जलक्रिडा (water sports) तथा जलचरपालन (Aquaculture) को सम्भाव्यताका बारेमा भने अझै पर्याप्त अध्ययन भएको छैन।

जलस्रोत उपयोगका योजनाहरू

नेपालमा वि.सं २०१३ सालदेखि नै योजनाबद्ध विकासको प्रयास शुरु भएको हो। यसै सिलसिलामा प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग र परिचालन गर्ने सन्दर्भमा वनक्षेत्रको गुरुयोजना, सिँचाई गुरुयोजना, नदीप्रणाली गुरुयोजना, पर्यटन गुरुयोजना, जलस्रोत रणनीति तथा राष्ट्रिय जल योजना र अन्य क्षेत्रगत योजनाहरू पनि बनेका छन्। देश सङ्घीय संरचनामा गएसँगै प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र परिचालनमा प्रादेशिक र स्थानीय तहमा उठ्न सक्ने आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय सवाल/मुद्दाहरूका बारेमा समेत कसरी सम्बोधन गर्ने भन्ने विषयलाई निरूपण गर्नु जरुरी देखिएको छ।

संवैधानिक तथा कानुनी पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग वा विकासबाट

प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने उल्लेख छ। त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानूनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने धारा ५९ मा व्यवस्था छ। संविधानको धारा २३२ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनिएको छ भने २३३ (२) एक प्रदेशले अर्को प्रदेशसँग साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदानप्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्नेछ उल्लेख गरिएको छ। त्यस्तै, सङ्घ-प्रदेश, प्रदेश-प्रदेश वा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच प्राकृतिक स्रोत साधन उपयोगलाई लिएर विवाद वा द्वन्द्व सिर्जना भए प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगमार्फत विवाद निरूपण गर्ने व्यवस्था छ।

राष्ट्रिय जलस्रोत नीति, २०७७ मा नेपालको जलस्रोतको दिगो विकासमा देखिएका समस्या र चुनौतीका उपायहरू समेटिएका छन् यसका मुख्य विषयवस्तुहरूमा नदी बेसिन गुरुर्योजनाको आधारमा जलस्रोतको उपयोग तथा व्यवस्थापन गरिने, जलस्रोतको उपयोग तथा व्यवस्थापन गर्दा एकीकृत जलस्रोत व्यवस्थापन तथा जलस्रोतको बहुउद्देश्यीय उपयोगलाई प्राथमिकता दिइने, नदी बेसिनहरूमा जलविद्युत, सिँचाइ, खानेपानी, उद्योग, पर्यटन, मत्स्यपालन, जल यातायात जस्ता जलस्रोत उपयोगका लागि निर्माण भइसकेका र भविष्यमा निर्माण हुने योजनाहरू नदी बेसिन योजना तथा जलस्रोतसम्बन्धी क्षेत्रगत गुरुर्योजना अनुसार सम्बन्धित क्षेत्रका निकायहरू मार्फत निर्माण र व्यवस्थापन गरिने। नदी बेसिनहरूको समय प्रभाव मूल्याङ्कन, रणनीतिक वातावरणीय मूल्याङ्कन, आयोजनाका वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन वा प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण जस्ता अध्ययन र विश्लेषणको आधारमा जलस्रोतको उपयोग र व्यवस्थापन गरिने, प्रत्येक नदी बेसिनहरूमा जलस्रोतको परिमाण तथा गुणस्तरको स्थिति जानकारी गराउनको लागि जल अनुपालन प्रणालीको व्यवस्था गरिने र सोको नियमित अनुगमन गर्ने व्यवस्था गरिने, जलस्रोतको व्यवस्थित उपयोगको लागि प्रत्येक नदीहरूमा उपलब्ध जलस्रोत उपयोगको लगत राख्ने, जल बाँडफाँट प्रणाली एवं अनुपालन प्रणालीको अवलम्बन गरिने लगायतका रहेका छन्। जलस्रोतसँग सम्बन्धित प्रमुख ऐनका रूपमा जलस्रोत ऐन, २०४९ लाई लिन सकिन्छ। राष्ट्रिय जलस्रोत नीति, २०७७ का आधारमा जलस्रोत ऐन, २०४९ लाई प्रतिस्थापन गर्न ल्याइएको नयाँ जलस्रोत विधेयक हाल छलफलको क्रममा छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले प्राकृतिक स्रोत साधन र सेवा शुल्क, रोयल्टी सङ्कलन, समन्वय र नियमन गर्ने अधिकार, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी सम्बन्धी नीति, कानून, मापदण्ड तथा नियमन गर्ने अधिकार तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको सङ्कलन र बाँडफाँट गर्ने अधिकार स्थानीय तहलाई दिएको छ। जलाधार क्षेत्रको संरक्षण, जलाधार, सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानून, मापदण्ड तथा योजनाको कार्यान्वयन र नियमन, पानी मुहानको संरक्षण, भू-संरक्षण र जलाधार व्यवस्थापनजन्य सामुदायिक अनुकूलन, प्राकृतिक स्रोत साधन र सेवा शुल्क, रोयल्टी सङ्कलन, समन्वय

र नियमन (पानीघट्ट, कुलो, पैनी जस्ता सेवा सञ्चालनबाट प्राप्त रोयल्टी सङ्कलन), जल उपयोग सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानून, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन, अनुगमन र नियमन, स्थानीयस्तरमा नदी किनार, नदी उकास, नहर किनार तथा सडक किनारमा वृक्षारोपण व्यवस्थापन, पानीको मूल, पोखरी, तलाउ, इनार, कुवा, धारा, ढुङ्गेधारा, पानी घट्ट, मिलको तथ्याङ्क सङ्कलन गरी अद्यावधिक लगत राख्ने, संरक्षण गर्ने कुराहरू पनि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा समाविष्ट छन्।

जलस्रोत व्यवस्थापनका संस्थागत व्यवस्था

जलस्रोत उपयोग र व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित संस्थागत संयन्त्रहरूमा ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय र यस अन्तर्गतका जलस्रोत तथा सिँचाई विभाग, विद्युत विकास विभाग, जल तथा मौसम विज्ञान विभाग, जल तथा उर्जा आयोग, जलस्रोत अनुसन्धान र विकास केन्द्र, भूमिगत जलस्रोत विकास बोर्ड तथा खानेपानी मन्त्रालय यस अन्तर्गतको खानेपानी तथा ढल निकास विभाग रहेको छ। माछापालनसँग सम्बन्धित जलस्रोत व्यवस्थापन कृषि तथा पशुपंक्षी मन्त्रालय अन्तर्गत पर्छ भने जलक्रिडा/जलजन्य आमोदप्रमोद क्रियाकलापसँग सम्बन्धित पक्ष पर्यटन मन्त्रालय अन्तर्गत पर्छ।

सङ्घीयतामा जलस्रोत व्यवस्थापन

विभिन्न स्थानीय तह वा प्रदेश भएर बग्ने खोला, नदी जस्ता जलस्रोतको उपयोग स्थानीय तह र प्रदेशहरूले फरक फरक रूपमा र फरक प्राथमिकताका आधारमा गरिरहेका हुनसक्छन् वा गर्नसक्छन्। जलस्रोतको उपयोग गर्ने सिलसिलामा विभिन्न संरचनाहरूको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। ती संरचनाहरूको निर्माण र सञ्चालन तथा जलस्रोतको उपयोगका सिलसिलामा गरिने विभिन्न गतिविधिहरूले वातावरणीय असरहरू निम्त्याउँछन्। विशेष गरी जलस्रोतको उपयोगको सिलसिलामा विभिन्न संरचनाहरू जस्तै: बाँध, जलाशय, कुलो/नहर, सुरुङ, विद्युत गृह आदि बनाउनुपर्ने पर्ने हुन्छ।

जलस्रोतको उपयोग गर्दा त्यसले प्रभावित पार्न सक्ने क्षेत्र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगसँग सम्बन्धित आयोजनाको प्रकृति, साइज, त्यससँग सम्बन्धित हुने गतिविधि/क्रियाकलापहरूमा भर पर्छ। त्यसै गरी त्यसबाट प्रभावित बस्ती र त्यहाँको बासिन्दाको जनसङ्ख्या, प्रत्यक्ष रूपमा बढी प्रभावित क्षेत्र, पहुँच मार्ग आसपासमा पर्ने क्षेत्रहरू, प्रभावित हुनसक्ने अन्य प्राकृतिक स्रोत, भौतिक, सामुदायिक संरचना वा अन्य स्रोतसाधनहरू, प्रत्यक्ष रूपमा हाल प्राप्त गरिराखेको लाभ, वातावरणीय संरक्षणको संवेदनशीलता आदिका पक्षमा पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ। सामान्यतया: जलस्रोत विकाससँग सम्बन्धित आयोजना/प्रस्तावहरूले कार्यान्वयन अघि वातावरणीय अध्ययन गराएका हुन्छन् र ती प्रतिवेदनहरूमा पनि आयोजनाले पार्ने प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष वातावरणीय प्रभावहरूका बारेमा उल्लेख गरिएको हुन्छ।

आयोजनाका संरचनाहरू बन्ने, निर्माण कार्यहरू गरिने, आयोजना गतिविधिबाट प्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित हुने क्षेत्रलाई प्रत्यक्ष प्रभावित क्षेत्रको रूपमा लिइने गरिन्छ भने त्यस भन्दा बाहिरको क्षेत्रमा विशेष गरि आयोजनाबाट आर्थिक/सामाजिक वा अन्य हिसाबले अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पर्ने क्षेत्रलाई अप्रत्यक्ष प्रभावित क्षेत्रको रूपमा लिइने गरिन्छ। यसमा आयोजना साइजका हिसाबले सम्बन्धित वडा, गाउँपालिका, जिल्ला पर्नसक्छन्। जलस्रोतको कुरा गर्दा जलस्रोत विकासका आयोजनाका संरचना नै बन्ने क्षेत्र सबैभन्दा बढी प्रभावित हुन्छ। खोला/नदीहरूले प्रायः वडा, गाउँपालिका, जिल्लाको सिमानाको समेत काम गर्ने हुँदा जलस्रोतको उपयोगले खोला/नदीको पानीको बहाव/परिमाणमा परिवर्तन आउँदा खोला/नदीका दौयाबाँयाकै भागहरूमा धेरथोर वातावरणीय प्रभाव पर्ने हुन्छ भने पानीको बहाव दिशा परिवर्तन वा उपयोग पश्चात् बहाव मात्रा घटेमा तल्लो तटीय क्षेत्रका बासिन्दाहरूले पहिले देखि अविच्छिन्न रूपमा उपभोग गर्दै आएको पानीको सुविधामा कटौती हुन्छ र उनीहरू प्रभावित बन्न पुग्छन्। कहिलेकाहीं खोला/नदीको पानीको बहाव र पानीको गुणस्तरमा आउने परिवर्तनले अपेक्षित भन्दा बढी क्षेत्र पनि प्रभावित हुनसक्छन्।

जलस्रोतको उपयोग सम्बन्धी खानेपानी, सिँचाइ, जलविद्युत, जलयात्रा, मत्स्यपालन, बाढी नियन्त्रण जस्ता आयोजना/प्रस्ताव कार्यान्वयनका तिनले स्थानीय, प्रादेशिक तथा राष्ट्रिय स्तरमा विभिन्न किसिमका वातावरणीय असरहरू पार्न/निम्त्याउन सक्छन्। त्यसमध्ये आयोजना कार्यान्वयनका क्रममा पर्न सक्ने प्रमुख प्रभावहरूमा भूउपयोगमा परिवर्तन, भूअस्थिरता तथा भूक्षयका जोखिम, उर्वर सतही माटोको क्षति, गिट्टी कुट्ने मेशिनको सञ्चालन (Crusher plant operation), ढुङ्गा माटो फ्याँक्नाले हुने खतरा, निर्माण सामग्री भण्डारनले पुग्न जाने असरहरू, नदीको आकृति, बहावमा आउने परिवर्तन, निर्माण तथा मर्मत सम्भारको दौरान प्राकृतिक रूपमा बनेका पानीका निकास थुनिने, भूमिगत जल प्रवाहमा परिवर्तन, पानीका स्रोतहरूको प्रदूषण, जमीन प्रदूषण, वायु प्रदूषण, ध्वनि प्रदूषण निर्माणजन्य विस्फोटक, प्रज्वलनशील र जोखिमयुक्त पदार्थहरूबाट हुने खतराहरू, वन फँडानी र वन्यजन्तुको वासस्थानमा बाधा वा क्षति, वासस्थान खण्डीकरण र वन्यजन्तुको आवागमन मार्गमा अवरोध, जैविक विविधता र वन्यजन्तुका लागि बाधा, जलचरको वासस्थानमा क्षति, उत्पादनशील जग्गाको क्षति, जग्गा र सम्पत्तिको अधिग्रहण, मुआब्जा, पुनर्वास र पुनस्थापना, आयोजना कार्यान्वयनका क्रममा पुनर्वास गराइएका समुदाय र नजिकका आश्रयदाता समुदायहरूसँगको द्वन्द्व, सामुदायिक संरचना र स्थानीयको जीविकोपार्जनमा पर्ने असर, सीमान्तकृत आदिवासी जनजाति तथा दलितहरूमा पर्ने प्रभावहरू, स्वास्थ्य र सामाजिक समस्याहरू, सामुदायिक संरचनाहरूको क्षति, आयोजना निर्माण कार्यका कामदारसँग सम्बन्धित मुख्य प्रभाव र द्वन्द्वहरू, सांस्कृतिक र ऐतिहासिक सम्पदाहरूमा पर्ने प्रभावहरू, भू-दृश्यको सुन्दरतामा पर्ने प्रभावहरू हुनसक्छन्।

खानेपानी आयोजनासँग विशेष सम्बन्धित सवाल वा प्रभावहरूमा खानेपानीको स्रोत पहिचान र संरक्षण, पानीको माग अनुसारको परिमाणको आपूर्ति र गुणस्तर कायम राख्ने कुराहरू पर्दछन्। विविध कारणले पानीका मूल सुकदै जानु, बढ्दो बसाईसराईले ग्रामीण क्षेत्रका बजार केन्द्र, साना तथा ठूला शहरहरूको द्रुत गतिमा विस्तार हुँदै जानुले खानेपानीका उपलब्ध स्रोतहरूमाथि थप चाप बढ्दै गएको देखिन्छ। खानेपानीका स्रोतका आर्थिल्लो भेगहरूमा पनि मानव बस्तीहरू हुनु वा बस्ती विस्तार हुँदै जानु, वन र वानस्पतिक आवरण घट्दै जानु, खेतीपातीका दिगो अभ्यासहरू नअपनाइनु (जस्तै: रासायनिक मल र विषादिको अत्यधिक प्रयोग, खनजोतमा परम्परागत तरिकाहरू अपनाउनाले भूक्षयमा हुने वृद्धि आदि) जस्ता कारणले खानेपानीका लागि गुणस्तरीय र पर्याप्त परिमाणमा पानी उपलब्ध गराउने विषय चुनौतीपूर्ण बन्दै गईराखेको छ। पानीका मूल भएका स्थान वरिपरि हुने बस्ती विस्तार, भौतिक पूर्वाधारको विकास तथा बढ्दो मानवीय गतिविधिले गर्दा पनि पानीका मूलहरू सुकदै जाने खतरा देखिन्छ। दीर्घकालीन रूपमा जलवायु परिवर्तनले पार्ने असर त छँदैछ। तराई र भित्री मधेशका क्षेत्रको भूमिगत पानीको स्रोतमा आर्सेनिक भेटिनु तथा भूमिगत पानीको सतह काठमाडौं उपत्यका लगायत तराईमा पनि तल्लिर घट्दै जानु पनि गुणस्तरीय र अपेक्षित परिमाणमा खानेपानी आपूर्ति गर्नका लागि चुनौती बनेका छन्।

नदीहरूमा स-साना जेटबोट, डुंगाहरू चलाउँदा खासै उल्लेखनीय वातावरणीय असर पर्न सक्ने देखिँदैन, तर जल यातायातसँगै बढ्दो मानवीय गतिविधिले गर्दा जेटबोटको शुरुवाती तथा अन्तिम विन्दुका स्टेशनहरूमा फोहरमैला, सरसफाईको उचित प्रबन्ध नमिलाउने हो भने नदीहरू प्रदूषित हुनसक्छन् र नदीको जलीय पर्याप्रणाली प्रभावित हुने तथा जलचरलाई असर पर्ने, पानीको गुणस्तरमा हास आउन सक्ने जस्ता वातावरणीय असरहरू पर्नसक्छन्। नदीको पिध खन्नुपर्ने भएमा, नदीको चौडाई अझ फराकिलो पार्नु पर्ने भएमा ती कार्य गर्ने सिलसिलामा नदीको पर्याप्रणालीमा असर पर्न जाने, नदीको जलचरहरू प्रभावित हुने, नदीमा स्वाभाविक र प्राकृतिक ढङ्गले हुने थिग्रान र सेडिमेन्टको बहावमा असर पर्ने हुनसक्छ। यसका साथसाथै जलमार्ग निर्माणको समयमा पानी धमिलिने तथा अन्य रसायन मिसिन सक्ने हुनाले नदीको पानीको गुणस्तरमा हास आउने सम्भावना पनि रहन्छ।

त्यसैगरी, औद्योगिक क्षेत्रको स्थापना गर्दा ठूलो परिमाणमा पानीको आवश्यकता पर्दछ। यस्तो पानी सतही पानीको स्रोत वा भूमिगत पानीको स्रोत दुवै हुनसक्छ। पानीको स्रोतको उपयोगको सम्बन्धमा स्थानीय समुदायसँग विवाद आउने तथा स्थानीय पर्यावरणमा असर पर्ने सम्भावना रहन्छ।

नेपालका कतिपय जलस्रोतहरू पर्यटकीय र आमोदजन्य प्रयोजनका लागि पनि प्रयोग भईराखेका छन्। पोखरा उपत्यकाका फेवाताल, वेगनास तालहरू नौकाविहारका लागि प्रसिद्ध छन् भने भोटेकोशी, त्रिशुली, सुनकोशी, कालिगण्डकी जस्ता कतिपय नदीहरू रयापिटडका लागि प्रसिद्ध छन्। यी गतिविधिले ताल, नदीहरूलाई सिधै उल्लेख्य रूपमा प्रदूषित पार्ने नभएतापनि यी गतिविधिसँगै बढ्दो मानवीय

क्रियाकलापले गर्दा भने प्रदूषित हुन सक्ने सम्भावना रहेको छ। ताल, नदी, खोला तथा त्यस वरिपरि जथाभावी फोहर फ्याँकिएमा, सरसफाईका उपयुक्त उपायहरू नअपनाइएमा, यी क्रियाकलापसँगै स्थापना हुने अन्य पर्यटकीय संरचना र सेवासुविधाहरू स्थापना गर्दा, सञ्चालन गर्दा वातावरणमैत्री उपायहरू नअपनाइएमा ताल, खोला, नदीहरू प्रदूषित हुने, जलचर र पर्याप्रणालीमा प्रतिकूल असर पर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ।

नेपालका कतिपय खोला, नदी, तालहरू धार्मिक र सांस्कृतिक हिसाबले धेरै महत्वपूर्ण छन्। यसका उदाहरणका रूपमा हामी बागमती, कालिगण्डकी नदीहरूलाई नै लिनसक्छौं। त्यसैगरी नदीहरूमा धार्मिक, सांस्कृतिक, ऐतिहासिक हिसाबले महत्वपूर्ण घाट र धामहरू पनि रहेका छन्। नेपालका बहुसङ्ख्यक जातिहरू विशेष गरि हिन्दू धर्मालम्बीहरूले आफ्नो दाहसंस्कारको कार्य नदीको घाटमा गर्ने गर्दछन् भने यस बाहेक श्राद्ध गर्ने, पितृलाई तर्पण दिने, तीर्थस्थान गर्ने, मेला, पर्वहरू लाग्ने काम पनि घाटहरूमा हुने गर्दछ। ती विशेष अवसरमा हुने मानिसहरूको ठूलो जमघट/गतिविधि र त्यसबाट सिर्जित हुन सक्ने फोहोरले, सरसफाईको उचित प्रबन्ध नमिलाउनाले पानीका स्रोतहरूलाई प्रदूषित गर्नसक्छन्।

नेपालमा बाढी नियन्त्रण र नदी कटानबाट जोगाउनका लागि तटबन्धका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिँदै आएका छन्, हाल भएका वा भविष्यमा बनाइने कतिपय बाँधहरूले बाढी नियन्त्रणको काम गर्न सक्छन्। यसरी बाँधहरू पर्याप्त बनाउँदा कुनै भूभाग डुबानमा पनि पर्न सक्छ र ती भूभागहरू वरपर बस्ती, कृषिभूमि वा वातावरणीय दृष्टिकोणले संवेदनशील क्षेत्र पनि हुनसक्छन् र यसले गर्दा पर्ने वातावरणीय असर पनि बाँधको प्रकृति र साईज हेरि ठूलो सानो हुनसक्छ।

यसमध्ये सङ्घीय संरचनामा अहम् महत्व राख्ने जल उपयोग सम्बन्धी अधिकारको सवाल, आयोजनाबाट सिर्जित लाभ (रोजगारी, सामुदायिक विकास, पूर्वाधार विकास लगायत) को बाँडफाँट र साझेदारी र अन्य संयोजित प्रभावका बारेमा तल छुट्टाछुट्टै चर्चा गरिएको छ।

जल उपयोग सम्बन्धी अधिकारको सवाल

जलस्रोतको बढ्दो उपयोग सँगसँगै एकै खोला, नदी वा अन्य पानीका स्रोतहरू खानेपानी, सिँचाइ, जलविद्युत, माछापालन वा अन्य कृषिजन्य क्रियाकलापहरू, लघु जलविद्युत, जल यातायात, र्याफटिङ, नौकाविहार जस्ता पर्यटकीय वा आमोदजन्य प्रयोजनका लागि जलस्रोतको उपयोग गरिएको अवस्था वा उपयोग गर्न सकिने सम्भावना रहन्छ। त्यसैगरी, कतिपय खोला, नदी, तालतलैयाहरूले बाढी नियन्त्रण गर्नमा, स्थानीय पारिस्थितिकीय प्रणालीलाई सन्तुलनमा राख्नमा पनि प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष भूमिका खेलेरहेको हुन्छ। जलस्रोतको उपयोग विस्तारै 'मिनरल वाटर' उत्पादन लगायत अन्य औद्योगिक प्रयोजनका लागि उपयोग हुने सम्भावना पनि बढ्दै गएको छ। हाम्रा कतिपय खोला, नदीहरूको छेउछाउमा विभिन्न धार्मिक, सांस्कृतिक सम्पदा, घाटहरू रहेका, विभिन्न समुदायको शवदाहन कार्य गरिने, नदीका छेउछाउमा ऐतिहासिक बजार, बस्तीहरू पनि रहेका कारणले खोला/नदीमा बग्ने पानीको

परिमाणको अविच्छिन्नताले पनि उत्तिकै महत्व राख्छ। तसर्थ, कुनै पनि जलस्रोत उपयोग गर्दा जलस्रोतको उपयोगको हिसाबमा आयोजनाको किसिमले पाउनुपर्ने प्राथमिकता, विभिन्न प्रयोजनका लागि खोला/नदीमा कायम राख्नु पर्ने न्यूनतम पानीको परिमाण, उपलब्ध पानीको परिमाण र आयोजनाले उपयोग गर्ने पानीको परिमाणको बारेमा गहन किसिमले लेखाजोखा गरिनु आवश्यक छ र आयोजना कार्यान्वयनका क्रममा ती पक्षलाई ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ।

आयोजनाबाट सिर्जित लाभको बाँडफाँट र साझेदारी

जलस्रोत उपयोगका आयोजनाका कार्यान्वयनसँगै आयोजना प्रभावित क्षेत्रमा विभिन्न किसिमका लाभका अवसरहरू सिर्जना हुनसक्छन्। आयोजना प्रभावित क्षेत्रका बासिन्दाहरूले रोजगारीका अवसरहरू पाउने, आर्थिक गतिविधिहरू बढ्दा आयआर्जनका अवसरहरू बढ्ने, कतिपय सीपमूलक तालिमहरू पाउन सक्छन्। यसैगरी, आयोजनाले व्यावसायिक सामाजिक उत्तरदायित्व अन्तर्गत आयोजना लागतको निश्चित अंश आयोजना प्रभावित क्षेत्रको विकासका कार्यहरू जस्तै: सडक स्तरोन्नति, सिँचाइ, खानेपानी, ग्रामीण विद्युतीकरण जस्ता आयोजनाहरूमा सहयोग, स्कूल, स्वास्थ्य चौकी जस्ता सामाजिक पूर्वाधारहरूको निर्माण, सुधारमा सहयोग जस्ता कार्यक्रमहरूमा खर्च गर्न सक्छन् र यसबाट स्थानीय समुदाय लाभान्वित हुन पाउँछन्।

जलस्रोतको व्यवस्थापनमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

सङ्घीय संरचनामा जलस्रोतको व्यवस्थापनलाई सहज बनाउन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ल्याइएको छ, जसले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपयोगका विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आवश्यक सुझाव दिने जिम्मेवारी तोकेको छ। यसका साथै प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा लिइने आधारहरू पनि तोकिएका छन्। आयोगले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने लगानीको हिस्सा देहायका आधारमा तय गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नु पर्नेछ: (क) राजस्वको अवस्था र उठाउन सक्ने क्षमता, (ख) लगानी गर्न सक्ने क्षमता, (ग) प्राप्त गर्ने उपलब्धिको हिस्सा, (घ) प्राप्त उपलब्धिको उपभोगको हिस्सा, (ङ) पूर्वाधारको अवस्था र आवश्यकता, (च) आर्थिक अवस्था र भौगोलिक बोनट। आयोगले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्राप्त हुने प्रतिफलको हिस्सा देहायका आधारमा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नु पर्नेछ: (क) परिचालित प्राकृतिक स्रोतको अवस्थिति, (ख) प्राकृतिक स्रोतको परिचालनबाट प्रभावित क्षेत्र, (ग) परिचालित प्राकृतिक स्रोत उपरको निर्भरता, (घ) प्रतिफलबाट लाभान्वित जनसङ्ख्या, (ङ) प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित जनसङ्ख्या, (च) प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र दिगो व्यवस्थापनमा सहभागिता। यसरी राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई संविधान र कानूनले नै जलस्रोत व्यवस्थापन र उपयोगका सबन्धमा विभिन्न अधिकार र जिम्मेवारीहरू प्रदान गरेको छ।

सबै स्थानीय तह र प्रदेशहरूले आफ्नो आर्थिक समृद्धिको दिशामा अगाडि बढ्दै जाँदा तिनीहरूले आफ्नो सीमाभित्रका जलस्रोतको अधिकतम उपयोग गर्न थालेछन्। यस सिलसिलामा माथि उल्लेखित सवालहरूका साथै लाभको बाँडफाँट र साझेदारी, तल्लो तटीय लाभ, आयोजना कार्यान्वयनबाट पर्न सक्ने प्रतिकूल प्रभावहरूको भारवहन जस्ता सम्बन्धित विषयमा अन्तरपालिका र अन्तरप्रदेशिक विवादहरू आउन सक्छन्। यी विषयहरूलाई हाम्रो संविधानले निर्दिष्ट गरेको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित रहेर समाधानका उपायहरू खोज्नुपर्ने हुन्छ भने कतिपय परिष्कृत अन्तरराष्ट्रिय अभ्यासहरू पनि हाम्रा लागि उपयोगी हुनसक्छन्। विशेष गरी जलस्रोतबाट प्राप्त लाभको बाँडफाँट र प्रतिकूल प्रभावको साझेदारीको विषयमा उच्चतम स्वीकार्यता पाउनका लागि यसको आधारशीला वैज्ञानिक, तर्कपूर्ण र आपसी लाभ तथा हितलाई सम्मान गर्ने हुनुपर्दछ। यसका लागि आयोगले संविधान तथा कानून प्रदत्त अधिकार र जिम्मेवारीभित्र रहेर, जलस्रोत व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित तल उल्लेखित कार्यहरूमा विभिन्न तहका सरकार बीच समन्वय र सहकार्य अभिवृद्धि गर्नका लागि अहम् भूमिका खेल्न सक्दछ।

- जलस्रोतलाई स्थानीय, अन्तर स्थानीय, प्रादेशिक, अन्तरप्रादेशिक तथा राष्ट्रिय महत्वका आधारमा वर्गीकृत गर्ने।
- राष्ट्रिय महत्वका ठूला नदी तथा बेसिनहरूमा पानीको मात्रा र उपयोगको प्राथमिकताका आधारमा जलस्रोतको दीर्घकालीन योजना तर्जुमा गरी नदी/बेसिन विकास गुरुयोजना बनाउने। नदी बेसिन विकास गुरुयोजनाहरू कार्यान्वयन गर्न आवश्यकता अनुसार नदी सम्बन्धित प्रदेशहरू सम्मिलित बेसिन प्राधिकरणहरू स्थापना गर्दै जाने।
- बेसिन योजना तथा गुरुयोजनाहरूको अधीनमा रही पानीको उपलब्धता र उपयोगका हिसाबकिताबमा राखी त्यसको वैज्ञानिक ढंगले व्यवस्थापन गर्न प्रत्येक जल उपयोगकर्तालाई समय र परिणाम उल्लेखित तालिका सहित जलस्रोतका विभिन्न उपयोगका लागि अनुमति पत्र जारी गर्ने कार्य कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट गर्ने।
- प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आफूभित्र भएका ठूला, साना जलस्रोतहरू तथा जलस्रोत उपयोगका क्षेत्रहरूको पहिचान र प्राथमिकीकरण गरी जलस्रोत उपयोग गुरुयोजना तर्जुमा र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने।
- ठूला तथा मझौला शहरी खानेपानीका श्रोत/पानी मुहानहरू पहिचान गरि तिनीहरूलाई “खानेपानी मुहान संरक्षण क्षेत्र” घोषणा गर्ने र यसको संरक्षणको दायित्व प्रदेश सरकारले लिने भने ग्रामीण स्तरका र साना शहरी केन्द्र तथा बजारहरूका लागि खानेपानी आपूर्ति गर्ने स्रोतहरूको संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिने। यी मुहान क्षेत्रमा जलाधार संरक्षणका कार्यक्रमहरू लागु गर्ने र यस्ता जलाधार संरक्षण कार्यक्रमहरूलाई वातावरणीय सेवा भुक्तानीसँग जोडेर कार्यक्रमको दिगोपनाको सुनिश्चितता गर्ने।

- जलाधार पर्यावरणीय प्रणालीको एकीकृत व्यवस्थापन गर्ने सिलसिलामा नदी स्वास्थ्यको सूचकांक विकास गरी निरन्तर अनुगमन गर्ने र यसमा सम्बन्धित स्थानीय तह र प्रदेशलाई सक्रिय सहभागिताको सुनिश्चितता गर्ने।
- नदीको पर्यावरणीय स्वस्थताका लागि वातावरणीय बहावको व्यवस्थापन गर्ने। वातावरणीय बहावको व्यवस्थापन गर्दा नदीमा भएका जलचर र पर्या प्रणालीलाई कायम राख्ने गरी, नदीमा गरिने शवदाहन, धार्मिक, सांस्कृतिक प्रयोजनहरूका लागि न्यूनतम पानी उपलब्ध हुने गरी, कुनै खोला, नदीको पानी विभिन्न घरायसी र कृषि प्रयोजनका लागि प्रयोग हुने अवस्था रहेछ भने सो का लागि समेत न्यूनतम पानी उपलब्ध हुने गरी वातावरणीय बहाव कायम गर्ने।
- जलस्रोत विकाससम्बन्धी आयोजना कार्यान्वयन गर्दा वैज्ञानिक ढंगले अति प्रभावित, प्रभावित, सामान्य प्रभावित क्षेत्रको नक्शाकनन र परिभाषित गर्ने (केही आधारहरू प्रभावित जलाधार क्षेत्र, जनसङ्ख्या, वातावरणीय जोखिम, जलस्रोत प्रति स्थानीय समुदायको निर्भरता हुनसक्छन्) र त्यसैका समानुपातिक आधारमा स्थानीय तह र प्रदेशहरूविच लाभको बाँडफाँट, पर्नसक्ने असरको भारवहनको आधारमा जलस्रोत संरक्षण/दिगो व्यवस्थापनका साझेदारी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने।
- वातावरणीय प्रभावको गाम्भीर्यताका आधारमा जलस्रोत विकासका आयोजनाहरूले प्रतिकूल वातावरण प्रभाव न्यूनीकरणको बजेट छुट्टयाउने र आयोजनाको स्तर हेरी यस कार्यमा प्रदेश र स्थानीय तहसँग पनि आयोजनाले सहकार्य र समन्वय गर्ने।
- जलाधिकार विवादको समाधानका लागि प्रत्येक स्थानीय तह वा प्रदेशमा पर्ने नदी बेसिनको जलाधार क्षेत्र, नदी बेसिनको जलविज्ञान, विगत र वर्तमान अवस्थामा भईराखेको जलस्रोतको उपयोग र प्रत्येक स्थानीय वा प्रदेश तहले भविष्यमा उपयोग गर्न सक्ने जलको सम्भावित परिमाण, सम्बन्धित जलस्रोतमा निर्भर जनसङ्ख्या, जलस्रोतका वैकल्पिक स्रोतहरू र ती स्रोत मार्फत् विभिन्न आर्थिक-सामाजिक प्रयोजनका लागि पानी आपूर्ति गर्दा लाग्ने तुलनात्मक लागत, साझा बेसिन, जलाधार भएको अवस्थामा पानीको उपयोगले गर्दा आउने विवादका लागि क्षतिपूर्ति मार्फत सल्टाउन सकिने पक्षको व्यवहारिकता जस्ता वैज्ञानिक आधारहरू तय गर्ने। जलाधिकार विवादका सम्बन्धमा आयोजनाले समग्र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा दिन सक्ने विहंगम योगदान र प्रभावलाई समेत उच्च प्राथमिकता दिने।
- बृहत् आयोजनाहरू कार्यान्वयन गर्दा हुनसक्ने विस्थापित जनसङ्ख्याको पुनर्वास तथा पुनःस्थापनाका लागि छुट्टै नीति एवम् कानून निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने। साथै, विस्थापित परिवारहरूको जीविकोपार्जनका उपाय सुनिश्चितताको लागि पनि नीतिगत व्यवस्था गर्ने।
- जलस्रोत विकासका आयोजनाहरूले वातावरणीय प्रभाव न्यूनीकरण र सामुदायिक विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दा प्रत्येक स्थानीय तह (वा प्रदेश तह) मा आयोजनाले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा पार्ने वातावरणीय प्रभाव, प्रभावको गाम्भीर्यता (विस्थापन, जीविकोपार्जनमा परिवर्तन, पर्याप्रणालीमा असर आदि), आयोजनाले ओगट्ने भूभाग, आयोजनाले प्रत्येक स्थानीय तहबाट उपयोग

गर्ने निर्माण सामाग्री लगायतका स्थानीय स्रोतसाधनहरूको परिमाण, आयोजनाबाट प्रत्येक स्थानीय तहका प्रभावित जनसङ्ख्या र तिनीहरूको जलस्रोतमाथिको निर्भरता जस्ता पक्षहरूलाई आधार मान्ने ।

- भूसंरक्षण, जल उत्पन्न प्रकोप नियन्त्रण, सिँचाइ, सडक, पर्यटन, खानेपानी, जलविद्युत, जलवायु परिवर्तनको प्रभाव न्यूनीकरण र अनुकूलन कार्यक्रमसँग सम्बन्धित कार्यालय र स्थानीय निकायबीचको समन्वयमा हरेक नदी बेसिन, ठूला जलाधार, साना जलाधार, उपजलाधार र सुक्ष्म जलाधार संरक्षणको सहभागितामूलक एकीकृत योजना निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- प्रदेश-प्रदेश, संघ-प्रदेशको साथै सम्बन्धित विभिन्न निकायहरूबीचमा जलस्रोतको विकास, उपयोग र बाँडफाँटको विषयमा अध्ययन तथा प्राविधिक विश्लेषण गर्ने र प्रदेश-प्रदेश को साथै संघ-प्रदेश बीच हुनसक्ने सम्भावित (Inter or Intra State Conflict) द्वन्द तथा विभिन्न निकाय (Inter Sectoral Conflict) हरू बीचको सम्भावित द्वन्द कम गर्न अध्ययन गरी सामाजिक र प्राविधिक आधारहरू तय गर्ने ।
- सङ्घीय संरचनामा नेपालको जलस्रोतको विकासको लागि अन्तरप्रदेशीय तथा संघ र प्रदेशबीचको समझदारी तथा समन्वय गर्न बन्ने विभिन्न संयुक्त समितिहरूमा प्राविधिक तथा जनशक्तिको सहयोग (Technical and Human Resource Support) गर्ने ।
- जलस्रोतमा औद्योगिक प्रदूषण मिसिन नदिन त्यस्ता उद्योगबाट आउने निकासलाई प्रशोधन गरी सहन सीमाभित्र ल्याएपछि मात्र खोलानाला, खाली जमिन आदिमा छोड्ने व्यवस्था मिलाउने, त्यसको कडाईका साथ पालना गराउने । प्रदूषकले हर्जाना तिर्नुपर्ने सिद्धान्तको अवलम्बन गर्ने ।
- प्रत्येक नदी बेसिनमा बाढीको पूर्वानुमान गर्ने तथा पूर्वचेतावनी जारी गर्ने प्रणालीको स्थापना गर्ने खडेरीका कारण आउन सक्ने पानीको माग र आपूर्तिबीचको सन्तुलन कायम गर्ने कुरामा ध्यान दिने ।
- देशभरका जलस्रोतको नक्शांकन प्रणालीको विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने र तथ्याङ्कलाई राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रणालीमा राख्ने ।
- देशभरका मुख्य नदीहरूको पर्याप्त मात्रामा जलस्रोतको गुणस्तर र मात्रा लगायतका तथ्याङ्क, सूचना सङ्कलन तथा अद्यावधिक गर्ने कार्य गर्ने ।
- जलस्रोतको उपयोग, बाँडफाँट तथा त्यसका वा वातावरणीय असरहरूका बारेमा प्राज्ञिक क्षेत्रसँग समेत सहकार्य गरी थप अध्ययन, अनुसन्धानका कार्यहरू गर्ने ।

Economic Benefits of Industrial Rocks and Minerals for Developing Nations - Sulav Kayastha¹

Abstract:

The nature and economic worth of industrial minerals and rocks, as well as the necessity of greater extraction and use of these resources in emerging nations, are briefly discussed in this study. As the primary raw materials for building, glass, abrasive, paper, chemical, ceramics, metallurgical, and agricultural sectors, these commodities are extremely valuable economically. Many of these resources are disposed of in developing countries, which could have benefitted the country economically more from them. Industrialized nations' per capita consumption of mineral goods is rising, and exports from emerging nations may be able to partially meet this need. The article outlines some of the problems that need to be solved and actions that need to be taken in order for developing nations to benefit from industrial minerals and rocks.

Keywords: *Industrial minerals and rocks; Metallurgical; Consumption; Production; Developing countries*

INTRODUCTION

Industrial minerals are naturally occurring rocks and minerals that are frequently used in industry with little to no processing. The majority are in large volume and low unit value commodities whose economic significance is contingent upon market accessibility, market location, transportation expenses, physical and chemical properties, and the level of processing necessary for final application. The ability of a single resource to serve as the foundation for a broad spectrum of businesses, from low-tech processes creating low-value products to higher-tech industrial units producing high-value products for export markets, is a noteworthy characteristic of these minerals and rocks. Developing country with abundant resources and little know-how may start by producing low unit value products for the home market, followed eventually by high value products for export markets. An excellent example is the resource like dolomite or limestone, which can be used as a raw material for chemical, metallurgical, and agricultural sectors after first being used as a source of building materials (cement, aggregate, and dimension stone).

The chances of exporting industrial minerals on the international market are favorable for developing nations. This is a result of both high-income levels in industrialized nations and the high and rising per capita consumption of items made from industrial minerals. Even more significantly, the amount of industrial minerals produced domestically in

¹ Geologist, Department of Mines and Geology

industrialized nations will steadily decline relative to the overall demand. Reducing the amount of unprocessed raw material could boost international trade earnings. For instance, a government may want to increase exports of phosphatic fertilizers and phosphoric acid while decreasing exports of phosphate rock. The process of cataloguing the nation's industrial minerals and rocks is challenging, expensive, but not insurmountable.

GROUPS OF INDUSTRIAL MINERALS AND ROCKS

While there are several ways to categorize industrial minerals, in this study, group membership is determined by end-use and financial considerations. Construction materials, ceramic materials, metallurgical and refractory materials, abrasive materials, general manufacturing materials, and chemical and fertilizer materials are the six categories identified by one classification. These six groups have been condensed into three major categories. Sand, gravel, clays, and stone (such as limestone, dolomite, granite, serpentinite, and quartzite) make up the first group, which is referred to as construction materials. Stone is a source of dimension stone as well as crushed stone. Materials in this category are valued primarily for their physical qualities, abundant in nature, heavy, and poor in value per unit, even when they need little preparation before use. The industrial mineral deposits' economic value is significantly impacted by these characteristics. While less common materials with distinctive features have a high unit value and can be sold profitably at high prices in distant markets, commodities with high bulk and low unit value need to be situated close to markets in order to be economically viable.

The second category, known as process materials, is made up of a variety of rocks and minerals with unique properties that make them useful in particular contexts. This group consists of the following: (i) abrasive materials such as garnet, silica, and especially chalcedony, chert, quartz, quartzite, sandstone, and silica sand; (ii) ceramic materials, primarily composed of clays but also including silica, limestone, dolomite, feldspar, quartz, and bauxite; and (iii) metallurgical and refractory materials such as magnesite, fire clay, graphite, bauxite, silica, and dolomite.

The third group of materials consists of glass materials such as glass sands, soda ash, limestone, dolomite, feldspar, borax, and diatomite; absorbent materials such as bentonite, and diatomite; fillers such as asbestos, bentonite, gypsum, kaolin, limestone, and vermiculite; and materials used in oil drilling, such as asbestos, barite, bentonite, limestone, and dolomite. This group of materials is valued primarily for their physical characteristics. They can be sold on the foreign market, are less bulky, and have better unit values than building materials.

ROLE OF INDUSTRIAL MINERALS IN NATIONAL ECONOMY

Sand, gravel, limestone, clay, salt, and phosphate are thought to account for 90% of the total tonnage and 60% of the total value of all industrial minerals and rocks produced worldwide.

The following two properties of rocks and minerals contribute significantly to their extensive use in industry. First off, using one mineral in a production process frequently necessitates using multiple others. For instance, the manufacturing of glass from silica sands might necessitate the usage of feldspar, gypsum, limestone, and dolomite. Limestone is an excellent example as it may be utilized in the chemical, metallurgical, agricultural, and building sectors. Lime, which is a byproduct of limestone, is a raw material that is used to make and process a wide range of goods, including food, paint, steel, glass, paper, and chemicals. As a source of raw materials, industrial minerals and rocks are essential to other important industries including metallurgy, chemicals, fertilizers, and ceramics. Above all, these rocks and minerals supply the raw materials needed to create infrastructure, which uses a lot of sand, gravel, clay, crushed stone, and dimension stone. An investment in infrastructure and other physical capital stocks is strongly correlated with economic performance, according to economic research (De Long, 1991).

Industrial mineral consumption is higher in developed countries than in developing ones on a per capita basis. This is due to the fact that richer countries can afford to consume more finer goods (luxuries) like quartz watches, cosmetics, and glassware, in addition to consuming larger volumes of low-value, high-volume materials like sand, gravel, and crushed stone.

CONDITION OF IMPORT OF INDUSTRIAL MINERALS (In context of Nepal)

Table representing the total import of Industrial Minerals and Rocks (25- Salt: Sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement, 26- Ores, slag and ash)

Fiscal Year	EXIM Code and Content	Total Import (In Crore)
2080.81	25-Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement	149.994
	26-Ores, slag and ash	42.113
2079.80	25-Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement	892.362
	26-Ores, slag and ash	307.382
2078.79	25-Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement	892.563
	26-Ores, slag and ash	532.544
2077.78	25-Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement	1,233.993
	26-Ores, slag and ash	624.454
2076.77	25-Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement	1,158.829
	26-Ores, slag and ash	443.183

(Source: National Trade Information Portal)

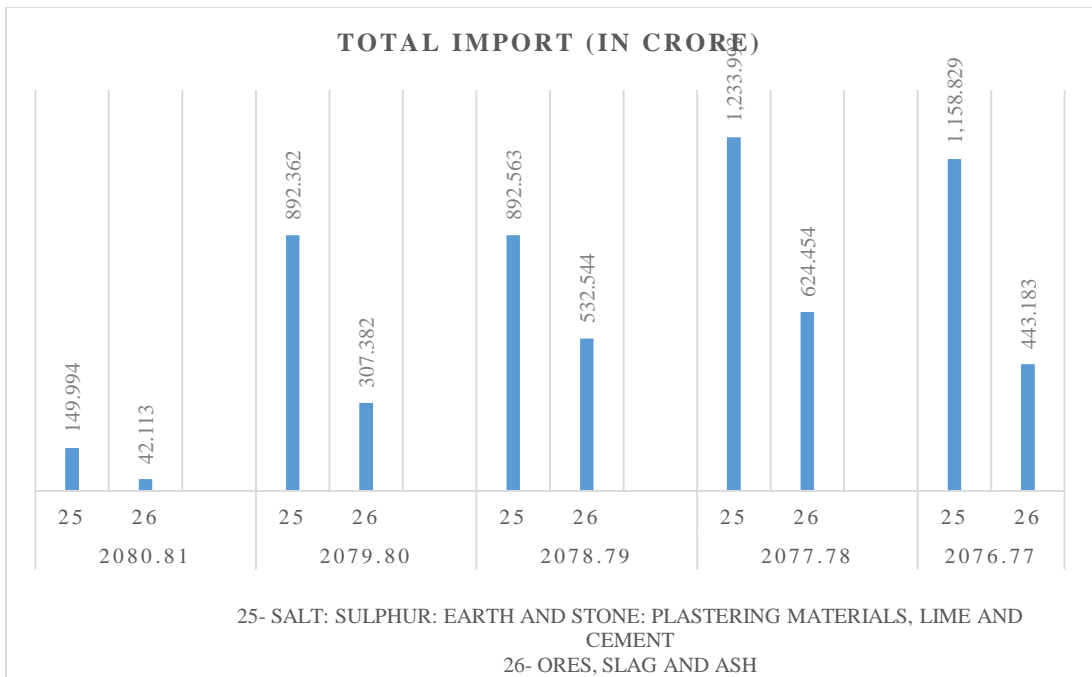


Figure representing the total import of Industrial Minerals and Rocks (25- Salt: sulphur: earth and stone: plastering materials, lime and cement, 26- Ores, slag and ash)

ECONOMIC FEASIBILITY OF INDUSTRIAL MINERAL AND ROCK PROJECTS

The general project description, deposit geology description, mining and milling processes, financial analysis, market study, and environmental impact analysis are the fundamental components of a mine feasibility study. The components of a market analysis are the main topic of this section.

Need for market study

A market evaluation seeks to ascertain whether a commodity produced in a given area at a certain time and cost is in demand. Ensuring that a new mine's output is sold is crucial, especially because the same material is produced at mines located in multiple locations. Locational considerations are significant because long lead periods between project conception and completion matter, and because transportation expenses have a significant impact on market price. Thus, it is crucial to guarantee that there will be a market for the product when the enterprise starts to produce it. Even if an industrial mineral or rock has the best quality, it will have no market value if there are no consumers. Finding markets for a commodity and estimating projected market prices and quantities to be sold are the main goals of a market study. When expenses (mining, processing, transportation, marketing, sales, and other activities) are taken into consideration, income can be calculated given the anticipated amount and price. From there, profit estimations can be generated. The goal of a market analysis is to project market pricing, total sales revenue, total revenue-generating costs, profits, and return on investment, as well as the quantities

to be sold.

Nearest Market

India

Over half of Nepal's trade is with its southern neighbor, India, making it the country's main trading partner. Around 61% of Nepal's exports during the past five years have been to India. In addition to their close proximity and shared cultural and traditional ties, they have been party to a bilateral preferential trade agreement since 1950. The 2009 revision in the Nepal-India Treaty of Trade was followed by its renewal in 2016. The treaty only addresses trade in products and, on a reciprocal basis, exempts selected primary (including agricultural) goods from basic customs duties and quantitative import limits.

China

One of Nepal's main trading partners is China. Nepal has seen a steady increase in exports to China since 2015, when exports took a dip. Nepal's main exports to China are leather, carpets, and agricultural goods. China offers zero-tariff treatment for around 8,000 goods that are exported to China from Nepal. Up to 95% of Nepal's total exports to China consist of these commodities. Goods must meet specific rules of origin requirements in order to be eligible for the Chinese zero-tariff facility.

Summary of market factors

The following queries must be addressed when performing a market assessment of an industrial mineral project: What applications does the commodity have? What are the commodity markets, and where are they located? What are the expenses associated with mining, processing, and shipping? What are the recognized markets' fundamental composition, dynamics, and outcomes? Bulk, unit value, and market location all have an impact on an industrial mineral commodity's economic worth. Low-value, high-bulk goods must be located near consumer hubs and typically cater to local (domestic) markets. Commodities of higher value can be traded abroad. After ascertaining a deposit of a suitable size (tonnage) and quality (grade), a market analysis with the following components is crucial:

1. Market accessibility, size and location:

In order for a business to be viable, the item must be able to be sold in sufficient quantities to bring in enough money to pay for all expenses and to provide a decent return on capital and labour. Be aware that markets for the commodity may be growing and may remain steady at the time of introduction. While a growing market is ideal, it's important to prepare for the possibility of a contracting market as well.

2. Industry structure:

In highly specialized product markets, there is less competition and higher monopoly rents (profits); while in areas with intense competition, profits are often low.

3. Supply/demand balance:

This entails analyzing supply and demand connection historically and forecasted. The observed price could be explained by the historical relationship. Anticipated technological developments that either raise or decrease the demand for the product will have an impact on projected relationships.

4. Winning, processing, and shipping costs:

The price of the final product is determined by whether the mining is done underground or in an open pit (the majority of industrial minerals and rocks are mined in open pits). The cost of the raw materials delivered to the market, or market price, is the sum of the mine's production costs plus extra expenses such as transportation. Materials with low mining costs may have significant transportation costs. Grade may affect ultimate product cost; higher grade mines may also have greater costs. The government must also take action to regulate the aspects of industrial mineral mining and use that affect the environment, public safety, and human health. Potential cost concerns include issues with dust, noise, disease from materials like asbestos and silica, and negative side effects from using fertilizer. The price of the product is also impacted by the expenses associated with adhering to safety, health, and environmental laws. To prevent costly mistakes, cost estimates need to be as accurate as feasible.

5. Chemical and special specifications of consumers:

Industrial minerals are valued according to their physical characteristics. As a result, they have to meet the requirements of the industries that they consume. These requirements, which pertain to physical integrity and attributes like colour, hardness, particle size, and specific gravity for process and building materials, as well as chemical purity for chemical materials, may be quite stringent.

6. Technological advancements:

Either by generating novel applications for current materials, new technology can boost market share, or it might lead to the creation of inferior materials with inferior performance standards.

INCREASING USE OF INDUSTRIAL ROCKS AND MINERALS IN DEVELOPING ECONOMY

The government's job is to establish the rules for the wise use and exploitation of a nation's mineral resources. Arranging necessary funding for the exploration and exploitation of mineral resources is another responsibility of the government in emerging nations when mineral lands are owned by the people. Considering the significance of industrial minerals in global trade and their prevalence in developing nations (as well as in developed nations with fully operational markets), these nations' governments could enhance their trade share

by progressively constructing an industrial infrastructure predicated on these raw materials.

A comprehensive inventory of all industrial minerals and rocks in a nation should be made by government. The location of mineral deposits should be taken into consideration when planning the country's transportation network. The government must identify resources and ascertain each one's potential applications. The government should compile a list of the industrial minerals and products that are imported into the nation. If at all feasible, import levels should be decreased by producing some items locally for both domestic and international markets (import substitution).

By creating downstream businesses based on regional raw materials, the government should encourage industrial development. For instance, exports of unrefined raw minerals, such as phosphate, can be restricted.

ESTABLISHING DOWNSTREAM INDUSTRIES

Governments in developing countries may find it advantageous to make use of the next two features of industrial minerals and rocks. The first is that multiple minerals are needed for the production and usage of a single mineral. Second, a single rock or mineral may serve as the raw material for a number of companies that are downstream. One of the most valuable commercial minerals, limestone, serves as a good example to highlight this idea.

The industries that rely on limestone as a raw material source are:

- Construction industry: Producing cement, dimension stone, paint, and raw materials for terrazzo chips, highways, and railroads.
- Agricultural lime: Limestone and dolomite can be used to neutralize acid soils and condition clayey soils in order to encourage plant development.
- Chemical and metallurgical industry: Used as a flux stone in the glass, ceramics, and steel industries.
- Refractories: The lining of metallurgical furnaces is made of calcined dolomite.
- Glass industry: Soda ash, silica sand, and limestone or dolomite are utilized in glass making.
- Filler industry: Paint, paper, and plastics all use ground calcium carbonate as a filler. Particle size affects filler quality and cost.
- Lime industry: Lime derived from limestone is a raw material used in the manufacturing and processing of several products, such as chemicals, glass, paper, water treatment, metallurgical fluxes, and soil stabilizers and neutralizers.

CHALLENGES IN INDUSTRIAL MINERAL MARKETS

Developing countries could profit from this growth by selling in rich countries, where industrial mineral consumption per capita is still increasing. However, a producer may still

have to contend with a dynamic market where demand for its products may be growing or decreasing, even in cases when deposits are well-located in relation to markets and fair prices are in place. In order to maintain viability of the company, the manufacturer needs to be up to date on these developments.

Certain markets may be difficult for new producers to break into since consumers tend to stick with established suppliers. Price reductions aren't always the answer for some materials, particularly when the cost of the raw materials isn't that much of the final product. However, comparable pricing incentives yield desired outcomes in other marketplaces, and components from one source may be substituted with one from a less costly producer.

CONCLUSION

In developing nations, the cost of fully using rocks and minerals for industrial purposes is probably considerable. Corresponding advantages, though, could also be substantial. The goal of this report was to encourage developing nations to take policy action. In the process, the report offered a clear and concise plan for getting ready for a mining enterprise. Though there is sufficient data to suggest that industrial minerals and rocks are viable sources of income for many developing nations, the high degree of generality calls for case studies.

REFERENCES

- De Long, J.B. and L.H. Summers (1991) Equipment investment and economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CVI, Issue 2, pp.445-502.
- Gentry, D. and T. O'Neil (1984) *Wine Investment Analysis*. -American Institute of Mining, Metallurgical, Petroleum Engineers, Inc. Chelsea, Michigan.
- Harris, D.P., Ying Hong Miao, Guocheng Pan, and Tetevi Wilson (1992) Estimation of the potential supply of U.S. oil by life cycle and learning models, *Natural Resources Research*, Vol. 1, No. 3, pp. 239-252.
- Harris, D.P., and Tetevi Wilson (1992) Econometric and learning curve estimation of U.S. potential oil supply, *Natural Resources Research*, Vol. 1, No. 4, pp. 323-347.
- Harris, D.P. (1984) *Mineral Resource Appraisal*. Clarendon Press, Oxford.
- <https://nepaltradeportal.gov.np>
- Karlsen, T.A. and B. Sturt (2000) Industrial minerals - towards a future growth, *Norges Geologiske Undersokelse*, 436, pp. 7-13.
- Panzar, J. and R.D. Willig (1981) Economies of scope, *American Economic Review*, Vol. 71, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Third Annual Meeting of American Economic Association, pp. 268-272.
- Wilson, Tetevi B. and D.P. Harris (1992) Estimation of exploration potential of a

metallogenic unit by parametric modeling of the distribution of mineral occurrences when exploration is incomplete: Case study of Walker Lake quadrangle of Nevada and California, *Mathematical Geology*, Vol. 24, No. 7, pp. 789-805.

- Wilson, Bahun Tetevi (1990), An exploration-adjusted mineral occurrence model [Ph.D. Dissertation], University of Arizona.