

नेपालमा अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्ध गतिशिलता र पक्षहरू

संघीयता अध्ययन केन्द्र
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान



नेपालमा अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्ध गतिशिलता र पक्षहरू



संघीयता अध्ययन केन्द्र
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

लेखक

त्रिलोचन पोख्रेल
लिलानाथ सापकोटा

सल्लाहकार

शंकर शर्मा

सर्वाधिकार: नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, २०७८

सामार गर्ने तरिका

पोख्रेल, त्रिलोचन र सापकोटा, लिलानाथ (२०७८) । नेपालमा अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्ध: गतिशिलता र पक्षहरू । ललितपुर: संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

यो अध्ययन प्रतिवेदन तयारी गर्न यू के एडको आर्थिक सहयोगमा द एसिया फाउन्डेसनले संचालन गरेको नेपालको वित्तीय संघीयता सहयोग परियोजनाको प्राविधिक सहयोगमा संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले स्वतन्त्ररूपमा प्रकाशन गरेको हो । यो प्रतिवेदन अग्रेजीमा लेखिएको Intergovernmental Fiscal Relations in Nepal: Unfolding Dynamics and Dimensions को नेपाली सारांश अनुवाद हो । प्रतिवेदनमा व्यक्त गरिएका विचारहरूले संलग्न संस्थाहरूको अधिकारिक भनाइलाई प्रतिनिधित्व गर्दैनन् ।

वित्तीय साभेदार



सहकार्य



कृतज्ञता

यो अध्ययन प्रतिवेदन संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, द एशिया फाउन्डेसन र फोरम अफ फेडरेसनबीचको सहकार्यमा तयार गरिएको हो । नेपालको संघीय प्रणाली कार्यान्वयनलाई सहजिकरण गर्नको लागि गरेको प्रयासको नतिजा हो । अध्ययन प्रतिवेदन तयार गर्नेक्रममा धेरै बिज्ञहरूको सहयोग प्राप्त भएको छ ।

यो अध्ययन प्रतिवेदनको लेखन क्रममा आफ्ना अनुभव र विचार प्रदान गर्नुभएकोमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका अध्यक्ष बालानन्द पौडेलप्रति हामी कृतज्ञ छौं । साथै अन्तरसरकार सम्वन्धका विविध पक्षहरूमा स्थानीय तहको दृष्टिकोण व्यक्त गरी अध्ययनलाई थप परिष्कृत गर्न सहयोग पुऱ्याउनु भएकोमा धुलिखेल नगरपालिकाका प्रमुख तथा नेपाल नगरपालिका महासंघका अध्यक्ष अशोक कुमार व्यन्जु (श्रेष्ठ) प्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं । यो अध्ययन प्रतिवेदन तयारीको क्रममा हामीलाई सल्लाह, सुभाब र विचार दिनुहुने नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानका कार्यकारी निर्देशक राजन खनालप्रति पनि हामी आभारी छौं । बिज्ञ सल्लाहकार शंकर शर्माले दिनुभएको सुभाब र मार्गनिर्देशनले यो अध्ययनलाई परिष्कृत बनाएको छ । नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानका वरिष्ठ अध्ययन निर्देशक विष्णुप्रसाद लम्साल र आनन्दराज ढकालले यस लेखको गुणस्तर सुधार्न दिनुभएको सुभाबहरू महत्वपूर्ण थिए । साथै बिज्ञहरू जगदीशचन्द्र पोखरेल तथा पीताम्बर शर्माप्रति कृतज्ञ छौं । उहाँहरूको सुभाबले यो अध्ययनलाई निखार्न सहयोग पुगेको थियो ।

त्यसैगरी, अध्ययनको लागि तथ्याङ्क उपलब्ध उपलब्ध गराउने अर्थ मन्त्रालय तथा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयलाई हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं ।

यो अध्ययनको नेपाली संस्करण तयार गर्न सहयोग गर्नुहुने रामकान्त तिवारी, भाषा सम्पादन गर्नुहुने उत्तम आचार्य र अध्ययनको समग्र प्रकियामा निरन्तर प्राविधिक र प्रशासनिक सहयोग गर्नुहुने यस प्रतिष्ठानकी प्रशिक्षण तथा अनुसन्धान अधिकृत पृथा पौडेलप्रति कृतज्ञ छौं ।

अन्त्यमा, यो अध्ययन र प्रकाशनलाई आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग गर्ने द एसिया फाउन्डेसन मार्फत बेलायत सरकारको अन्तरराष्ट्रिय सहयोग निकायको 'सपोर्ट फर म्यानेजिंग फिस्कल फेडरालिजम इन नेपाल' परियोजनालाई धन्यवाद दिन चाहन्छौं । त्यसैगरी, नेपालमा भर्खरै विकसित हुँदै गरेको संघीय शासन पद्धति सम्बन्धमा ज्ञान अनुभवलाई दस्तावेजीकरण गरी अध्ययन सामग्री विकास गर्ने कार्यमा संलग्न प्रतिष्ठानको संघीयता अध्ययन केन्द्रका सम्पूर्ण समूहको योगदानको पनि प्रशंसा गर्न चाहन्छौं । साथै, यस अध्ययन प्रतिवेदनमा व्यक्त विचारहरूप्रति लेखकहरू पूर्णरूपमा जिम्मेवार छन् र पाठकवर्गबाट सुझावको पनि अपेक्षा राख्दछौं ।

कार्यकारी सारांश

नेपालको संविधान २०७२ ले नेपाललाई बहु-तहको संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण गरेसँगै नेपाली जनतालाई सामाजिक र आर्थिक प्रगतिको आशा पनि दिलायो । संरचनात्मक र कार्यात्मक चुनौतिहरूबीच यो नयाँ प्रणाली केही स्थिर प्रगति गर्न प्रयासरत छ । नेपालको संविधानले नेपाली राज्यलाई विकेन्द्रीकृत संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण गर्न राजनीतिक र कानूनी मार्गचित्र तयार गरेको छ, साथै यस रूपान्तरणका निम्ति संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई संवैधानिक अधिकार पनि प्रदान गरेको छ । संविधानले 'सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वय' लाई संघीय शासन प्रणालीको आधारभूत सिद्धान्त भनि व्याख्या गरेकोले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले संवैधानिक प्रतिबद्धताहरू पूरा गर्न परिपूरक रूपमा काम गर्नुपर्दछ भन्ने अपेक्षा गरेको छ । सिद्धान्ततः संविधान राज्य र नागरिकबीचको सम्भौता भएको हुनाले संवैधानिक दायित्वहरूको संरक्षणकर्ताको रूपमा संघीय इकाईहरूले नागरिकको चासो र आवश्यकता सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधानमा उल्लेख भएअनुसार संघीयता एउटा राजनीतिक सिद्धान्त हो । संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ । ती अधिकारहरूको निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले सम्बन्धित तहको कार्यकारी अङ्गमार्फत प्रयोग गर्ने गर्दछन् । संघीयताको मूल मर्म भनेको संघीय इकाईहरूमा हुने शक्तिको बाँडफाँट हो । बाँडफाँटको प्रकृति हरेक राष्ट्रको राजनीतिक पद्धति र सन्दर्भविशेषमा निर्भर हुने गर्दछ । नेपालको सन्दर्भमा भने तीन तहको संघीय प्रणाली अपनाइएको छ र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा संवैधानिक अधिकार विभाजन गरिएको छ ।

वि. सं. २०७२ सालमा संविधान जारी भएयताका पाँच वर्षमा नेपालले नयाँ शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्न धेरै संरचनात्मक परिवर्तनहरू गरेको छ । स्थानीय तहको पुनर्संरचना साथसाथै स्थानीय, प्रदेश र संघीय तहको निर्वाचन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत र वित्त आयोग जस्ता संस्थाहरूको स्थापना साथै आधारभूत आवश्यक कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन केही उदाहरणहरू हुन् । संघीयताको सकारात्मक सम्भावनाहरू प्राप्त गर्नका लागि अन्य धेरै संरचनात्मक र कार्यात्मक व्यवस्था गर्न बाँकी रहेको अवस्थामा अगाडिको बाटोमा अभै स्पष्टता छ ।

यसै सन्दर्भमा यो अध्ययन प्रतिवेदनमा नेपालमा संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक प्रयासहरूको अभिलेखीकरण गर्न खोजिएको छ र त्यसमा वित्तीय आयाममा विशेष ध्यान दिइएको छ । यो अध्ययन उपलब्ध सीमित तथ्याङ्क र प्रकाशित सामाग्रीहरूमा आधारित छ । कोभिड-१९ को कारणले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा भएका भएका व्यवस्था र समस्याहरूलाई स्थलगत अध्ययनमार्फत समेट्न सकिएको छैन । नेपालको अन्तर-सरकारी सम्बन्धको गतिशीलता क्रमिक रूपमा स्पष्ट हुँदै जाने भएकाले यो अध्ययनलाई आगामी दिनमा आवश्यक परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

संघीय शासन प्रणालीको संरचनामा तीन पक्षहरू, क्रमशः राजनीतिक मार्गचित्र, प्रशासनिक संरचना र स्रोतसाधनको बाँडफाँटबीच समुचित सन्तुलन हुनु आवश्यक छ । राजनीतिक मार्गचित्रले राज्य संचालनको परिकल्पना गर्दछ भने प्रशासनिक संरचना र स्रोतसाधनको बाँडफाँटले राजनीतिक मार्गचित्रको कार्यान्वयनको लागि आधार प्रदान गर्दछ । संविधानप्रदत्त अधिकारक्षेत्रभिन्न रही संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले नागरिकलाई सेवा दिनुपर्ने जिम्मेवारी हुन्छ । उक्त जिम्मेवारी निभाउने क्रममा संघीय इकाईबीच सहकार्य आवश्यक हुन्छ । संघीय इकाईहरूबीच बहस र फरकमत स्वभाविक भएपनि कुशल कार्यसम्पादनको निम्ति तिनीहरूबीच स्वस्थ सम्बन्ध हुनु आवश्यक हुन्छ ।

यो प्रतिवेदनमा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका दुई प्रमुख पक्षहरू समेटिएको छ । पहिलो, यसमा मुख्य संवैधानिक, कानूनी र नीतिगत प्रावधानहरूको सारांश राखिएको छ । वित्तीय सम्बन्धहरूसँग सम्बन्धित संरचनागत व्यवस्था र कार्यसम्पादनका विषयहरू समेटिएको छ । अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका आयामहरू, जस्तै खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकारबारे नेपालको संविधान र कानूनमा व्यवस्था गरिएको छ । ती व्यवस्था र कार्यान्वयनमा केही अस्पष्टताका पनि रहेका छन् । अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध, वित्तीय अनुशासन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, स्थानीय सरकार संचालन र अन्तरसरकारी समन्वयका लागि नीतिगत खाका बनिसकेको छ भने निजामती कर्मचारीको व्यवस्थापन, प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापन, विकास परियोजना तथा लगानीजस्ता विषयहरू सुत्किन बाँकी छन् ।

यो प्रतिवेदनको दोस्रो भागमा वित्तीय व्यवस्थापनका अभ्यासहरूको विश्लेषण गरिएको छ । वित्तीय व्यवस्थापनका चार आयाम हुन्छन्: खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण । खर्च जिम्मेवारीको आँकलनमा तुलनात्मकरूपमा सहज हुँदै गएको देखिए तापनि जिम्मेवारीको दोहोरूपन कम गर्न थप स्पष्टता आवश्यक हुन्छ । खर्च जिम्मेवारीसँगको मुख्य चुनौती भनेको खर्चको लेखाजोखा गर्न निश्चित ढाँचा नहुनु हो, जसले गर्दा संवैधानिक जिम्मेवारी पूरा गर्नको लागि आवश्यक खर्चको भरपर्दो हिसाब गर्न सकिएको छैन । कुनै सेवा प्रदान गर्न लाग्ने खर्च आकलन गर्दा सेवाको प्रकृति र परिमाण (कुन सेवा, कतिजनालाई र कहाँ), सेवाको गुणस्तर, त्यसको वित्तभार (कसले खर्च ब्यहोर्ने) तथा उत्पादन (कसले प्रदान गर्ने), आदि पक्षहरूको ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ । यी पक्षहरूमध्ये सेवाको परिमाणमा केही स्पष्टता देखिन्छ भने सेवाको गुणस्तर, वित्तभार र उत्पादनमा अभै प्रष्ट हुन जरूरी छ ।

राजस्व जिम्मेवारीको सन्दर्भमा नेपालको संविधानले केन्द्रीकृत प्रणाली अवलम्बन गरेको छ । संघीय कोषमा ८० प्रतिशतभन्दा बढी राजस्व जम्मा हुन्छ जसलाई संघीय इकाईहरूमा वितरण गरिन्छ । खर्च जिम्मेवारीको तुलनामा प्रदेश र स्थानीय तहमा आफ्नै राजस्वको दायरा सानो देखिन्छ जसले गर्दा ठाडो वित्तीय अन्तर (vertical fiscal gap) उत्पन्न हुन्छ । त्यस्तो अन्तर घटाउन वित्तीय हस्तान्तरण गर्नु पर्दछ । प्रदेश र स्थानीय सरकारको स्वायत्तता कायम गर्न आफ्नै राजस्वको दायरा बढ्नुपर्ने देखिन्छ । यसको लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई करका थप अधिकार प्रदान गर्ने तथा राजस्व प्रशासनमा दक्षता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालले चार प्रकारका वित्तीय हस्तान्तरणको - समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान- अभ्यास गर्दै आएको छ । यस बाहेक संघीय निकायहरूबाट अन्य प्रकारको वित्तीय हस्तान्तरण तथा राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँट पनि हुने गरेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समानीकरण अनुदान, राजस्व र रोयल्टी बाँडफाँटमा मापदण्डहरू निर्माण गरेको छ भने अन्यका हकमा अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगले निर्णय गर्ने गरेका छन् । सशर्त र निःशर्त अनुदानको अनुपातबारे केही विवादहरू रहिआएका छन् । सामान्यतया, निःशर्त अनुदानले बढी स्वायत्तता दिन्छ । संघीयताको कार्यान्वयन गर्ने सुरुवाती चरणमा नेपालले प्रदेश र स्थानीय सरकारको स्वायत्तता वृद्धि गर्न गरेको प्रयास सकारात्मक छ, किनकी वित्तीय हस्तान्तरणमा निःशर्त अनुदानको अनुपात उल्लेख्य छ । सशर्त अनुदान सम्बन्धी कानूनी प्रावधान र अभ्यासबीच देखिने अन्तरविरोधको सम्बोधन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

वित्तीय संघीयताको संरक्षकको रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिकालाई थप बलियो बनाउनु पर्ने देखिन्छ । वित्तीय संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा आयोगका दुई जिम्मेवारीहरू छनः पहिलो, राजस्व बाँडफाँट तथा वित्तीय हस्तान्तरणसम्बन्धी संघीय इकाईबीच सहमतिका आधारमा खाका निर्माण गर्ने र दोस्रो, वित्तीय सम्बन्धको साभ्ना बुझाई निर्माण गर्न सरोकारवालाहरूबीच सहजिकरण गर्ने । आयोगले तथ्यमा आधारित निर्णय प्रणाली स्थापनामा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ । साथै प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग समन्वय गरी उनीहरूको आवश्यकताहरूको मापन गर्ने तथा आयोगका निर्णय कार्यान्वयनको लागि सहयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

अन्तरसरकारी सम्बन्ध सहजीकरण गर्ने उद्देश्यले विभिन्न राजनीतिक संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरिएको छ । जस्तै राष्ट्रिय समन्वय परिषद, अन्तरप्रदेश परिषद, अन्तरसरकारी वित्त परिषद । यी संयन्त्रहरूले अन्तरसरकारी सम्बन्ध सुधारको निम्ति संघीय इकाईहरूबीच संवाद तथा अन्तरक्रियाको पहलहरू गर्न सक्दछन् । जसबाट असमजदारी घट्न गइ आपसी विश्वासको वातावरण निर्माण हुन सक्छ । तर हालसम्म ती संयन्त्रहरूले प्रभावकारीरूपमा काम गर्न सकेको देखिदैन । यसकासाथै, औपचारिक र अनौपचारिक संवाद मार्फत पनि संघीय इकाईबीच सम्बन्ध सुधार गर्न सकिन्छ ।

समग्रमा भन्नुपर्दा, तहगत सरकारहरूबीचको वित्तीय सम्बन्ध विभिन्न संवैधानिक तथा कानूनी प्रावधानहरू, अभ्यासहरू, संरचनागत व्यवस्थाहरू, दर्शन र संस्थाहरूबीच अन्तरक्रियाका उपज हुन् । यो प्रतिवेदनमा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धसँग जोडिने यिनै प्रक्रियाहरू र अन्तरक्रियाहरूको बारेमा चर्चा गरिएको छ । अन्तरसरकारी सम्बन्धका संरचनागत व्यवस्थाहरू, दर्शन र संस्थाहरूको अन्य पक्षहरूलाई समेट्न सके यो अध्ययनले थप पूर्णता पाउने थियो । राजनीतिक घटनाक्रमको गतिशील विकासकाबीच नेपालको संघीय प्रणालीमा केही प्रगति देख्न सकिन्छ, सँगसँगै हाम्रो सामु चुनौतीहरू पनि छन् । त्यसैकारण, “गर्दै सिकने” सिद्धान्त अनुसार काम हुनु जरूरी छ र संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच सघन संवाद तथा सहकार्य हुनु अत्यावश्यक छ ।

विषय सूची

कृतज्ञता

कार्यकारी सारांश

परिचय

१

पृष्ठभूमि

१

अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धबारे संवैधानिक तथा कानूनी आयामहरू

३

संवैधानिक र कानूनी प्रावधान

३

अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धसँग सम्बन्धित संयन्त्रहरू

९

वित्तीय सम्बन्धबारे कानून कार्यान्वयनको अवस्था र चुनौतीहरू

११

वित्तीय सम्बन्धका आयामहरू

१३

खर्च जिम्मेवारी

१३

राजस्व जिम्मेवारी

१६

वित्तीय हस्तान्तरण

१९

आन्तरिक ऋण

२७

प्रदेश र स्थानीय तहमा खर्चको अवस्था

२८

सिकाइ र अवसरहरू

३१

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

३४

तालिका सूची

- तालिका १: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका कार्यहरू
- तालिका २: संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका अधिकारका स्रोतहरू
- तालिका ३: संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच खर्च जिम्मेवारीको सैद्धान्तिक वर्गीकरण
- तालिका ४: संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको राजस्व जिम्मेवारी
- तालिका ५: कर निर्धारणका आधारहरू
- तालिका ६: राजस्व प्रशासनको बाँडफाँट
- तालिका ७: राजस्वका स्रोतहरू
- तालिका ८: संघीय राजस्वमा प्रदेशको हिस्सा (दश लाख नेरूमा)
- तालिका ९: नेपालमा अनुदानका प्रकार
- तालिका १०: समानीकरण अनुदानका आधार र भारहरू
- तालिका ११: प्रदेशमा भएको वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँट, २०७७
- तालिका १२: प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड
- तालिका १३: वनबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँटको आधार

चित्र सूची

- चित्र १: प्रदेशहरूको खर्च विवरण (चालु खर्च, आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७)
- चित्र २: प्रदेशहरूको खर्च विवरण (पूँजीगत खर्च, आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७)

परिचय

१.१ पृष्ठभूमि

वि. सं. २०७२ सालमा संविधान जारी भएसँगै नेपाल संघीयतामा औपचारिक रूपले प्रवेश गरेको छ र संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहका सरकारको संरचना र संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनको चरणमा छ । यसरी संघीयतामा रूपान्तरण हुने क्रममा निकै महत्वपूर्ण कार्यहरू पनि सम्पन्न गर्नुपर्ने चुनौती थियो, जस्तै प्रदेश तथा स्थानीय तहका नयाँ संरचनाहरू निर्माण गर्ने, तीन तहका सरकारबीच स्रोतको उचित बाँडफाँट गर्ने र त्यससापेक्ष नयाँ कानूनहरूको तर्जुमा गर्ने । नेपालको संविधानले संघीयतालाई शान्ति, समृद्धि, विकास र सुशासनजस्ता जनताका चाहना तथा आकांक्षा प्राप्त गर्ने साधन वा माध्यमको रूपमा व्याख्या गरेको छ । संघीय प्रणालीका संरचना निर्माण गर्ने, लोकतान्त्रिक संस्था र अभ्यासको विकास गर्ने र जनआकांक्षा पूरा गर्न राज्यको कार्यक्षमता सुदृढ गर्ने उद्देश्य अनुरूप संघीयता स्थापना भएको हो । संविधानमा उल्लिखित सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका सिद्धान्तहरूलाई आधार मान्दै नयाँ संस्थाहरूको विकास गर्नुपर्ने संघीयताको मर्म देखिन्छ ।

संघीय संरचनाको सफलताको निम्ति राजनीतिक पुनर्संरचनामा मात्रै होइन, प्रशासनिक र आर्थिक मामिलाहरूको पनि पुनर्संरचना हुनुपर्दछ र यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने प्रणालीको पनि उत्तिकै आवश्यक हुन्छ । तर संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण हुने क्रममा संरचनागत परिवर्तनहरूको व्यवस्थापन गर्नुका साथै संघीय इकाईहरूबीच स्रोत र अधिकारको उचित बाँडफाँट गर्नेजस्ता चुनौतीहरू देखिएका छन् ।

केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाबाट संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण हुने सुरुआती क्रममा केही अस्पष्टताहरू नदेखिएका पनि होइनन् । यसलाई सम्बोधन गर्न सबै संघीय इकाईहरूबीचको सहमतिबाट संक्रमण व्यवस्थापनको एउटा स्पष्ट ढाँचा भएको भए सहज हुने थियो । संघीय सरकारले यस दिशामा केही पहलहरू चालेको पनि थियो, जस्तै: प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा उच्चस्तरीय समितिको निर्माण, संघीय इकाईहरूबीच कार्यविभाजन प्रतिवेदन प्रकाशन र निजामती कर्मचारीको समायोजन । यसका अलावा, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह

(समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐनजस्ता कानूनहरू पनि निर्माण भएका छन् । यी प्रयासका वावजुद तहगत सरकारहरूबीच समन्वयको कमी, काममा दोहोरोपन वा कतिपय सरकारले आफ्ना कार्यक्षेत्रबाहिर गई बाकिने गरी योजना, नीति तथा कार्यक्रमहरू निर्माण गर्ने गरेको देखिएको छ ।¹

संघीय प्रणालीको सफल कार्यान्वयनको लागि आवश्यक एक महत्वपूर्ण पक्ष भनेको वित्तीय व्यवस्थापन हो । यसका लागि वित्तीय विकेन्द्रीकरणको स्पष्ट खाकाको साथै सार्वजनिक वित्तका सवालहरूमा प्रष्ट बुझाइ चाहिन्छ । सामान्यतः बहुतहका सरकार सञ्चालनको एउटा चुनौती भनेको संविधानको व्यवस्था, सेवा प्रवाह र वित्तीय प्रणालीबीच समुचित सन्तुलन हुन नसक्नु हो ।

नेपालको सन्दर्भमा पनि संघीय संरचनाको ढाँचा बन्दै गर्दा पहिलो संविधानसभाको राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समितिले वि.सं. २०६६ मा प्रकाशित गरेको प्रतिवेदनले आर्थिक नीति र राजस्वको बाँडफाँटले नेपालका संघीय एकाइहरूबीच द्वन्द्व निम्त्याउन सक्ने आँकलन गरेको थियो । नेपालको संविधानले सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई अन्तरसरकारी सम्बन्धको आधार मानेको छ । यसले गर्दा अन्तरसरकारी सम्बन्ध, संरचना, कार्यक्षेत्र र अधिकारको प्रयोगमा स्पष्टता हुनुपर्ने देखिन्छ । वि. सं. २०७४ मा स्थानीय, प्रदेश र संघ तहको निर्वाचन भए पश्चात् नेपाल संघीय संरचनाको कार्यान्वयनको क्रममा छ । यसै उद्देश्य अनुरूप तीन तहका सरकारहरूले संविधानले मार्गनिर्देश गरेअनुसार राजनीतिक र आर्थिक अधिकारको प्रयोग गर्ने क्रममा छन् । यसरी नेपालमा नयाँ अभ्याससँगै क्रमिक रूपमा आकार लिदै गरेको अन्तरसरकारी सम्बन्धहरूलाई यस प्रतिवेदनमा उजागर गर्न खोजिएको छ ।

यो प्रतिवेदनमा चार अध्यायहरू छन् । पहिलो अध्यायले यस लेखको सन्दर्भलाई व्याख्या गरेको छ भने दोश्रो अध्यायमा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध सम्बन्धी महत्वपूर्ण संवैधानिक, कानूनी र संस्थागत व्यवस्थाको चर्चा गरिएको छ । दोश्रो अध्यायमा संघीयतालाई संस्थागत गर्ने क्रममा भएका राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक प्रयासहरूमा प्रकाश पारिएको छ । यसैगरी तेस्रो अध्यायमा अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धका चार आयामहरू, क्रमशः खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकारको व्याख्या गरिएको छ । अन्तिममा चौथो अध्यायमा यस अध्ययनका मुख्य निचोडहरूको साथै अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध सुदृढ गर्न चाल्नुपर्ने पहलकदमी प्रस्तुत गरिएको छ ।

¹ उदाहरणको लागि संघीय सरकारले वि.सं. २०७६ सालमा सार्वजनिक शैक्षिक संस्थाको भौतिक संरचना विकास, सिकाइ वातावरण सुधार र गुणस्तरीय शिक्षा सुनिश्चित गर्न भन्दै राष्ट्रपति शैक्षिक सुधार कार्यक्रम ल्यायो । यो कार्यक्रम सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ को दफा ४५ ले दिएको अधिकार अनुसार आएको भनिएको छ तर २०६४ को उक्त ऐन केन्द्रीकृत संरचना अनुरूप बनेको थियो । यस ऐनमा भएका कतिपय व्यवस्था प्रदेश र स्थानीय सरकारका शैक्षिक सुधार कार्यक्रमजस्तै छन् र संघीय सरकारले आफ्नो कार्यक्रम ल्याउँदा उचित समन्वय नगरेको भनि प्रदेश र स्थानीय सरकारले असन्तुष्टि पोखेका छन् (हेर्नुहोस्: <https://shilapatra.com/detail/25642>).

अन्तरसरकार वित्तीय सम्बन्धका संवैधानिक तथा कानूनी आयामहरू

२.१ संवैधानिक र कानूनी प्रावधान

संविधानसभाको चुनाव र राजनीतिक रस्साकस्सीबीच वि.सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भयो र योसँगै देशमा संघीय प्रणाली र तीन तहका सरकारहरूको व्यवस्थाको प्रारम्भ भयो । यसभन्दा अधिका कानूनी व्यवस्था (जस्तै, स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५) ले प्रत्याभूत गरेभन्दा बेग्लै नेपालको विद्यमान संविधानले तीन तहका सरकारहरूलाई राजनीतिक, आर्थिक र वित्तीय अधिकारहरू प्रदान गरेको छ । संविधानको प्रस्तावनामै आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्यायका विषय राखिएको छ भने धारा ५०(३) मा राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूबारे निम्न व्यवस्था उल्लिखित छ :

सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकास मार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने तथा प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गर्दै शोषणरहित समाजको निर्माण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुनेछ ।

संविधानमा उल्लिखित उपर्युक्त प्रावधानले वित्तीय सम्बन्धहरूको आधारबारे प्रष्ट पार्न खोजेको छ । वित्तीय सम्बन्धहरूमा विशेषतः खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकार गरी चार पक्षहरूमा संविधानमा व्यवस्था गरिएको छ । वित्तीय सम्बन्धका अन्य पक्षहरू संघीयताको कार्यान्वयनसँगै सम्बोधन हुँदै जाने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

विश्वका कतिपय संघीय राष्ट्रहरू जस्तै क्यानडा, संयुक्त राज्य अमेरिका, अष्ट्रेलिया र भारतमा भएको जस्तो दुई तहको संघीय प्रणालीभन्दा बेग्लै नेपालले तीन तहको संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेको छ । यसले गर्दा ती देशहरूमाभन्दा नेपालको अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धको प्रकृति भिन्न रहेको छ ।

वित्तीय संघीयताको सम्बन्धमा सरकारहरूबीच समुचित समन्वय र सन्तुलनको अभाव हुँदा आलोचना हुने गरेको छ । नेपालको संविधानले तहगत सरकारहरूबीचको सम्बन्ध सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वका सिद्धान्तमा आधारित हुने भनेको भए तापनि यसको लागि संविधानको दायराभित्रै रहेर तहगत सरकारहरूबीच निरन्तर संवाद गरी विश्वासको वातावरण निर्माण गर्न जरूरी हुन्छ । हरेक तहको सरकारले आफ्नो अधिकारक्षेत्र र अन्य सरकारसँगको सम्बन्धका बारे स्पष्ट हुन अत्यावश्यक हुन्छ ।

२.१.१ नेपालको संविधानमा अन्तरसरकारी सम्बन्धको व्यवस्था

नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच शक्तिको बाँडफाँट गर्दा त्यसमा वित्तीय अधिकारहरू पनि समेटेको छ । संविधानको प्रस्तावनामा 'समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण' गर्ने उल्लेख गरिएको छ भने धारा ४ मा नेपाल राज्य 'स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो' भनि व्याख्या गरिएको छ । त्यसैगरी, धारा ५० (३) मा राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूको सन्दर्भमा 'राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुनेछ' भनि व्यवस्था गरिएको छ ।

त्यसैगरी संविधानको धारा ५९ मा आर्थिक अधिकारको प्रयोगको निम्नानुसार व्यवस्था गरिएको छ:

- 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 गर्नेछन् ।
- संघले साभा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्नेछ ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट बनाउने छन् र प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेश गर्ने समय संघीय कानून बमोजिम हुनेछ ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नु पर्नेछ । त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्नु पर्नेछ ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा कानून बमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनु पर्नेछ ।
- वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुनेछ । त्यस्तो सहायता वा ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनु पर्नेछ ।

संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटको व्यवस्था यसरी गरिएको छ :

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्नेछन् । तर साभा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ ।
- नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनेछ ।
- प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुनेछ ।
- नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नेछ ।
- 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 छन् ।
- नेपाल सरकारले संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुनेछ ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नु पर्नेछ ।
- राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी संघीय 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, गरीबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नुपर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्नेछ ।

२.१.२ अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

संविधान प्रदत्त व्यवस्थाहरूलाई थप व्याख्या गर्दै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक अधिकारको व्यवस्था गर्न २०७४ मा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन जारी भएको छ । यस ऐनको उद्देश्यलाई प्रष्ट पार्दै यसको प्रस्तावनामा 'नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले' ऐन बनाइएको उल्लेख छ । ऐनमा सबै तहका सरकारहरूको कर र गैरकरबाट राजस्व संकलन गर्ने अधिकार र प्रक्रिया उल्लेख गरिएको छ । ऐनमा संघीय सरकारका १२, प्रदेश सरकारका ८ र स्थानीय सरकारका ११ राजस्व स्रोतहरू र अधिकारहरू उल्लिखित छन् । यीमध्ये केही अधिकारहरू एकआपसमा बाफिने र दोहोरिने भएकाले यसमा अझ स्पष्टता आवश्यक छ ।

यसका अलावा ऐनले नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्था गरेको छ जसको संयोजक संघीय सरकारका अर्थमन्त्री रहनेछन् । अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध बलियो बनाउन यो परिषदले प्रभावकारी रूपमा काम गर्नु आवश्यक छ ।

२.१.३ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

तीन तहको सरकारबीच स्रोतको बाँडफाँट र व्यवस्थापनका निमित्त नेपालको संविधानमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको छ । आयोग स्थापनाको उद्देश्य 'नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएसँगै तीन तहका सरकारहबीच गरिएको राज्यशक्तिको बाँडफाँटलाई वास्तविक अर्थमा कार्यान्वयन गर्नका लागि देशमा उपलब्ध प्राकृतिक एवम् वित्तीय स्रोतको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्न नेपालको संविधानमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको बताइएको छ ।^२ यसको कार्यान्वयनको निम्ति राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ जारी भैसकेको छ ।

तालिका १: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका कार्यहरू

कार्यका प्रकार	संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था
मापदण्ड सम्बन्धी	<ul style="list-style-type: none"> - संविधान र कानून बमोजिम संघीय सञ्चित कोषबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने - प्रदेश सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने - प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलको हिस्सा निर्धारणको आधार तय गर्ने

^२ २०७७ चैत्र २ मा <http://nnrfc.gov.np/introduction> बाट साभार ।

कार्यका प्रकार	संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था
सुभाव/सिफारिस सम्बन्धी	<ul style="list-style-type: none"> - संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने - संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी पूरा गर्ने र राजस्व असुलीमा सुधार गर्नु पर्ने उपायहरूको सिफारिस गर्ने - समष्टिगत आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने - संघ र प्रदेश सरकारको राजस्व बाँडफाँट आधारको पुनरावलोकन गरी परिमार्जनको सिफारिस गर्ने - प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेशले स्थानीय तहलाई दिने वित्तीय समानीकरण अनुदान सम्बन्धमा प्रदेशलाई सिफारिस गर्ने - नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई दिने अनुदान सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई सुभाव दिने - नेपाल सरकार तथा प्रदेशले राजस्व बाँडफाँटका सम्बन्धमा कुनै सुभाव माग गरेमा आवश्यक सुभाव दिने - नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले लगाउने करका सम्बन्धमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले सुभाव माग गरेमा आवश्यक सुभाव दिने - प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपयोगका विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई आवश्यक सुभाव दिने
अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी	<ul style="list-style-type: none"> - राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रम, मानक, पूर्वाधारको अवस्था अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने सशर्त अनुदानको सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गरी आधार तयार गर्ने - प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँटको विषयमा संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहबीच उठ्न सक्ने सम्भावित विवादको विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने - प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट गर्दा सोसँग सम्बन्धित वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने
सहजीकरण सम्बन्धी	<ul style="list-style-type: none"> - नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहबीच राजस्वको बाँडफाँट सम्बन्धमा उठेको विवाद समाधान गर्न आवश्यक सहजीकरण र सहयोग गर्ने

२.१.४ संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

संघीय संसदले वि. सं. २०७७ मा अन्तरसरकारी सम्बन्धलाई व्यवस्थापन गर्न ऐन जारी गरेको छ । ऐनको प्रस्तावना अनुसार 'नेपालले अङ्गीकार गरेको बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीको सुदृढीकरणका लागि नेपालको संविधान बमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोगको आधारमा व्यवस्थित गर्न' आवश्यक देखिएकोले उक्त ऐन तयार गरिएको हो । अन्तरसरकारी सम्बन्धलाई व्यवस्थापन गर्ने यस ऐनको उद्देश्य रहे तापनि यसमा वित्तीय सम्बन्धको पक्षलाई विशेष सम्बोधन गरिएको छैन । तथापि प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दिगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका आधार हुने भनि यसमा उल्लिखित छ ।

२.१.५ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

यो ऐनले स्थानीय सरकारका वित्तीय अधिकारका विभिन्न पक्ष, कर र गैरकर राजस्व, बजेट निर्माण प्रक्रिया, राजस्वको आँकलन साथै आन्तरिक ऋणका विषयहरू समेटेको छ । प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच साभ्ना कर संकलनको बारेमा पनि यसमा व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय सरकारका अधिकार र जिम्मेवारीलाई व्यवस्थित गर्दै यस ऐनले अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धको आधार तयार पारेको छ ।

२.१.६ मापदण्ड तथा निर्देशिकाहरू

माथि उल्लिखित व्यवस्था बाहेक अर्थ मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय तथा राष्ट्रिय योजना आयोगले वित्तीय सम्बन्धका सन्दर्भमा विभिन्न कार्यविधिहरू जारी गरेका छन् जसमा बजेटको तयारी, राजस्व संकलन तथा वितरण, वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिता, अनुदान हस्तान्तरणजस्ता विषय समेटिएका छन् । राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार पार्ने गरेको "मध्यमकालीन खर्च संरचना" ले राष्ट्रियस्तरका आवधिक योजना र क्षेत्रगत वार्षिक कार्ययोजनामा सामञ्जस्यता ल्याउन आधार तयार गरेको छ । उक्त दस्तावेजले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई पनि मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माण गर्ने खाका प्रदान गरेको छ ।

बद्धा १: अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धलाई निर्देशित गर्ने कानून तथा नीतिहरू

- नेपालको संविधान
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- मध्यमकालीन खर्च संरचना (राष्ट्रिय योजना आयोग)
- समपूरक अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि, २०७५
- विशेष अनुदान सम्बन्धी कार्यविधि २०७५
- स्थानीय स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५
- विभिन्न सरकारका आर्थिक ऐनहरू
- विभिन्न सरकारका बजेटहरू
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका सुझावहरू
- बजेट तर्जुमा निर्देशिका

२.२ अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्धसँग सम्बन्धित संयन्त्रहरू

अन्तरप्रदेश समन्वय परिषद

नेपालको संविधानले एक उच्चस्तरको राजनीतिक संयन्त्रको रूपमा अन्तरप्रदेश परिषदको व्यवस्था गरेको छ । यो परिषद प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहन्छ र यसमा नेपाल सरकारका गृहमन्त्री, नेपाल सरकारका अर्थमन्त्री र सबै प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरू सदस्य हुन्छन् । संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्नसक्ने यस परिषदको अधिकार रहेको छ । अन्तरसरकारी सम्बन्ध सहजीकरण गर्नसक्ने अवसर हुँदा पनि यो परिषद प्रभावकारी हुन बाँकी नै छ । जस्तै वि. सं. २०७५ साल पुस ३ गते बसेको दोस्रो बैठकले संघीय प्रणालीको संक्रमणकाललाई व्यवस्थापन गर्न समयसीमा तोकेर २९ बुँदे कार्ययोजना अगाडि सारेको थियो । तर उक्त कार्ययोजनाको कार्यन्वयनको अवस्था बारे जानकारी उपलब्ध छैन र त्यसपछि परिषदको बैठकले निरन्तरता पाएको पनि छैन ।

राष्ट्रिय समन्वय परिषद

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषदको व्यवस्था गरेको छ । यस परिषदमा संघीय सरकारका मन्त्रीहरू (अर्थ, कानून र न्याय, गृह, संघीय मामिला र सामान्य प्रशासन), मुख्य मन्त्रीहरू, विपक्षी दलको प्रतिनिधि र स्थानीय

तहको प्रतिनिधि सदस्य हुन्छन् । परिषदले अन्तरसरकार सम्बन्धका विविध बिषयहरूमा सहजीकरण गर्न सक्ने व्यवस्था छ, जस्तै: साभा अधिकारको कार्यान्वयन गराउने, नीतिहरूमा एकरूपता ल्याउने, विकासका आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा समन्वय गर्ने, सेवा प्रवाहमा सामञ्जस्यता कायम गर्ने, आदि । ऐनमा व्यवस्था भएअनुसार यस परिषदको बैठक वार्षिकरूपमा हुनुपर्दछ तर २०७७ मा ऐन जारी भए यता यसको पहिलो बैठक बस्न सकेको छैन ।

अन्तरसरकारी वित्तीय परिषद

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्था गरेको छ । यस परिषदको संयोजक नेपाल सरकारका अर्थमन्त्री हुन्छन् भने प्रदेश सरकारका अर्थमन्त्रीहरू, स्थानीय सरकारका पदाधिकारीहरू तथा सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी विज्ञहरू सदस्य हुन्छन् । वित्त व्यवस्थापनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच आवश्यक परामर्श र समन्वय गर्नसक्ने यस परिषदको अधिकार रहेको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार यस परिषदको बैठक वर्षमा एकपटक तर आवश्यकतानुसार जति पनि बस्न सक्छ । हालसम्म छ पटक यस परिषदको बैठक बसेको छ ।^३ संघीय इकाईहरूबीच समन्वयका निम्ति यो परिषद अभै प्रभावकारी हुन बाँकी छ ।

विषयगत समितिहरू

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले आवश्यकता अनुसार विषयगत समितिहरू गठन गर्नसक्ने व्यवस्था गरेको छ जसबाट संघीय इकाईबीच नीति, कार्यक्रम तथा विकासका गतिविधिहरू कार्यान्वयन गराउन सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ । यसरी आवश्यकतानुसार गठन हुनसक्ने यी समितिहरू सम्बन्धित क्षेत्रका संघीय मन्त्रीले नेतृत्व गर्दछन् भने सम्बन्धित क्षेत्रका प्रदेश मन्त्रीहरू साथै स्थानीय सरकारबाट एकजना सदस्य रहने व्यवस्था छ ।

प्रदेश समन्वय परिषद

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच सम्बन्ध सुदृढ बनाउन साथै विवाद समाधान गर्न प्रदेश समन्वय परिषदको व्यवस्था गरेको छ । यी परिषदहरू सम्बन्धित प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूको नेतृत्वमा रहन्छन् भने प्रदेश सरकारको आन्तरिक मामिला मन्त्री, प्रदेश सरकारको प्रमुख सचिव तथा स्थानीय सरकारका प्रतिनिधि सदस्य रहने गर्दछन् । परिषदको गठन भएयता केही बैठकहरू बसिसकेका छन् जसले प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच एकआपसमा अनुभव आदान-प्रदान गर्ने अवसर जुटाएको छ ।

^३ अन्तरसरकारी वित्तीय परिषदको बैठकले प्रदेश र स्थानीय कर प्रणालीबारे गरिएको अध्ययन प्रतिवेदनको अनुमोदन गरेको थियो, जुन प्रतिवेदनमा स्थानीय र प्रदेश सरकारका करका सवालहरूमा विभिन्न विषयहरू उठान गरिएको छ । राजस्व अधिकार, कर तथा गैरकर राजस्व, राजस्व प्रशासन लगायतमा विषयमा सुभावहरू पनि पेश गरिएको थियो । ती सुभावहरूको कार्यान्वयनको अवस्थाबारे विश्लेषण हुनै बाँकी नै छ ।

जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समिति

नेपालको संविधानले जिल्लाभित्रका स्थानीय सरकारहरूबीच आवश्यक समन्वय गर्न जिल्लासभा तथा जिल्ला समन्वय समिति जस्ता संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरेको छ ।

माथि उल्लिखित संयन्त्रहरूबाहेक अन्तरसरकारी सम्बन्ध सहजीकरण गर्न अन्य विभिन्न औपचारिक संयन्त्रहरू पनि रहेका छन् जस्तै राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, अर्थ मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग तथा महालेखापरीक्षकको कार्यालय, आदि ।

अन्तरसरकारी सम्बन्ध सहजीकरणको निम्ति यी संयन्त्रहरूले प्रभावकारी रूपमा काम गर्नुपर्ने हुन्छ । राजनीतिक प्रकृतिका संयन्त्रहरूले विविध सवालहरूलाई बाहिर ल्याउन र सहमति जुटाउन भूमिका खेल्ने भएकाले यसको महत्व बढी हुन्छ । यस्ता उच्चस्तरीय राजनीतिक संयन्त्रहरूले संवाद र वार्तालाई अझै सघन बनाउनुपर्ने देखिन्छ जसले गर्दा संघीय इकाईहरूबीच सहज वातावरण तथा विश्वासको निर्माण हुन्छ । यसको निमित्त संघीय सरकारको नेतृत्वदायी भूमिका आवश्यक छ ।

२.३ वित्तीय सम्बन्धबारे कानून कार्यान्वयनको अवस्था र चुनौतीहरू

वि. सं. २०७४ सालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय निर्वाचन भएयता तीनै तहका सरकारले तेस्रो बजेट चक्र पूरा गरेका छन् । यसैबीच विभिन्न कानूनी तथा नीतिगत विकास पनि भएका छन् त्यसबाट संवैधानिक प्रावधानहरू कार्यान्वयन गर्न सहज हुँदै गएको छ । वि. सं. २०७३ सालमा संघीय सरकारले प्रत्येक सरकारका संवैधानिक अधिकार र जिम्मेवारीलाई समेटेर कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन तयार पारेको थियो । तीन तहका सरकारलाई आ-आफ्ना जिम्मेवारीहरू बुझ्न उक्त प्रतिवेदनले सहयोग पुऱ्यायो तर विवादका सबै विषयको सम्बोधन हुन सकेन ।

वित्तीय संघीयतालाई सहजीकरण गर्ने अन्य कानूनी दस्तावेजहरूमा स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४; राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४; अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४; कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ रहेका छन् । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठनमा ढिलाइले अन्तरसरकारी वित्तीय ढाँचा तयार गर्ने कार्यमा असर पुग्यो । अझै पनि आयोगको संस्थागत क्षमता पूर्ण हुन सकेको छैन । अन्तरप्रदेश समन्वय परिषद तथा अन्तरसरकारी वित्त परिषदजस्ता राजनीतिक संयन्त्रहरूले निरन्तर बैठक गर्न सकेका छैनन् र अपेक्षित हिसाबले प्रभावकारी हुन सकेका छैनन् ।

संघीय निजामती कर्मचारी ऐन, प्रदेश तथा स्थानीय निजामती कर्मचारी ऐन आदिजस्ता मुख्य कानून नबन्दा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा कर्मचारीको व्यवस्था हुन सकेको छैन । कतिपय सन्दर्भमा विना योजना तथा संघीय इकाईहरूबीच आवश्यक छलफलविना गरिने हतारको निर्णयले पनि चुनौती निम्त्याएको छ । निजामती कर्मचारी ऐन नहुदा प्रदेश लोकसेवा आयोगहरूले निजामती कर्मचारी भर्ना गर्न सकेका छैनन् ।

वि. सं. २०७६ फागुनदेखि नेपालमा देखिएको कोभिड-१९ महामारीको कारण नेपालको वित्तीय संघीयतामा चुनौतीहरू थपिएका छन् । महामारीले नेपालको संस्थागत कमजोरीहरूलाई सतहमा ल्याइदियो भने संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूलाई एकआपसमा समन्वय र सहकार्य गर्ने उचित अवसरको सदुपयोग हुन सकेन । सबै तहका सरकारहरू महामारीसँग जुध्न जुटिरहेका हुनाले वित्तीय सम्बन्धका अन्य पक्ष जस्तै वित्तीय अनुशासन, जवाफदेहिता, राजस्व क्षमतामा र खर्च सुधारमा उचित ध्यान पुग्न सकेन । संघीय तथा प्रदेश सभाले प्रभावकारी रूपमा कार्य गर्न नसकिरहेको अवस्था छ भने सरकारका सबै गतिविधि कोभिड-१९ व्यवस्थापनमा केन्द्रित छन् । महामारीकै कारण आर्थिक वर्ष २०७६/७७ का राजस्व तथा खर्चका लक्ष्यहरू पूरा हुन सकेनन् । अघिल्ला आर्थिक वर्षहरूमा औषत ७ प्रतिशतको वृद्धिदर रहेको अर्थतन्त्र आ. व. २०७६/७७ मा २.०९ प्रतिशतले ऋणात्मक हुन पुग्यो ।^४ आर्थिक पुनर्निर्माणको स्पष्ट ढाँचाको अभावमा आउँदा वर्षहरूमा संघीय इकाईहरूमा आर्थिक स्रोत खुम्चिने निश्चित देखिन्छ । कोभिड महामारीले गर्दा लोकसेवा आयोगले गर्ने कर्मचारी भर्ना पनि प्रभावित हुन पुगेको छ ।

त्यसैगरी सरकारको नेतृत्व गरिरहेको राजनीतिक दलभिन्न देखिएको विवादले राजनीतिक संयन्त्रहरूको प्रभावकारी भूमिकामा प्रत्यक्ष असर पारेको छ । पारिणामस्वरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबीच वित्तीय संघीयताका विषयमा हुनुपर्ने संवाद (दुवै औपचारिक वा अनौपचारिक) मा ध्यान पुगेको छैन । सत्तारूढ दलको आन्तरिक राजनीतिक विवादले गर्दा २०७७ पौष ५ मा प्रतिनिधि सभाको बिघटन भयो । योसँगै राजनीतिक समीकरणमा परिवर्तन भै संघीय र प्रदेश सरकारहरूमा फेरबदल हुन पुग्यो । संघीयता संस्थागत गर्न पहल गर्नुको सट्टा राजनीतिक विवादहरूमा सरकार र राजनीतिक दलले समय खर्चिनु परेको थियो । सर्वोच्च अदालतको २०७७ फाल्गुण ११ को फैसलाले प्रतिनिधि सभा बिघटन खारेज भएपनि संसद र सरकारबीचको सम्बन्ध सहज हुन सकेन । फलस्वरूप वि. सं. २०७८ जेठ ८ मा प्रतिनिधिसभाको दोस्रोपटक विघटन भयो । यसले राजनीतिक अनिश्चितता थप जटिल बनायो । सर्वोच्च अदालतको २०७८ असार २८ गतेको फैसलाले प्रतिनिधि सभा बिघटनको निर्णय दोस्रो पटक पनि खारेज गरिदियो । यस्तो अनिश्चित राजनीतिक घटनाक्रमले संघीय व्यवस्थालाई संस्थागत गर्ने प्रयासले प्राथमिकता पाएन ।

संघीय व्यवस्थाको कार्यान्वयनको संक्रमणकाललाई सही दिशा दिन राजनीति विवादहरूको यथाशीघ्र समाधान हुनु जरूरी छ । अन्तरसरकारी सम्बन्धको आधारस्तम्भ निर्माण गर्न राजनीतिक संयन्त्रहरू, सरकार र संघीय इकाईहरूबीच समन्वयकारी सम्बन्ध हुनु महत्वपूर्ण छ । सुदृढ राजनीतिक सम्बन्ध, संयन्त्रको परिचालन तथा अनुकूल परिस्थिति विना संवैधानिक र कानूनी दायित्वहरू पूरा गर्न सकिदैन । यी चुनौतीहरूको सम्बोधन गर्न सघन संवाद र जिम्मेवारीबोध अत्यावश्यक हुन्छ ।

^४ केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग (<https://cbs.gov.np/wp-content/uploads/2021/05/Press-Release-P-GDP-2077-78.pdf>)

वित्तीय सम्बन्धका आयामहरू

अघिल्ला अध्यायमा उल्लेख गरिएजस्तै, तहगत सरकारहरूबीच वित्तीय सम्बन्ध सुधारका निम्ति प्रशासनिक र संस्थागत क्षमताको विकासको साथै आर्थिक दायित्व तथा स्रोतहरूबारे स्पष्ट ढाँचा बन्नु अत्यावश्यक छ । खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकारजस्ता विषयहरू वित्तीय संघीयताका पक्षहरू हुन् । नेपालको सन्दर्भमा भने राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्राकृतिक स्रोतको परिचालनलाई वित्तीय संघीयताको थप पाँचौँ आयामको रूपमा समावेश गरेको छ ।^५

नेपालको संविधानमा तहगत सरकारहरूबीच वित्तीय सम्बन्धका विभिन्न व्यवस्था गरेको भए तापनि त्यसको प्रयोग प्रारम्भिक सिकाइकै क्रममा छन् । एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन प्रणालीबाट संघीयतामा रूपान्तरण हुने क्रममा कतिपय अवस्थामा पहिलाकै सोच र संस्कारहरूको प्रभाव पनि देखिने गरेका छन् । फलस्वरूप कतिपय निर्णयहरू संविधानका प्रावधान र मर्मसँग मेल नखाने खालका पनि देखिन्छन् । त्यस्ता व्यवहारजन्य समस्याहरूलाई क्रमिक रूपमा सम्बोधन गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ । यो अध्यायमा वित्तीय सम्बन्धका चार पक्षहरू (खर्च जिम्मेवारी, राजस्व जिम्मेवारी, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण अधिकार) को बारेमा चर्चा गरिएको छ ।

३.१ खर्च जिम्मेवारी

नेपालको संविधानमा खर्चको जिम्मेवारीबारे तीन तहका सरकारहरूको चार प्रकारका भूमिकाको उल्लेख गरिएको छ: क) तहगत सरकारका एकल अधिकार, ख) संघ र प्रदेशको साभ्ना अधिकार, ग) संघ, प्रदेश र स्थानीय बीचको साभ्ना अधिकार, र घ) संघको अवशिष्ट अधिकार । यी तीन तहका सरकारहरूका अधिकारका स्रोत पनि भिन्न-भिन्न रहेका छन् (तालिका २) । केही अधिकार संविधानको अनुसूचीमा एकल अधिकार भनि तोकिएका छन् भने कतिपय अधिकार साभ्ना अधिकारको रूपमा रहेका छन् । सामान्यतः एकल अधिकारको प्रयोगमा स्पष्टता छ भने साभ्ना अधिकार र कार्यक्षेत्रमा स्पष्टता आउन बाँकी नै छ, जुन आगामी वर्षहरूमा प्रष्ट हुँदै जानेछ । उदाहरणको लागि, सैन्य र प्रतिरक्षा संघीय सरकारको एकल

^५ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६ पृ. २२ (http://nnrfc.gov.np/uploads/resources/2020-01-21/annual_report_final3.pdf)

अधिकार क्षेत्रमा पर्ने स्पष्ट छ । तर शिक्षाको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको साभा अधिकार क्षेत्रमा पर्दछ जसले गर्दा कार्यान्वयनमा केही अस्पष्टता हुने देखिन्छ ।

तालिका २: संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका अधिकारका स्रोतहरू

संघ	प्रदेश	स्थानीय तह
संविधानको अनुसूची ५ - एकल अधिकार	संविधानको अनुसूची ६ - एकल अधिकार	संविधानको अनुसूची ९ - एकल अधिकार
संविधानको अनुसूची ७ - प्रदेशसँग साभा अधिकार	संविधानको अनुसूची ७ - प्रदेशसँग साभा	संविधानको अनुसूची ९ - संघ र प्रदेशसँग साभा
संविधानको अनुसूची ९ - प्रदेश र स्थानीय सँग साभा	संविधानको अनुसूची ९ - संघ र स्थानीयसँग साभा	संघबाट निक्षेपित
संविधानको धारा ५८ - अवशिष्ट अधिकार	संघबाट निक्षेपित	प्रदेशबाट निक्षेपित
मौलिक हक	मौलिक हक	मौलिक हक
राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा जिम्मेवारी	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा जिम्मेवारी	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा जिम्मेवारी
प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको अनुरोधमा गरिनुपर्ने कार्य	स्थानीय सरकारको अनुरोधमा गरिनुपर्ने कार्य साथै अन्य प्रदेशसँग गरिने संयुक्त कार्य	अन्य स्थानीय सरकारसँग संयुक्त गरिनुपर्ने कार्य
अन्तरराष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरू	अन्तरराष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरू	अन्तरराष्ट्रिय सन्धि र सम्झौताहरू

तहगत सरकारका जिम्मेवारीहरूबारे स्पष्ट व्यवस्था गर्न नसकेमा सरकारका कार्यक्षेत्रमा विवाद आउने, काम दोहोरिने र अन्ततः अपेक्षित प्रगति नहुने जोखिम रहिरहन्छ ।

नेपालको संविधानमा तीन तहका सरकारहरूको जिम्मेवारी र अधिकार तोकिएको छ । धारा ५६ (२) मा राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने उल्लेख छ । धारा ५७ मा राज्य शक्तिको बाँडफाँट गरिएको छ । जस अनुसार संविधानको अनुसूची ५ मा संघको एकल अधिकार, अनुसूची ६ मा प्रदेशको एकल अधिकार, अनुसूची ७ मा संघ र प्रदेशको साभा अधिकार, अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार र अनुसूची ९ मा संघ, प्रदेश, स्थानीय तहको साभा अधिकार सूची उल्लेख गरिएको छ । संविधानको कार्यान्वयनको सुरुवाती चरणमा भएकाले अधिकारको प्रयोग गर्दा केही बिषयमा स्पष्टता नभएको देखिन्छ । त्यस्तो अस्पष्टता अधिकारको बाँडफाँटको राजनीतिक, सामाजिक, प्रशासनिक र आर्थिक पक्षको समग्रतमा बुझाई नहुँदा हुने गरेको देखिन्छ । प्रत्येक तहले अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अधिकारको सम्मान गर्दै संघीयताको मर्म अनुरूप हुने गरी गर्ने हो भने धेरै हदसम्म अस्पष्टता

कम गर्न सकिन्छ । सघन छलफल र अन्तरक्रियाबाट पनि कार्यजिम्मेवारीमा थप स्पष्टता हासिल गर्न सकिन्छ ।

अधिकारको कानूनी पक्षमात्र नभएर राजनीतिक र सैद्धान्तिक पक्षको विश्लेषण पनि गर्नु आवश्यक हुन्छ । संघीय इकाईका अधिकारहरूलाई तालिका ३ मा प्रस्तुत गरिए जसरी सामान्य सिद्धान्तको आधारमा विश्लेषण गर्दा कार्यजिम्मेवारीलाई बुझ्न सहज हुन्छ ।^६

तालिका ३: संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच खर्च जिम्मेवारीको सैद्धान्तिक वर्गीकरण

जिम्मेवारीहरू ^७	सैद्धान्तिक वर्गीकरण
संघ तह	
राष्ट्रिय मापदण्डहरू	नीति, नियमको निर्माण
राष्ट्रिय भौगोलिक अखण्डता, सैन्य प्रतिरक्षा, विदेश नीति	रणनीतिक तथा राष्ट्रिय महत्वका विकास निर्माण
अनुसन्धान	सेवा प्रवाहको सुनिश्चता
केन्द्रीय तथ्याङ्क प्रणाली	उच्चस्तरका सार्वजनिक सेवाको उत्पादन ^८
राष्ट्रिय महत्वका विकास निर्माण कार्य	
सार्वजनिक सेवाको आपूर्ति	
मौलिक हकको संरक्षण	
प्रदेश तह	
प्रदेश नीति, नियम र कार्यहरू	प्रादेशिक नीति निर्माण
प्रदेश विकासका कार्यहरू	प्रादेशिक विकास कार्य
सार्वजनिक सेवा प्रवाह	स्थानीय सरकारको पृष्ठपोषण, क्षमता विकास तथा सहजीकरण
स्थानीय सरकारको पृष्ठपोषण तथा सहजीकरण	प्रदेश स्तरका सार्वजनिक सेवाको उत्पादन

^६ खर्च जिम्मेवारीको वर्गीकरणको आधारबारे थप जानकारीको लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रथम वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६, पृ. २२-२३ हेर्नुहोस् (http://nnrfc.gov.np/uploads/resources/2020-01-21/annual_report_final3.pdf)

^७ तालिका ३ मा प्रस्तुत खाकाले तहगत सरकारको कार्य जिम्मेवारीहरूलाई समष्टिगत राजनीतिक र प्रशासनिक वर्गीकरणको दृष्टिकोणले विश्लेषण गर्न सकिन्छ भन्ने संकेत गर्दछ । नेपालको संविधानले संघीय इकाईहरूमा अझ धेरै जिम्मेवारी दिएको छ र त्यसको लागि थप राजनीतिक व्याख्या आवश्यकता पर्दछ । तालिका ३ मा देखाइएको वर्गीकरणले जिम्मेवारीलाई बुझ्ने एक सरलीकृत दृष्टिकोण प्रदान गर्दछ ।

^८ तहगत सरकारले सेवाहरू उत्पादन गर्न विभिन्न ढाँचाहरू अपनाउन सक्दछ । सेवाको उत्पादनमा निजी क्षेत्रको सहभागिता वा अन्य उपयुक्त विकल्प अपनाउन सकिन्छ ।

जिम्मेवारीहरू ^९	सैद्धान्तिक वर्गीकरण
स्थानीय तह	
स्थानीय नीति, नियमको निर्माण	स्थानीय विकास निर्माण
स्थानीय विकास	आधारभूत सार्वजनिक सेवाको उत्पादन
आधारभूत सेवा प्रवाह	

तहगत सरकारका भिन्न-भिन्न कर्तव्य र अधिकार भए तापनि त्यसको ब्याख्या र प्रयोगको तरिकामा सहमति वा साझा बुझाइ नहुँदा केही जटिलताहरू देखिएका छन् । जसले गर्दा संरचना, काम र खर्चमा दोहोरोपन हुन सक्दछ । त्यस्ता समस्याहरूलाई क्रमिक रूपमा कम गर्दै जानको लागि पनि उल्लिखित खाकाले सहयोग गर्न सक्दछ ।^९

३.२ राजस्व जिम्मेवारी

नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व अधिकार दिएको छ । यस्तो अधिकार अन्तर्गत खर्चको आवश्यकता पूर्ति गर्न राजस्वको दायरा बढाउने तथा त्यसको समुचित प्रयोगको लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तह संविधान र प्रचलित कानून अनुसार स्वतन्त्र हुन्छन् । सामान्यतः राजस्वको अधिकार सम्बन्धित तहको खर्चको आवश्यकताको आधारमा निर्धारण गरिनु पर्दछ । खर्चको आवश्यकताभन्दा राजस्वको सम्भाव्यता कम भएमा वित्तीय भिन्नता (fiscal gap) हुन्छ । संविधान तथा अन्तरसरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन २०७४ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई तालिका ४ मा प्रस्तुत गरे अनुसारका राजस्वका स्रोतहरू बिभाजन गरेको छ ।

नेपालमा राजस्व संकलन प्रणाली केन्द्रीकृत छ । कुल राष्ट्रिय राजस्वको ८० प्रतिशतभन्दा संघीय सरकारको कोषमा जम्मा हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व अधिकार कम भएको र राजस्व प्रशासन पनि बलियो भै नसकेकाले उनीहरू सामान्यतः वित्तीय हस्तान्तरणमा निर्भर हुन्छन् । प्रदेश र स्थानीय सरकारले राजस्व योजना र कर नीति निर्धारण गर्दा संघीय कर नीतिको प्रतिकूल हुने गरी बनाउन नपाउने व्यवस्था गरिएको छ । यसका साथै संघीय सरकारको बजेटमा आधारित भएर प्रदेशको, र संघ र प्रदेशको बजेटको आधारमा स्थानीय तहले बजेट ल्याउने हुँदा एक-अर्कासँग सामन्जस्य हुनु आवश्यक छ ।

^९ शान्ति सुरक्षा र कानूनको पालना, शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, वातावरण व्यवस्थापन, घर-जग्गाको रजिष्ट्रेशनको कर ब्यबस्थापन, यातायातका कर, मनोरञ्जन कर, पर्यटन कर, रोयल्टी जस्ता जिम्मेवारीहरूमा एक तहको भन्दा बढी सरकारलाई विशिष्ट अधिकार दिइएको हुन्छ । तहगत सरकारको जिम्मेवारीमा हुनसक्ने दोहोरोपनलाई पूरै हटाउन सम्भव हुँदैन तर तालिका ३ मा प्रस्तुत खाका साथै "सन्निकटताको सिद्धान्त" (principle of subsidiarity) तथा "आयतनको अर्थलाभ" (economies of scale) जस्ता पक्षमा ध्यान दिन सक्तियो भने दोहोरोपन कम गर्न सकिन्छ ।

तालिका ४: संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको राजस्व जिम्मेवारी

संघ		प्रदेश		स्थानीय	
कर	गैरकर	कर	गैरकर	कर	गैरकर
भन्सार	राहदानी शुल्क	घर जग्गा दर्ता	सेवा शुल्क/	सेवा शुल्क/	सेवा शुल्क/
अन्तः शुल्क	भिसा शुल्क	(रजिस्ट्रेसन)	दस्तुर	दस्तुर	दस्तुर
मूल्य अभिवृद्धि	पर्यटन दस्तुर	शुल्क	पर्यटन शुल्क	सम्पत्ति कर	पर्यटन शुल्क
कर	सेवा शुल्क	कृषि आयमा	दण्ड जरिवाना	घर वहाल कर	दण्ड जरिवाना
संस्थागत	दस्तुर	कर		घर जग्गा दर्ता	
आयकर	जुवा, चिड्वा,	सवारी साधन		(रजिस्ट्रेसन)	
व्यक्तिगत	क्यासिनो	कर		शुल्क	
आयकर	दण्ड जरिवाना	मनोरन्जन कर		सवारी साधन	
पारिश्रमिक		विज्ञापन कर		कर	
कर				भूमिकर	
				मनोरन्जन कर	
				विज्ञापन कर	
				व्यवसाय कर	

स्रोत: अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

कुनै पनि तहले कर निर्धारण गर्दा निश्चित सिद्धान्तको आधारमा गर्नु पर्दछ । कर निर्धारणका केही विश्वब्यापी मान्यताहरू तालिका ५ मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका ५: कर निर्धारणका आधारहरू

सिद्धान्तहरू	व्याख्या
करको आधार र समता	करदाताले न्यायोचित ठानेको हुनुपर्दछ करमा स्थिरता र छनोट अवसर हुनुपर्दछ जवाफदेहिताको लागि करका प्रणालीहरू पारदर्शी हुनुपर्दछ
कर प्रतिफल	खर्चको जिम्मेवारी पूरा गर्नसक्ने हुनुपर्दछ सापेक्षित रूपले स्थिर र अनुमानयोग्य हुनुपर्दछ
कर भार	गैरआवासीयहरूलाई करको भार हुनुहुदैन
कर प्रशासन	कुशल र प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिने हुनुपर्दछ राजस्वको तुलनामा कर प्रशासन समुचित हुनुपर्दछ

स्रोत: नोर्गार्ड (१९९७ ई.स.) बाट साभार

करको शीर्षकमा हुने दोहोरोपन र द्विविधाले राजस्व संकलनको कुशलता घटाउँछ । प्रदेश र स्थानीय तहमा राजस्व प्रशासनसम्बन्धी अपेक्षित क्षमता विकास भै नसेको नहुँदा कर गुम्ने जोखिम रहन्छ । यस्तो जोखिमलाई कम गर्न राजस्व प्रशासनको क्षमता विकास महत्वपूर्ण हुन्छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले राजस्व प्रशासनमा हुनसक्ने दोहोरोपनलाई हटाउन तालिका ६ अनुसारको जिम्मेवारी विभाजन गर्न सुझाएको छ ।

तालिका ६: राजस्व प्रशासनको जिम्मेवारी बाँडफाँट

राजस्वका स्रोतहरू	राजस्व प्रशासनको जिम्मेवारी	
	दर निर्धारण	संकलन
सवारी कर	प्रदेश सरकार	प्रदेश सरकार
मनोरञ्जन कर	प्रदेश सरकार	स्थानीय सरकार
घर जग्गा दर्ता शुल्क	प्रदेश सरकार	स्थानीय सरकार
विज्ञापन कर	स्थानीय सरकार	स्थानीय सरकार

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७क, पृ. २७

संघीय इकाईहरूले विभिन्न स्रोतबाट वित्तीय व्यवस्थापन गर्दछन् । तालिका ७ मा ती स्रोतहरू उल्लेख गरिएको छ । सामान्यतः त्यस्ता स्रोतहरूमा कर राजस्वको अनुपात बढी हुन्छ । त्यसैले पनि प्रदेश र स्थानीय तहसँग पनि राजस्वका स्रोतहरू पर्याप्त मात्रमा हुनु राम्रो हुन्छ । तर नेपालको अहिलेसम्मको अभ्यासलाई हेर्ने हो भने प्रदेश र स्थानीय तहको आफ्नो राजस्वको स्रोत थोरै रहेको छ । जसले गर्दा उनीहरू संघबाट प्राप्त हुने वित्तीय हस्तान्तरणमा बढी निर्भर हुन्छन् ।

तालिका ७: राजस्वका स्रोतहरू

संघ तह	प्रदेश तह	स्थानीय तह
राजस्व (कर तथा गैरकर)	राजस्व (कर तथा गैरकरका आफ्नै स्रोतहरू)	राजस्व (कर तथा गैरकरका आफ्नै स्रोतहरू)
वैदेशिक अनुदान	संघीय अनुदान	संघीय अनुदान
वैदेशिक ऋण	संघीय ऋण	प्रादेशिक ऋण
आन्तरिक ऋण	वैदेशिक ऋण ^{१०}	संघीय ऋण
मुद्रा निस्काशन ^{११}	आन्तरिक ऋण	आन्तरिक ऋण

^{१०} प्रदेश सरकारले लिने वैदेशिक ऋण संघीय कानून बमोजिम हुन्छ ।

^{११} मुद्रा छपाईको लागत र त्यसको बजार मूल्यबीचको अन्तरबाट संघीय सरकारले राजस्व प्राप्त गर्दछ ।

तालिका ८: कुल प्रादेशिक राजस्वमा प्रत्येक प्रदेशको हिस्सा (दश लाख नेरूमा)

प्रदेश	२०७५/२०७६		२०७६/२०७७	
	राजस्व ^{बैद}	प्रदेशको हिस्सा (%)	राजस्व	प्रदेशको हिस्सा (%)
प्रदेश नं. १	१०८८२.२१	१५.८	१०७०६.७	१५.२
प्रदेश नं. २	९०७१.८३	१३.२	९८३१.०	१४.०
बागमती	१७८९.७९	२६.०	२१५३६.७	१३.६
गण्डकी	८७०९.३२	१२.७	७१२७.९	१०.१
लुम्बिनी	१०१८६.८	१४.८	९७१७.३	१३.८
कर्णाली	५०५१.३	७.४	५२२९.१	७.४
सुदूरपश्चिम	६९२४.७९	१०.१	६३०२.८	८.९
कुल	६९८८२.०४	१००.००	७०४५१.५	१००.०

स्रोत: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, २०७६ र २०७७

नेपालको संविधान र कानूनले प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई राजस्वको स्रोत र प्रशासनमा समान अधिकार दिएको छ । तर प्रदेश र स्थानीयहरूको आर्थिक स्रोत र राजस्व उठाउने क्षमता समान छैन, जसले गर्दा वित्तीय अन्तर पैदा भएको देखिन्छ । यसलाई सम्बोधन गर्न वित्तीय समानीकरणको आवश्यकता हुन्छ । यद्यपि राजस्व व्यवस्थापनमा प्रदेश र स्थानीय सरकारका आफ्नै कमजोरी पनि देखिन्छ । जस्तै: राजस्वको दायरा बढाउने सम्बन्धमा उचित योजना गर्न नसक्नु, दक्ष राजस्व प्रशासन प्रणाली नहुनु तथा संघीय इकाईहरूबीच राजस्व प्रशासनमा समन्वय नहुनु ।

प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई आफ्नो खर्चको आवश्यकता पूरा गर्न सीमित राजस्वका स्रोतहरू तोकिएको देखिन्छ । संघीय स्रोतमा उच्च निर्भर रहनु पर्ने बाध्यताले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई आफ्नो राजनीतिक अधिकारको प्रयोगको स्वतन्त्रतामा बाधा आउन सक्छ । यसकारण राजस्वका स्रोत र यसको प्रशासनलाई संघबाट प्रदेश र स्थानीय सरकारमा क्रमशः प्रत्यायोजित गर्दै जानुपर्ने देखिन्छ ।

३.३ वित्तीय हस्तान्तरण

सामान्यतया वित्तीय हस्तान्तरण दुई तरिकाले हुने गर्दछ: पहिलो, राजस्वका स्रोतहरू बाँडफाँट गरेर र दोस्रो, अनुदान वा राजस्व बाँडफाँट गरेर । नेपालको संविधानको धारा ६० (२) मा 'नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनेछ' भनेर

^{१२} कुनै प्रदेशको राजस्व भनेको कुल आन्तरिक आय (प्रदेशको आफ्नै आयस्रोतसमेत) तथा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७७ मा प्रावधान भए अनुरूपको राजस्व बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने आय हुन आउँछ ।

उल्लिखित छ । यहाँ उल्लेख 'न्यायोचित' शब्दको मर्मले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले वित्तीय हस्तान्तरणसम्बन्धी गरेको सिफारिसलाई पालना गर्नेतर्फ संकेत गरेको छ जुन यसै धाराको उपधारा ३ मा स्पष्ट छ । यसरी वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा धारा ६० (४) मा भएबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमता गरी दुई आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

आ. व. २०७५/७६ मा स्थानीय तहको राजस्वमा आन्तरिक स्रोतको हिस्सा ३६ प्रतिशत रहेको थियो भने ६४ प्रतिशत वित्तीय हस्तान्तरणबाट प्राप्त भएको थियो । अर्कोतर्फ कुल खर्चमा आन्तरिक स्रोतको हिस्सा १० प्रतिशतभन्दा कम थियो । यस्तो अन्तरले स्थानीय सरकारहरूको कार्यसम्पादनमा प्रतिकूल प्रभाव पर्ने देखिन्छ । अभै केही वर्षसम्म कतिपय स्थानीय सरकारहरूको आर्थिक क्षमतामा विस्तार हुने देखिदैन । यस्तो अन्तरलाई सम्बोधन गर्न कुशलता र समन्यायिकताको सिद्धान्तमा आधारित रही वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुका साथै स्थानीय तहको राजस्व क्षमता विकास गर्नु आवश्यक छ ।

३.३.१ अनुदानका प्रकारहरू

नेपालको संविधानमा चार प्रकारका अनुदानको व्यवस्था गरिएको छ : समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान (तालिका ९) ।

अन्य संघीय व्यवस्था भएका राष्ट्रहरूभन्दा नेपालको संविधानले संघलाई प्रदेश तथा स्थानीय सरकारलाई एकैचोटी वित्तीय हस्तान्तरण गर्नसक्ने पृथक प्रावधान राखेको छ । वित्तीय संघीयतासम्बन्धी समुचित संरचनाको विकासकै क्रममा रहँदा पनि संघीय सरकारको बजेट (२०७५/७६) मा वित्तीय संघीयताको आधार तयार गरेको थियो । उक्त बजेटमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई करिब ४० प्रतिशत वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्व बाँडफाँट गरिएको थियो भने त्यसपछिको वर्षमा यसलाई बढाएर ४२ प्रतिशत बनाइएको थियो । संघबाट हुने कुल वित्तीय हस्तान्तरणमा प्रदेशभन्दा स्थानीय सरकारको हिस्सा बढी भएको देखिन्छ । यो हुनुको कारण स्थानीय सरकारहरूको संख्या र कार्य जिम्मेवारी बढी हुनु हो । आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा भएको ३३ प्रतिशत वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये स्थानीय तहले ६७ प्रतिशत र प्रदेशले ३३ प्रतिशत प्राप्त गरेका थिए ।

तालिका ९: अनुदानका प्रकारहरू

अनुदानको प्रकार	अनुदानको उद्देश्य	हस्तान्तरणको तरिका	अनुदानको आधार
समानीकरण अनुदान	राजस्व क्षमता र खर्चको अन्तर हटाउन दिइने	संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय प्रदेशबाट स्थानीय	जनसंख्या भूगोल मानव गरिबी सूचकांक आर्थिक तथा सामाजिक असमानता सूचकांक भौतिक पूर्वाधारको अवस्था राजस्व क्षमता र खर्चको आवश्यकता
सशर्त अनुदान	प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूलाई सन्तुलित विकासका योजना निर्माण गर्न दिइने	संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय प्रदेशबाट स्थानीय	संवैधानिक आधार प्रदेश र स्थानीय सरकारले कार्यान्वयन गराउनु पर्ने राष्ट्रिय नीति तथा मानकहरू बाह्य प्रभाव हुन सक्ने योजनाहरू स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि तथा पूर्वाधार विकासका योजना र कार्यक्रमहरू अन्य तत्काल सम्बोधन गरिनुपर्ने विषयहरू (जस्तै, कोभिड-१९ महामारी)
समपूरक अनुदान	कुनै भौतिक पूर्वाधार निर्माण गर्न दिइने	संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय प्रदेशबाट स्थानीय	परियोजनाको सम्भाव्यता परियोजनाको खर्च परियोजनाबाट हुनसक्ने लाभ परियोजना कार्यान्वयन गराउन सक्ने आर्थिक तथा भौतिक क्षमता परियोजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता
विशेष अनुदान	प्रदेश र स्थानीय तहलाई कुनै विशेष परियोजनाको निमित्त दिइने	संघबाट प्रदेश तथा स्थानीय प्रदेशबाट स्थानीय	शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाहरू प्रदान गर्न अन्तरप्रदेश र अन्तरस्थानीय तहमा सन्तुलित विकास गर्न आर्थिक, सामाजिक वा अन्य रूपले विपन्न वर्ग तथा समुदायको अवस्था उकास्न

स्रोत: अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४; राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७७ख

अनुदान वितरण नेपालको संविधान अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समानीकरण र सशर्त अनुदानका साथै प्राकृतिक स्रोत र रोयल्टी वितरणका सम्बन्धमा सिफारिस गर्दछ ।

आयोगले समानीकरण अनुदान तीन प्रकारका सैद्धान्तिक आधार र प्रक्रिया अनुसार वितरणको सिफारिस गर्दछ ।¹³

पहिलो चरण: न्यूनतम समानीकरण अनुदान

समानीकरण अनुदानमध्ये २५ प्रतिशत प्रदेशको जनसंख्या र क्षेत्रफललाई ५०/५० प्रतिशत भार दिएर न्यूनतम अनुदानको हिस्सा निर्धारण गरिन्छ । स्थानीय तहको हकमा भने जनसंख्याको अनुपातलाई आधार मानिएको छ । स्थानीय तहहरूको वर्गीकरण १० हजारभन्दा कम जनसंख्या भएका देखि पाँच लाखभन्दा बढी जनसंख्या भएको स्थानीय तहलाई विभिन्न समूहमा राखिएको छ ।

दोस्रो चरण: सूत्रमा आधारित समानीकरण

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले न्यूनतम समानीकरण अनुदानको हिस्सा छुट्टयाएपछि तालिका १० मा देखाए अनुसारको सूत्रमा आधारित भई समानीकरण अनुदान निर्धारण गर्दछ ।

तालिका १०: समानीकरण अनुदानका आधार र भारहरू

सूचकांक	भार (प्रतिशतमा)	सूचकांकको आन्तरिक भार (प्रतिशतमा)
मानव विकास सूचकांक	१०	
सामाजिक-आर्थिक सूचकांक	५	
पूर्वाधार विकास	१०	
सडकमा पहुँच		६०
विद्युत सेवामा पहुँच		१०
सूचना प्रविधिमा पहुँच		१०
खानेपानी व्यवस्था र पहुँच		१०
सरसफाई र शौचालयमा पहुँच		१०
राजस्वको आवश्यकता	५	
खर्चको आवश्यकता	७०	

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७क

¹³ आयोगसँग वित्तीय हस्तान्तरणको सिफारिस गर्ने संवैधानिक अधिकार भए तापनि संघीय सरकारले आफ्नै हिसाबले समानीकरण अनुदानको हस्तान्तरण गरेको बारेमा आयोगले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन २०७७ चासो देखाएको थियो । आ. व. २०७७/७८ मा आयोगले सुझाव गरेभन्दा चार प्रतिशत कम रकम संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गरेको थियो ।

तेस्रो चरण: कार्यसम्पादनमा आधारित हस्तान्तरण

न्यूनतम समानीकरण अनुदानको हिस्सा छुट्टयाई सकेपछिको समानीकरण अनुदानबाट पाँच प्रतिशत रकम प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यसम्पादन मूल्यांकनको आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण हुन्छ । यो अनुदान प्रदेश र स्थानीय तहलाई संस्थागत क्षमता विकासको लागि उत्प्रेरित गर्ने उद्देश्यले हस्तान्तरण गरिन्छ ।

प्रादेशिक रूपमा वित्तीय हस्तान्तरणको अनुपातलाई विश्लेषण गर्दा हस्तान्तरणको प्रकार अनुसार प्रदेशले प्राप्त गर्ने हस्तान्तरणको अनुपातमा फरक देखिन्छ (तालिका ११)। उदाहरणको लागि समानीकरण अनुदानमा कर्णाली प्रदेशले सबैभन्दा धेरै प्राप्त गरेको देखिन्छ भने प्रदेश नं. २ ले सबैभन्दा कम प्राप्त गरेको छ । सशर्त अनुदानमा सुदूरपश्चिम प्रदेश र लुम्बिनी प्रदेश अगाडि छन् भने कर्णाली प्रदेश पछाडि छ । त्यसैगरी समपूरक अनुदानमा गण्डकी प्रदेश अगाडि देखिएको छ ।

महत्वपूर्ण रूपमा हेर्नुपर्ने बिषय राजस्व बाँडफाँटको अनुपात पनि हो । राजस्वको हिस्सामा बागमती र प्रदेश नं. २ सबैभन्दा अगाडि छन् भने गण्डकी र कर्णाली प्रदेश पछाडि छन् । प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको हिस्सामा प्रादेशिक अन्तर अझै ठूलो छ । आ. व. २०७६/७७ को कुल रोयल्टी वितरणमा सुदूरपश्चिम पश्चिम प्रदेशको २६.०४ प्रतिशत हिस्सा हुँदा प्रदेश नं. २ को २.७५ प्रतिशतमात्र प्राप्त गर्नुले प्राकृतिक स्रोतको वितरण नै असमान रहेको देखिन्छ । यो असमानतालाई अन्य प्रकारका वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्वका स्रोतले सम्बोधन गर्नु पर्दछ ।

वित्तीय हस्तान्तरणको गुणस्तरीयता मापन गर्न अर्को तरिका सशर्त र निःशर्त अनुदानको अनुपात हो । सामान्यतः वित्तीय हस्तान्तरणमा निःशर्त अनुदानको हिस्सा सशर्त अनुदानको भन्दा बढी हुनु राम्रो मानिन्छ । यसले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो आवश्यकता अनुसार राजनीतिक र कानूनी अधिकार प्रयोग गर्ने स्वतन्त्रता सुरक्षित गर्दछ । वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको छोटो अवधिमा पनि नेपालले सकारात्मक सुरुवात गरेको छ । आ. व. २०७६/७७ मा प्रदेशहरूले प्राप्त गरेको कुल हस्तान्तरणमा ६५.२२ प्रतिशत निःशर्त हस्तान्तरणको (समानीकरण, राजस्व र रोयल्टी) हिस्सा थियो । यो अनुपात कर्णाली प्रदेशमा सबैभन्दा बढी (७१.०५) र लुम्बिनीमा सबैभन्दा कम (६२.९६) रहेको छ । निःशर्त र सशर्त अनुदानको अनुपात पनि सकारात्मक देखिन्छ । औसतमा सशर्त हस्तान्तरणभन्दा निःशर्त हस्तान्तरणको हिस्सा ८५ प्रतिशतभन्दा बढी देखिएको छ । त्यो अनुपात कर्णाली प्रदेशमा सबैभन्दा सकारात्मक देखिन्छ भने तुलनात्मक रूपमा लुम्बिनी प्रदेशमा कम देखिन्छ । संघीय व्यवस्था भएका विश्वका अन्य देशहरूकोभन्दा नेपालको अहिलेको अवस्था सकारात्मक देखिन्छ ।

तालिका ११: प्रदेशमा भएको वित्तीय हस्तान्तरण र राजस्व बौडफॉट, २०७६/२०७७

प्रदेश	समानिकरण अनुदान (%)	सशर्त अनुदान (%)	समपूरक अनुदान (%)	विशेष अनुदान (%)	राजस्व बौडफॉट (%)	रोयल्टी बौडफॉट (%)	सशर्त अनुदान* (%)	निःशर्त अनुदान** (%)	कुल हस्तान्तरण (%)	निःशर्त वित्तीय हस्तान्तरण/ कुल हस्तान्तरण	निःशर्त वित्तीय हस्तान्तरण/ सशर्त वित्तीय हस्तान्तरण
प्रदेश नं.१	१४.७६	१५.७४	१५.४५	११.८५	१५.९७	२१.६१	१५.४४	१५.४२	१५.४३	६५.१९	१८७.२६
प्रदेश नं. २	१२.८१	१५.०७	४.७९	१४.१३	१६.२२	२.७५	१४.२२	१४.६२	१४.४८	६५.८५	१९२.८१
बागमती	१३.७४	१६.६०	१३.२५	८.९१	१६.४७	९.६३	१५.७९	१५.२०	१५.४०	६४.३४	१८०.४४
गण्डकी	१२.८६	१२.४१	२२.७९	१८.६९	११.९७	११.२२	१३.६६	१२.३८	१२.८२	६२.९६	१६९.९४
लुम्बिनी	१३.६४	१९.२४	१४.३०	१२.५१	१५.४०	१७.५२	१८.३८	१४.५९	१५.९१	५९.८१	१४८.८०
कर्णाली	१७.८१	१०.६१	९.६१	१७.६१	११.५६	११.२२	११.०३	१४.४४	१३.२६	७१.०५	२४५.४५
सुदुरपश्चिम	१४.३८	१९.३२	१९.८०	१६.३०	१२.४१	२६.०४	११.४८	१३.३४	१२.६९	६८.५५	२१८.०१
कुल %	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००	१००.००		
कुल (रु लाखमा)	५५२९८६	५४४६९५	४८७८४	४६००३	६४३६९८	२२५४	६३९४८२	११९८९३८	१८३८४२०	६५२२ (प्रदेशको औसत)	१८७४९ (प्रदेशको औसत)

*सशर्त, समपूरक र विशेष; **समानिकरण, राजस्व, रोयल्टी
 स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, (वि. सं. २०७७क) । वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली ।

स्थानीय तहमा हुने वित्तीय हस्तान्तरणको बिश्लेषण गर्दा संघीय हस्तान्तरणको करिव आधा हिस्सा निःशर्त हस्तान्तरणको रहेको छ । उक्त हस्तान्तरणमा प्रदेशले गर्ने हस्तान्तरणको हिस्सा थप गर्दा स्थानीय तहमा पनि निःशर्त वित्तीय हस्तान्तरणको अनुपात सशर्त हस्तान्तरणको भन्दा बढी देखिन्छ । यो अभ्यासले प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय स्वायत्तता सुरक्षित गर्न गरिएको प्रयास सकारात्मक दिशामा छ । वित्तीय हस्तान्तरण गतिशील हुने भएकाले यी अनुपातहरूमा परिवर्तन हुन सक्छ । तर वित्तीय हस्तान्तरणलाई प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकतालाई क्रमिक रूपमा पूरा गर्न सक्ने गरी व्यवस्थित गर्नु आवश्यक छ ।

समपूरक र विशेष अनुदानहरू प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई उनीहरूको आवश्यकता अनुसारको विकास परियोजनाहरू सञ्चालन गर्न प्रदान गरिन्छ । यसका लागि प्रदेश र स्थानीय सरकारले राष्ट्रिय योजना आयोगमार्फत संघीय सरकारमा प्रस्तावहरू पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । आ. व. २०७६/७७ मा कूल संघीय वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये तीन प्रतिशतभन्दा कम यस्तो अनुदानको हिस्सा रहेको थियो । यसले प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू समपूरक र विशेष अनुदानमा कम आकर्षित भएको देखाउँछ । समपूरक र विशेष अनुदानका प्रक्रियागत जटिलताहरूलाई सरलीकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई उक्त अनुदानप्रति आकर्षण बढाउन आवश्यक छ । यसका साथै प्राप्त अनुदानको उचित प्रयोगको लागि वित्तीय उत्तरदायित्वको पनि विकास गर्नु जरूरी देखिन्छ ।

३.३.२ राजस्व बाँडफाँट

संविधानअनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगलाई राजस्व बाँडफाँटको आधार र सुत्र तय गर्ने अधिकार दिइएको छ । नेपालको संविधान र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तः शुल्क साथै प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँट बारे उल्लेख गरिएको छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनको दफा ६ मा संघीय विभाज्य कोषमा मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तः शुल्क जम्मा गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस कोषबाट संघीय सरकारले ७० प्रतिशत, प्रदेशहरूले १५ प्रतिशत र स्थानीय तहहरूले १५ प्रतिशत प्राप्त गर्दछन् । प्रत्येक प्रदेश र स्थानीय तहले पाउने राजस्वको हिस्सा आयोगले सिफारिस गरे बमोजिम हुन्छ । आ. व. २०७५/७६ मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले प्रदेशहरूलाई राजस्व बाँडफाँटका चार आधारहरू प्रयोग गरेको थियोः जनसंख्या (७० प्रतिशत), क्षेत्रफल (१५ प्रतिशत), मानव विकास सूचकांक (५ प्रतिशत) र न्यून विकास सुचकांक (१० प्रतिशत) । तर आयोगको अनुभव तथा विभिन्न सरोकारवालाहरूसँगबाट प्राप्त सुझावको आधारमा उल्लिखित आधारहरूमा परिमार्जन गर्दै हाल आयोगले तालिका १२ मा दिएका आधारहरूमा रहेर राजस्व बाँडफाँटको सिफारिस गरेको छ । यी आधारहरूले पहिला अभ्यास गरेकोभन्दा थप बिषय क्षेत्रहरू समेटेको छ । आयोगले यी सूचकहरूको प्रयोग गर्दा तथ्याङ्कको गुणस्तर, संघीय इकाईहरूबीच तुलनात्मक भिन्नता, सूचकहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध, भारतका आधारहरू जस्ता महत्वपूर्ण पक्षहरूमा थप विश्लेषण गर्दै सुधार गर्नु अभै जरूरी छ ।

तालिका १२: प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड

सूचकांक	भार (प्रतिशतमा)	सूचकांक अन्तर्गतको अन्तरिक भार (प्रतिशतमा)
जनसंख्या	६०	
कुल जनसंख्या		७०
आश्रित जनसंख्या		३०
क्षेत्रफल	१५	
मानव विकास सूचकांक	५	
खर्चको आवश्यकता	५	
राजस्व संकलनमा गरेको प्रयास	३	
पूर्वाधार विकास	१०	
सडकमा पहुँच		६०
विद्युत सेवामा पहुँच		१०
सूचना प्रविधिमा पहुँच		१०
खानेपानी व्यवस्था र पहुँच		१०
सरसफाई र शौचालयमा पहुँच		१०
विशेष अवस्था	२	
अपांगता भएका जनसंख्या		८०
आर्थिक असमानता		२०

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७७ख

आ. व. २०७६/७७ मा कुल वित्तीय हस्तान्तरणमध्ये राजस्व बाँडफाँटको हिस्सा प्रदेशमा ३५.०१ प्रतिशत थियो भने स्थानीय तहमा २०.४२ प्रतिशत थियो । प्रदेशहरूमध्ये पनि प्रदेश २ ले सबैभन्दा बढी (३९.२१ प्रतिशत) र कर्णाली प्रदेशले सबैभन्दा कम (३०.५४ प्रतिशत) हिस्सा प्राप्त गरेका थिए ।

३.३.३ रोयल्टी बाँडफाँट

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले पाँच प्रकारका प्राकृतिक स्रोतहरूको उपयोग प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँट गर्ने व्यवस्था गरेको छ । ती प्राकृतिक स्रोतहरूमा पर्वतारोहण, जलविद्युत, वन, खानी तथा खनिज र जलस्रोत तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतहरू पर्दछन् । यसबाट प्राप्त हुने रोयल्टीमध्ये संघले ५० प्रतिशत र सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहलाई २५-२५ प्रतिशत प्राप्त गर्दछन् । सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहबीच रोयल्टीको बाँडफाँटबारे राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले मापदण्ड निर्धारण गर्दछ । उदाहरणको लागि, आयोगले वन स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीलाई तालिका १३ अनुसार बाँडफाँट गर्ने सिफारिस गरेको छ ।

तालिका १३: वन स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँटको आधार

सूचकांक	भार (प्रतिशतमा)
वनको अवस्थिति (प्रदेश/स्थानीय तह)	२०
वनको क्षेत्रफल (प्रदेश/स्थानीय तह)	४०
जनसंख्या (प्रदेश/स्थानीय तह)	२०
वनमा आश्रित जनसंख्या	१०
वनको संरक्षण तथा दीगो व्यवस्थापनमा स्थानीयको भूमिका	१०

स्रोत: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, २०७७ख

आ. व. २०७६/७७ मा कुल प्रादेशिक वित्तीय हस्तान्तरणमा रोयल्टी बाँडफाँटको हिस्सा ०.१२ प्रतिशत मात्र थियो । त्यसमध्ये सुदूरपश्चिम प्रदेशले सबैभन्दा बढी (२६.०४ प्रतिशत) प्राप्त गरेको थियो भने प्रदेश नं. २ ले सबैभन्दा कम (२.७५ प्रतिशत) प्राप्त गरेको थियो । प्राकृतिक स्रोतको परिचालन र लाभको बाँडफाँटको लागि संघीय कानून बनिसकेको छैन । संघीय इकाईहरूबीच प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट आगामी दिनमा पेचिलो बन्दै जाने सम्भावना रहेकोले यसको व्यवस्थापनमा तत्काल ध्यान दिनु पर्ने आवश्यकता छ ।

३.४ आन्तरिक ऋण

तहगत सरकारले अपुग खर्च र घाटा बजेटको पूर्ति गर्न ऋण लिन सक्दछन् । संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरूले आन्तरिक ऋण उठाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ भने संघीय सरकारले बैदेशिक ऋण पनि लिन सक्ने व्यवस्था छ । अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले तीन तहका सरकारले घाटा बजेट पेश गर्न सक्ने र बजेटमा त्यस्तो घाटा पूर्ति गर्ने उपाय समेत प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले समष्टिगत राष्ट्रिय आर्थिक सूचकहरूको विश्लेषण गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिनसक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने गर्दछ । आ. व. २०७७/७८ का लागि संघीय सरकारलाई कुल गार्हस्थ उत्पादनको ५.५ प्रतिशत, प्रदेशलाई सम्बन्धित प्रदेशको १२ कुल आयको प्रतिशत र स्थानीय तहलाई सम्बन्धित स्थानीय तहको कुल आयको १२ प्रतिशतसम्म आन्तरिक ऋण लिन सक्ने सीमा निर्धारण गरेको थियो ।

आ. व. २०७६/७७ मा प्रदेश २, गण्डकी प्रदेश र कर्णाली प्रदेशले आन्तरिक ऋणको लागि प्रस्ताव पेश गरेका थिए । प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आन्तरिक ऋणको अभ्यास नौलो हो र समयसँगै यसको अभै विस्तृत बुझाइ र ढाँचा विकसित हुँदै जानेछ ।^{१४}

३.५ प्रदेश र स्थानीय तहमा खर्चको अवस्था

वित्तीय सम्बन्धको विश्लेषण गर्नको निम्ति आर्थिक स्रोत वा रकमको उपयोगलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । विभिन्न प्रदेशहरूको खर्च विवरण हेर्दा प्रगति पनि भिन्न-भिन्न देखिन्छ । वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनको सुरुवाती अवस्थामा भएकाले प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च क्षमता हालको विश्लेषणको आधारमा धारणा बनाउनु छिटो हुन्छ । तरपनि हालसम्मको अभ्यासले तहगत सरकारले खर्च क्षमतामा उल्लेख्य सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ । आ. व. २०७५/७६ र आ. व. २०७६/७७ बीचमा प्रदेश १ ले चालू र पूँजीगत खर्चमा उल्लेख्य प्रगति गरेको देखिन्छ भने कर्णाली प्रदेशले पूँजीगत खर्चमा केही मात्रमा प्रगति गर्न सकेको देखिन्छ । अन्य प्रदेशले खर्चमा केही वा नगण्य प्रगति गरेको देखिन्छ । प्रदेश सरकारहरूले संस्थागत क्षमता बढाउन खोजिरहेका छन् । तर औसतमा पूँजीगत र चालू खर्च ६५ प्रतिशतभन्दा कम हुनुले प्रदेशहरूको क्षमतामा योजनावद्ध सुधारको आवश्यकता देखिन्छ ।

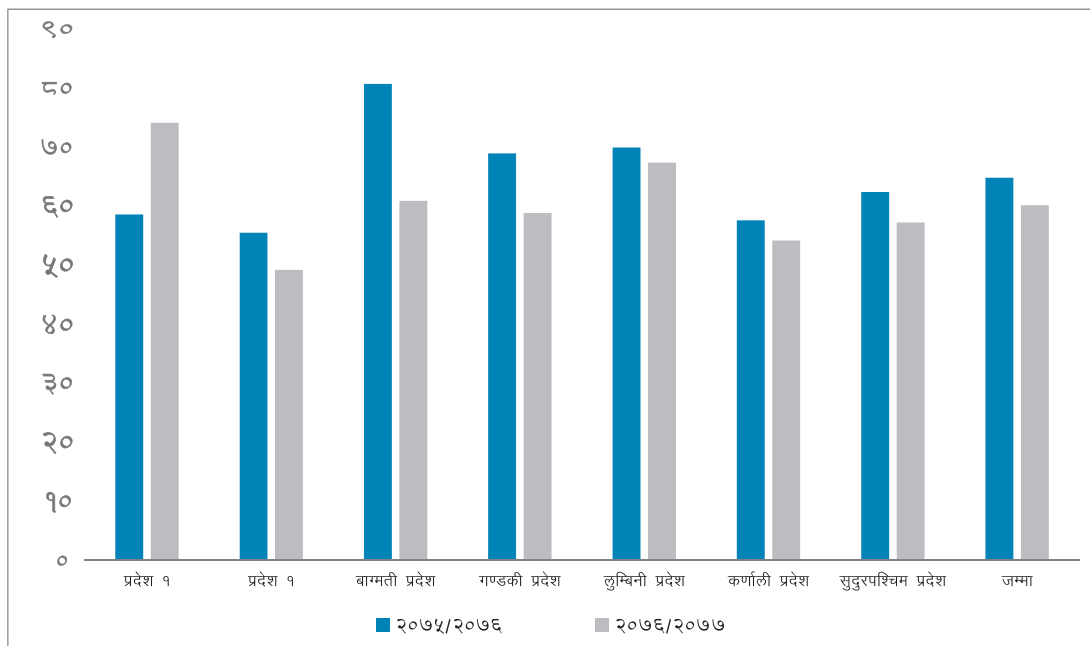
चालू खर्चमा प्रदेशहरूबीच तुलनात्मकरूपमा प्रगति हुँदै गरेको देखिन्छ । पूँजीगत खर्चको सन्दर्भमा भने कर्णाली र प्रदेश न. २ अन्य प्रदेशभन्दा पछि परेका देखिन्छन् । प्रदेश सरकारहरू संस्थागत हुने क्रममा चालू खर्च बढ्छ किनकी प्रदेश सरकारको संचालनको लागि कार्यालय विस्तार तथा प्रशासनिक खर्चहरू बढ्ने देखिन्छ । कोभिड-१९ ले गर्दा आ. व. २०७६/७७ र २०७७/७८ मा कम खर्च भएको भनिए तापनि न्यून खर्च हुनुमा अन्य कारणहरू पनि महत्वपूर्ण छन् । ती कारणहरूमा कमजोर संस्थागत क्षमता, प्रदेश/स्थानीय सरकारमा कर्मचारी अभाव, पूर्वयोजना बाहेकका खर्च, लामो तथा भन्फटिला निर्णय प्रक्रियाहरू, कमजोर अन्तरसरकारी सम्बन्धहरू र अनुचित राजनीतिक प्रभाव आदि प्रमुख हुन् ।^{१५} आलोचनाको बाबजुद पनि, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको समग्र खर्च क्षमतामा ढिलो गतिमा भए पनि प्रगति भैरहेको देखिन्छ (अर्थ मन्त्रालय, २०७७ख) ।

^{१४} नेपाल सरकारले वि. स. २०७५ असार २० गते सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनको निमित्त छुट्टै सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालय स्थापना गरेको छ । यो कार्यालयले संघीय सरकारलाई सहयोग गर्न सार्वजनिक ऋण सम्बन्धि नीति तथा कानूनको तर्जुमा एवं अद्यावधिक, ऋण रकमको आंकलन एवं प्रक्षेपण, ऋण प्राप्तिका स्रोत निर्धारण, ऋण प्राप्ति, वैदेशिक ऋण व्यवस्थापन लगायतका कार्यहरू गर्दछ । यस कार्यालयको कार्यक्षेत्रलाई प्रदेश र स्थानीय सरकारको (वित्तीय स्वायत्ततामा आँच नआउने गरी) ऋण व्यवस्थापनलाई पनि सहजीकरण गर्न सहयोग गर्ने गरी दायरा बढाउन सकिन्छ ।

^{१५} यसबाहेक न्यून पूँजीगत खर्चका कारणहरू धेरै समाचारमा पनि आएका छन्, जस्तै <https://kathmandupost.com/mon-ey/2019/08/08/why-is-the-government-s-development-spending-is-slow-and-flawed> (२०७८ बैशाख २ मा साभार), <https://kathmandupost.com/money/2020/07/16/government-capital-expenditure-reaches-nearly-50-percent-after-a-last-minute-spending-spreed>, (२०७८ बैशाख २ मा साभार)

अर्कोतर्फ स्थानीय सरकारको समग्र खर्चको अनुपात घट्दै गइरहेको देखिन्छ । आ. व. २०७४/७५ मा ८४ प्रतिशत रहेको खर्चको अनुपात आ. व. २०७६/७७ मा ६७ प्रतिशतमा भरेको थियो । आ. व. २०७४/७५ नयाँ गठित स्थानीय सरकारहरूको आधार वर्ष थियो, जतिबेला उनीहरूमा कार्य जिम्मेवारीको बोध र क्षमताको संस्थागत विकास हुनै बाँकी थियो । त्यसपछि कोभिड-१९ को प्रभाव शुरू भयो जसले आर्थिक गतिविधिहरूलाई खुम्च्यायो । प्रारम्भिक निष्कर्ष नै किन नहोस्, खर्च क्षमता सुधार गर्नको लागि स्थानीय तहहरूको संरचनात्मक र कार्यसम्पादन सुधारको लागि विशेष पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

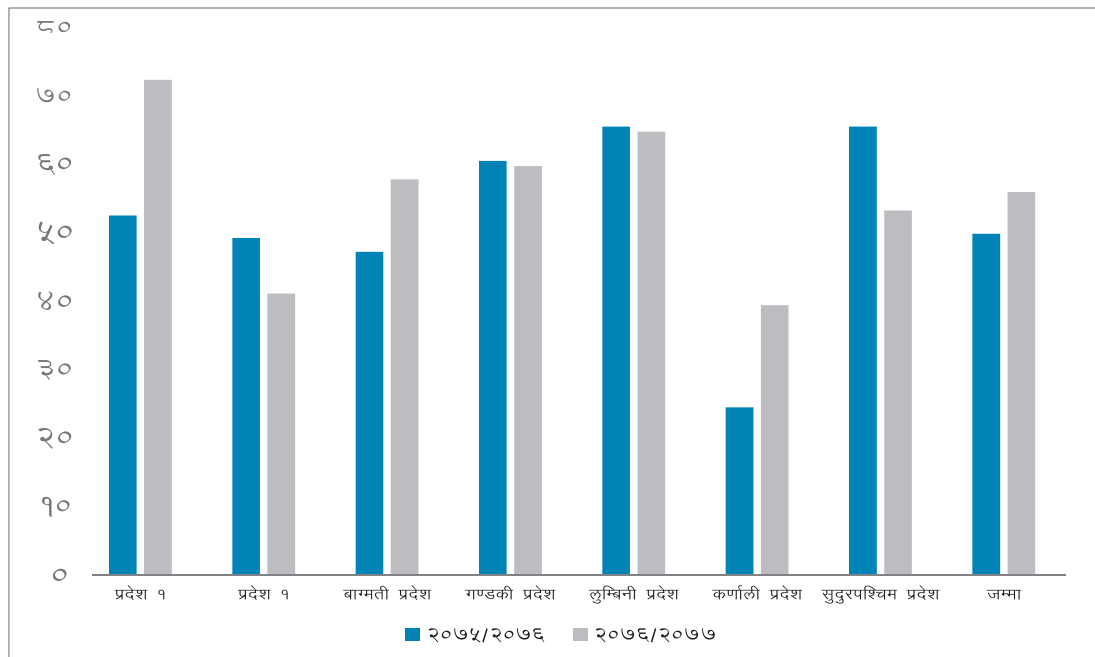
चित्र १: प्रदेशहरूको खर्च विवरण (चालू खर्च, आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७)



नोट: बियोजन र वास्तविक खर्चको अनुपातबाट खर्चको प्रतिशत गणना गरिएको छ ।

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, २०७७क

चित्र २: प्रदेशहरूको खर्च विवरण (पूँजीगत खर्च, आर्थिक वर्ष २०७५/७६ र २०७६/७७)



नोट: बियोजन र वास्तविक खर्चको अनुपातबाट खर्चको प्रतिशत गणना गरिएको छ ।

स्रोत: अर्थ मन्त्रालय, २०७७क

सिकाइ र अवसरहरू

संघीय प्रणाली औपचारिक अभ्यास गरेको पाँच वर्षको समयावधिमा नेपालमा वित्तीय संघीयतामा क्रमिक विकास हुँदै गएको छ । नेपालको संविधानले संघीय इकाईहरूलाई प्रदान गरेको अधिकार र यसको जगमा भएका अभ्यासहरू तुलनात्मक अध्ययन र विश्लेषणका लागि सामग्री बन्न सक्दछन् । वित्तीय संघीयतालाई अभै सुदृढ गर्दै लैजान केही सिकाईहरू र आगामी कार्यदिशालाई यहाँ संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

कानूनी तथा नीतिगत संरचनाहरू

- वित्तीय संघीयतालाई मार्गनिर्देश गर्न विभिन्न कानूनी तथा नीतिगत संरचनाहरू विद्यमान छन्, जस्तै नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, आयोगबाट बनेका कार्यविधि र निर्देशिकाहरू साथै समपूरक तथा विशेष अनुदानसम्बन्धी निर्देशिकाहरू ।
- वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन र कार्यसम्पादनको निम्ति केही थप नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थाको आवश्यकता देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूमा जनशक्तिको कमी छ । लोकसेवा आयोगले एकातिर संघीय सरकारमा आवश्यकताभन्दा बढी जनशक्ति रहेको देखाएको छ भने अर्कोतिर प्रदेश तथा स्थानीय सरकारमा जनशक्ति कमी भएको औल्याएको छ (लोकसेवा आयोग, २०७७) । संघीय निजामती सेवा ऐन नहुँदा प्रदेश लोकसेवा ऐनको पूर्ण कार्यान्वयन हुन सकेको छैन जसले प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई नयाँ कर्मचारी भर्ना गर्न चुनौती रहदै आएको छ ।
- वित्तीय संघीयताको ढाँचा निर्माणका क्रममा प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको सहभागिता र भूमिका सुदृढ गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । अन्तरतह सम्बन्धलाई सहजीकरण गर्न बनाइएका राजनीतिक संयन्त्रहरूले प्रभावकारी कार्य गर्न नसक्दा तहगत सरकारहरूबीच विश्वासको वातावरण बन्न सकेको छैन । यसको लागि ती संयन्त्रहरूले प्रभावकारी रूपमा भूमिका खेल्नु अत्यावश्यक छ ।

खर्चको जिम्मेवारी

- संघीय इकाईहरूबीच खर्चको जिम्मेवारीमा स्पष्ट बुझाई हुनु निकै महत्वपूर्ण हुन्छ । हालसम्मका अभ्यासहरूबाट सिक्दै तहगत सरकारहरूको भूमिकाबारे संविधानमा भएका प्रावधानहरूको अभै विस्तृत व्याख्या हुनु आवश्यक छ । यसको लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच घनीभूत रूपमा औपचारिक र अनौपचारिक संवादहरू हुनु जरूरी देखिन्छ । कतिपय अध्ययन र विश्लेषणहरूले देखाएजस्तै तहगत सरकारबीच कार्य जिम्मेवारीमा भएको दोहोरोपन हटाउन कुनै ढाँचा वा मापदण्डको निर्माण हुनुपर्दछ । संघीय सरकारले सन्निकटताको सिद्धान्त अनुसार प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई अधिकारहरू प्रत्यायोजन गरी दोहोरोपन घटाउन भूमिका खेल्नु उपयुक्त हुन्छ ।
- प्रत्येक सरकारले आफ्नो कार्य जिम्मेवारीभित्र कामको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहले लगानीका आवधिक योजना बनाउने र ती योजनाका आधारमा वार्षिक कार्यक्रम र बजेट निर्माण गर्नु आवश्यक छ ।
- संविधानले प्रदेश र स्थानीय तहलाई धेरै अधिकार प्रदान गरेको भए तापनि कार्य जिम्मेवारी अनुसारको संस्थागत क्षमता र स्रोतको कमी छ (नेपाल सरकार, विश्व बैंक र युएनडिपी, २०१९) । उनीहरूको प्राविधिक क्षमता र दक्षता विकासलाई प्राथमिकतामा राखिनु पर्दछ ।
- वित्तीय उत्तरदायित्व र अनुशासनलाई ध्यान दिदै संघीय इकाईहरूले आपसी सहमतिमा लगानी नीति तर्जुमा गर्नुपर्दछ । जसबाट अपेक्षित प्रतिफल दिन नसकेका क्षेत्रहरूमा खर्च कटौती गर्न सकिनेछ ।

राजस्व जिम्मेवारी

- राजस्वको स्रोतले खर्चको आवश्यकता पूर्ति गर्नुपर्ने हुन्छ । आर्थिक क्षमता र राजस्व प्रशासनमा भिन्न क्षमता, भौगोलिक तथा सामाजिक-आर्थिक अड्याराहरूले गर्दा सरकारहरूबीच (एकै तहबीच र तीन तहबीच) वित्तीय असमानता देखिदै आएको छ ।
- समग्र राजस्व प्रशासन प्रणालीमा सुधार गर्नु जरूरी छ, जसबाट सबै तहका सरकारहरूको राजस्व क्षमता सुधार गर्न सकिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व प्रशासन सुदृढ गर्न तत्कालै पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- बिगत तीन वर्षमा कुनै पनि प्रदेश र स्थानीय तहले राजस्वको लक्ष पूरा गर्न सकेको देखिदैन । प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व जिम्मेवारीमा क्रमिक रूपमा विस्तार गर्ने र राजस्व क्षमता सुदृढ गर्न एउटा स्पष्ट खाका र संरचना हुन आवश्यक छ ।

वित्तीय हस्तान्तरण

- तहगत सरकारबीच वित्तीय अन्तर कम गर्न वित्तीय हस्तान्तरण महत्वपूर्ण हुन्छ । यसले ठाडो वित्तीय अन्तर (vertical fiscal gap) र तेर्सो वित्तीय अन्तर (horizontal fiscal gap) कम गर्न

सघाउदछ । तर वित्तीय हस्तान्तरणको उचित मात्रा निर्धारण गर्ने कार्य चुनौतीरहित हुँदैन । खर्च आवश्यकताको गलत प्रक्षेपण, असक्षम राजस्व प्रणाली साथै वित्तीय हस्तान्तरणमा अपनाइने सिद्धान्त वा आधारले यस्ता चुनौती निम्त्याउछन् । यसर्थ संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको सहमतिमा वित्तीय हस्तान्तरणको मापदण्ड निर्माण हुनु जरूरी छ ।

- अनुदान र राजस्व बाँडफाँटबाट वित्तीय हस्तान्तरण हुने गर्दछ । संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थामा टेकेर प्रदेश र स्थानीय तहलाई स्रोत परिचालन गर्न बढी स्वायत्त राख्नु उपयुक्त हुन्छ ।
- स्थानीय सरकारले दशभन्दा बढी प्रकारका आर्थिक/वित्तीय हस्तान्तरणको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुनाले स्थानीय तहमा सार्वजनिक वित्तको व्यवस्थापन जटिल बन्न पुगेको छ । यस तथ्यले स्थानीय तहमा सुदृढ र दक्ष सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने आवश्यकता औल्याएको छ ।
- प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई निःशर्त वित्तीय हस्तान्तरणले बढी वित्तीय स्वतन्त्रता दिने गर्दछ । तर स्रोतको परिचालनको निम्ति प्रदेश र स्थानीय तहसँग स्पष्ट योजना हुनु जरूरी छ । वित्तीय स्रोतको जवाफदेही प्रयोगका लागि प्रदेश र स्थानीय तहलाई नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थामार्फत प्रोत्साहित गर्नु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

अर्थ मन्त्रालय, (वि. सं २०७७क), वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणाली, अर्थ मन्त्रालय ।

अर्थ मन्त्रालय, (वि. सं २०७७ख), आर्थिक सर्वेक्षण २०७६/७७ काठमाडौं, अर्थ मन्त्रालय ।

नेपाल सरकार, विश्व बैंक र युनएनडिपी, (ई.सं. २०१९) । क्यापासिटी निड्स एसेसमन्ट फर द ट्रान्जिसन टु फेडरलिज्म । काठमाडौं: नेपाल सरकार, विश्व बैंक र युनएनडिपी [Government of Nepal, World Bank Group & UNDP. (2019). Capacity Needs Assessment for the Transition to Federalism. Kathmandu: Government of Nepal, World Bank Group & UNDP.]

नोरेगार्ड, जे., (ई.सं. १९९७) । ट्याक्स असाइन्मन्ट । टि. टेर-मिनासियन (सं.) फिस्कल फेडरलिज्म ईन थ्योरी एण्ड प्र्याक्टिक्स (पृ ४९-७२) । [Norregaard, J. (1997). Tax Assignment. In T. Ter-Minassian (Ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice (pp. 49-72). Washington DC: International Monetary Fund.]

महालेखा नियन्त्रक कार्यालय । (वि.सं. २०७७) । एकीकृत वित्तीय वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७६/७७ । काठमाडौं: महालेखा नियन्त्रक कार्यालय । [Financial Comptroller General Office [FCGO]. (2020). Consolidated Financial Statement Fiscal Year 2018/19. Kathmandu: FCGO.]

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (वि.सं. २०७७ क) । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको दोस्रो वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७ । काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग । [National Natural Resource and Fiscal Commission [NNRFC]. (2020). Second Annual Report of National Natural Resource and Fiscal Commission. Kathmandu: NNRFC.]

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, (वि.सं. २०७७ ख) । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग जानकारी पुस्तिका २०७७ । काठमाडौं: राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग । [Natural Resource and Fiscal Commission [NNRFC]. (2020). National Natural Resource and Fiscal Commission: Information Book (in Nepali). Kathmandu: NNRFC]

लोकसेवा आयोग, (वि.सं. २०७७) । एकसङ्घीऔं वार्षिक प्रतिवेदन । काठमाडौं: लोकसेवा आयोग । २०७७ चैत्र २८ गते https://psc.gov.np/assets/uploads/files/PSC_AR_2077_update.pdf बाट साभार गरिएको [Public Service Commission. (2020). 61st Annual Report of Public Service Commission. Kathmandu: Public Service Commission.]



संघीयता अध्ययन केन्द्र
नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान
www.nasc.org.np
cfs@nasc.org.np

ISBN 993794675-1



9 789937 946759