

नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण



नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण

मूल लेखक

गणेशप्रसाद भट्ट
जनकराज जोशी

सहलेखक

जगत देउजा
डा. सुरेश ढकाल
राजाराम छतकुली

संयोजन

कल्पना कार्की
पुष्कर आचार्य
विश्वास नेपाली

भाषा सम्पादन

रघुनाथ लामिछाने

आवरण

राजन काफ्ले

डिजाइन

बिक्रम चन्द्र मजुमदार

© प्रकाशक

सामुदायिक आत्मनिर्भर सेवा केन्द्र
संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रम (युएन-ह्याबिटाट)

अस्वीकरण

यस प्रकाशनमा उल्लिखित नामकरण तथा अन्य विवरणले कुनै मुलुक क्षेत्र वा नगरको कानुनी स्थिति, सिमाना, आर्थिक व्यवस्था वा विकासको स्तर सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्र सङ्घको कुनै धारणा जनाउँदैनन् र यस प्रकाशनमा समेटिएका विश्लेषण, उपसंहार तथा सुझाव र सिफारिसहरू संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रम वा सोको शासकीय परिषद्को धारणा मान्न सकिन्न ।

नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण

विषयसूची

परिच्छेद १ : भूशासन र स्थानीयकरण

१.१	परिचय	९
१.१.१	विषय प्रवेश	९
१.१.२	भूमि र मानवबीच सम्बन्ध	१०
१.१.३	शासन सुशासन	११
१.१.३	भूशासन	१२
१.२	भूशासनको अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता	१२
१.३	नेपालमा भूशासन	१७
१.३.१	ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	१७
१.३.२	विद्यमान अवस्था	१८
१.४	भूशासनको स्थानीयकरण	२०
१.४.१	भूशासनको स्थानीयकरण	२०
१.४.२	स्थानीयकरणको आवश्यकता र महत्त्व	२०
१.४.३	भूशासनको स्थानीयकरणका चुनौती	२२

परिच्छेद २ : भूशासनको स्थानीयकरणसम्बन्धी विद्यमान व्यवस्था

२.१	नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण	२३
२.१.१	भूशासनसम्बन्धी संवैधानिक प्रावधान	२३
२.१.२	भूमिसम्बन्धी नीतिहरूमा स्थानीयकरण सम्बन्धमा भएका प्रावधान	२६
२.१.३	भूमिसम्बन्धी ऐन/नियमहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान	२६
२.१.४	आवधिक योजनाहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान	२९
२.१.५	नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान	३०

२.१.६	नेपाल सरकारको कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी प्रतिवेदनमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान	३२
२.२	केही अन्तर्राष्ट्रिय प्रकाशन र दस्तावेजहरूमा भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणसम्बन्धी विवरण	३५
२.२.१	दिगो विकास लक्ष्यहरू २०१५-२०३०	३५
२.२.२	नयाँ शहरी कार्यसूची (न्यु अर्वान एजेण्डा).	३६
२.२.३	राष्ट्रिय खाद्य सुरक्षाको सन्दर्भमा भूमि, मत्स्य क्षेत्र, वनजङ्गल भोगचलनको उत्तरदायी शासनसम्बन्धी स्वेच्छिक निर्देशिका	३६
२.२.४	प्रभावकारी भूमि प्रशासनको ढाँचा	३७
२.२.५	भूशासन मूल्याङ्कनको ढाँचा	३७
२.२.६	संक्रमणकालिन देश विशेष भूमि प्रशासनको निर्देशिका	३७
२.२.७	भूउपयोग योजनासम्बन्धी अवधारणा, औजार तथा प्रयोग	३८
२.२.८	उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन	३८
२.२.९	भारतीय सङ्घीयताको सन्दर्भमा भूमि प्रशासन	३९
२.३	कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था.	३९
२.३.१	साङ्गठनिक व्यवस्था	४०
२.३.२	जनशक्ति.	४१
२.३.३	प्राविधिक क्षमता	४२
२.३.४	भौतिक पूर्वाधार	४२
२.४	नीति र कार्यान्वयनबीच अन्तर	४३

परिच्छेद ३ : भूशासनका स्थानीय अभ्यास र अनुभव

३.१	भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको पहिचान, सत्यापन र अभिलेखन.	४४
३.२	स्थानीय भूउपयोग योजना.	४५
३.३	जग्गाको उपयोग : किसानलाई जग्गा.	४६
३.४	कृषियोग्य भूमिको संरक्षण	४७
३.५	सामुदायिक भूमि सुधारको अभ्यास	४८
३.६	भूमि दान	४८

३.७	जग्गाको एकीकरण, चक्लाबन्दी खेती	४९
३.८	संयुक्त लालपूर्जा प्रबर्धन	५०
३.९	प्रथाजनित अभ्यास : सामूहिक स्वामित्वमा जमिन	५०

परिच्छेद ४ : भूशासनको स्थानीयकरणका सन्दर्भमा अवसर र चुनौती

४.१	विषय प्रवेश	५२
४.२	भूशासनको स्थानीयकरणका अवसरहरू	५२
४.३	भूशासनको स्थानीयकरणका चुनौती	५५

परिच्छेद ५ : भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणका मुख्य विषय क्षेत्र

५.१	स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी	५८
५.२	भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन	५९
५.२.१	सहभागितामूलक भूउपयोग योजनाको अवधारणा	५९
५.२.२	भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण	६२
५.३	सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग	६३
५.४	भूमि सहजीकरण एकाई स्थापना र सञ्चालन	६४
५.५	प्रारम्भिक भूमि प्रशासन	६७
५.६	भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन र जीविकोपार्जनमा सहजीकरण	६८
५.७	संस्थागत संरचना, जनशक्ति र क्षमता विकास	७०
५.८	स्थानीय नीति, कानून र योजनाहरू	७१
५.९	विपद् जोखिम न्युनीकरण	७१
५.१०	प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन	७२
५.११	भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण	७३
५.१२	भूमि विवाद समाधान	७४
५.१३	घर/जग्गा मूल्याङ्कन र जग्गा प्राप्तिका लागि सहजीकरण	७५

परिच्छेद ६ : स्थानीय भूशासन कार्यान्वयनको विधि र प्रक्रिया

१.	आवश्यकता पहिचान र प्राथमिकीकरण	७६
२.	नीतिगत र कानुनी व्यवस्था	७६
३.	संस्थागत व्यवस्था, जनशक्ति र पूर्वाधार	७७
४.	कार्यान्वयन कार्ययोजना तयारी	७९
५.	विधि र प्रक्रिया	७९
५.१	स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी	७९
५.२	भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन	८०
५.३	सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग	८१
५.४	बाँफो जग्गाको उपयोग	८१
५.५	प्रारम्भिक भूमि प्रशासन	८२
५.६	भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन र जीविकोपार्जनमा सहजीकरण	८३
५.७	भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण	८४
५.८	भूमि विवाद समाधान	८५
६.	अनुगमन/मूल्याङ्कन	८५
७.	समन्वय, सहकार्य र साभेदारी	८६

परिच्छेद ७ : उपसंहार

सन्दर्भ सामग्री	९८
-----------------	----

प्रकाशकीय

नेपालको शासकीय व्यवस्था स्थानीय, प्रदेश र सङ्घ गरी ३ तहमा बाँडफाँट गरिएको छ। भूमिसम्बन्धी अधिकार र जिम्मेवारी पनि सोही ३ तहमा बाँडफाँट गरिएको छ। केही विषय साभ्रा सूचीमा छन्।

भूशासनको स्थानीयकरणलाई भने भूमि प्रशासनको विकेन्द्रीकरण मात्र बुझ्नु अपुरो हुन्छ। भूमिसम्बन्धी स्वामित्व, उपयोग र व्यवस्थापनसम्बन्धी सवालहरू अधिकतम स्थानीय तहबाट सम्बोधन हुन जरूरी छ। भूमि सुधारको सम्बन्धमा जमिनको कर उठाउने वा सङ्घीय सरकारले भनेबमोजिम लागत सङ्कलन गर्ने वा सङ्घीय सरकारले तयार गरिदिएको जग्गा धनी पूर्जा वितरण गर्ने, सानातिना विवाद निरूपण गर्ने कार्यलाई मात्र स्थानीयकरण भयो भन्न मिल्दैन। अहिले जिल्ला नापी कार्यालय वा भूमि सुधार तथा मालपोत कार्यालयले गर्दै आएको जग्गा नापी, कित्ताकाट र जग्गा नामसारी वा रजिस्ट्रेशनको काम स्थानीय तहले गर्ने स्थिति बनेमा प्रशासनिक स्थानीयकरणसम्म भयो भन्न मिल्छ।

मूल विषय भनेको नीतिगत वा राजनीतिक अधिकार हस्तान्तरण भई आफ्नो स्थानीय तहबाट नै भूमिको पहिचान, वितरण, अधिकारको पुनर्सिर्जना र दर्ता तथा भूमि व्यवस्थापनका विविध कार्य पनि स्थानीय तहले नै गरेमा साँचोरूपमा स्थानीयकरण भयो भन्न सकिन्छ। यसको अलावा स्थानीय तह भन्दा पनि जगको रूपमा रहेको समुदाय तहसम्म रहेका सङ्गठन, संरचना, प्रथाजनित समूह वा समुदायलाई पनि भूशासनमा संलग्न हुने वातावरणका साथै अधिकारको प्रक्षेपण हुनुपर्दछ।

भूमिलगायत प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनमा मूलतः समुदाय र स्थानीय तहको भूमिकालाई उजागर गर्दै त्यसको महत्त्व र मर्मको विषयमा अध्ययन सामग्रीका रूपमा यो प्रतिवेदन तयार पारिएको छ। यसले नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरणको स्थिति र आगामी दिनमा साँचो तहमा भूशासनको स्थानीयकरण अभ्यासमा सघाउ पुग्ने विश्वास लिइएको छ। यस पुस्तकका मूल लेखक गणेशप्रसाद भट्ट र जनकराज जोशी, लेखन कार्यमा योगदान पुऱ्याउनु भएकोमा जगत देउजा, डा. सुरेश ढकाल, राजाराम छतकुली, साथै यस कार्यको संयोजन गर्ने कल्पना कार्की, विश्वास नेपाली र शोधशालाका पुष्कर आचार्यलगायत पुस्तक प्रकाशनका क्रममा योगदान गर्ने सबै महानुभावप्रति आभारी छौं।

- प्रकाशक

भूशासन र स्थानीयकरण

१.१ परिचय

१.१.१ विषय प्रवेश

नेपाली जनताको पटक-पटकको ऐतिहासिक जनआन्दोलन, सशस्त्र सङ्घर्ष, त्याग र बलिदानको गौरवपूर्ण इतिहासको जगमा वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले विगतको राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका सबै प्रकारका विभेद, अन्याय र उत्पीडन अन्त्य गर्ने अटोट लिएको छ। सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थामार्फत देशमा आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्यायको सुनिश्चिततासहितको समतामूलक समाज निर्माण गर्ने र नेपाली जनताको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने सङ्कल्प लिएको छ। देशको राज्य व्यवस्था केन्द्रीकृत र एकात्मक शासन व्यवस्थाबाट सङ्घीयतामा प्रवेश भएसँगै विगतमा विविध कारणले विभेदमा परेका र पारिएका सर्वसाधारण जनताले स्वशासनको अभ्यास चाहेका छन्। पछिल्लो शासन व्यवस्थाअन्तर्गत निर्वाचित जनप्रतिनिधि नागरिकको चाहना पुरा गर्न प्रयासरत छन्। वडा तहदेखिका जनप्रतिनिधिमार्फत जनताका चाहना स्थानीय, प्रदेश र सङ्घीय तिनै तहमा प्रतिविम्बित गर्न सहज भएको छ।

जनताले राष्ट्र निर्माणको हरेक पाइलामा हातेमालो गर्न, आफ्ना लागि आफैँले निर्णय गर्न, सहजरूपमा सेवा लिन र विकासलाई व्यवहारमा अनुभूत गर्न चाहेका छन्। मानव जीवनका महत्त्वपूर्ण आयामहरू कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात, बिजुली, पिउने पानी जस्ता विषयमा अत्याधिक जनचासो रहेको पाइन्छ। यसका अतिरिक्त नेपालमा सामान्यतया: सबै मानिसको जीवन र आवश्यकतासँग जोडिएको विषय भूमिलगायत प्राकृतिक स्रोत हो।

नेपालको संविधानमा भूमिको विषयलाई अति महत्त्वका साथ समावेश गरिएको छ । यी विषयमा मूलतः वैज्ञानिक भूमि सुधार, खाद्य अधिकारको सुनिश्चितताका लागि भूमिको समुचित व्यवस्थापन र नियमन अर्थात् भूउपयोग नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन, भूमि स्रोतको समुचित उपयोग, भूमिहीन दलित, मुक्त कर्मैया, कमलरी, हरुवा/चरुवा, हलिया, भूमिहीन सुकुमबासीलाई भूमि तथा आवासमा पहुँचको सुनिश्चितता र सम्पत्तिको सवालमा लैङ्गिक विभेदको अन्त्य आदि प्रमुख छन् । संविधानले नै यी विषयको समुचित सम्बोधनका लागि तीनै तहको सरकारलाई जिम्मेवारी बाँडफाँट गरिदिएको छ । संविधानले गरेका यी व्यवस्था बारे परिच्छेद २ मा विस्तृतरूपमा वर्णन गरिएको छ ।

स्थानीय तहको एकल अधिकारअन्तर्गत सूचीकृत गरिएको घर जग्गा धनी प्रमाण पूर्जा वितरणको जिम्मेवारीप्रति सर्वसाधारणको चासो अत्यधिक रहेको पाइन्छ । यस व्यवस्थाबाट हाल सङ्घीय सरकार मातहत जिल्लामा रहेका नापी र मालपोत कार्यालयले सम्पादन गर्दै आएको स्वामित्व हस्तान्तरणलगायतका सेवाहरू अब सम्बन्धित स्थानीय तहबाटै प्राप्त हुनुपर्ने आवाज उठिरहेको छ । हालसम्म नापी र मालपोत कार्यालयले सम्पादन गर्ने कार्य स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भैनसकेको भए तापनि चाँडो भन्दा चाँडो सो हस्तान्तरण हुने कार्यमा स्थानीय जनप्रतिनिधि विश्वस्त देखिन्छन् । नापी र मालपोत कार्यालयबाट सम्पादन हुने कार्यबाहेक स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले आफ्नो क्षेत्रको भूमि स्रोतको नक्साङ्कन, अभिलेखन, व्यवस्थापनलगायत र मालपोत असुल गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गरेको अवस्था छ । भूमिसम्बन्धी ऐन २०२१ को आठौँ संशोधनले पनि भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको लगत लिने र प्रमाणीकरणको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई सुम्पेको छ । तसर्थ स्थानीयरूपमा भूमिको विषयलाई नेपालको संविधान र अन्य ऐनको मर्म र जनअपेक्षाबमोजिम सम्बोधन गर्न भूमिसम्बन्धी विषयलाई स्थानीयकरण गर्नु आवश्यक देखिएको छ ।

१.१.२ भूमि र मानवबीच सम्बन्ध

भूमि र मानवबीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध छ । भूमिबिना मानव जातिको अस्तित्व परिकल्पना गर्नु सकिँदैन । भूमि नै जीवन निर्वाहको प्रमुख आधार हो । समाजमा भूमिलाई अचल सम्पत्ति, समृद्धिको सूचक, सीमित र सामुदायिक स्रोतका रूपमा लिने गरिएको पाइन्छ ।

नेपाली समाजको हकमा भूमिसँगको सम्बन्ध अभि प्रगाढ छ । अधिकांश मानिसको ध्यान भूमिमा नै केन्द्रित रहेको पाइन्छ । उदाहरणका लागि अधिकांश व्यक्तिले आफूसँग लगानीयोग्य नगद रकम बचत हुन आएमा लगानीका लागि पहिला रोज्ने क्षेत्र भनेको

भूमि नै हो । यतिसम्म कि अधिकांश युवा आफ्नो जग्गा बेचेर वैदेशिक रोजगारीका लागि जाने र फर्केपछि घर जग्गामै लगानी गर्ने गरेका भेटिन्छ । कुनै व्यक्ति वा परिवारको सामाजिक मर्यादाको सूचक भनेको त्यो व्यक्ति वा परिवारले चर्चेको घर जग्गाको क्षेत्रफल वा सङ्ख्यालाई मानिएको पाइन्छ । यसबाट नेपालमा भूमिको विशेष महत्त्व सहजै बुझ्न सकिन्छ भने भूशासन संवेदनशीलताको अनुमान पनि गर्न सकिन्छ ।

१.१.३ शासन सुशासन

सामान्यतया: शासन भन्नाले निर्णय गर्ने र गरिएका निर्णयलाई कार्यान्वयनमा लैजाने प्रक्रिया बुझिन्छ । ऐतिहासिकरूपमा हेर्ने हो भने मानिस फिरन्ते जीवनबाट सामाजिक प्राणीका रूपमा समाजमा सङ्गठित भएर बस्न थालेसँगै शासनको अवधारणा अगाडि बढेको पाइन्छ ।

शासन भन्नाले सरकार वा सरकारको क्षेत्राधिकारभित्रको विषय मात्र बुझ्नु साँघुरो हुन्छ । सरकार, सङ्गठित संस्था, स्थानीय समुदाय, नागरिक समाजले गर्ने गतिविधिहरू कुनै न कुनै रूपमा शासकीय हुन्छ । शासन सञ्चालन गर्न सरकारबाट सञ्चालित औपचारिक विधि वा अनौपचारिक वा प्रथाजनित विधिहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ । शासन शब्दले आफैँमा राम्रो वा नराम्रो भन्ने अर्थ दिँदैन तर शासन सञ्चालनको अभ्यास कस्तो छ भनेर त्यसका आधारमा शासनको गुण/दोष छुट्ट्याउन सकिन्छ ।

आम मानिसले स्वाभाविकरूपमा आफू जुन शासकीय परिधिभित्र रहेको छ, त्यहाँको शासन गर्ने परिपाटीबाट आफूलाई अन्याय नहोस् भन्ने अपेक्षा राख्छ । एक्काइसौँ शताब्दीको वर्तमान विश्वमा सबैले ठीक मानेको शासन विधि भनेको लोकतान्त्रिक शासन विधि हो । यस विधिमा सबैका अधिकारको सम्मान हुन्छ भने शासन सञ्चालन गर्दा समावेशिता, सहभागिता, लैङ्गिक संवेदनशीलता, सामाजिक एकता जस्ता विषयलाई आत्मसात गरिएको हुन्छ । अर्थात् निर्णय प्रक्रियामा समाजका सबै वर्गका मानिसको समावेशी ढङ्गबाट सहभागिता सुनिश्चित गरिएको हुन्छ भने ती निर्णय कार्यान्वयन गर्दा कसैको अधिकार हनन नहोस्, लैङ्गिक संवेदनशीलता सुनिश्चित होस्, सामाजिक एकतामा खलल् नपुगोस् भन्ने कुरामा सजगता अपनाइएको हुन्छ ।

सुशासनको सिद्धान्त भनेको निर्णय र त्यसलाई कार्यान्वयनमा लैजाने प्रक्रिया समावेशी, सहभागितामूलक, कानूनको शासनमा आधारित, चुस्त र प्रभावकारी, जिम्मेवारपूर्ण, जवाफदेही वा उत्तरदायी, पारदर्शी र सहमतिमा आधारित हुनुपर्छ भन्ने हो । कुनै पनि सरकार वा नागरिक वा समुदाय होस्, सुशासनका सिद्धान्तहरू अवलम्बन गरिएन भने

त्यसलाई राम्रो मानिँदैन । आजको समयमा जनचेतनाको स्तर यति बढिसकेको छ कि शासकीय विधिमा सुशासनका सिद्धान्तहरू अवलम्बन गरिएको छ/छैन भन्ने सहजै बुझ्न सकिन्छ । सुशासन कायम नहुँदा त्यसका विरुद्ध आवाज उठाउनुपर्ने हुन्छ । त्यसो नगरिँदा स्वयंको अधिकार कुण्ठित हुन गई अन्याय सहनुपर्ने हुन्छ ।

१.१.३ भूशासन

संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय खाद्य तथा कृषि सङ्गठन (एफएओ) का अनुसार भूशासन भन्नाले भूमिमा पहुँच र यसको उपयोग सम्बन्धमा निर्णय गर्न अवलम्बन गरिने कानुनी, प्रक्रियागत एवं संरचनात्मक व्यवस्था तथा ती निर्णय कार्यान्वयनमा लैजाने तौरतरिका बुझिन्छ । साथै यसले भूमिमाथिको प्रतिस्पर्धी चाहना अर्थात द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने तौरतरिकालाई समेत समेट्छ ।

अर्को अर्थमा शासनको स्थानीय आयामलाई भूशासन भनी बुझिन्छ । जुन घर जग्गा र प्राकृतिक स्रोतसँग सम्बन्धित छ । भूशासनले भूउपयोगको नियन्त्रण र व्यवस्थापन गर्नुका साथै भूमिबाट प्राप्त हुने शक्ति वा सम्पत्ति वा अवसर वा लाभको न्यायिक वितरणको आधार सिर्जना गर्छ । भूशासनको अवधारणाले भूमिसँग सम्बन्धित कानुनी एवं नीतिगत संरचनाका साथै घर जग्गाको स्वामित्व हस्तान्तरण गर्न वा घर जग्गाको स्वामित्व वा उपयोगसम्बन्धी विवाद समाधान गर्न उपयोग गरिने परम्परागत अभ्यासहरूलाई समेत समेट्छ । तसर्थ भूशासनमा कानुनी, प्रथाजनित, धार्मिक र अनौपचारिक गरी सबै प्रकारबाट औपचारिक/अनौपचारिक सङ्गठनलगायत संरचनाहरूले भूमिका निर्वाह गरेका हुन्छन् । भूशासनको विषय कार्यप्रकृतिका आधारमा जग्गा प्रशासनको जिम्मेवारी प्रदान गरिएका सरकारी निकाय, अड्डा अदालतहरू, मन्त्रालय वा स्थानीय तहका साथै अनौपचारिकरूपमा संलग्न संस्थाहरू एवं परम्परागत संरचनाहरूको कार्यक्षेत्रभित्र पर्न सक्छ ।

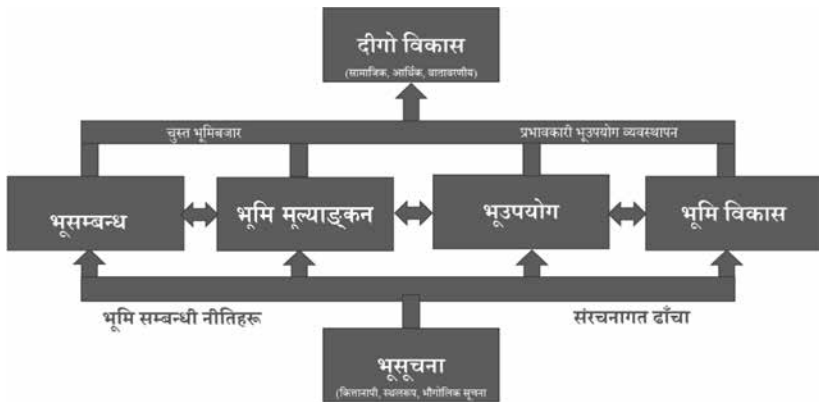
मौसम परिवर्तन, खाद्य तथा ऊर्जा सङ्कट, वातावरणीय क्षयीकरण र प्राकृतिक प्रकोप जस्ता शताब्दीकै चुनौतीका विषयहरूको व्यवस्थापनमा समेत भूशासनको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ । यसबाट भूशासन बहुसरोकारको विषय भएको बुझ्न सकिन्छ । त्यसैले भूशासनलाई परम्परागत जग्गा प्रशासन प्रणालीको दायरामा सीमित नराखी समग्रमा सम्बोधन गर्नुपर्छ ।

१.२ भूशासनको अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता

भूशासनको स्थानीयकरणलाई प्रभावकारी तुल्याउन ध्यान दिनुपर्ने वा स्थानीयकरणको

क्रममा समेटिनु पर्ने विषयलाई सही ढङ्गले पहिचान गरी सम्बोधन गर्ने उपायका लागि जानकारी हासिल गर्न भूशासनका क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासबारे थोरै भए पनि जानकारी राख्नु उचित हुन्छ । तसर्थ अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा भूशासनलाई कसरी बुझिएको छ, सङ्गठनात्मक संरचनाको अभ्यास कस्तो छ र भूशासनलाई व्यवहारमा उतार्दा के कुरामा ध्यान दिइएको छ भन्ने कुरालाई उपलब्ध अध्ययन सामग्री अध्ययन गरी तिनका अभ्यासलाई सङ्क्षेपीकरण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्तमा भूशासनको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ । (एनेमार्क, २००४) । उनका अनुसार राजनीतिक एवं सामाजिक उद्देश्य र दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न भूमि वा प्राकृतिक स्रोतको व्यवस्थापनका लागि गरिने सबै गतिविधिलाई भूशासनसँग जोड्न सकिन्छ । भूशासनलाई कार्यान्वयनका दृष्टिकोणले बुझ्नुपर्दा भूमि प्रशासनका प्रमुख ४ वटा कार्य कार्यान्वयनको समष्टिगत रूप सम्झनुपर्छ । ती कार्यमा भूसम्बन्ध, भूमि मूल्याङ्कन अर्थात् घर जग्गा मूल्याङ्कन, भूउपयोग र भूमि विकास पर्छन् । यी कार्यको प्रभावकारिता भूसूचनाको उपलब्धतामा भर परेको हुन्छ भने कार्यान्वयनका सन्दर्भमा सम्बन्धित देशको भूमिसम्बन्धी नीतिहरू एवं संरचनात्मक व्यवस्थाले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ । उनका अनुसार भूशासनबाट दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिका लागि देशमा भूमि बजार चुस्त रहेको हुनुपर्छ भने भूउपयोग व्यवस्थापन प्रभावकारी रहेको हुनुपर्छ । समष्टिमा भूशासनले दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्न पुऱ्याउने योगदानका सन्दर्भमा विविध पक्षको अन्तरसम्बन्धबारे विश्वव्यापी दृष्टिकोण चित्र नं. १ मा देखाएअनुसार पाइन्छ :



श्रोत : एनेमार्क, २००४

चित्र नं १ : भूमि व्यवस्थापन वा भूशासनको विश्वव्यापी दृष्टिकोण

भूशासनका उपरोक्त प्रत्येक अवयवको प्रभावकारिता सम्बन्धित देशको भूमि प्रशासन प्रणालीले निर्धारण गर्छ । अर्थात भूमि प्रशासन प्रणाली जति राम्रो हुन्छ त्यति नै त्यस देशको भूशासनले दिगो विकासमा योगदान पुऱ्याउने हुन्छ । राम्रो भूमि प्रशासन प्रणाली हुनका लागि सम्बन्धित देशको भूमि प्रशासन प्रणालीमा विभिन्न १० वटा गुण हुनुपर्छ । (यूएनईसिड, १९९६) का अनुसार ती गुणमा भूमि प्रशासन प्रणालीले (१) स्वामित्व र भूसम्बन्धको सुरक्षाको सुनिश्चितता गर्न सक्नुपर्छ । (२) घर जग्गा कर निर्धारणमा सहायक हुनुपर्छ । (३) धितो प्रयोजनका लागि सुरक्षित हुनुपर्छ । (४) भूमि बजारको विकास एवं अनुगमन गर्न सक्षम हुनुपर्छ । (५) सरकारी सार्वजनिक जग्गा संरक्षण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (६) भूमिसम्बन्धी विवादहरू निरूपण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (७) भूमि सुधारका कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याउन सहजीकरण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (८) शहरी योजना तथा पूर्वाधार विकासमा सुधार गर्न सहायक हुन सक्नुपर्छ । (९) वातावरणीय व्यवस्थापनका लागि सहजीकरण गर्न सक्ने हुनुपर्छ र (१०) भूमिसँग सम्बन्धित सबै प्रकारका तथ्याङ्क अभिलेख एवं विश्लेषण गर्न सक्नुपर्छ । उल्लिखित १० गुण भएको जग्गा प्रशासन प्रणाली विकास गर्न सकियो भने मात्रै भूशासनबाट अपेक्षित लाभ लिन सकिन्छ ।

भूमि प्रशासन प्रणालीबाट यी गुणको अपेक्षा गर्न भूशासनका गतिविधि सुशासनका सिद्धान्तमा आधारित रहन सक्थो भने मात्र सम्भव हुन्छ । एफएओ २००७ अनुसार सुशासनका सिद्धान्तमा आधारित भूशासनको कार्यान्वयन देहायबमोजिम गरिएको हुन्छ :

- दिगो विकासका सिद्धान्त अवलम्बन गरिएको एवं स्थानीय परिस्थितिप्रति जिम्मेवार भएको हुनुपर्छ । अर्थात भूशासनका गतिविधि मौजुदा एवं भावी पुस्ताका आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय आवश्यकतालाई सन्तुलनमा राख्ने गरी कार्यान्वयनमा ल्याइनुपर्छ । सम्भव भएसम्म सम्बन्धित नागरिकको नजिकमा गई सेवा वितरणको व्यवस्था मिलाइएको हुनुपर्छ । भूशासनको स्थानीयकरणको एक प्रमुख उद्देश्य सम्बन्धित नागरिक नजिकमा गई सेवा वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पनि हो ।
- भूशासनको पद्धति लोकतान्त्रिक विधियुक्त एवं सेवामा पहुँचको अवसर भेदभावरहित, स्वच्छ एवं निष्पक्ष रहेको भनी समाजले स्वीकार गरेको हुनुपर्छ अर्थात विधिसम्मत एवं समतामूलक हुनुपर्छ ।
- भूशासनका गतिविधिहरू चुस्त, प्रभावकारी एवं उच्च गुणस्तरयुक्त हुनुका साथै कार्यान्वयन संयन्त्र सक्षम हुनुपर्छ ।
- भूशासनका गतिविधिहरू पारदर्शी, उत्तरदायी एवं अनुगमनयोग्य हुनुपर्छ ।

- भूशासनका गतिविधिहरू सहभागितामूलक ढङ्गले सञ्चालन गरिएको एवं सुरक्षित तथा स्थायित्वसहितको हुनुपर्छ ।
- भूशासनका गतिविधिहरू सञ्चालनका लागि खडा गरिएका संयन्त्र तथा सम्बन्धित कर्मचारीहरू इमानदार हुनुपर्छ ।

जहाँसम्म भूशासनलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न आवश्यक पर्ने सङ्गठनात्मक संरचना वा तहगत सरकारको कार्यक्षेत्रको विषय छ, यसका लागि कुनै निश्चित प्रकारको संरचना र अधिकार क्षेत्रभित्र राम्रो हुने अन्यथा नराम्रो हुने भन्ने हुँदैन । मुख्य कुरा प्रणाली कसरी विकास गरिएको छ र त्यसलाई कार्यान्वयनमा कसरी ल्याइएको छ भन्ने महत्त्वपूर्ण हुन्छ । विश्वमा राम्रो मानिएका विकसित देशमा समेत संरचनात्मक व्यवस्थामा एकरूपता देखिँदैन । उदाहरणका लागि अस्ट्रेलिया, जर्मनी, मलेसिया, स्विटजरल्यान्ड आदि देशमा राज्य सरकार मातहतका संरचनाहरूबाट भूशासनसँग सम्बन्धित गतिविधिहरू सञ्चालनमा ल्याइएको पाइन्छ भने दक्षिण कोरिया, फिनल्यान्ड, अस्ट्रिया, नेदरल्यान्ड आदि देशमा सङ्घीय सरकारका संरचनाहरूबाटै भूशासनका गतिविधिहरू कार्यान्वयनमा ल्याइएको पाइन्छ । भूउपयोग योजना तर्जुमा र तिनको कार्यान्वयनको प्रमुख जिम्मेवारी भने सबैजसो विकसित देशमा स्थानीय तहमा रहेको पाइन्छ । तसर्थ कुन तहको सरकारले कस्तो संरचनामार्फत कार्यान्वयनमा ल्याउँदा राम्रो हुन्छ भन्नु भन्दा पनि भूसूचनाहरूको उपलब्धता, भूमि प्रशासन प्रणालीको गुणस्तर र कार्यान्वयन गर्दा अवलम्बन गरिने सिद्धान्तले प्रमुख भूमिका निर्वाह गरेको पाइन्छ ।

संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय खाद्य तथा कृषि सङ्गठनले जारी गरेको राष्ट्रिय खाद्य सुरक्षाको सन्दर्भमा भूमि, मत्स्य क्षेत्र तथा जङ्गलको भोगचलन, स्वामित्व र अधिकारको जिम्मेवार पूर्ण शासन व्यवस्थासम्बन्धी स्वेच्छिक निर्देशिकाहरू (VGGT) ले भूशासन कार्यान्वयन गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरेको छ । ती सिद्धान्तलाई सामान्य सिद्धान्त र कार्यान्वयनका सिद्धान्त गरी २ खण्डमा परिभाषित गरिएको छ ।

सामान्य सिद्धान्तहरूअन्तर्गत राज्यले भोगचलन र स्वामित्वको सबै वैध अधिकारवालाहरू र उनीहरूको अधिकारहरूलाई मान्यता र सम्मान गर्नुपर्ने, वैध भोगचलन र स्वामित्वको अधिकारविरुद्ध हुने धम्की तथा अतिक्रमणबाट सुरक्षित गर्नुपर्ने, वैध भोगचलन र स्वामित्वको अधिकारको उपभोगलाई प्रबर्द्धन र सहजीकरण गर्नुपर्ने, वैध भोगचलन र स्वामित्वको अधिकारमाथि भएको अतिक्रमणविरुद्ध कानुनी कारबाही गर्न अधिकारवालाको न्यायमा पहुँच प्रदान गर्नुपर्ने, भोगचलन, स्वामित्व र अधिकारसँग सम्बन्धित विवाद, हिंसात्मक द्वन्द्व तथा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापबाट रोक्नुपर्ने एवं

व्यावसायिक संस्थाहरूलगायतका गैरराज्य पक्षले मानव अधिकार तथा वैध भोगचलन र स्वामित्वको अधिकारलाई सम्मान गर्नुपर्ने सिद्धान्तहरू प्रस्तावित गरिएका छन् ।

त्यसैगरी कार्यान्वयनका सिद्धान्तमा सबै व्यक्तिको नैसर्गिक मानवीय मर्यादा तथा समान एवं अहरणीय अधिकारको सम्मान गर्नुपर्ने, अविभेद अर्थात कानून र नीतिअन्तर्गत तथा व्यवहारमा समेत कसैलाई पनि भेदभाव गर्न नहुने, समता र न्याय अर्थात राष्ट्रिय सन्दर्भमा व्यक्तिहरूबीचको फरकपनलाई समेत स्वीकार गर्दै महिला तथा पुरुष, युवा, जोखिममा परेका वर्ग र परम्परागतरूपमा सीमान्तकृत वर्गलगायत सबैको समतामूलक भोगचलन र स्वामित्वसम्बन्धी अधिकार र पहुँचमा समता प्रबर्द्धन गर्न सशक्तीकरणलगायतका सकारात्मक उपायहरू अवलम्बन गरी व्यक्तिबीचको समानतालाई सम्मान गर्नुपर्ने उल्लेख छ । त्यस्तै लैङ्गिक समानता अर्थात वास्तविक समानता अभिवृद्धि गर्न महिला र पुरुषबीचको फरकपनलाई स्वीकार गरी आवश्यकताअनुसार विशेष उपाय अवलम्बन गरी सम्पूर्ण मानव अधिकारको उपभोगमा महिला तथा पुरुषको समान अधिकारको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने, एकीकृत तथा दिगो अवधारणा अर्थात प्राकृतिक स्रोतहरू र तिनको प्रयोगबीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको तथ्य स्वीकार गरीएको छ ।

त्यस्तै तिनको व्यवस्थापनका निमित्त एकीकृत र दिगो अवधारणा अवलम्बन गर्नुपर्ने, परामर्श तथा सहभागिता अर्थात यदि कुनै निर्णय प्रक्रियाबाट कसैलाई निजको भोगचलन वा स्वामित्वको अधिकारमा असर पर्ने रहेछ भने त्यस्ता व्यक्तिलाई निर्णय प्रक्रियामा सहभागी गराउनुपर्ने र विभिन्न पक्षबीचको विद्यमान शक्ति असन्तुलनलाई ध्यानमा राखी निर्णय प्रक्रियामा सम्बद्ध व्यक्ति तथा समूहको सक्रिय, स्वतन्त्र, प्रभावकारी, अर्थपूर्ण र सूचित सहभागिता सुनिश्चित गरिनुपर्ने, कानूनको शासन अर्थात आवश्यकताअनुसारको भाषामा व्यापकरूपमा प्रचारप्रसार गरिएको, सबैका लागि लागु हुने, समानरूपमा कार्यान्वयन र स्वतन्त्ररूपमा अभ्यास गरिने हुनुपर्छ । राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनअन्तर्गतका मौजुदा दायित्व अनुकूल हुनेगरी एवं आफू सम्बद्ध क्षेत्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रअन्तर्गतका स्वेच्छिक प्रतिबद्धतालाई समेत उचित सम्मान हुने गरी तर्जुमा गरिएको कानूनमा आधारित पद्धति अवलम्बन गर्नुपर्ने, पारदर्शिता अर्थात स्पष्ट नीति, कानून र कार्यविधि बनाइ तिनलाई आवश्यक भाषाहरूमा व्यापकरूपले प्रचारप्रसार गर्नुपर्ने तथा निरन्तर सुधार अर्थात भूशासन व्यवस्थामा निरन्तर सुधार गर्दै अनुगमन र विश्लेषण गर्ने संयन्त्रहरूमा सुधारसमेत गर्नुपर्ने सिद्धान्त प्रस्तावित गरिएका छन् ।

१.३ नेपालमा भूशासन

१.३.१ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

विभिन्न कालखण्डमा उपलब्ध ज्ञान र प्रविधिको उपयोग गरी भूमिको लगत राख्ने र सो लगतका आधारमा राजस्व सङ्कलनलाई केन्द्रमा राखी भूशासनका गतिविधि सञ्चालन गरिएको पाइन्छ ।

भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय र मातहतका निकायहरूबाट प्रकाशित भएका विभिन्न दस्तावेजका आधारमा नेपालको जग्गा प्रशासनको लिखित इतिहास लिच्छविकालदेखि रहेको पाइन्छ । लिच्छविकालमा लालमोहर, ताम्रपत्र आदिमा जग्गाको ४ किल्ला खुलाउने गरिएको पाइन्छ भने ग्रामपाञ्चालीमार्फत जग्गा प्रशासनको काम भएको पाइन्छ ।

मल्लकालमा जग्गाको नाप लिन साढे १० हातको बाँसको टाँगो प्रचलनमा ल्याइएको, घर जग्गा र विर्ता जग्गासम्बन्धी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । खासगरी जयस्थिति मल्लले जग्गा नाप जाँच गराउने र विर्ता जग्गा बिक्री गर्न र बन्धकी राख्न पाउने नियम बनाएको देखिन्छ । नक्सका आधारमा लगत तयार गरिनुअघि, खासगरी राजा राम शाहका पालामा, रैतिहरूको घर धुरीलाई एकाइ मानी कृषियोग्य भूमिका लागि हले, पाटे, कोदाले र विजनका आधारमा जग्गा दर्ता गरी लगत तयार गरिन्थ्यो । यो चलन पहाडमा थियो जसलाई 'देखा जाँच' भन्ने गरिन्थ्यो । वि.सं. १९१० मा जङ्गबहादुर राणाको पालामा मुलुकी ऐन जारी भै सो ऐनमा तल्सिङ, मोही, कुत आदिको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । वि.सं. १९३० देखि तराई र पहाडका जग्गा जन्जिर प्रयोग गरी नाप जाँच गर्न सुरु गरिएको र हले, पाटे, कोदाले जस्ता एकाइ राखी लगत राख्ने काम भएको पाइन्छ । वि.सं. १९५३ मा माल अड्डा स्थापना भै जग्गा प्रशासनका लागि संस्थागत व्यवस्था भएको पाइन्छ । सोही वर्ष तहसिल कार्यालय, कर्मचारीको तलब खुवाउने तथा बक्यौता असुल गर्न खोलिएको कार्यालयसमेत माल अड्डामा गाभी मधेस सवाल लागु गरिएको पाइन्छ । तत्पश्चात तराईमा जिमिन्दार, पटवारी र पहाडमा जिम्मावाल र मुखियाबाट जग्गा प्रशासनको कार्य गराउने र उनीहरूबाट भूमि कर उठाउने प्रचलन थालनी भयो ।

वि.सं. १९६० मा चन्द्रशमशेरले जग्गालाई अब्बल, दोयम, सीम र चाहार गरी ४ वर्गमा वर्गीकरण गरी लगत राख्ने चलन चलाए । वि.सं. १९६४ मा सर्पट नापी गरी लगत तयार गर्न सुरु गरियो र जग्गाको किसिमअनुसारको तिरो लगाइयो । वि.सं. १९६८ सालमा जग्गाको व्यवस्थित लगत राख्ने प्रयासको थालनी भयो जसलाई अठसट्टा भनियो ।

वि.सं. १९७१ देखि १९९१ सम्म तराईमा छूटफुट लगत लिने व्यवस्था गरियो । जसलाई हाल एकहपीको नामले चिनिन्छ । वि.सं. १९७८ मा पोता रजिस्ट्रेसन अड्डा स्थापना भयो ।

वि.सं. १९७९ साल वैशाख १ गतेबाट लिखत पारित गरी घर जग्गाको हक हस्तान्तरण गर्न सकिने प्रावधान सुरु गरियो र यसै सन्दर्भमा २०७९ वैशाख १ का दिन भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयले लिखत पारित व्यवस्थाको शतवार्षिकी दिवस मनाएको छ । वि.सं. १९८० मा भक्तपुर जिल्लामा प्लेन टेबल प्रविधि प्रयोग गरी कित्ता नापी प्रारम्भ भै नक्साका आधारमा भूमि लगत राख्ने कार्य प्रारम्भ भयो । वि.सं. १९९२ सालमा मालसवाल जारी भयो । वि.सं. १९९६ सालमा काठमाडौँ नापी गोश्वारा स्थापना भयो । वि.सं. २००७ साल अधिसम्म जग्गाको वर्गीकरण खानी जग्गा, होप जग्गा, किपट जग्गा, लालमोहरिया विर्ता जग्गा र आवादी जग्गा भनी जग्गाको किसिम तोकिएको पाइन्छ । वि.सं. २००८ सालमा प्रस्तुत प्रथम सार्वजनिक बजेटमा कुल आयको ५० प्रतिशत भन्दा बढी मालपोत आय थियो ।

वि.सं. २००९ सालमा भूमि सुधार कमिसन गठन भयो । वि.सं. २०१३ सालमा भूमि सुधारको १३ सूत्रीय घोषणा कार्यान्वयन गर्न जग्गा र जग्गा कमाउने लगत खडा गर्ने ऐन, २०१३ ल्याइयो । वि.सं. २०१४ सालमा भूमि सुधार ऐन ल्याइयो । सोही साल नापी विभागको स्थापना भयो । वि.सं. २०१६ सालमा मालपोत विभागको स्थापना भयो । वि.सं. २०१६ सालमा विर्ता उन्मूलन ऐन ल्याइयो । वि.सं. २०१८ सालदेखि जग्गा प्रशासनका लागि सबै जिल्लामा माल अड्डा स्थापना गरिए । वि.सं. २०१९ सालमा जग्गा नाप जाँच ऐन लागु भयो । वि.सं. २०२१ सालमा भूमिसम्बन्धी ऐन आयो । यसै ऐनले जग्गामा हदबन्दी र मोहीको हक स्थापित गर्ने व्यवस्था गरेको थियो । यसै ऐनमा टेकी तत्कालीन सरकारले भूमि सुधार कार्यक्रम लागु गर्‍यो । वि.सं. २०२२ सालदेखि देशव्यापीरूपमा सर्पट नापी सुरु भई आधुनिक जग्गा प्रशासन प्रणाली स्थापना हुँदै आयो ।

१.३.२ विद्यमान अवस्था

नेपालमा आधुनिक भूमि तथा जग्गा प्रशासन प्रणाली २०२१ सालपछि क्रमशः स्थापित हुँदै आएको पाइन्छ । सो अधि विगतमा प्रथाजनित किपट व्यवस्था र अन्य विभिन्न किसिमका भूसम्बन्ध प्रणालीहरू, जस्तै- विर्ता, जागिर, जगेडा, रकम आदि थिए । वि.सं. २०१६ सालताका यी सम्बन्धलाई खारेज गरी जग्गा प्रशासनका गतिविधिलाई एकै प्रकारको रैकर प्रणालीमा रूपान्तरण गर्न खोजिएको देखिन्छ । यसबाट जग्गा धनीहरूलाई आफूले भोगचलन गरेको जग्गामा स्वामित्व र भूसम्बन्ध सुरक्षित रहेको कुरामा सुनिश्चितता त

प्रदान गरिएको छ तर जग्गा प्रशासनका कतिपय परम्परागत वा प्रथाजनित अभ्यासहरू ओभरलमा परेका छन् । अर्कोतर्फ विगतमा रहेका भूसम्बन्ध प्रणालीहरूको रूपान्तरण हुँदा तत्कालीन समयमा राज्यशक्तिको नजिक रहेका सानो सङ्ख्याका मानिसले मात्रै लाभ लिएको र ठूलो सङ्ख्यामा भूमिहीनता बढेको वा भूमिमा पहुँचको अवस्थामा ठूलो खाडल परेको देखिन्छ । भूमिमा रहेको विषमता न्यूनीकरण गर्न सरकारले बेलाबखत भूमि सुधार कार्यक्रम अघि सारेको भए तापनि जनअपेक्षाअनुरूपको उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन ।

देशभर विभिन्न जिल्लामा खासगरी तराई र शहरी क्षेत्रका ऐलानी, पर्ती, खोला वा नदीका किनार, राजमार्गका किनारमा यस्ता बस्ती वर्षौंदेखि विकसित हुँदै आएका छन् । पूर्जा नभएका जग्गाको भोगचलन गरिरहेका मानिससँग तिनले उपभोग गर्ने अधिकारको कानुनी वैधानिकता र पहिचान हुँदैन । त्यसैले तिनीहरूलाई भूमिहीन वा असुरक्षित भूसम्बन्ध रहेका मानिसको दर्जामा राखिन्छ । कतिपय देश तथा अवस्थामा यस्ता बसोबासीहरू नागरिकता र अन्य सरकारी सेवाको अधिकारको पहुँचबाट वञ्चित रहन्छन् । नेपालको सन्दर्भमा नागरिक नै नमान्ने परिस्थिति त बनेको छैन तथापि पूर्जाको अभावमा राज्यबाट प्राप्त हुने लाभ वा कतिपय सेवाबाट वञ्चित हुनुपरेको अवस्था छ । यस्ता जग्गामा हुने कारोबार तथा विवाद समाधानमा राज्य संयन्त्रको कुनै भूमिका पाइँदैन ।

देशमा सङ्घीयताको कार्यान्वयनपश्चात पनि जग्गा प्रशासनसम्बन्धी कार्यहरू, मुख्यतया स्वामित्व हस्तान्तरण एवं सरकारी भूमि लगतका आधारमा गरिने अन्य कार्य विगतकै संरचनाबाट सञ्चालन हुँदै आएका छन् । अर्थात् मालपोत र नापी कार्यालयहरू यद्यपि यथास्थितिमै कार्यरत छन् । नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेबमोजिम स्थानीय तहबाटै घर जग्गा प्रमाण पूर्जा प्राप्त गर्ने र जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित अन्य सेवा घर आँगनमै प्राप्त गर्ने जनचाहना पूरा हुन सकेको छैन । अर्कोतर्फ मौजुदा प्रणालीमा जग्गा प्रशासन सेवा लिन धेरै ऋणभट्ट बेहोर्नुपर्ने, सुशासन कायम हुन नसकेको, अदालतमा जग्गाको स्वामित्वसम्बन्धी मुद्दा मामिलाको चाप बढ्दै गएको, दुर्गम क्षेत्रका जग्गा धनीहरूका लागि जग्गाको मूल्यको तुलनामा धेरै बढी खर्चिलो भएकोलगायतका विविध समस्या तथा कमीकमजोरीबाट वर्तमान भूशासन ग्रसित पाइन्छ ।

१.४ भूशासनको स्थानीयकरण

१.४.१ भूशासनको स्थानीयकरण

भूशासनको स्थानीयकरण भन्नाले भूशासनसँग सम्बन्धित गतिविधिहरूलाई आवश्यकताअनुसार स्थानीय तहको सरकार वा समुदायमा पुऱ्याउनु हो । अर्थात भूमिमा पहुँच बढाउने वा भूमि र भूमि स्रोतको उपयोग वा सो उपयोगबाट प्राप्त हुने लाभको वितरण गर्ने वा भूमि र भूमि स्रोतका सवालमा उब्जने विवादहरूको समाधान गर्ने वा जल, जङ्गल र जमिनका विषयमा गरिने निर्णयहरू र तिनको कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारका संयन्त्रहरू र स्थानीय सरोकारवाला समुदायको भूमिका सुनिश्चित गरिनु नै भूशासनको स्थानीयकरण हो । भूशासनको स्थानीयकरणका सन्दर्भमा विगतदेखि नै केही अभ्यासहरू कार्यान्वयनमा ल्याइएका छन् । उदाहरणका लागि घर जग्गाको मालपोत सङ्कलन गर्ने, घर बाटो प्रमाणित गर्ने, स्थानीय स्तरको भूमि स्रोत नक्सा तयार गर्ने, सरकारी सार्वजनिक जग्गा संरक्षण गर्ने लगायतका विभिन्न अधिकार स्थानीय तहले कार्यान्वयनमा ल्याउँदै आएको छ । तर तिनको कार्यान्वयन त्यति प्रभावकारी भएको देखिँदैन । त्यसैगरी विभिन्न अनौपचारिक प्रक्रियामार्फत भूशासनका गतिविधि स्थानीय समुदायमा समेत अभ्यास गरिएको पाइन्छ, जस्तै- घर जग्गासम्बन्धी विवाद समाधान, घर जग्गाको अनौपचारिक खरिद बिक्री आदि । तर यी कार्य मौजुदा कानुनी दायराभित्र नपर्ने हुनाले अनौपचारिक प्रक्रियाबाट गरिएका समाधान स्थायी प्रकृतिका हुँदैनन् ।

१.४.२ स्थानीयकरणको आवश्यकता र महत्त्व

नेपाली जनतालाई स्वशासनको अधिकार सुनिश्चित गर्न, समृद्ध समाज निर्माणका लागि सहभागिताको सिद्धान्त अवलम्बन गर्न र नेपाली जनताको सुशासनको आकाङ्क्षा पूरा गर्नलगायतका प्रमुख उद्देश्य राखी २०७२ सालमा संविधान सभाबाट नेपालको संविधान जारी भएको छ । नेपालको संविधानको मूल अभीष्ट नेपालको शासकीय स्वरूपको पुनर्संरचना गर्दै केन्द्रीकृत शासन व्यवस्था अन्त्य गरी सङ्घीय नेपाल स्थापना गर्नु हो । शासकीय पुनर्संरचनाले शासनको बागडोर जनताको घर आँगनमा पुऱ्याउने प्रयत्न गरेको छ । शक्ति र स्रोत परिचालनको अधिकार केन्द्रमा रहेको विगतको व्यवस्थाबाट सामाजिक, आर्थिक र भौतिक पूर्वाधार विकासका दृष्टिकोणबाट देखिएको असमानतालाई सङ्घीयताले न्यूनीकरण गर्नेछ भन्ने जनचाहना छ ।

तसर्थ नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेबमोजिम राज्यबाट प्रवाह हुने प्रत्येक सेवाको स्थानीयकरण हुनु जरूरी छ । यस सन्दर्भमा, भूशासनको स्थानीयकरण अभू बढी महत्त्वको क्षेत्र बनेको छ । संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय खाद्य तथा कृषि सङ्गठनले सन् २०११ मा जारी गरेको भूसम्बन्धको शासनसम्बन्धी स्वेच्छक मार्गनिर्देशनले समेत भूशासनको स्थानीयकरणलाई प्रवर्धन गरेको छ । उक्त मार्गनिर्देशनअनुसार जल, जङ्गल र जमिनमा मानिसको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहने भएकाले स्थानीय समुदायको तिनमा पहुँच र तिनको उपयोगलाई न्यायिक तुल्याउन र तत्सम्बन्धमा उत्पन्न हुने विवाद समाधानमा सम्बन्धित समुदाय र स्थानीय सरकारको सहभागिता सुनिश्चित गरिनु अत्यावश्यक हुन्छ । भूशासनलाई जनअपेक्षाअनुरूप प्रभावकारी तुल्याउनका लागि स्थानीय समुदाय र सरकारको क्षमता विकासमा उचितै ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ ।

राज्यको पहुँचबाट टाढा रहेका दुर्गम बस्तीहरूमा आज पनि स्थानीय स्रोतको परिचालन, स्थानीय स्रोतको उपयोगका क्रममा देखा पर्ने विवादहरूको समाधानलगायतका विषयमा अनौपचारिक ढङ्गाबाट स्थानीय समुदाय, नागरिक समाज, जनप्रतिनिधिहरूले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने गरेका पाइन्छ । यसरी अनौपचारिकरूपमा गरिने कार्यहरूलाई समेत औपचारिकता दिनु जरूरी छ ।

भूशासनको स्थानीयकरणबाट देहायबमोजिमका प्रतिफल प्राप्त हुने देखिन्छ :

- (क) स्थानीय समुदायमा भूशासनको प्रक्रियामा अपनत्व बढ्न गई स्थानीयस्तरमा जल, जङ्गल र जमिनको समुचित उपयोग र लाभको न्यायिक वितरण सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।
- (ख) स्थानीयस्तरमा रहेका सरकारी, सार्वजनिक एवं गुठी जग्गाको संरक्षण प्रभावकारी हुन्छ । स्थानीयस्तरको आवश्यकताअनुसार सार्वजनिक उपयोगका क्षेत्रहरूको संरक्षण र विकास गर्न सहज हुन्छ । केन्द्रीकृत भूशासन हुँदा स्थानीय समुदायले यस्ता संरक्षणमा माथिल्लो निकायको जिम्मेवारी हो भन्ने सोच राखी ध्यान नदिन सक्छ ।
- (ग) स्थानीय तहलाई आफ्नो क्षमता बढाउन दबाब सिर्जना हुन जान्छ । अन्य स्थानीय तहसँग प्रतिस्पर्धा बढ्न गई दिनानुदिन सुधार हुँदै जाने अवस्था रहन्छ ।
- (घ) प्रविधिगत कमीकमजोरी वा अन्य कारणले भूमि लगत सङ्कलनमा त्रुटि भएको अवस्थामा विवाद समाधानका परम्परागत वा प्रथाजनित उपायहरू अवलम्बन गरी सौहार्द्धपूर्ण ढङ्गाबाट विवाद समाधान गर्न सहज हुन्छ ।

- (ड) प्रकोप व्यवस्थापन कार्य, जस्तै- स्थानीय समुदायलाई पुनर्स्थापना वा पुनर्बास गराउनुपर्दा स्थानीयस्तरमै निर्णय लिन सहज हुन्छ ।
- (च) त्यसैगरी सहभागितामूलक भूशासनबाट गरिबी न्यूनीकरण एवं समृद्धिको समन्यायिक वितरण जस्ता दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्न सहज हुने अपेक्षा गरिएकाले पनि भूशासनको स्थानीयकरण महत्त्वपूर्ण छ ।

१.४.३ भूशासनको स्थानीयकरणका चुनौती

केन्द्रीकृत शासकीय सोचबाट प्रभावित रहेको भूशासनको वर्तमान अभ्यासका कारण यसको स्थानीयकरण निकै चुनौतीपूर्ण देखिन्छ । यसबारे परिच्छेद ४ मा विस्तृतरूपमा वर्णन गरिएको छ । सङ्क्षेपमा भन्नुपर्दा यी चुनौतीलाई देहायबमोजिम सूचीकृत गर्न सकिन्छ :

- स्थानीयकरणलाई मूर्त रूप दिने सन्दर्भमा स्थानीय तह र स्थानीय समुदायको सक्षमता पर्याप्त तुल्याउने ।
- समाजका सबै वर्ग र समुदायका मानिसको अर्थपूर्ण प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न स्थानीय सरकार र समाजलाई सही अर्थमा समावेशी तुल्याउने ।
- भूशासनप्रति हाल कायम नकारात्मक धारणा परिवर्तन गरी भूशासनका गतिविधिप्रति स्थानीय समुदायको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्ने ।
- भूशासन र भूमिसम्बन्धी स्थानीय तहमा विद्यमान विभिन्न सवाल समाधानका उपायहरू पहिल्याउने सन्दर्भमा राजनीतिक दल, नागरिक समाज र व्यक्तिहरूको बुझाइ र अवधारणामा एकरूपता कायम गर्ने ।
- भूशासन कार्यान्वयनका सन्दर्भमा अन्तरस्थानीय तह वा प्रादेशिक एवं सङ्घीय सरकारसँगको सहसम्बद्धता सुनिश्चित गर्ने ।

भूशासनको स्थानीयकरणसम्बन्धी विद्यमान व्यवस्था

यस परिच्छेदमा नेपालको परिप्रेक्ष्यमा भएका भूशासनसम्बन्धी संवैधानिक, नीतिगत तथा संरचनात्मक व्यवस्था उल्लेख छ र मौजुदा भूशासनको स्थानीकरण सम्बन्धमा रहेका नीतिगत तथा कार्यान्वयन स्थितिको अन्तराल सम्बन्धमा छोटो टिप्पणी प्रस्तुत गरिएको छ । यसका साथै अन्य मुलुकको भूशासनको स्थानीयकरण अभ्यास सम्बन्धमा केही अन्तर्राष्ट्रिय प्रकाशन तथा दस्तावेजहरूमा भएको विवरण र सङ्घीय संरचना भएको मुलुक भारतको केही अभ्यास उद्धरण गरिएको छ :

२.१ नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण

२.१.१ भूशासनसम्बन्धी संवैधानिक प्रावधान

नेपालको संविधानमा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विभिन्न व्यवस्था विगतका संविधानमा भन्दा फरक र प्रष्ट ढङ्गाबाट गरिएको पाइन्छ । मौलिक हक र कर्तव्यअन्तर्गत धारा १८, समानताको हकमा पैतृक सम्पत्तिमा लैङ्गिक भेदभावविना सबै सन्तानको समान हक हुने व्यहोरा उल्लेख छ ।

धारा २५, सम्पत्तिको हकअन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई कानूनको अधीनमा रही सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, बेचबिखन गर्ने, व्यावसायिक लाभ प्राप्त गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोबार गर्ने, सार्वजनिक हितका लागि बाहेक राज्यले कुनै व्यक्तिको सम्पत्ति अधिग्रहण

गर्ने, प्राप्त गर्ने वा त्यस्तो सम्पत्तिउपर अरू कुनै प्रकारले कुनै अधिकार सिर्जना नगर्ने, सार्वजनिक हितका लागि राज्यले कुनै पनि व्यक्तिको सम्पत्ति अधिग्रहण गर्दा क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउने, भूमिको उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्न, कृषिको आधुनिकीकरण र व्यावसायीकरण, वातावरण संरक्षण, व्यवस्थित आवास तथा शहरी विकास गर्ने प्रयोजनका लागि राज्यले कानुनबमोजिम भूमि सुधार, व्यवस्थापन र नियमन गर्न सक्नेलगायत व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

धारा ३६, खाद्यसम्बन्धी हकअन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई खाद्यसम्बन्धी हक हुने, प्रत्येक नागरिकलाई खाद्यवस्तुको अभावमा जीवन जोखिममा पर्ने अवस्थाबाट सुरक्षित हुने र प्रत्येक नागरिकलाई कानुनबमोजिम खाद्य सम्पन्नभुताको हक हुने व्यवस्था गरेको छ । धारा ३७ आवासको हकअन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई उपयुक्त आवासको हक हुने, कानुनबमोजिम बाहेक कुनै पनि नागरिकलाई निजको स्वामित्वमा रहेको बासस्थानबाट नहटाइने वा अतिक्रमण नगरिने व्यवस्थासमेत संविधानले गरेको छ ।

धारा ३८ महिलाको हकअन्तर्गत प्रत्येक महिलालाई लैङ्गिक भेदभावविना समान वंशीय हक हुने र सम्पत्ति तथा पारिवारिक मामिलामा दम्पतीको समान हक हुने सुनिश्चिततासमेत संविधानले गरेको छ । धारा ४०, दलितको हकअन्तर्गत राज्यले भूमिहीन दलितलाई कानुनबमोजिम एक पटक जमिन उपलब्ध गराउने र राज्यले आवासविहीन दलितलाई कानुनबमोजिम बसोबासको व्यवस्था गर्ने उल्लेख गरेको छ । धारा ४२, सामाजिक न्यायको हकअन्तर्गत प्रत्येक किसानलाई कानुनबमोजिम कृषि कार्यका लागि भूमिमा पहुँचको हक हुने व्यवस्था पनि नेपालको संविधानले गरेको छ ।

राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वअन्तर्गत धारा ५१ (ख), राजनीतिक तथा शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीतिमा नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताहरूको कार्यान्वयन गर्ने र सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा/सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने उल्लेख छ ।

धारा ५१ (ड) मा कृषि र भूमि सुधारसम्बन्धी नीतिअन्तर्गत भूमिमा रहेको दोहोरो स्वामित्व अन्त्य गर्दै किसानको हितलाई ध्यानमा राखी वैज्ञानिक भूमि सुधार गर्ने, अनुपस्थित भूस्वामित्वलाई निरुत्साहित गर्दै जग्गाको चक्लाबन्दी गरी उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गर्ने, किसानको हक हित संरक्षण र संवर्धन गर्दै कृषिको उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउन भूउपयोग नीति अवलम्बन गरी भूमिको व्यवस्थापन र कृषिको व्यावसायीकरण, औद्योगिकीकरण, विविधीकरण र आधुनिकीकरण गर्ने, भूमिको उत्पादनशीलता, प्रकृति

तथा वातावरणीय सन्तुलनसमेतका आधारमा नियमन र व्यवस्थापन गर्दै त्यसको समुचित उपयोग गर्ने र कृषकका लागि कृषि सामग्री, कृषि उपजको उचित मूल्य र बजारमा पहुँचको व्यवस्था गर्नेलगायत विषय उल्लेख छन् ।

धारा ५१ (छ) मा प्राकृतिक साधन/स्रोतको संरक्षण, संवर्धन र उपयोगसम्बन्धी नीतिअन्तर्गत राष्ट्रिय हित अनुकूल तथा अन्तरपुस्ता समन्यायको मान्यतालाई आत्मसात गर्दै देशमा उपलब्ध प्राकृतिक स्रोत/साधनको संरक्षण, संवर्धन र वातावरण अनुकूल दिगोरूपमा उपयोग गर्ने र स्थानीय समुदायलाई प्राथमिकता र अग्राधिकार दिँदै प्राप्त प्रतिफलहरूको न्यायोचित वितरण गर्ने विषयलाई प्राथमिकताका साथ उल्लेख गरिएको छ ।

धारा ५१ (ज) मा नागरिकका आधारभूत आवश्यकतासम्बन्धी नीतिअन्तर्गत अव्यवस्थित बसोबासलाई व्यवस्थापन गर्ने तथा योजनाबद्ध र व्यवस्थित बस्ती विकास गर्ने नीति लिइएकोछ भने धारा ५१ (ञ) मा सामाजिक न्याय र समावेशीकरणसम्बन्धी नीतिअन्तर्गत मुक्त कमैया, कमलरी, हरुवा/चरुवा, हलिया, भूमिहीन, सुकुमबासीहरूको पहिचान गरी बसोबासका लागि घर घडेरी तथा जीविकोपार्जनका लागि कृषियोग्य जमिन वा रोजगारीको व्यवस्था गर्दै पुनःस्थापना गर्ने नीति लिइएको छ ।

यस्तै धारा २९०, गुठीसम्बन्धी व्यवस्थाअन्तर्गत गुठीको मूलभूत मान्यतामा प्रतिकूल असर नपर्ने गरी गुठी जग्गामा भोगाधिकार भैरहेका किसान एवं गुठीको अधिकारका सम्बन्धमा सङ्घीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउने व्यवस्था गरेको छ । साथै गुठीको रकम सङ्घीय सञ्चित कोष र प्रदेश सञ्चित कोषमा राख्न नहुने आशय पनि संविधानको धारा ११६ र २०४ मा उल्लेख छ ।

उल्लिखित व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनको जिम्मा नेपालको संविधानले राज्यका तीनवटै तहका सरकारलाई प्रदान गरेको छ । संविधानको अनुसूची ५ मा भूउपयोग नीतिसम्बन्धी विषयवस्तु सङ्घीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ भने अनुसूची ६ मा भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख र गुठी व्यवस्थापन प्रदेश सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ । त्यसैगरी अनुसूची ७ मा भूमिसम्बन्धी नीति र सोसम्बन्धी कानुनलगायत विषयहरू सङ्घ र प्रदेशको साभा अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ । अनुसूची ८ मा घर जग्गा धनी पूर्जा वितरणसम्बन्धी विषयलाई स्थानीय तहको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र र अनुसूची ९ मा सुकुमबासी व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको पाइन्छ ।

२.१.२ भूमिसम्बन्धी नीतिहरूमा स्थानीयकरण सम्बन्धमा भएका प्रावधान

राष्ट्रिय भूमि नीति २०७५ ले भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा केही प्रष्ट नीति अवलम्बन गरेको देखिन्छ। सो नीतिमा ३ तहका सरकारको भूमि व्यवस्थापन र प्रशासनसम्बन्धी जिम्मेवारी र अधिकार क्षेत्र प्रष्ट पार्ने, सोसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गरिने र भूमिसम्बन्धी सेवाहरूको वर्गीकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रदान गरिने सेवाहरू छुट्ट्याउने र सोहीबमोजिम कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउने उल्लेख छ। परम्परागतरूपमा समुदायले सामूहिकतवरले उपयोग गर्दै आएको भूमिको अभिलेख स्थानीय तहले अद्यावधिक गरी राख्नुपर्ने। स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्रको सरकारी र सार्वजनिक जग्गाको अभिलेख राखी संरक्षण र सम्बर्धन गर्ने र सोको अभिलेख नियमितरूपमा सार्वजनिक गर्नुपर्ने र सरकारी सार्वजनिक जग्गाको संरक्षणका लागि स्थानीय तहले स्थानीय समुदायसँग सहयोग लिन सक्ने प्रावधानसमेत यस नीतिमा राखिएको छ।

भूउपयोग नीति २०७२ ले स्थानीय भूमिको वर्गीकरण, भूउपयोग नाप नक्साङ्कन, स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा र सोहीबमोजिम भूउपयोग कार्यान्वयनको विषयमा प्रष्ट नीतिगत व्यवस्था गरेको छ। यी नीतिगत व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहमा आवश्यक संस्थागत संरचना, समितिहरू गठन गर्ने अवधारणासमेत अगाडि सारेको छ। यसै नीतिमा भएका व्यवस्था कार्यान्वयनका लागि तर्जुमा भएको भूउपयोग ऐनले स्थानीय तहमा भूउपयोग परिषद् र भूउपयोग कार्यान्वयन समितिको व्यवस्था गरी भूउपयोगसम्बन्धी अधिकांश कार्य स्थानीय तहमा स्थानीय सरकारकै संलग्नता र नेतृत्वमा हुने व्यवस्थासमेत गरेको छ। यस व्यवस्थालाई भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा कोशे दुक्काका रूपमा लिन सकिन्छ।

२.१.३ भूमिसम्बन्धी ऐन/नियमहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान

हाल प्रचलित भूमिसम्बन्धी प्रमुख ऐनहरूमा जग्गा नाप जाँच ऐन २०१९, भूमिसम्बन्धी ऐन २०२१, गुठी संस्थान ऐन २०३३, मालपोत ऐन २०३४, जग्गा प्राप्ति ऐन २०३४, मुलुकी देवानी संहिता २०७४, भूउपयोग ऐन २०७६, लगायत छन्। यीबाहेक स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ मा पनि भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विभिन्न विषय समावेश भएको पाइन्छ। भूमिसम्बन्धी अधिकांश ऐन ५ दशक पुरानो परिवेशमा तयार भएका र

पटक पटक सामान्य संशोधनबाट आवश्यकताअनुसार परिमार्जन हुँदै अभ्यासमा छन् ।
यी संशोधनसमेत ५० को दशकपछि बिरलै भएको पाइन्छ । हालको जग्गा प्रशासनका
आधारभूत सारवान विषयवस्तुहरू यिनै ५ दशक पुराना ऐनहरूबाट सञ्चालन हुँदै आएका
छन् भने लिखत रजिस्ट्रेसन, अंशबन्डा जस्ता केही सेवा र सोको कार्यविधि मुलुकी देवानी
संहिताबाट समेत निर्देशित छन् ।

२०७२ सालमा नेपालको संविधान कार्यान्वयनमा आइसकेपछि तर्जुमा भई लागु भएको
स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, ले स्थानीय तहबाट जग्गा प्रशासनको कार्य
सञ्चालन गर्ने अवधारणालाई केही प्रष्टताका साथ उजागर गरेको भए पनि यो ऐन
भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विशेष ऐन नभएकाले यो विषय कागजमा मात्रै सीमित भई
कार्यान्वयनमा आएको देखिँदैन ।

संविधानको धारा ४७ ले मौलिक हक कार्यान्वयनसम्बन्धी ऐनहरू ३ वर्षभित्र तर्जुमा
गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यहोरा उल्लेख गरेको भए पनि मौलिक हकसँग सम्बन्धित
भूमिसम्बन्धी विषयहरू कार्यान्वयन गर्न र संविधानको मर्म र भावनाअनुरूप अनुसूची ५
देखि ९ सम्म उल्लिखित विषयहरू कार्यान्वयनका लागि नयाँ ऐन तर्जुमा गर्ने कार्य भएको
पाइँदैन । अनुसूची ५ मा उल्लिखित सङ्घीय सरकारअन्तर्गत भूउपयोग नीति र भूउपयोग
ऐन तयार गर्ने कार्य भएको छ भने अनुसूची ७ अन्तर्गत राष्ट्रिय भूमि नीति तयार भएको
छ । त्यस्तै अनुसूची ९ को सुकुमबासी समस्या समाधानका लागि भूमिसम्बन्धी ऐनको
आठौँ संशोधन तयार भइ लागु भएको छ ।

भूमिसम्बन्धी सेवा र भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा सबै भन्दा महत्त्वपूर्ण
अनुसूची ६ र अनुसूची ८ को कार्यान्वयनका लागि भने कुनै विशेष प्रयास भएको पाइँदैन ।
अनुसूची ६ अन्तर्गत प्रदेश सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने भूमि व्यवस्थापन र
गुठी व्यवस्थापनको विषय कार्यान्वयनको सन्दर्भमा नयाँ ऐन बनेको वा प्रचलित ऐनहरूमा
कुनै थप प्रावधान राखेको पाइँदैन । भूमि व्यवस्थापन र गुठी व्यवस्थापनका विविध विषय
र यसअन्तर्गत सञ्चालन हुने कार्यक्रम वा क्रियाकलापहरूका विषयमा थप व्याख्या वा
विस्तृतीकरण ऐनमार्फत नै भएमा कार्यान्वयनमा सहजता हुने देखिन्छ ।

त्यस्तै अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकारभित्र उल्लिखित विषय घर तथा
जग्गा धनी पूर्जा वितरण भन्ने विषयअन्तर्गत समेटिने कार्यक्रम र क्रियाकलाप प्रष्ट नभएको
र स्थानीय तहहरूमा प्रविधि, सङ्गठन, जनशक्तिलगायत पूर्वाधार र क्षमता विकसित
भइसकेको कारण देखाइ उक्त अनुसूची कार्यान्वयन सम्बन्धमा थप कानुनी व्यवस्था लागु
हुन सकेको पाइँदैन ।

यस अवधिमा भूमिसम्बन्धी ऐन २०२१, को सातौं र आठौं संशोधनमार्फत भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीका समस्या समाधान गर्ने विषयले प्राथमिकता पाएको देखिन्छ। यो ऐनले भने भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीहरूको पहिचान, सत्यापन र प्रमाणीकरणका लागि स्थानीय तहको महत्त्वपूर्ण भूमिका सुनिश्चित गरेको छ।

साथै भूमिहीन दलित र भूमिहीन सुकुमबासीहरूलाई वितरण गर्न स्थानीय तहमा जग्गा पहिचान गर्न, जग्गाको विवरण सङ्कलन र नाप नक्साङ्कन गर्नसमेत स्थानीय तहको भूमिका निर्धारण हुनुलाई भूमिसम्बन्धी अधिकार, सेवा प्रवाह र भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको दृष्टिकोणबाट प्रशंसनीय मान्न सकिन्छ। यसको कार्यान्वयन प्रक्रियाले गति लिइसकेको भए पनि यसमा स्थानीय तहको र स्थानीय सरोकारवालाहरूको सहभागिता निर्धारण गरिनु सकारात्मक पक्ष रहेको छ।

भूउपयोग ऐन २०७६, लाई भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण दस्तावेजका रूपमा लिन सकिन्छ। यसमा भूमिको वर्गीकरण, भूउपयोग क्षेत्र निर्धारण, भूउपयोग क्षेत्र अद्यावधिक, भूउपयोग कार्यान्वयन, भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, कृषि क्षेत्रको संरक्षण र उपयोगलगायत विषयहरूमा स्थानीय तहको विशेष र महत्त्वपूर्ण भूमिका सुनिश्चित गरिएको छ। आफ्नो भौगोलिक क्षेत्रभित्र रहेको कुन भूमिको कसरी उपयोग गर्ने भन्ने अधिकार स्थानीय तहलाई नै दिइएको, सोका लागि योजना तर्जुमा, नीति निर्धारण र निर्णय प्रक्रियासमेत स्थानीय तहमा नै हुने गरी नीतिगत, कानुनी र संरचनागत व्यवस्था गरिएको छ।

स्थानीय भूउपयोग परिषद्ले भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण र भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्ने र स्थानीय कार्यान्वयन समितिले कार्यान्वयन गर्ने प्रावधान भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको कोशे ढुङ्गा प्रमाणित हुने आशा गर्न सकिन्छ। तथापि भूउपयोग परिवर्तन गर्ने, भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरणको आधार र मापदण्ड तयार गर्ने, भूउपयोगसम्बन्धी कार्यविधि बनाउने, भूउपयोग क्षेत्र थप गर्नेलगायत कार्यका लागि सङ्घीय सरकारको सहमति लिनुपर्ने जस्ता व्यवस्थालाई परिमार्जन गरी थप स्थानीय तहमैत्री बनाउन सकिने अवस्था रहन गएको देखिन्छ।

२.१.४ आवधिक योजनाहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान

२०७२ सालमा नेपालको संविधान लागु हुँदाका बखत वा सो भन्दा पछि कार्यान्वयनमा आएका आवधिक योजनाहरूमा समावेश गरिएका भूमिसम्बन्धी विषयहरू केलाउँदा भूमिसम्बन्धी सेवाहरूको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा कुनै विशेष र प्रभावकारी व्यवस्था गरिएको पाइँदैन। यस अवधिमा कार्यान्वयनमा आएका तेह्रौँ त्रिवर्षीय योजना २०७०/७१ - २०७२/७३ र चौधौँ त्रिवर्षीय योजना २०७३/७४ - २०७५/७६ विशेष गरी भूमिसम्बन्धी सेवाको प्राविधिक विषयवस्तुमा बढी केन्द्रित भएको पाइन्छ। यी दुवै योजनाले भूउपयोग नक्सा तयार गर्ने, भूउपयोग नीति लागु गर्ने, जग्गाको अभिलेखहरूलाई डिजिटल प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने, कार्यालयहरूमा आधुनिक प्रविधिको प्रयोग गर्ने, गाउँब्लकको जग्गा नाप नक्सा गर्ने र द्वन्द्वबाट क्षति भएका भूमि लगतको पुनर्स्थापना गर्ने, भूसूचना प्रणालीको स्थापना, जनशक्ति विकासलगायत विषयहरूलाई प्राथमिकता दिएको पाइन्छ।

स्थानीय स्तरमा सामाजिक र आर्थिकरूपमा पिछडिएका मुक्त कर्मैया, मुक्त हलियाहरूको पुनर्स्थापना गर्ने विषयलाई भने दुवै योजनाले विशेष महत्त्व दिएका देखिए पनि सोको कार्यान्वयनमा सङ्घीय सरकारकै जिल्लास्थित कार्यालयहरूबाटै हुने गरी व्यवस्था गरिएको हुँदा स्थानीयता र स्थानीय सरोकारवालाहरूको सहभागिताको विषय गौण नै रहेको देखिन्छ।

पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना २०७६/७७ - २०८०/८१ मा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयहरू विगतका योजनाहरूको तुलनामा व्यापक र विस्तृतरूपमा लिपिबद्ध भएको पाइन्छ। यसको सोच, लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति र कार्यनीतिहरू पनि राष्ट्रिय भूमि नीति २०७५ र भूउपयोग नीति २०७२ सँग मिल्ने गरी राखिएको देखिन्छ। यसमा विशेषगरी भूउपयोग योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने, भूमिहीन दलित, कृषक, सुकुमबासी, मोही तथा गुठी किसान, अव्यवस्थित बसोबासीलगायत सीमान्तकृत वर्गको भूमिमाथिको अधिकार र पहुँच सुनिश्चित गर्ने, नाप नक्साङ्कनका आधुनिक प्रविधि अपनाइ शुद्ध तथा विश्वसनीय भूसूचना सङ्कलन गर्ने, देशभरको सम्पूर्ण जमिन जग्गा प्रशासन प्रणालीमा आबद्ध गर्ने, सरकारी, सार्वजनिक, सामुदायिक तथा गुठी जग्गा संरक्षण गर्ने, घर जग्गा मूल्याङ्कन प्रणाली आधुनिक र वस्तुपरक बनाउने, जग्गा प्रशासन सेवालाई सहज, सरल, विश्वसनीय र पारदर्शी बनाउनेलगायत विषय समेटिएका छन्।

यस योजनाले स्थानीय तहमा भूउपयोग कार्यक्रम लागु गर्ने, स्थानीय तहहरूमा रहेका सीमान्तकृत लक्षित वर्गको भूमिमा पहुँच, विगत लामो समयदेखि सम्बोधन हुन बाँकी रहेका मोही, किसानलगायतका मुद्दाहरूको समाधान र स्थानीय तहको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने जस्ता महत्त्वपूर्ण विषय उल्लेख गरेको भए पनि स्थानीय तहमा स्थानीय तहबाटै स्थानीय सरोकारवालाहरूको सहभागितामा भूमिसम्बन्धी सेवा प्रवाह हुने गरी भूमिसम्बन्धी मुद्दाहरू समाधान हुने गरी सेवाहरूको स्थानीयकरणको विषयलाई प्रष्टसँग उठाएको भने पाइँदैन ।

२.१.५ नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरूमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान

नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमहरू अध्ययन गर्दा भूमि व्यवस्थापन र सोको स्थानीयकरणबारे विशेषरूपमा केही उल्लेख गरेको देखिँदैन । पछिल्लो पटक आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को नीति तथा कार्यक्रममा भूमि व्यवस्थापन सम्बन्धमा केही विस्तृत ढङ्गाबाट विषयहरू उठान भएको पाइए पनि सो भन्दा अधिका नीति तथा कार्यक्रमहरूमा सामान्य किसिमले कृषि वा अन्य विषयगत क्षेत्रको नीतिसँगै समिलित गरी उल्लेख गरेको देखिन्छ ।

नेपाल सरकारको आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को नीति तथा कार्यक्रममा भूमि उपयोगबिहीन हुने अवस्था अन्त्य गर्ने साथै स्थानीय तहमार्फत बाँझो जग्गा करार खेती गर्न प्रोत्साहन, भूमिको वर्गीकरण र भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन, कृषियोग्य जग्गाको संरक्षण, परम्परागत जग्गा प्रशासन प्रणालीको आधुनिकीकरण र अनलाइन सेवा विस्तार, सरकारी सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण र व्यवस्थापन, भूमिसम्बन्धी समस्या समाधान आयोगमार्फत भूमिहीन, सुकुमबासी तथा अव्यवस्थित बसोबासीहरूको समस्या समाधान गर्ने, भूमिमा रहेको द्वैध स्वामित्व अन्त्यलगायत विषय प्राथमिकताका साथ उठाइएको छ । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को नीति तथा कार्यक्रममा पनि अतिक्रमित जग्गा सरकारका नाममा फिर्ता ल्याउने, सरकारी सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण र उपयोग गर्ने, जग्गा प्रशासन प्रणालीलाई थप प्रविधिमैत्री तुल्याउने, भूउपयोग नीति कार्यान्वयन गर्ने र भूउपयोग योजना तयार गरी लागु गर्ने जस्ता विषय उल्लेख भएका छन् । आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को नीति तथा कार्यक्रममा भूउपयोग नीति लागु गरी उत्पादन वृद्धि गरिनेलगायत विषय उल्लेख भएको देखिन्छ ।

नीति तथा कार्यक्रममा उल्लिखित विषयहरू कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयले प्रत्येक वर्ष ल्याउने बजेटमा समेत विभिन्न कार्यक्रम घोषणा हुने गरेको छ । तीमध्ये अधिकांश विषय नीति तथा कार्यक्रमसँग सम्बन्धित वार्षिक क्रियाकलापको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक बजेटसँग सम्बन्धित हुने विषयहरू हुने भए पनि आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को बजेट वक्तव्यमा समेटिएको एउटा विषय भने भूमि प्रशासनको स्थानीयकरणका दृष्टिले अत्यन्त महत्त्वपूर्ण देखिन्छ । उक्त बजेट वक्तव्यमा सो आर्थिक वर्षमा ६० वटा मालपोत कार्यालय र नापी कार्यालयहरू स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गरिने विषय उल्लेख छ ।

नीति तथा कार्यक्रममार्फत नेपाल सरकारले आवधिक योजनामा उल्लिखित लक्ष्य र उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न वार्षिकरूपमा लिइने नीति र कार्यान्वयन गरिने कार्यक्रमहरू सदनसमक्ष प्रस्तुत गर्ने र सोको कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धतासहित संसद्को विश्वास हासिल गरी कार्यदिश लिने गरेको पाइन्छ । यस सन्दर्भमा नेपालको संविधान कार्यान्वयनमा आएपश्चात सो संविधानको मर्म र भावनाअनुकूल सङ्घीयता कार्यान्वयन र संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख भएबमोजिम भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी अधिकार र कार्यक्षेत्रको सोहीबमोजिमको स्थानीयकरणको प्रयास सुरु हुनुपर्थ्यो । उक्त प्रयास नेपाल सरकारको आवधिक योजना र नीति तथा कार्यक्रममा लेखिनु र देखिनुपर्थ्यो । तर नेपालको पन्ध्रौँ योजना र तत्पश्चात हालसम्मका नीति तथा कार्यक्रमहरूमा यो विषय आवश्यक प्रष्टताका साथ उल्लेख भएको पाइँदैन ।

तथापि यसबीचमा आएका कतिपय कार्यक्रम, जस्तै- भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन, भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, भूमिहीन सुकुमबासी, भूमिहीन दलित र अव्यवस्थित बसोवासीहरूको व्यवस्थापनलगायत कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न स्थानीय तहको अधिकार र जिम्मेवारी सम्बन्धमा प्रष्ट कानुनी व्यवस्था भएबाट भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा स्थानीय तहको भूमिका परिभाषित भएको भूमि प्रशासनको स्थानीयकरणको मुद्दा स्थापित हुने दिशामा एक कदम अगाडि बढेको र आगामी दिनमा यसमा थप सुधार हुँदै जाने आशा पलाएको छ । उल्लिखित कार्यक्रमहरू घोषणा भई कार्यान्वयनको तयारी भैरहेको तर पूर्णरूपमा कार्यान्वयन भइनसकेको हुनाले अहिले नै यसको परिणाम, दिगोपना र प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिनु उपयुक्त नहुने देखिन्छ ।

२.१.६ नेपाल सरकारको कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी प्रतिवेदनमा स्थानीयकरणसम्बन्धी प्रावधान

नेपालको संविधानले राज्य पुनर्संरचना गरी सङ्घीय शासन व्यवस्था लागु गर्दा ३ तहबीच राजकीय शक्ति र अधिकारको बाँडफाँट गरेको छ । यसअनुसार संविधानको अनुसूची ५ मा सङ्घको एकल अधिकार, अनुसूची ६ मा प्रदेशको एकल अधिकार, अनुसूची ७ मा सङ्घ र प्रदेशको साभ्ना अधिकार, अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार र अनुसूची ९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साभ्ना अधिकारको सूची उल्लेख गरेको छ । उक्त अनुसूचीमा उल्लेख भएका कार्यहरूको विस्तृत व्याख्या नेपाल सरकारद्वारा जारी कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा छ ।

कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनअनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र देहायबमोजिम कार्य रहनेछन् :

क) सङ्घीय सरकार

भूउपयोगसम्बन्धी नीति, कानुन, मापदण्ड, योजना र नियमन, भूमिको उपयोग, क्षमता र उपयुक्तताको नक्साङ्कन, भूमि नीति र सोसम्बन्धी राष्ट्रिय कानुन, मापदण्ड र नियमन, निजी, सरकारी तथा सार्वजनिक जग्गाको राष्ट्रिय अभिलेख व्यवस्थापन, जग्गा प्राप्तिसम्बन्धी राष्ट्रिय कानुन, मापदण्ड र नियमन, सङ्घको प्रयोजनका लागि जग्गा प्राप्ति, मुआब्जा निर्धारण एवं वितरणमा समन्वय र सहजीकरण, भूमिसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क, समन्वय र सहकार्य, राष्ट्रिय भूसूचना प्रणाली, भूमिहीन दलित, भूमिहीन, मुक्त कमैया, हलिया, हरुवा-चरुवाको पुनस्थापनासम्बन्धी नीति र मापदण्ड, जग्गाको हक हस्तान्तरणसम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण, नाप नक्साको आधारभूत नियन्त्रण विन्दु र सञ्जालसम्बन्धी जियोडेटिक र स्थलरूप नाप नक्सासम्बन्धी, भौगोलिक सूचना पूर्वाधार केन्द्रीय भूसूचना अभिलेख प्रणाली, प्रदेश र स्थानीय तहको सीमाको नाप नक्सा र अभिलेख, अन्तर्राष्ट्रिय सीमा र सीमास्तम्भ निर्माण, पुनस्थापना तथा सम्भार, सुकुमबासी व्यवस्थापनसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, कानुन, मापदण्ड र नियमन ।

ख) प्रदेश सरकार

भूमि तथा भूउपयोगसम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानुन, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन, भूमि व्यवस्थापन, भूमि प्रशासन र जग्गा नाप जाँचसम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानुन, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन, निजी, सरकारी तथा सार्वजनिक जग्गाको प्रादेशिक अभिलेख

व्यवस्थापन, जग्गा दर्ता, रजिस्ट्रेशन, दाखिल खारेज, स्वामित्व हस्तान्तरणसम्बन्धी नीति र मापदण्ड निर्धारण, सङ्घीय सरकारबाट प्राप्त हुने नक्सा, भौगोलिक सूचना र अभिलेख व्यवस्थापन, नाप नक्साका नियन्त्रण विन्दुहरूको सञ्जाल स्थापना, प्रदेशभित्रको नाप नक्सा र अभिलेख, क्रमबद्ध कित्ता नापी र भूमि लगतसम्बन्धी मापदण्ड र कार्यान्वयन, भूउपयोग, भूमि सुधार र चक्लाबन्दीसम्बन्धी, भूमिहीन दलित, भूमिहीन, मुक्त कर्मैया, हलिया, हरुवा-चरुवा आदि वर्गको पुनर्स्थापनासम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानुन, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन, उपयोग नभएको वा कम उपयोग भएका जग्गा भाडामा दिनेसम्बन्धी नीति, कानुन, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन, विश्व सम्पदा सूचीमा परेका स्मारक र पुरातात्विक महत्त्वका एवं वन, सिमसार क्षेत्र, तटवर्ती क्षेत्रका जग्गासम्बन्धी लगत, सरकारी प्रयोजनका लागि जग्गा प्राप्त, मुआब्जा निर्धारण एवं वितरणमा समन्वय र सहजीकरण, जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा वितरणसम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण, भूमिको दोहोरो स्वामित्व अन्त्य गर्ने नीतिको कार्यान्वयन, सुरक्षित बसोबास र जग्गा एकीकरणसम्बन्धी नीति कार्यान्वयन, गुठी जग्गा व्यवस्थापनसम्बन्धी नीति, कानुन, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन, सार्वजनिक गुठीअन्तर्गत रहेका जमिन र सम्पत्तिको संरक्षण र अभिलेख व्यवस्थापन, गुठी जग्गा र गुठी व्यवस्थापनका सन्दर्भमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहसँग सहयोग एवं समन्वय, परम्परागतरूपमा गुठीअन्तर्गत चलिआएका विभिन्न जात्रा, पर्वहरूको सञ्चालन र व्यवस्थापन, सुकुमबासी व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानुन, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन, प्रदेश स्तरमा सुकुमबासीलाई बसोबास तथा जीविकोपार्जन व्यवस्था तथा स्थानीय तहसँग समन्वय ।

ग) स्थानीय सरकार

प्रादेशिक मापदण्डबमोजिम स्थानीय घर जग्गाधनी पूर्जा वितरण लगत व्यवस्थापन, भूमिको वर्गीकरणअनुसारको लगत, स्थानीय जग्गाको कित्ता काट र भूमि लगत नक्सा, श्लेस्ता निर्माण र संरक्षण, सरकारी प्रयोजनका लागि जग्गा प्राप्त, मुआब्जा निर्धारण एवं वितरणमा समन्वय र सहजीकरण, जग्गा विवाद समाधान, विश्व सम्पदा सूचीमा परेका स्मारक र पुरातात्विक महत्त्वका एवं वन, सिमसार क्षेत्र, तटवर्ती क्षेत्रका जग्गासम्बन्धी लगत, अव्यवस्थित बसोबासको व्यवस्थापनका कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन, योजनाबद्ध र व्यवस्थित बस्ती विकासका कार्यक्रम तर्जुमा र कार्यान्वयन । एकीकृत बस्ती विकासका लागि जग्गाको एकीकरण तथा जग्गा विकास र व्यवस्थापन, सङ्घीय र प्रदेश कानुनबमोजिम स्थानीय तहमा सुकुमबासी पहिचान र अभिलेख व्यवस्था, स्थानीय स्तरमा सुकुमबासीसम्बन्धी जीविकोपार्जन र बसोबास व्यवस्था ।

कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन अध्ययन गर्दा प्रदेश सरकारलाई भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा

महत्त्वपूर्ण अधिकार र जिम्मेवारी प्रदान गर्न खोजिएको देखिन्छ । भूमि व्यवस्थापनको नीतिगत विषयहरू र नियमनको कार्य, नाप नक्साङ्कनसम्बन्धी विशिष्ट वैज्ञानिक किसिमका काम, देशभर एकरूपता कायम गर्नुपर्ने मापदण्ड, अन्तर्राष्ट्रिय सीमा जस्ता राष्ट्रिय नाप नक्सा निकायका रूपमा सङ्घीय तहमा नापी विभागले गर्ने गरी जिम्मेवारी किटान गरिएको छ भने अन्य नाप नक्साङ्कन विशेषगरी कित्ता नापी र जग्गा प्रशासन, गुठी जग्गाको व्यवस्थापन, स्वामित्व परिवर्तनलगायत जनताको सम्पत्तिको अभिलेखसँग सम्बन्धित कार्यहरू, यसको आधार मापदण्ड, नीति, कानूनलगायत विषयमा प्रदेश सरकारको निर्णायक भूमिका सुनिश्चित गरेको देखिन्छ ।

सङ्घीयताको मर्म र भावनाअनुसार जनतासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने विषय र सोसँग सम्बन्धित सेवा प्रवाह जनताको सबै भन्दा नजिकको सरकारमार्फत हुनुपर्ने मान्यताअनुरूप घर तथा जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा जनतालाई प्रदान गर्ने, सोको अभिलेख राख्ने, घर जग्गाको कर निर्धारण र सङ्कलन गर्ने, घर जग्गाको स्वामित्वसम्बन्धी सामान्य विवाद समाधान गर्ने, कित्ता काट, नक्सा प्रमाणित जस्ता जनताको सरोकारका नियमित र निरन्तर चलिरहने कार्यहरू स्थानीय सरकारमार्फत सञ्चालन हुने प्रावधान राखिएको देखिन्छ ।

कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा यी विषय उल्लेख भए तापनि हाल यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएको भने पाइँदैन । नेपालको संविधानमा नै उल्लिखित विषयहरू कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानुनी व्यवस्था गरेर ३ तहका सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकार प्रष्ट ढङ्गाबाट व्याख्या गर्न नसकिएको हुँदा यी विषय कार्यान्वयनमा नगएको सर्वसाधारणको बुझाइ पाइन्छ । जुन विषय ऐनमा उल्लेख भएर आयो सोको कार्यान्वयनमा सहजता भएको र कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनको ऐन सरह मान्यता नभएका कारण अन्य विषय कार्यान्वयनमा द्विविधा र कठिनाइ हुन गएको धारणा सम्बन्धित निकायहरूको पाइन्छ ।

भूमि प्रशासनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा पनि भूमिसम्बन्धी ऐनको आठौँ संशोधन र भूमिसम्बन्धी नियमावलीको अठारौँ संशोधनले भूमिहीन सुकुमबासी, भूमिहीन दलित र अव्यवस्थित बसोबासीहरूको व्यवस्थापनमा स्थानीय, प्रदेश र सङ्घीय सरकारको भूमिका सुनिश्चित गरेको कारण सोहीबमोजिम कार्यान्वयन सहजताका साथ अगाडि बढेको छ भने जग्गा प्रशासनका अन्य कार्यहरूबारे जग्गा नाप जाँच ऐन, मालपोत ऐनलगायतमा साविकको व्यवस्था नै कायम रहेको, संविधानको मर्म र भावनाअनुसार संशोधन वा नयाँ ऐन निर्माण हुन नसकेको कारण सो सेवाहरूको स्थानीयकरणमा खासै प्रगति हुन नसकेको गुनासो सरोकारवालाहरूले गर्ने गरेको पाइन्छ ।

२.२ केही अन्तर्राष्ट्रिय प्रकाशन र दस्तावेजहरूमा भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणसम्बन्धी विवरण

विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय प्रकाशन र दस्तावेजहरूमा भूमिसम्बन्धी प्रश्नहरूमा महत्त्वपूर्ण संरचनाको विश्लेषण गरिएको र ती सबैमा भूशासन सम्बन्धमा अलग अलग देशको राष्ट्रिय र स्थानीय आवश्यकताअनुसार परिमार्जनसहित उपयोग गरिने ऐच्छिक दिशा निर्देश दिएको देखिन्छ। दिशा निर्देशकै कुरा गर्दा संयुक्त राष्ट्र सङ्घअन्तर्गतको खाद्य तथा कृषि कार्यक्रम (FAO) मार्फत तयार भई हाल २१२ देशले समर्थन गरेको दस्तावेज राष्ट्रिय खाद्य सुरक्षाको सन्दर्भमा भूमि, मत्स्य क्षेत्र र वन जङ्गलको उत्तरदायी शासनसम्बन्धी स्वेच्छिक निर्देशिकाले जमिन, जल र जङ्गलको समुचित उपयोगमार्फत खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित गर्न उल्लिखित प्राकृतिक स्रोतहरूमाथि व्यक्ति र समुदायको सम्बन्ध परिभाषित गर्ने र उपयोगको अधिकार व्यवस्थित गर्ने सन्दर्भमा स्वेच्छिक दिशा निर्देश जारी गरेको छ। साथै संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रमबाट प्रकाशित भूशासनको प्रमुख अन्तर्राष्ट्रिय निर्देशिकाहरूको समीक्षा र विश्लेषणले विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजमा भूशासनका सम्बन्धमा केही ऐच्छिक दिशा निर्देश दिएको देखिन्छ। यी विभिन्न दस्तावेज र फ्रेमवर्कहरूले भूशासनको समान मूल उद्देश्य सबैका लागि भूसम्बन्धको सुरक्षा र भूमिको दिगो उपयोगमा जोड दिएको छ। यस परिच्छेदमा खासगरी निम्न विषय र दस्तावेजमा आधारित विश्लेषण गरिएको छ :

२.२.१ दिगो विकास लक्ष्यहरू २०१५-२०३०

दिगो विकास लक्ष्य २०३० मा खासगरी गरिबी निवारण (लक्ष्य १: गरिबीको अन्त्य), खाद्य सुरक्षा (लक्ष्य २: शून्य भोकमरी), लैङ्गिक समानता (लक्ष्य ५: लैङ्गिक समानता), दिगो शहरीकरण (लक्ष्य ११: शहर र समुदायहरूको दीगोपना) र भूमिमा जीवनाधार (लक्ष्य १५: भूसतहको जीवन) का लागि महिला पुरुष र सबैका लागि भूमिमा पहुँच र भूमिको सबल उपयोगका सम्बन्धमा लक्ष्य र सूचक उल्लिखित पाइन्छ। लक्ष्य १ र २ ले खासगरी गरिब र कमजोर व्यक्तिको भूमिमाथि स्वामित्व र नियन्त्रण, सबैलाई भूमिमा समान पहुँच लक्ष्य ५ मा महिलाको जमिन र सम्पत्तिमाथिको समान अधिकार, लक्ष्य ११ मा सबैका लागि आवास र सुव्यवस्थित शहरी सुविधाका लागि भूमि साथै लक्ष्य १५ मा प्राणी मात्रको उपयोगका लागि जमिनको सुरक्षित उपयोग, व्यवस्थापन र संरक्षणमा जोड दिइएको छ।

२.२.२ नयाँ शहरी कार्यसूची (न्यु अर्वात एजेण्डा)

सन् २०१६ मा कुइटो सम्मेलनबाट विकसित र सन् २०१७ मा संयुक्त राष्ट्र सङ्घबाट पारित (NUA) को प्रमुख सिद्धान्त र प्रतिबद्धता पनि सबैका लागि भूसम्बन्धको सुरक्षण अभिवृद्धि र भूमिको दिगो व्यवस्थापन र उपयोग रहेको छ । यसमा भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबास व्यवस्थापनलगायत भूशासनका विविध विधा स्पष्ट गरेको छ । सोका लागि विभिन्न नीति, व्यवस्थापकीय र प्राविधिक औजारहरूको पहिचान गरेको छ । यसमा सबै सरोकारवाला र स्थानीय सरकारलाई विभिन्न संयन्त्रद्वारा सहयोगको विषय समावेश छ । यस्तो संयन्त्रमध्ये प्रभावकारी प्रशासन व्यवस्था राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीयलगायत उपयुक्त तहको सरकारलाई प्रबर्द्धन गर्ने विषय समावेश छ ।

२.२.३ राष्ट्रिय खाद्य सुरक्षाको सन्दर्भमा भूमि, मत्स्य क्षेत्र, वन जङ्गल भोगचलनको उत्तरदायी शासनसम्बन्धी स्वेच्छिक निर्देशिका (VGGT)

यस स्वेच्छिक दिशा निर्देशले स्थानीय स्तरमा रहेका सार्वजनिक र सामुदायिक जमिनमा आदिवासी जनजाति समुदायको परम्परागत प्रथाजनित अधिकार तथा भूसम्बन्ध, नदी र खोला जस्ता जलस्रोतमा परम्परागतरूपमा माछा मार्ने र सोबाट जीविकोपार्जन गर्ने माभी, बोटे जस्ता समुदायको सम्बन्ध तथा अधिकार र जङ्गल जस्ता प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित राउटे, वनकरिया जस्ता समुदायको अधिकारलाई सम्मान गर्ने, पहिचान गर्ने र मान्यता दिने विषयलाई प्राथमिकताका साथ उठाएको देखिन्छ । जमिन, जल र जङ्गल जस्ता प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित समुदायको अधिकार र अनौपचारिक भूसम्बन्धलाई पहिचान र सम्मान गर्दै यसलाई सुरक्षित गर्ने, समुदायलाई आफ्नो अधिकारको समुचित उपयोग गर्न प्रोत्साहन गर्ने र सो कार्यमा सरकारी र गैरसरकारी स्तरमा आवश्यक सहयोग र समन्वय गर्ने, यस्ता प्राकृतिक स्रोतमा लक्षित समुदायको पहुँच पुऱ्याउने र त्यस्तो अधिकार प्रयोग सम्बन्धमा हुने विवादको सहज समाधान गर्न र गैरकानुनी रोकतोका, हिंसा जस्ता गतिविधि रोक्न आवश्यक व्यवस्था गर्ने विषयलाई भिजिजटीले आफ्नो आधारभूत सिद्धान्तका रूपमा परिभाषित गरेको छ । भिजिजटीले गरेका व्यवस्थाहरूको अध्ययन गर्दा भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणलाई विशेष प्राथमिकता दिएको पाइन्छ । स्थानीय समुदायलाई स्थानीय स्रोतहरूको उपयोगको अधिकार प्रदान गर्न सकिने अवधारणा यसले लिएको देखिन्छ ।

२.२.४ प्रभावकारी भूमि प्रशासनको ढाँचा (FELA)

यो दस्तावेजले प्रभावकारी भूमि प्रशासनलाई दिशा निर्देश गरेको छ तापनि स्थानीय परिस्थितिअनुसार समय समयमा पुनरावलोकन, परिमार्जन गरिनुपर्ने तथा आवश्यकता र व्याहारिकता अनुकूल सुधार गरिनुपर्ने विषयमा जोड दिएको छ। प्रभावकारी भूमि प्रशासन उद्देश्य सापेक्ष, उपयुक्त र पर्याप्त, अन्तरक्रियात्मक र दिगो, लचिलो र समावेशी र सबै प्रकारका व्यक्ति तथा भूमिको सम्बन्ध परिभाषित, अभिलेखन र रेकर्ड गरिने हुनुपर्छ। यसका लागि भूमि नीति निर्माण र सोको कार्यान्वयनमा स्थानीय सरोकारवाला र स्थानीय सरकारलाई सशक्तीकरण गरिने विषय महत्त्वपूर्ण छ।

२.२.५ भूशासन मूल्याङ्कनको ढाँचा (LGAF)

यो दस्तावेजले मौजुदा भूशासनको मूल्याङ्कन गर्ने प्रक्रिया दिशा निर्देश गरेको छ। उपयुक्त विभिन्न मूल्याङ्कन सूचकमध्ये स्थानीयकरण सम्बन्धमा केही महत्त्वपूर्ण निम्न सूचकहरू मननयोग्य छन् :

- नीति कार्यान्वयनमा स्थानीय सरोकारवाला संलग्न हुने भई प्रभावशाली, एकरूप सुसङ्गत र पारदर्शी हुनुपर्ने।
- भूमिमा अधिकार स्थानीय प्रचलनअनुरूप व्यवस्थापन गरिने कुशल र पारदर्शी प्रक्रिया हुनुपर्ने।
- विवाद र द्वन्द्व समाधान संयन्त्र स्थानीयको संलग्नता र सार्वजनिकरूपमा उपलब्ध हुनुपर्ने।

२.२.६ संक्रमणकालिन देश विशेष भूमि प्रशासनको निर्देशिका

यो दस्तावेजले स्थानीय परम्परा र मौजुदा संरचना तथा कार्यप्रणालीका कारण छुट्टाछुट्टै परिवेशमा छुट्टाछुट्टै समाधान खोजिनुपर्ने कुरामा जोड दिँदै खासगरी भूमि प्रशासन र किता नापी प्रणालीको लामो अभ्यास भएको मुलुकहरूमा सबैका लागि एउटा सर्वकालिक र सर्वमान्य दिशा निर्देश हुन नसकिने कुरामा जोड दिएको छ। तथापि यसले भूस्वामित्व र भूसम्बन्धसम्बन्धी अभिलेख, भूमि मूल्याङ्कन र भूउपयोगलाई सामाजिक, आर्थिक तथा वातावरणीय सूचनासँग एकीकृत गर्न सक्नुपर्नेमा जोड दिएको छ। भूमि प्रशासनले

भूस्वामित्व अधिकारसम्बन्धी अभिलेख नियन्त्रण गर्ने, स्थानीय सरकारले भूउपयोग अधिकारसम्बन्धी अभिलेख नियन्त्रण गर्ने र आर्थिक प्रशासनले भूमि करसम्बन्धी दायित्व नियन्त्रण गर्ने परिप्रेक्ष्य उद्घरण गर्दै स्थानीय स्तरमा किता नापी, भूमि अभिलेखलाई विकास योजनासँग समन्वय गरिने उपयुक्त प्रशासनिक प्रणालीको आवश्यकता औल्याएको छ ।

२.२.७ भूउपयोग योजनासम्बन्धी अवधारणा, औजार तथा प्रयोग

सन् २०१२ मा GIZ बाट प्रकाशित भूउपयोग योजनासम्बन्धी अवधारणा, औजार तथा प्रयोग नामक पुस्तक सहभागितामूलक भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनको सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण दस्तावेजका रूपमा लिइने गरिन्छ । यस दस्तावेजले भूउपयोग योजनाको आवश्यकता, पहिचान, भूउपयोगसम्बन्धी सूचना सङ्कलन, नक्साङ्कन, भूउपयोग योजना तर्जुमा र सोको कार्यान्वयनका प्रत्येक चरणमा स्थानीय सरोकारवालाहरूको सहभागिता हुनुपर्ने विषयलाई प्रष्टरूपमा उल्लेख गरेको छ । भूमि व्यवस्थापनको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष भूउपयोग व्यवस्थापनको क्षेत्रमा स्थानीयकरणको प्रयासलाई सफलतापूर्वक अभ्यास गर्नका लागि यो दस्तावेजलाई महत्त्वपूर्ण सन्दर्भ सामग्रीका रूपमा लिन सकिन्छ ।

२.२.८ उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन (FFPLA)

सन् २०१४ मा अन्तर्राष्ट्रिय सर्वेयर महासङ्घ (FIG) र विश्व बैङ्कद्वारा संयुक्तरूपमा प्रकाशित उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन अर्थात उद्देश्य सापेक्ष जग्गा प्रशासन नामक अवधारणा सार्वजनिक भयो । यस विषयमा संसारका विभिन्न मुलुकका जग्गा प्रशासन विज्ञ, अध्येता, शोधकर्ता, विश्वविद्यालयलगायतले थप चर्चा, परिचर्चा, अध्ययन र शोधकार्य गरी यस अवधारणालाई विशेषगरी विकासशील र अल्पविकसित राष्ट्रहरूका लागि उत्तम विकल्पका रूपमा ग्रहण गर्दै लगेको देखिन्छ । नेपालमा पनि यस अवधारणालाई नेपालको सन्दर्भमा कसरी उपयोगमा ल्याउन सकिन्छ भनी भूमि व्यवस्था मन्त्रालय, संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रम (युएन-ह्याबिटाट), सामुदायिक आत्मनिर्भर सेवा केन्द्रद्वारा यस विषयमा राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा कार्यरत विज्ञहरूको समेत सहभागितामा अध्ययन, छलफल र शोधकार्यपश्चात नेपालका लागि उद्देश्य सापेक्ष जग्गा प्रशासनको रणनीति नामक दस्तावेज जारी गरिएको छ ।

यस रणनीतिअनुसार जग्गा प्रशासन प्रणालीका तीनवटा आधारभूत ढाँचा (१) नाप नक्साङ्कनको प्रविधिगत ढाँचा, (२) आधारभूत नीति र कानुनी ढाँचा र (३) जनशक्ति र

सङ्गठनात्मक ढाँचामा भूमि प्रशासनको न्यूनतम उद्देश्य हासिल गर्न रणनीतिकरूपमा कस्तो विधि, प्रक्रिया, कानुनी व्यवस्था र सङ्गठनात्मक स्वरूप निर्माण गर्ने भन्ने विषय तय गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो रणनीति तयार गर्दा यथासम्भव कम खर्चिलो, छिटोछरितो र तत्कालीन उद्देश्य पूर्ति गर्न सक्ने शुद्धता र विश्वसनीयता कायम हुने सुनिश्चित भई भविष्यमा विस्तारै सुधार गर्न सकिने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ।

यस रणनीतिको मूल मर्म स्थानीय स्रोत/साधन र जनशक्तिका आधारमा स्थानीय नागरिकको सुविधा र आवश्यकताअनुसार स्थानीय प्रविधि र जनशक्तिको प्रयोगमार्फत कम खर्चिलो र कम समयमा आवश्यक न्यूनतम शुद्धतासहितको जग्गा प्रशासन प्रणाली तयार गर्नु रहेको छ। यस रणनीतिअनुसार निश्चित समयपश्चात जब राज्यको उद्देश्य र आवश्यकता फरक हुन्छ, यस्तो जग्गा प्रशासन प्रणालीलाई क्रमशः विस्तार र विकास गरी अत्याधुनिक तुल्याउन सकिने अवस्था र सम्भावना कायमै रहने गरी प्रणाली र अभिलेख व्यवस्थित गरिन्छ।

२.२.९ भारतीय सङ्घीयताको सन्दर्भमा भूमि प्रशासन

भारतमा भूमि प्रशासन राज्य सरकारको क्षेत्राधिकारको विषय रहेको छ। त्यहाँ केन्द्रीय सरकारले राज्य सरकारलाई भूमि प्रशासनमा प्रभावकारी कार्य सञ्चालनका लागि राय सुझाव दिन सक्छ तर राज्य सरकारलाई कुनै दबाव दिन सक्दैन। राज्य सरकारहरू आफैँ आफ्ना भूमि नीति सम्बन्धमा स्वतन्त्र छन्। त्यसैले भूमि अभिलेख र जग्गा प्रशासन प्रणाली पनि भारतका अलग अलग राज्यबीच अलग अलग छन्। उदाहरणका लागि भारतका उत्तर पूर्वीय राज्यहरूको जग्गा प्रशासन प्रणाली भारतका अन्य राज्यको तुलनामा अत्यन्त पृथक छ। भारतका यी राज्यमा प्रथाजन्य विधि र कानुनबाट सञ्चालित प्रथाजनित भूमि प्रशासन प्रणाली र राज्यको भूमिसम्बन्धी ऐन कानुनबाट निर्देशित व्यक्तिगत स्वामित्व नियमित गरिने भूमि प्रशासन प्रणाली दुवै साथसाथै प्रचलित र मान्य छन्। यो व्यवस्था बिहार वा उत्तर प्रदेशमा प्रचलित तत् तत् राज्यको भूमिसम्बन्धी ऐन कानुनबाट निर्देशित व्यक्तिगत स्वामित्व नियमित गरिने भूमि प्रशासन प्रणालीहरू भन्दा पृथक हुन्।

२.३ कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था

नीति, कानुन तथा संविधानमा भएका व्यवस्थाहरू प्रष्ट योजना र कार्यक्रमहरू तय गरी

सक्षम सङ्गठन र दक्ष जनशक्तिमार्फत कार्यान्वयनमा लैजाने गरिन्छ । नेपालको सन्दर्भ अध्ययन गर्ने हो भने भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणका लागि भएका नीतिगत र कानुनी व्यवस्थालाई कार्यान्वयनमा लैजाने समुचित व्यवस्था गर्न केही ढिलाइ भइरहेको महसुस भएको छ । नेपालको संविधान कार्यान्वयनमा आएपछिको अवस्था हेर्दा केही नीतिगत र कानुनी व्यवस्था गरिएको र कार्यक्रम र योजना तय भएको देखिए पनि कार्यान्वयनको उचित संयन्त्र, विशेषगरी सङ्गठन, जनशक्ति, पूर्वाधार र क्षमता विकासको कार्य हुन नसक्दा भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणले मूर्त रूप पाइसकेको देखिँदैन ।

२.३.१ साङ्गठनिक व्यवस्था

हाल भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा काम गर्ने अधिकांश सङ्गठन सङ्घीय तहमा नै छन् । भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय र यस मातहत भूमि व्यवस्थापन तथा अभिलेख विभाग र नापी विभाग केन्द्रमा स्थापित छन् । यी २ टूला विभागअन्तर्गत ७७ जिल्लामा १२६ वटा भूमि सुधार तथा मालपोत कार्यालय र त्यति नै सङ्ख्यामा नापी कार्यालयहरू स्थापना भई नागरिकका लागि भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी सेवा प्रवाह भैरहेको छ ।

यी कार्यालयबाट नाप जाँचसम्बन्धी कार्य सञ्चालन हुने गर्छन् । विशेषगरी साविकमा नाप जाँच भएको स्थानमा पुनः नाप जाँच गरी जग्गाधनी दर्ता प्रमाण पूर्जा दिने, विगतमा द्वन्द्वका कारणले नाप नक्सा नष्ट भएको स्थानमा विशेष नापी सञ्चालन गरी अभिलेख पुनर्स्थापना गर्ने, गाउँ ब्लकमा नाप जाँच भएका वा नाप नक्सा हुन छूट भएका वा स्वबासी बेनिस्सा जग्गाको रूपमा व्यक्तिले उपभोग गरिरहेका तर नाप नक्साङ्कन नभएका वा पूर्जा प्राप्त नभएका स्थानको नाप नक्सा गर्ने, जग्गा दर्ता गर्ने र जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा तयार गरी वितरण गर्ने कामहरू नापी कार्यालयबाट हुने गर्छन् ।

त्यस्तै मालपोत कार्यालयबाट हुने अंशबन्डा, राजीनामालगायत कारोबारबाट नयाँ कित्ता कायम हुने अवस्थामा कित्ताकाट गरी नक्सा अद्यावधिक गर्ने, जग्गाको रेखाङ्कन गर्ने, क्षेत्रफल चेकजाँच गर्नेलगायत अन्य प्राविधिक कार्य नापी कार्यालयहरूबाट हुने गर्छन् । प्रदेश वा स्थानीय स्तरमा विकास निर्माणका लागि आवश्यक पर्ने जग्गा प्राप्त गर्ने, जग्गाको मूल्याङ्कन गर्ने, जग्गा विकास गर्नेलगायत कार्य पनि सङ्घीय सरकार वा मातहतका निकायहरूमार्फत नै हुने गरेको र सोका लागि पनि प्रदेश वा स्थानीय तहमा आवश्यक सङ्गठनको व्यवस्था हुन नसकेको देखिन्छ । भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय तहबाटै हुने कानुनी व्यवस्था भैसकेको भए पनि

कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहमा आवश्यक सङ्गठन संरचना तय भएको पाइँदैन ।
भूउपयोग नीति र पन्ध्रौं योजनामा प्रदेश तहमा निर्देशनालय स्थापना गर्ने र आ.व.
२०७७।७८ को वार्षिक कार्यक्रममा ६० वटा स्थानीय तहमा मालपोत तथा नापी कार्यालय
स्थापना गर्ने भनिए पनि कार्यान्वयनमा आएको देखिँदैन ।

हाल प्रदेश तहमा भूमि व्यवस्थासम्बन्धी विषय हेर्ने मन्त्रालय गठन भएको छ । ७ वटै
प्रदेशमध्ये अधिकांशमा कृषि, पशुपक्षी, सहकारी, गरिबी निवारण जस्ता अन्य विषय
क्षेत्रसँगै संयुक्तरूपमा भूमि व्यवस्थासम्बन्धी विषय हेर्ने गरी मन्त्रालय गठन भए पनि
यसको मातहत कुनै निर्देशनालय, कार्यालय, शाखा वा एकाइ गठन भएको देखिँदैन ।
त्यस्तै स्थानीय तहहरूमा पनि भूमि व्यवस्थासम्बन्धी विषय हेर्ने प्रभावकारी संयन्त्र वा
सङ्गठनात्मक संरचना तयार भएको छैन । केही स्थानीय तहमा भूमि व्यवस्थासम्बन्धी
एकाइ र सामान्य प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्था गरिएको भए पनि अधिकांश स्थानीय
तहमा प्रतिबद्ध सङ्गठन र जनशक्ति व्यवस्था भएको पाइँदैन ।

समग्रमा सङ्घीयताको मर्म र भावना एवं नेपालको संविधानअनुसार भूमि
व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रवाह हुने कतिपय सेवा प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुनेगरी नीतिगत
र कानुनी व्यवस्था गरिए पनि यी कार्य सङ्घीय तहबाटै सञ्चालनमा छन् । प्रदेश तथा
स्थानीय तहमा आवश्यक साङ्गठनिक व्यवस्था हुन सकेमा वा यी कार्य तत् तत् तहमा
हस्तान्तरण गर्न सकिएमा मात्र भूमि व्यवस्था स्थानीयकरणको प्रक्रिया पूरा हुनेछ ।

२.३.२ जनशक्ति

भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जनशक्ति उपलब्धता पनि न्यून
मात्रामा देखिन्छ । प्रदेश तहमा गठित मन्त्रालयमा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विषय हेर्ने
एउटा महाशाखाको व्यवस्था छ जसमा ३ जनासम्म कर्मचारीको व्यवस्था गरिएको छ ।
अधिकांश स्थानीय तहमा १ देखि २ जनासम्म भूमि व्यवस्थासम्बन्धी कर्मचारी रहने
गरी एकाइको व्यवस्था भए पनि कम जनसङ्ख्या भएका उच्च पहाडी र हिमाली भेगका
स्थानीय तहमा यस्ता जनशक्तिको व्यवस्था गरिएको छैन । हाल केही स्थानीय तहले भने
आफ्नै स्रोत र साधनले भूमि व्यवस्थासम्बन्धी अध्ययन गरेका कर्मचारीको व्यवस्था गर्न
थालेको पनि देखिएको छ ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा सामान्यतया प्रशासन सेवाका
जनशक्ति रहने व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो जनशक्तिलाई सामान्यतया भूमि व्यवस्थापन र

जग्गा प्रशासनसम्बन्धी ज्ञान, सिप र अनुभव हुने गरेको पाइँदैन । भूमि व्यवस्थापन आफैँमा प्राविधिक र विशिष्ट प्रकृतिको कार्यक्षेत्र भएकाले प्रशासनिक सेवाका जनशक्तिले पूर्ण क्षमताका साथ उत्कृष्ट सेवा प्रदान गर्न कठिनाइ हुने गरेको पाइन्छ । यस्ता जनशक्तिलाई भूमि व्यवस्थापन, सोसम्बन्धी कानुनी विषयवस्तुको जानकारी, नाप जाँच र जग्गा प्रशासनको प्राविधिक पक्ष र यसलाई सञ्चालन गर्ने सूचना प्राविधिको विशिष्टीकृत ज्ञान, सिप र अनुभव दिलाउन सकेमा वा छुट्टै भूमि व्यवस्थापन सेवा वा समूह गठन गरी जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न सके मात्रै स्थानीय स्तरमा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी प्रभावकारी सेवा प्रवाह हुन सक्छ ।

२.३.३ प्राविधिक क्षमता

हाल अधिकांश स्थानीय तहमा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी सेवा उत्पादन र प्रवाहका लागि आवश्यक प्राविधिक क्षमताको अभाव छ । जग्गा नाप जाँचका आधुनिक प्रविधि, यन्त्र उपकरण, हार्डवेयर, सफ्टवेयर, उच्च क्षमताका कम्प्युटर, उच्च क्षमताको इन्टरनेट नेटवर्क, जिआईएस लगायत सूचना व्यवस्थापन प्रणाली र डाटाबेसलगायतका प्राविधिक क्षमता र सोहीअनुसारका जनशक्तिको उपलब्धता स्थानीय तहमा हुन आवश्यक भैसकेको छ । एकै पटक र तत्काल यी सबै प्रविधि र पूर्वाधारको व्यवस्था हुन नसके पनि यसको आवश्यकता बोध हुनुपर्ने र आवश्यकताको प्राथमिकीकरण गरी क्रमशः यसको व्यवस्थाका लागि आवश्यक कार्यक्रम, योजना र बजेट व्यवस्था गरी अधि बढ्न जरुरी देखिन्छ ।

२.३.४ भौतिक पूर्वाधार

स्थानीय तहमा सेवाग्राहीमैत्री पूर्वाधारको समेत अभाव पाइन्छ । भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी सेवा प्रवाहका लागि उचित र पर्याप्त मात्रामा स्थानको उपलब्धता, साबिकदेखिका पुराना अभिलेखहरूको उचित सङ्ग्रह, संरक्षण र व्यवस्थापन, नयाँ प्रविधिको हार्डवेयर, सफ्टवेयर र नेटवर्किङ जडानको उपयुक्त स्थान, कर्मचारीहरूको व्यवस्थित कार्यक्षेत्र र सेवाग्राहीहरूको प्रतीक्षा कक्षलगायत पूर्वाधारहरूको व्यवस्था हुन आवश्यक देखिन्छ । भाडाका घर, उपयुक्त डिजायन वा लेआउट नमिलेका कार्यालय र कार्यक्षेत्र व्यवस्थित र प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्न कठिनाइ हुने गर्छ । हाल अधिकांश स्थानीय तहको आफ्नो भवन नभएको, कतिपय स्थानीय तहको भवन भए पनि उपयुक्त र पर्याप्त स्थानको अभाव भएको पाइन्छ । विगत केही समययता स्थानीय तहहरूले आफ्नै सुविधा सम्पन्न

भवन निर्माण गर्ने कार्य अघि बढाएको पाइए पनि कुन सेवा प्रदान गर्न कस्तो किसिमको पूर्वाधार, ढाँचा वा लेआउट आवश्यक पर्छ, सोहीबमोजिम डिजायन गरेको भने पाइँदैन । तसर्थ पर्याप्त स्थानसहित उपयुक्त किसिमको भौतिक पूर्वाधार व्यवस्थापनले पनि भूमिसम्बन्धी सेवाको स्थानीयकरणमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ ।

२.४ नीति र कार्यान्वयनबीच अन्तर

२०७२ सालमा नेपालमा नयाँ संविधान लागु भएपश्चात केन्द्रीय शासन प्रणाली सङ्घीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण भै केन्द्रीय सरकारमा निहित शासकीय अधिकार केन्द्रका अलावा थप ७ प्रान्तीय सरकार र ७५३ स्थानीय सरकारमा संवैधानिकरूपमा प्रक्षेपण हुन गएको छ । परिच्छेद २.२ मा विस्तृत गरिएका नेपालका ऐन नियम, नीति, रणनीति, कार्ययोजना सबै भूमि प्रशासनलगायत भूशासनका विभिन्न पक्षलाई स्थानीयकरण गरिनेमा स्पष्ट देखिन्छ । भूशासनका यी प्रस्तावित यन्त्रहरूमाथि परिच्छेद २.१ मा विस्तृत गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र दस्तावेजहरूमा उल्लिखित ऐच्छिक कार्य निर्देशहरूसँग बृहत् रूपमा सामञ्जस्य रहेको पाइन्छ । तथापि कार्यान्वयन स्थिति तुलनात्मकरूपमा ढिला रहेको पाइन्छ । उदाहरणका लागि पहिलो पटक आ.व. २०७६/७७ मा ६० स्थानीय सरकारमा भूमि प्रशासन कार्यालयहरूलाई हस्तान्तरण गरिने र यसलाई क्रमशः सबै स्थानीय निकायमा पुऱ्याइने कार्यक्रम लागु नै नभई स्थगित गरेको देखिन्छ ।

कानुनी व्यवस्थाका अलावा भूउपयोग योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा स्थानीय सरकारलाई सबल र सक्षम गरिने थप कार्य हुन सकेको छैन । दलितलगायत सबै भूमिहीन सुकुमबासीलाई जग्गा उपलब्ध गराउने तथा अव्यवस्थित बसोबासीलाई व्यवस्थित गराउने नीतिगत, कानुनी र भूमि आयोगको व्यवस्थामार्फत कार्यान्वयनको व्यवस्था उदाहरणयोग्य रहेतापनि सरकार परिवर्तनपछि आयोग विघटन पुनर्गठन गरिने प्रक्रियाले कार्यक्रमको व्यवस्थापकीय पक्ष कमजोर हुने सम्भावना देखिन्छ । अतः भूशासनको स्थानीयकरण सम्बन्धमा नेपालमा अत्यन्त सबल नीतिगत व्यवस्था रहेको भए तापनि स्थानीय स्तरमा आवश्यक सङ्गठनात्मक संरचना र क्षमता विकासका पक्षमा न्यूनता रहेको पाइन्छ ।

भूशासनका स्थानीय अभ्यास र अनुभव

नेपालमा भूशासनको स्थानीयकरण सम्बन्धको यात्रा अभै लामो छ। अहिले जे/जति अधिकार बाँडफाँट भएको छ, त्यही अवस्थामा पनि स्थानीय तहले भूमि सम्बन्धमा केही प्रयास सुरु गरेका छन्। ती प्रयासमध्ये केहीका सकारात्मक र केहीका कमी/कमजोरी पनि देखिन आएका छन्। कतिपय अधिकार र जिम्मेवारी भएकै विषयमा पनि स्थानीय तहको चासो र सक्रियता न्यून देखिन्छ। यिनै सन्दर्भलाई प्रतिनिधिमूलक हिसाबले यस अनुच्छेदमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ। कैयन् स्थानीय अभ्यासमा रहेका विषय यहाँ छुटेका पनि हुन सक्छन् र यस परिच्छेदमा भूशासनको सन्दर्भमा स्थानीय तहले हाल गरिरहेको अभ्यास र यसको सिकाइबारे केही उदाहरण प्रस्तुत गरिएको छ :

३.१ भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको पहिचान, सत्यापन र अभिलेखन

जमिन र त्यसमा आश्रितहरूको सही तथ्याङ्क स्थानीय तहमा हुनुपर्छ। आफ्नो गाउँ र नगरपालिकाअन्तर्गतको भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी, अव्यवस्थित बसोबासी, भूमि र भूमिको उपयोगलगायतका यथार्थ लगत स्थानीय तहले लिन सक्छन्। यसका लागि सूचना सङ्कलन गर्ने, उक्त सूचनाको सत्यापन जाँच गर्ने, उक्त विवरणलाई कम्प्युटीकृत गरी पालिका परिषद्बाट अनुमोदन गराउने, त्यसका आधारमा भूमि र कृषि सुधारका योजना बनाइ कार्यान्वयन गर्ने कार्य महत्त्वपूर्ण हुनेछ। भूमिहीन दलित, भूमिहीन

सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीलाई भूमिको अधिकार सुनिश्चित गर्नु पहिले तिनीहरूको सही र वैज्ञानिक लगत हुन आवश्यक छ । यो काम सही ढङ्गले स्थानीय तहले समुदायसमेतको सहभागितामा गर्न सक्छन् ।

सरकारी एवं सार्वजनिक जग्गाको अतिक्रमण रोक्न पनि भूमिको सही विवरण हुनैपर्छ । यही स्थितिलाई पूरा गर्नका लागि ७५३ मध्ये अधिकांश स्थानीय तहले भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको रेकर्ड लिन थालेका छन् । स्थानीय तहमा भूमि समस्या समाधान सहजीकरण समिति गठन भएको छ । एकाई कार्यालयहरू स्थापना गरिएका छन् । जनप्रतिनिधि र अन्य कर्मचारीसमेत परिचालन गरी घरदैलो वा टोलस्तरमा भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको लगत सङ्कलन गरिएको छ । साविक भूमि समस्या समाधान आयोग र हाल पुनर्गठित राष्ट्रिय भूमि आयोगले उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासनसम्बन्धी अवधारणामा आधारित सहभागितामूलक कार्य पद्धति विकास गरी जग्गा नापी कार्य गर्नका लागि जनशक्ति परिचालनसमेत भएका छन् । सङ्कलन गरिएका फाराम भूमि समस्या समाधान सूचना प्रणालीमा प्रविष्टीकृत गरिएको छ । यसरी स्थानीय तहको अगुवाई र सक्रियतामा लगत सङ्कलन, सत्यापन र प्रमाणीकरण एक महत्त्वपूर्ण र असल कार्य हो ।

भूमिसम्बन्धी ऐनको आठौँ संशोधन २०७६, भूमिसम्बन्धी अठारौँ नियमावली, उक्त ऐनको जग्गा गठित विघटित भूमिसम्बन्धी आयोग र राष्ट्रिय भूमि आयोगले तर्जुमा गरेको लगत सङ्कलन र प्रमाणीकरणसम्बन्धी कार्यविधिअनुसार स्थानीय तहले गरेका कार्य विषयलाई प्राथमिकतामा राखेर हुने कार्यलाई महत्त्वपूर्ण मान्नुपर्छ । यसले भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको समस्या समाधानमा स्थानीयकरण अभ्यास भै नयाँ अध्याय सुरु गरेको छ ।

३.२ स्थानीय भूउपयोग योजना

भूमिको दिगो र प्रभावकारी उपयोग अति नै महत्त्वपूर्ण सवाल हो । जथाभावी हिसाबले बन्दै गरेका घरलगायतका निर्माण संरचना र कृषियोग्य जग्गाको व्यापक गैरकृषिकरण एवं खण्डीकरण रोक्न भूउपयोग योजना र सोको कार्यान्वयन ज्यादै महत्त्वको विषय हो । यसै तथ्यलाई मनन् गरेर भूउपयोग ऐन २०७६ तर्जुमा भएको छ । जसअनुसार स्थानीय तहमा भूउपयोग परिषद् गठन गर्नुपर्ने, भूउपयोग योजना कार्यान्वयन समिति गठन गर्नुपर्ने र भूउपयोग योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । यही कानुनमा आधारित भई विभिन्न स्थानीय तहले भूउपयोग परिषद् गठन गरेका छन् । बेलका नगरपालिका,

कन्काई नगरपालिका, धनगढीमाई नगरपालिका र कालिका गाउँपालिकाले स्थानीय भूमि ऐन बनाएका छन् । त्यस्तै कन्काई नगरपालिका, बेलका नगरपालिका, धनगढीमाई नगरपालिका, बर्दिवास नगरपालिका, हरिवन नगरपालिका, कालिका गाउँपालिका, पाँचपोखरी थाङ्पाल गाउँपालिका, जुगल गाउँपालिका, दङ्गीशरण गाउँपालिका, बबई गाउँपालिका र गुर्भाकोट नगरपालिकाले भूउपयोग योजना तर्जुमा गरेका छन् । साथै अन्य पालिकाले पनि भूउपयोग योजना तर्जुमातर्फ पहल गरेका पाइन्छ ।

भूउपयोगबिना गरिने कुनै पनि काम दिगो हुँदैन । आजका दिनमा भूक्षय र पहिरो प्रमुख समस्या बनिसकेको छ । भूउपयोग योजनाबाट जोखिम बस्तीहरू पहिचान गरी ती बस्ती जोगाउन समयमै आवश्यक उपाय अपनाउन सकिन्छ । यसो गर्न नसकिने अवस्थामा उनीहरूलाई अन्य सुरक्षित ठाउँमा सार्नुपर्दछ । सुरक्षित आवासको व्यवस्था भएमा बर्सेनि बाढी, पहिरो, शीतलहर आदिबाट बचाउन प्रत्येक पटक ब्लाङ्केट र त्रिपाल बाँड्ने काम गरिरहनु पर्दैन । त्यो स्रोत उनीहरूको जीविकोपार्जनमा उपयोग गर्न सकिन्छ । स्थानीय तहले भूउपयोग सम्बन्धमा चासो लिइ ऐन र योजना तर्जुमा गर्नुलाई असल अभ्यासका रूपमा लिन सकिन्छ । तर जुन मात्रामा धेरै भन्दा धेरै स्थानीय तहले भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने हो, त्यो भने भएको छैन । भूउपयोग नक्सा तयार पार्दा सहभागीमूलक विधि र प्रक्रिया अवलम्बन गरिएको छैन । समुदायको सहभागिता सुनिश्चित गरेर भूउपयोग योजनाको कार्य अघि बढाउन आवश्यक छ ।

३.३ जग्गाको उपयोग : किसानलाई जग्गा

सम्पूर्ण एकीन तथ्याङ्कको न्युनता भए तापनि जमिन बाँभो रहने क्रम बढेर गएको निर्विवाद छ । र, यस्तो जमिन सरकारी र निजी दुवैखाले छ । यसरी जमिन बाँभो रहनुको कारण युवा जनशक्ति वैदेशिक वा शहरी क्षेत्रमा रोजगारीका लागि गएर भएको हो भनिए पनि यो मात्र सम्पूर्ण कारण भने हैन । कृषि कर्मबाट अपेक्षित आमदानी नहुँदा कम उब्जाउ जग्गामा खेती गर्न अरुचिकर हुँदै गएको देखिन्छ । फाइदाजनक खेतीका लागि त्यस्तो जग्गामा दीर्घ अवधिसम्म उपयोगको सुनिश्चितता र आवश्यक कृषि लगानी महत्त्वपूर्ण हुन्छ । यसमा सिँचाइको पनि प्रमुख भूमिका हुन्छ । जङ्गली जनावरले पुऱ्याउने क्षति पनि जग्गा छाडी बाँभो राख्ने प्रमुख कारण रहेको छ । भएको जमिन बाँभो हुने तर कृषि उत्पादन आयात गर्नुपर्ने स्थिति विडम्बनापूर्ण हो । यसो हुँदा स्थानीय सरकारले आफ्नो क्षेत्रअन्तर्गतको भूमिको यथार्थ लगत लिइ सोका आधारमा जग्गा कमाउन चाहनेलाई लामो अवाधिका लागि दिने र कम्तीमा सिँचाइको व्यवस्था गर्नेतर्फ काम गरियो भने

भूमिहीन किसान र खेतीमा आश्रित गरिबहरूलाई राहत हुने देखिन्छ ।

गरिब र सीमान्तकृतको जनजीविकाका लागि उचित सिप र इलम तथा सुरक्षित आवास र गरिखाने जमिन न्युनतम आवश्यकता हो । यसो भयो भने उनीहरूले उत्पादन बढाएर आफ्नो परिवारको भरणपोषण तथा पालिकालाई समेत राजस्व र आत्मनिर्भर बनाउन सघाउँछन् । कोभिडले कृषिको महत्त्व आमनागरिकका साथै नीति निर्माताहरूलाई समेत महसुस गराएको छ । यसो भएकाले अहिले विभिन्न स्थानीय तहले सरकारी जग्गा उपयोगमा ल्याउने, निजी जग्गा बाँझो नराख्नका लागि प्रोत्साहन गर्ने आदि कार्य गर्दै आएका छन् ।

यसका लागि तिलोत्तमा नगरपालिकाले बाँझो जग्गा उपयोगसम्बन्धी कार्यविधि २०७७, नै तयार गरी लागु गरेको छ । बाग्लुङको ताराखोला गाउँपालिकाले पनि नीति बनाएर आफ्नै कृषि उत्पादन केन्द्र बनाउन सुरु गरेको छ । पहिलो चरणमा वडा-४ को नागबेली खोलामा ६५ रोपनी जग्गा १० वर्षका लागि भाडामा दिएर आलु खेती गरिएको छ ।

पर्वतको फलेवास नगरपालिकाले लामो समयदेखि बाँझो रहेको जमिन उपयोग गरेर खेती गर्ने किसानलाई अनुदान दिन थालेको छ । विश्वव्यापी महामारीका रूपमा फैलिएको कोरोना भाइरस सङ्क्रमणका कारण मुलुकमा बन्दाबन्दीका कारण आउन सक्ने सङ्कट हल गर्न नगरपालिकाले बाँझो जमिनमा खेती गरेमा अनुदान दिने निर्णय गरेको हो । नगरपालिकाले २ वर्ष भन्दा बढी समय बाँझो रहेको जमिनमा मकै, कोदो र धान जस्ता खाद्यान्न खेती गर्ने किसानलाई अनुदान दिने निर्णय गरेको हो । नगरपालिकाले बाँझो जमिनमा खेती गरे वडा कार्यालयबाट प्राप्त तथ्याङ्कका आधारमा अनुगमन गरी वास्तविक देखिएमा मल, बिउ व्यवस्थापनका लागि प्रति रोपनी २ हजार रुपियाँ दिने व्यवस्था गरेको छ । साथै नगरपालिकाले खेती गरिने स्थान वरिपरि अनुत्पादक रुख कटानी छटानीको व्यवस्था गर्नुपर्ने भनेको छ ।

३.४ कृषियोग्य भूमिको संरक्षण

कृषि भूमिको अत्यधिक दोहन भइरहेको छ । साथै तीव्र दरमा प्लटिडसमेत भइरहेको छ । यसलाई रोकी नागरिकको खाद्यसम्बन्धी हक जगेर्ना गर्न जति आवश्यक छ त्यति आवश्यक उपयोगका आधारमा भूमि वर्गीकरण गर्नु पनि छ । स्थानीय तहले जग्गा प्लटिड रोकेर पनि जग्गा बाँझो रहने स्थितिमा कमी ल्याउन सक्छन् । कृषियोग्य भूमिलाई गैरकृषि प्रयोगमा रोक लगाउने, कृषियोग्य भूमि बाँझो रहन वा न्युन प्रयोग हुनबाट रोक्ने आदि कार्य

स्थानीय तहले गरेका पाइन्छ। सरकारले आ.व. २०७६/७७ मा कृषियोग्य भूमि संरक्षण गर्नका लागि सम्पूर्ण जग्गाको वर्गीकरण गर्ने र कृषियोग्य जग्गाको संरक्षण अभियान सञ्चालन गर्ने नीति तथा कार्यक्रम ल्याएको थियो।

३.५ सामुदायिक भूमि सुधारको अभ्यास

दाङको दङ्गीशरण गाउँपालिका वडा नं. ३, ४, ५, ६ र ७ को ७ वटा समुदायमा सामाजिक र स्रोत नक्सा, समुदायको इतिहास नक्साङ्कन, परिकल्पना अभ्यास र प्राकृतिक स्रोत उपयोगको मूल्याङ्कन अभ्यास भयो। समुदायका ज्येष्ठ नागरिक, युवा, कृषक, महिला, शिक्षकलगायत गाउँका अगुवाहरूको सहभागिता र नेतृत्वमा छलफल भयो। ७ वटा समुदायको सामाजिक र स्रोत नक्साअनुसार अनौपचारिक जमिनमध्ये असुरक्षित र कमसल जमिन भूमि अधिकारबाट वञ्चित र साना किसानले उपभोग गरेका पाइएको गाउँपालिकाले जनाएको छ।

दङ्गीशरण गाउँपालिकासँगको सहकार्यमा उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन विधिअनुसार ४ हजार ४ सय ५५ घरमध्ये अनौपचारिक जमिन जोतभोग गर्ने ३ हजार ४ सय ९३ परिवारको लगत सङ्कलन गरेको छ। जसअनुसार लगत सङ्कलन गरिएको परिवारको डाटा इन्ट्री गरी १ हजार ४ सय ५४ परिवारले उपभोग गरेको ५ हजार ३ सय ७९ कित्ता जग्गाको सिमाना एकीन गरी जग्गा डिजिटाइज भइरहेको छ। यस विधिमा भू-उपग्रह चित्रमार्फत व्यक्तिको भोगअनुसार जग्गा रेखाङ्कन गरिएको छ।

जग्गासँग सम्बन्धित व्यक्ति र परिवारको पनि विस्तृत विवरण लिइ भएका प्रमाणहरू सङ्कलन गरी कम्प्युटीकृत गरी तथ्याङ्क विश्लेषणको प्रक्रियामा छ। यस तथ्याङ्कलाई गाउँपालिकाले प्रमाणित गरी प्रमाण पूर्जा उपलब्ध गराउन भूमि आयोग र गाउँपालिकाबीच सम्भौता भई आवश्यक प्रक्रिया अघि बढेको छ।

३.६ भूमि दान

दैलेखको भगवतीमाई गाउँपालिकाले बाँझो जग्गा एकीकृत गरी उत्पादनमा प्रयोग गर्न सुरु गरेको छ। बाँझो जग्गा गाउँपालिकालाई निःशुल्क उपलब्ध गराइदिन गरिएको सार्वजनिक अनुरोधपछि ६३ कित्ताबाट करिब १ सय ७६ रोपनी जग्गा निःशुल्करूपमा गाउँपालिकाको नाममा भएको छ। यसरी प्राप्त जग्गा व्यक्ति, समूह वा सहकारीलाई कृषि फर्म सञ्चालन

गर्न उपलब्ध गराउने नीति गाउँपालिकाले लिएको छ । प्राप्त जग्गामध्ये ७५ रोपनीमा सरकारी बाखा झोत केन्द्र स्थापना गरिएको छ । प्रयोगविहीन जग्गा खेर जानुभन्दा जग्गा धनीबाट लिने अभियान अन्य स्थानीय तहले पनि गर्न सक्छन् ।

३.७ जग्गाको एकीकरण, चक्लाबन्दी खेती

भूमिको खण्डीकरण नेपालको समस्या हो । यसलाई भूमि एकीकरण विधिबाट प्रभावकारी रूपमा समाधान गर्न सकिन्छ । यो खेती प्रणाली नेपालका केही स्थानीय तहमा लागू भइसकेको छ । उदाहरणका रूपमा स्याङ्जाको वालिङमा गरिएको सुन कागती खेतीलाई लिन सकिन्छ । वालिङ नगरपालिकाको वडा नम्बर १२ र १४ मा थुमपोखरा साना कृषि सहकारीमार्फत ३० हजार कागतीका बिरुवा लगाउने योजनासहित काम सुरु गरिएको छ ।

स्थानीय तमादी, ढिँकीडाँडा, गापडाँडा गरी १ हजार रोपनीमा पहिलो चरणमा १५ हजार र दोस्रो चरणमा १५ हजार गरी कुल ३० हजार कागती खेती गरिएको छ । २ करोड ५१ लाखको योजना रहेकामा सहकारी बोर्डको ४९ लाख, प्रदेशको २० लाख लगानी रहेको सहकारीले जनाएको छ । त्यस्तै स्थानीय कृषकले प्रतिरोपनी ५ हजारका दरले योजनामा लगानी गरेका छन् । वडाका १५० घर/परिवार आबद्ध रहेका योजनामा प्रदेश सरकारले १० लाखको प्राञ्चारिक मल तथा औजार प्रदान गरेको छ भने १० लाख नगद प्रदान गर्नेछ । सुन जातको कागतीले १ वर्षमै फल दिने, प्रत्येक बोटमा ८ सयका दरले कागती फल्ने बताइएको छ । पहिलो चरणमा सामूहिक खेतीबाट १ सय २० टन कागती उत्पादन हुने लक्ष्य लिइएको छ ।

त्यस्तै, चितवनको माडी नगरपालिकामा कृषि पर्यटन नमुना केन्द्र बनाउने लक्ष्यसहित चक्लाबन्दी खेती सुरु गरिएको छ । कृषियोग्य जमिन खण्डीकरण गरेर खेती गर्न कठिन भएको छ भने साँध सिमाना थपिँदै जाँदा खेतीयोग्य जमिनसमेत घट्दै गएको छ ।

भूमिको बढ्दो खण्डीकरण र जग्गा बाँभो राख्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्दै कृषि उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउन पाल्पामा चक्लाबन्दी खेतीलाई जोड दिइएको छ । जमिन बाँभो भएका पाल्पाका ६ स्थानमा यस वर्ष चक्लाबन्दी कार्यक्रम सुरु भएको छ । यसबाट १ हजार २ सय रोपनी भन्दा बढी जग्गामा तरकारी खेतीले ढाक्ने भएको छ । किसानले समूह, सहकारी र निजी फर्म दर्ता गरेर चक्लाबन्दी खेती सुरु गरेका हुन् । तिनाउ गाउँपालिकाको दोभान, बोटेगाउँ र चर्चरे क्षेत्र, माथागढी गाउँपालिकाको रूपसेमा तरकारी र अकबरे खुर्सानी खेती सुरु भएको छ । बगनासकाली गाउँपालिकाको बराङ्दीमा कुरिलो र अकबरे

खुर्सीनी खेती गरिएका छन् । पूर्वखोलाको जल्पामा तरकारी खेतीका लागि २ सय टनेल बनाउन थालेका छन् भने रिब्दीकोटको पालुङ्गमैनादीमा २ सय रोपनी बाँझो जग्गा सुदपयोग गर्दै अकबरे खुर्सीनी लगाउने तयारी छ ।

३.८ संयुक्त लालपूर्जा प्रबर्धन

सरकारले भूमिमा महिला स्वामित्व बढाउन जग्गा रजिस्ट्रेशनमा विशेष छूटको व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै संयुक्त पूर्जा बनाउँदा १ सय रुपियाँ बुझाए हुने व्यवस्था गरेको छ । यसअन्तर्गत देशभरका हजारौँ परिवारले संयुक्त पूर्जा बनाएका छन् । सिन्धुपाल्चोकको पाँचपोखरी गाउँपालिकाले संयुक्त जग्गा धनी पूर्जा कार्यलाई प्रोत्साहन गर्ने नीति लिएको छ । यसका लागि वार्षिक कार्यक्रममा १५ सय परिवारलाई संयुक्त जग्गाधनी प्रमाण पूर्जा बनाउन व्यवस्थापकीय सहयोग गर्ने निर्णय लिएको छ ।

३.९ प्रथाजनित अभ्यास : सामूहिक स्वामित्वमा जमिन

मनाङमा भूमि व्यवस्थासम्बन्धी विशिष्ट खाले प्रथा अभै कायम छ । उपल्लो मनाङका ७ गाउँको जग्गा साविक ७ गाविसको नाममा औपचारिकरूपमा दर्ता भएको र कानुनी मान्यतासहित रैकरसरह नै भोगचलन भइरहेको छ । उक्त क्षेत्र हाल पिसाङ गाउँपालिका कायम भएको र अभै पनि प्रथाजनित संस्थाद्वारा नियन्त्रित भूउपयोग अभ्यास कायम छ ।

उपल्लो मनाङको जग्गा बाहिरियाले किन्न पाउँदैनन् । ७ वटै गाउँमा वर्षको निश्चित दिनमा अन्न बाली लगाउने र भित्राउने, घोडा, याक र चोरीहरू तोकिएको दिनमा मात्र गाउँबाट चरन क्षेत्रमा लैजान वा गाउँमा ल्याउन पाइने प्रथा छ । नियम मिचेमा तोकिएको जरिवाना समितिलाई तिर्नुपर्ने व्यवस्था छ । बसेनि हरेक गाउँलेले ८ जना गोठाला तोक्छन् । निश्चित महिनासम्मका लागि उनीहरू पशुको रेखदेख गर्न चरन क्षेत्र जाने गर्छन् । त्यसैगरी हरेक गाउँका लागि निश्चित चरन क्षेत्र तोकिएको हुन्छ । यसको कुनै औपचारिक कानुनी आधार र निर्देशिका त छैन तर सामाजिकरूपमा यसको पूर्ण पालना भइरहेको छ ।

सबै गाउँले एकै दिन फापर, गहुँ बाली भित्राउँछन् । निजीरूपमा दर्ता भएका जमिन पनि व्यक्तिगतरूपमा निर्णय गर्न पाउँदैन । गाउँको मुख्य केन्द्रको जग्गाको ठूलो भाग पर्यटन र सांस्कृतिक हिसाबले सामूहिक उपयोगका लागि छाड्ने प्रचलन छ । परम्परागत घोडा दौडाउने मैदान भएकाले बाटोमा परे पनि निजी स्वामित्वमा रहेको जमिन भए पनि

आयआर्जनका लागि वा बसोबासका लागि ठूला घर टहरा बनाउन पाइँदैन । वार्षिकरूपमा मनाइने प्रमुख चाडमा लामा हिँड्न र घोडा दौडका लागि बाटोको दायँ-बायाँको जग्गा छाड्नुपर्छ ।

सङ्घीय व्यवस्थाअनुरूप गाउँपालिकाको चुनाव भइसकेपछि पनि जनप्रतिनिधि छनोट गर्ने परम्परागत प्रचलन कायमै छ । हरेक वर्ष गाउँ सभा बन्छ । त्यसलाई चोङ्गा भनिन्छ । त्यसमा हरेक गाउँबाट प्रतिनिधि चुनिएर आउँछन् । उनीहरूलाई पाँचचोङ्गा भनिन्छ । उनीहरूबाट गाउँको मुख्य नाइके छनोट गरिन्छ । त्यसलाई दाक्शेर्पा भनिन्छ । यो गाउँ सभाले चरनसम्बन्धी, अन्न बालीसम्बन्धी, भूमि तथा अन्य स्रोतहरूको व्यवस्था र उपयोगबारे निर्णय गर्छ । कसैले जग्गा खरिद वा उपभोग गर्नुपर्‍यो भने गाउँ सभाको मूलीलाई 'छ्याङ्गपोङ्ग' (स्थानीयरूपमा तयार गरिएको मादक पेय, जाँड) कोशेलीस्वरूप राखेर अनुरोध गर्ने र त्यसपछि मूलीले जग्गा दिने वा नदिने निर्णय गरिन्छ ।

हाल निर्वाचित स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिसमेत परम्परागत नेताहरूसँग समन्वय गर्छन् र प्रथाजन्य नियमहरू स्वीकार गर्छन् । उपल्लो मनाडका ७ गाउँ अति उच्च सुकखा भूमि भएकाले वर्षभरि खान पुग्ने अन्न उत्पादन हुँदैन । वर्षभरको खाद्य अभाव टार्न माथिल्लो गाउँका मान्छेलाई भोगचलन गर्न तल्लो गाउँलेले जमिन उपलब्ध गराएका उदाहरण पनि छन् । जस्तै- पिसाड गाउँको दाक्शेर्पाले चामेको दाक्शेर्पालाई 'छ्याङ्गपोङ्ग' कोशेलीस्वरूप दिएर अनुरोध गरेपछि उपल्लो मनाडको खाद्य आपूर्तिको लागि भनी तल्लो मनाडमा जमिन उपलब्ध गराइयो ।

सरकारी नापीपछि कतिपय त्यस्ता जमिनको दर्ता र प्रमाण पूर्जा प्रदान गरियो । त्यसैमध्ये करिब ८ सय रोपनी जमिन भ्राताड भन्ने ठाउँमा आज पनि ७ गाउँको नाममा निजी दर्ता छ । त्यसैले कानुनीरूपमा मान्यता प्राप्त तर छुट्टैखाले र सामाजिकरूपमा सकारात्मक भूमि व्यवस्थाको यो नमुना हो । यस्तो प्रचलन अन्य समुदायमा पनि छ । उदाहरणका लागि सिन्धुपाल्चोकको ह्यल्मो समुदायको जग्गा गैरह्यल्मो समुदायलाई बेच्न पाइँदैन । चेपाङ समुदायको पनि भूमिसम्बन्धी आफ्नै प्रथाजनित चलन छ । यस्तै तराई र भित्री मधेस क्षेत्रमा बसोबास गर्ने थारू जातिको पनि आफ्नै प्रथाजनित परम्परा छ ।

भूशासनको स्थानीयकरणका सन्दर्भमा अवसर र चुनौती

४.१ विषय प्रवेश

वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भएपश्चात राज्यबाट प्राप्त हुनुपर्ने हरेक सेवा/सुविधा घर आँगनबाटै प्राप्त होउनु भन्ने जनअपेक्षा रहेको र सोही सन्दर्भमा भूशासनको स्थानीयकरण औचित्यपूर्ण रहेको कुरा अघिल्ला परिच्छेदहरूमा उठान गरिसकिएको छ। त्यसैगरी भूशासनको स्थानीयकरणका लागि मौजुदा कानुनमा भएको व्यवस्था र मौजुदा परिस्थितिमा गरिएको विभिन्न अभ्यासबारे समेत अघिल्ला परिच्छेदहरूमा वर्णन गरिसकिएको छ। स्थानीयकरणको कार्यान्वयनलाई सही अर्थमा व्यवहारमा उतार्ने सन्दर्भमा गरिएको दस्तावेजहरूको अध्ययन, विगतका अभ्यासहरूबाट सिकिएको पाठ र मौजुदा परिस्थिति आँकलनका आधारमा भूशासनको स्थानीयकरणका लागि अवसर र चुनौतीहरू उक्तिकै महत्त्वका साथ देखापरेका छन्। यस परिच्छेदमा यिनै अवसर र चुनौतीलाई सङ्क्षेपतरूपमा प्रस्तुत गरिएको छ :

४.२ भूशासनको स्थानीयकरणका अवसरहरू

(क) संवैधानिक, नीतिगत एवं कानुनी व्यवस्था

नेपालको संविधान जारी भएपश्चात स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारका बारेमा रहेको संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाबारे विस्तृतरूपमा परिच्छेद २ मा वर्णन गरिएको छ। विद्यमान संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाले राज्यबाट सर्वसाधारण जनताले पाउने

आधारभूत सुविधाहरू वितरण गर्ने सन्दर्भमा स्थानीय तहलाई अधिकार सम्पन्न तुल्याएको छ । नेपालको संविधानले नै भूशासनसम्बन्धी महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिइनुलाई भूशासनको स्थानीयकरणको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउनका लागि महत्त्वपूर्ण अवसरका रूपमा लिन सकिन्छ । त्यसैगरी संविधानको मूल मर्मलाई आत्मसात गरी तर्जुमा गरिने कानुनहरूले स्थानीयकरणलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्ने थप अवसर प्रदान गर्ने अवस्था छ ।

(ख) राजनीतिक प्रतिबद्धता

नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा प्रवेश गरेपश्चात देशका सबैजसो राजनीतिक दलले सर्वसाधारणलाई घरदैलोमै सेवा पुऱ्याउने सर्तसहितको चुनावी घोषणापत्रमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । यसबाट सबैजसो राजनीतिक दलमा राज्यबाट प्रदान गरिने सेवा/सुविधालाई स्थानीयकरण गर्ने सन्दर्भमा एकमत भएको मान्न सकिन्छ । भूशासनको स्थानीयकरणका लागि जुनसुकै राजनीतिक दलको सरकार भए तापनि कार्यान्वयनमा कुनै किसिमको राजनीतिक व्यवधान आउने अवस्था नरहेकाले यस अवस्थालाई अवसरका रूपमा लिइनुपर्छ ।

(ग) परम्परागत, प्रथाजनित एवं अनौपचारिक अभ्यास

आधुनिक जग्गा प्रशासन प्रणाली प्रारम्भ हुनुअघि नेपालमा भूशासनको अभ्यास स्थानीयस्तरमै रहेको पाइन्छ । त्यसैगरी वर्तमान अवस्थामा समेत कतिपय गतिविधि अनौपचारिकरूपमा सञ्चालन गरिएको पाइन्छ । यी अभ्यासबाट प्राप्त अनुभवसमेतलाई लिपिबद्ध गरी भूशासनलाई प्रभावकारीरूपमा स्थानीयकरण गर्न आधार मिलेको अवस्था छ । तसर्थ यस अवस्थालाई समेत अवसरका रूपमा लिन सकिन्छ ।

(घ) जनअपेक्षा

देश सङ्घीयतामा गइसकेपश्चात राज्य सञ्चालनको बागडोर जनताको घर आँगनमा आइपुगेको छ भन्ने बुझाइ आमजनतामा छ । गाउँ गाउँमा सिंहदरबारको अनुभूति गर्न जनता लालायित छन् । यसमा पनि सबै मानिसको मुख्य चासोका रूपमा रहेको भूमिको विषयलाई स्थानीयस्तरबाटै सम्बोधन गरिनुपर्नेमा सबैको जोड रहेको पाइन्छ । तसर्थ भूशासनको स्थानीयकरण जनचासोको महत्त्वपूर्ण विषय भएकाले यसको कार्यान्वयनमा जनताबाट अपार सहयोग प्राप्त हुने अवस्था रहेकाले यस अवस्थालाई अवसरका रूपमा लिइनुपर्छ ।

(ड) शासकीय स्वरूपको पुनर्संरचना

देश सङ्घीयतामा गएपश्चात पहिलो पटक वि.सं. २०७४ सालमा भएको स्थानीय तहको निर्वाचनबाट पालिका तहको सरकार गठन भएको र वडा वडामा जनप्रतिनिधिसहितको संयन्त्र स्थापना भएको छ । स्थानीय तहबाट प्रदान हुने सेवाका लागि पर्याप्त हुने गरी सङ्गठनात्मक संरचना विस्तार हुने क्रम रहेको छ । सबैजसो सेवाका लागि जनशक्ति व्यवस्थासमेत भैसकेको पाइन्छ ।

तत्कालीन समयमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले आफ्नो क्षेत्रको भूमिस्रोतको नक्साङ्कन, अभिलेखन, व्यवस्थापनलगायत र मालपोत असुल गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय निकायलाई हस्तान्तरण गरेको र पछिल्लो समयमा समेत स्थानीय तहलाई भूमि व्यवस्थापनको क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी हस्तान्तरण हुँदै आएको अवस्था छ । हालसम्म नापी र मालपोत कार्यालयले सम्पादन गर्ने कार्य स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भैनसकेको भए तापनि चाँडो भन्दा चाँडो सो हस्तान्तरण हुने कार्यमा स्थानीय जनप्रतिनिधिहरू विश्वस्त देखिन्छन् । नापी र मालपोत कार्यालयबाट सम्पादन हुने कार्यबाहेक यसअघि नै स्थानीय तहलाई भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी धेरै महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी हस्तान्तरण भैसकेको छ ।

तसर्थ अन्य क्षेत्रको स्थानीयकरणबाट प्राप्त अनुभवसमेतलाई हृदयङ्गम गरी थप जनशक्ति एवं पूर्वाधार विकास गरी भूशासनका सबै गतिविधिलाई स्थानीयस्तरमै सञ्चालन गर्न सकिने अवस्था छ । यस अवस्थालाई महत्त्वपूर्ण अवसरका रूपमा लिन सकिन्छ ।

(च) भूमि अधिकार अभियान, आन्दोलन र सामाजिक अभियान

भूमि अधिकारबाट वञ्चित एवं कृषक समुदायहरू सङ्गठितरूपमा आफ्ना अधिकारका लागि सचेत ढङ्गबाट क्रियाशील हुँदै आएका छन् । उनीहरूले भूमि अधिकारको विषयमा समुदाय तहमा सचेतीकरण र जागरणका कार्यक्रमहरू गरिरहेका छन् । भूमि सुधारको मोडलबारे उनीहरूसँग पर्याप्त ज्ञान छ । भूमि सुधार स्थानीय तहमा गरिने एउटा महत्त्वपूर्ण काम भएको हुँदा भूशासनका लागि यो एउटा अवसर पनि हो । अभियानले समुदाय तहका सवालहरू नीतिगत तहमा पुनः पनि मद्दत पुगेको छ । अभियानले नीति निर्माण गर्न र भएका नीति कार्यान्वयनका लागि खबरदारी गर्छ ।

(छ) सूचना प्रविधिको विकास र पहुँच

सूचना व्यवस्थित गर्न तथा कम समय र कम खर्चमा सहज उपलब्धता गर्न तथा भूशासनको पारदर्शिताका लागि डिजिटल सूचना प्रणाली र इन्टरनेटको सुविधा तथा

ओपन सोर्स, अन्तरसञ्चालनशील एप्स, डिभाइस, टुल्स, कम्प्युटर र मोबाइल डिजिटल प्राविधिको उपलब्धता अवसर हो ।

ज. विश्वविद्यालय, गैरसरकारी सङ्घ/संस्था र विकास साभेदारहरू मौजुदा परिस्थितिमा भूशासनका विविध विधामा प्राविधिक सहयोग, अनुभव आदान-प्रदान, असल अभ्यासहरू आदान-प्रदान, स्रोत व्यवस्थापनमा सहयोग, ज्ञान निर्माणमा सहयोग, शोध अनुसन्धान र क्षमता विकासलगायत विषयमा विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय विश्वविद्यालय, गैरसरकारी सङ्घ/संस्था र विकास साभेदारहरूबीच सहभागिता अभिवृद्धि हुँदै गएको छ । काठमाडौँ विश्वविद्यालय तथा त्रिभुवन विश्वविद्यालयमा हाल विकसित नापी तथा भूमि प्रशासनसम्बन्धी अनुसन्धान र उच्च अध्यापन, संयुक्त राष्ट्रिय मानव बसोबास कार्यक्रमबाट यस क्षेत्रमा भैरहेको लामो सहभागिता तथा अन्य राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ/संस्थाको चासो महत्त्वपूर्ण छ ।

४.३ भूशासनको स्थानीयकरणका चुनौती

क. केन्द्रीकृत सोच र अभ्यास प्रणाली

भूशासनको स्थानीयकरणको सबैभन्दा ठूलो चुनौती भनेको सम्बन्धित स्थानीय तह वा समुदायको सक्षमताको अवस्था हो । सक्षमता भन्नाले भूशासनका लागि आवश्यक पर्ने ज्ञान, सिप र क्षमतायुक्त जनशक्ति, भूशासनलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न आवश्यक पर्ने पूर्वाधार (जस्तै- विभिन्न प्रकारका भौगोलिक सूचनाको उपलब्धता) र क्षमता विकास एवं पूर्वाधार निर्माणलाई दिगो तुल्याउन आवश्यक आर्थिक स्रोतको उपलब्धता आदिलाई लिन सकिन्छ । स्थानीयकरणबाट स्थानीय स्तरमा भएको स्रोत परिचालन एवं सेवा/सुविधामा सहजता भएको अनुभूति हुँदाहुँदै पनि अन्य क्षेत्रमा भएको स्थानीयकरणको पछिल्लो अभ्यासबाट स्थानीय तहको क्षमतामाथि प्रश्न उठाउने गरेको पाइन्छ । भूशासन अत्यन्तै संवेदनशील भएकाले यसको स्थानीयकरण गर्नुअघि क्षमताको पर्याप्तताको विश्लेषण गरी क्षमता विकासका थप गतिविधि सञ्चालन गरिनु अपरिहार्य हुन्छ ।

ख. स्थानीय सरकारको सक्षमता

सङ्घीय प्रणाली र स्थानीय सरकारहरूको गठन नेपालको परिप्रेक्ष्यमा नवीन अवधारणा रहेकाले स्थानीय स्तरमा रहेको उपयुक्त सङ्गठन संरचनाको अभाव, सक्षम जनशक्तिको

अपर्याप्तता, स्रोत/साधनको अभाव, नीति कानूनहरूको अभाव तथा अपर्याप्तता, भौतिक संरचनाको अभाव र प्राविधिक सिप र क्षमताको कमी चुनौतीका रूपमा छन् ।

ग. स्थानीय सरकार र समाजमा समावेशिता

आर्थिक, सामाजिक वा वर्गीय असमानता अत्यधिक रहेको समुदायमा स्थानीय तह सक्षम नहुँदा वा स्थानीय तहले समुचित ध्यान दिन नसक्दा स्थानीय सरकार वा समाजमा सबै वर्ग र समुदायको न्यायिक समावेशिता वा सहभागिता सुनिश्चित हुन नसकी स्थानीय सरकार स्थानीय ठालुहरूको नियन्त्रण वा प्रभावमा पर्न सक्ने खतरा रहन्छ । यसो हुँदा स्थानीय स्रोत/साधनमा यिनीहरूकै बोलवाला बढ्न गई सर्वसाधारण जनताले भूशासनको स्थानीयकरणबाट प्राप्त हुने लाभबाट विमुख हुने खतरा सिर्जना हुन सक्छ । तसर्थ भूशासनको स्थानीयकरण गर्दा स्थानीय सरकार वा नागरिक समाज वा भूशासनका लागि अघि सर्ने समूहमा सही अर्थको समावेशिता र सहभागिता सुनिश्चित हुनुपर्छ ।

घ. भ्रष्टाचार र भूमि प्रशासनप्रति स्थानीय जनशङ्का

विश्वव्यापीरूपमा भूमि प्रशासन एउटा भ्रष्टाचारयुक्त प्रशासन क्षेत्रका रूपमा देखिएको छ । ट्रांसपरेन्सी इन्टरनेसनलका अनुसार प्रत्येक ५ मध्ये एकजनाले भूमिसम्बन्धी सेवामा पहुँचका लागि घुस बुझाउनु परेको छ । नेपालको सन्दर्भमा सन् २०२१ को भ्रष्टाचार धारणा सूचाङ्क ३३/१०० रहेको र ८४५ जनाले सरकारी तहमा हुने भ्रष्टाचार एउटा ठूलो समस्या रहेको उल्लेख गरेका पाइन्छ । नेपालको भूमि प्रशासन भ्रष्टाचार मुक्त नरहेको र भूमि प्रशासन सेवामा रहेका पदाधिकारी घुस रकमसहित पक्राउ परेका समाचार बेलाबखत सुनिन पाइन्छ । भ्रष्टाचारको अर्को आयाम स्थानीय सरकारहरूमा भ्रष्टाचार मौलायो र घर-घरमा सिंहदरबारको पर्याय घर-घरमा भ्रष्टाचार पुग्यो बन्ने आमबुझाइसमेत विकसित हुँदै गएको छ । यसका अलावा नेपाली समाज र शासन/प्रशासनका निकायहरू अत्यन्त राजनीतीकरण भएका र सबै प्रकारका सेवाको पहुँच राजनीतिक आस्थाअनुसार विभाजित छ भन्ने आमबुझाइ रहँदा स्थानीय तहमा भूमि प्रशासन सेवा भ्रष्टाचारमुक्त र निष्पक्ष हुने विषयमा सजगता आवश्यक देखिन्छ ।

ङ. भूशासनको अवधारणामा सर्वपक्षीय एकरूपता (न्युनतम् साभ्ना बुझाइ)

भूशासनको स्थानीयकरणको सबै भन्दा महत्त्वपूर्ण चुनौती सबै राजनीतिक दल, नागरिक समाज र व्यक्तिहरूको भूशासनको अवधारणा वा बुझाइमा एकरूपता नहुनु हो । कुनै एउटा नेतृत्वले एक किसिमले कार्यान्वयनमा ल्याएको भूशासनको पद्धतिलाई नेतृत्व परिवर्तन

हुँदा फरक ढङ्गले कार्यान्वयनमा ल्याउन खोजियो भने पहिला गरेको प्रयासको कुनै अर्थ नरही प्रणाली विकासमा अवरोध सिर्जना हुने हुन्छ । र, भूशासनको विकास नभै व्यक्तिको सोचको वरिपरि रुमल्लिइरहने हुन सक्छ । तसर्थ स्थानीय भूमि नीति वा भूउपयोग नीति वा भूशासनको अवधारणा तयार गर्दा सबैको सहमतिमा गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

च. अन्तरस्थानीय तह वा प्रादेशिक एवं सङ्घीय सरकारसँगको सहसम्बद्धता

भूशासनका गतिविधि हरेक स्थानीय समुदायले आआफूने सिद्धान्त वा अवधारणा बमोजिम सञ्चालन गर्न सक्छन् । तथापि नेपाल जस्तो सानो मुलुकमा यी गतिविधिमा देशव्यापीरूपमा एकरूपता हुँदा स्थानीय मानिसमा भूशासनप्रतिको विश्वास स्थापित गराउन सकिन्छ । नेपालको परिप्रेक्ष्यमा एकै व्यक्ति वा परिवारको विभिन्न क्षेत्रको भूमिमा सम्बन्ध हुन सक्ने हुँदा भूशासनका गतिविधिहरूमा फरक फरक ढङ्गको व्यवस्था देखिए मानिसलाई कुन विधि भन्ने कुरामा अन्योल हुन्छ । त्यसैगरी कतिपय गतिविधि प्रदेश र सङ्घीय सरकारका गतिविधिसँगको समन्वयमा सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ । उपल्लो तहका सरकारले स्थानीय तहका सरकारहरूको सूचना वा तथ्याङ्कहरू विभिन्न प्रयोजनका लागि सङ्कलन गर्नुपर्ने हुन्छ । तसर्थ प्रदेश वा सङ्घीय सरकारको भूशासनको अवधारणा वा कार्यदिशा वा नीतिसँग सहसम्बद्धता सुनिश्चित हुनेगरी सञ्चालन गरिनुपर्छ ।

छ. भूमि-राजनीतिक संवेदनशील मुद्दा

भूमि, त्यसको उपयोग, व्यवस्थापन र प्रशासनको बहुआयाम देखिन्छ । यो विषय प्रशासनिक र प्राविधिक मात्र नभई यसको अर्थ राजनीतिक आयाम र शक्ति संरचना रहेको छ । भूसम्बन्ध २००७ सालको परिवर्तनदेखि नै महत्त्वपूर्ण र राजनीतिकरूपमा संवेदनशील विषय रहँदै आएको छ । प्रत्येक पटक भूमि एउटा चुनावी एजेन्डा रहने गरेको र यसलाई क्षणिक लाभ-हानि हिसाब किताबको विषय बनाइने गरेको पाइन्छ ।

भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणका मुख्य विषय क्षेत्र

यस परिच्छेदमा भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणलाई मूर्त रूप दिन कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषयहरूबारे सङ्क्षेपतरूपमा वर्णन गरिएको छ :

५.१ स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी

प्रत्येक स्थानीय तहको आफ्नो भौगोलिक क्षेत्रभित्र रहेको समस्त भूमिको विस्तृत अभिलेख सो स्थानीय तहसँग हुनु जरूरी हुन्छ। यसबाट स्थानीय सरकारलाई आफ्नो भूमि स्रोतको आँकलन गर्न र विभिन्न सामाजिक, आर्थिक विकासका योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न सहयोग पुग्छ। सडक, पिउने पानी, सिँचाई, उद्योग कलकारखाना जस्ता भौतिक पूर्वाधार निर्माण, शिक्षा, स्वास्थ्य सुरक्षा जस्ता सामाजिक विकासका संरचना निर्माणका साथै कृषि उत्पादन र आवास जस्ता आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका लागि प्रत्येक स्थानीय तहलाई आफ्नो क्षेत्रभित्रको भूमि र भूमि स्रोतको विस्तृत जानकारी र तथ्यपरक सूचना उपलब्ध हुन आवश्यक छ। यसका लागि प्रत्येक स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्रको सम्पूर्ण भूभागको नाप नक्साङ्कन र विवरणसहितको कम्प्युटर प्रविधिमा आधारित भूसूचना प्रणाली विकास गर्नु उपयोगी हुन्छ।

स्थानीय तहले यसका लागि नापी विभागबाट तयार भएको स्थलरूप नक्सा, भूउपयोग नक्सा तथा सोको विद्युतीय डाटाबेस प्राप्त गर्न सक्छ। यसबाहेक नापी र मालपोत कार्यालयसँग समन्वय गरी आफ्नो क्षेत्रभित्र पर्ने कित्ता जग्गाको नक्सा र जग्गा धनीहरूको अद्यावधिक विवरणसमेत प्राप्त गर्न सकिन्छ। मालपोत सङ्कलन र घर बाटो प्रमाणित गर्नेलागायत जग्गा

प्रशासनसम्बन्धी केही काम यसअघि नै स्थानीय तहबाट हुने गरेका र सोका लागि समेत यस्तो सूचना आवश्यक पर्ने नै हुँदा यी विवरण स्थानीय तहले राखेकै हुनुपर्छ ।

आगामी दिनमा संविधानको मनसायबमोजिम घर तथा जग्गा धनी प्रमाण पूर्जा स्थानीय तहबाटै प्रदान गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक तयारी हुँदै गर्दा प्रत्येक स्थानीय तहले आफ्नै स्थानीय भूसूचना प्रणाली तयार गर्नेतर्फ आवश्यक पहल लिनु जरुरी हुन्छ । भूसूचना प्रणालीमा व्यक्तिको निजी (नम्बरी) जग्गा, सरकारी जग्गा, सार्वजनिक जग्गा, सामुदायिक जग्गा, गुठी जग्गा, वन क्षेत्रलगायतका विवरण अनिवार्यरूपमा र क्रमशः आफ्नो क्षेत्रको अन्य विकास निर्माण, पूर्वाधार, प्राकृतिक स्रोत, तथा भूउपयोग र स्थलरूपलगायत भौगोलिक सूचनासमेत राख्नुपर्ने हुन्छ ।

५.२ भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन

भूउपयोग नीति २०७२, र भूउपयोग ऐन २०७६, अनुसार भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा स्थानीय तहको भूमिका अत्यन्त महत्त्वपूर्ण रहेको भए पनि स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा कार्य एकदमै चुनौतीपूर्णसमेत छ । स्थानीय सरोकारवाला र सम्बन्धित जग्गा धनीहरूको चासोको उचित सम्बोधन र उनीहरूको समस्याको उचित समाधानको सुनिश्चितता हुन सकेमा स्थानीय सहभागिता र स्वामित्व बढ्ने र यसले गर्दा भूउपयोग योजना तर्जुमा र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सहज हुने देखिन्छ । स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्न सहभागितामूलक विधि र प्रक्रिया अपनाइ भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्न उपयुक्त हुन्छ । साथै यस्तो भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्दा जोखिम संवेदनशीलता र समावेशिताका विविध पक्षमा ध्यान जानु आवश्यक छ ।

५.२.१ सहभागितामूलक भूउपयोग योजनाको अवधारणा

स्थानीय तहको सहभागितात्मक भूउपयोग योजना स्थानीय सरोकारवालाहरूको सहभागिता, छलफल र समन्वयमा तयार गरिन्छ । यसमा ग्रामीण क्षेत्रको भूउपयोग दिगो र प्रभावकारी बनाउन आपसी वार्ता र छलफलका आधारमा उपयुक्त निर्णय लिने गरिन्छ । यस्तो प्रक्रियाबाट गरिने निर्णय सामाजिकरूपमा न्यायपूर्ण, आर्थिकरूपमा सम्भाव्य, वातावरणीयरूपमा दिगो, सांस्कृतिकरूपमा सबैलाई मान्य तथा प्राविधिकरूपमा उपयुक्त हुनुपर्छ । यस्तो योजनाले व्यक्तिगत, सरकारी र सार्वजनिक तथा सामुदायिक उपयोगमा रहेका सबै प्रकारका जग्गाको समुचित उपयोग र संरक्षण सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।

स्थानीय सहभागितात्मक भूउपयोग योजनाअन्तर्गत उपलब्ध भूमि उपयोगका विभिन्न विकल्पमध्ये समुदायका आवश्यकता, भूमिको उपयुक्तता र क्षमताका आधारमा सबै भन्दा उपयुक्त विकल्प छनोट गरी सोको कार्यान्वयनका लागि विभिन्न कार्यक्रम तय गर्ने र नियमित अनुगमन गर्ने गरिन्छ। यस्तो योजनाले स्थानीय जनताको वर्तमान आवश्यकता र जीविकोपार्जनमा सहयोग पुऱ्याउनुका साथै भावी पुस्ताको आवश्यकतालाई समेत आत्मसात गरी उपलब्ध भूमि र भूमि स्रोतको दीर्घकालीन र दिगो उपयोग सुनिश्चित गर्छ।

भूउपयोग योजना तर्जुमा कार्यमा संलग्न सरोकारवालाहरूलाई आफूना आवश्यकता र उपलब्ध भूमिको अवस्थिति, गुण, क्षमता र सीमितताको पूर्ण ज्ञान हुन जरुरी हुन्छ। यसका लागि स्थानीय भूउपयोगको प्रचलन, कृषि पैदावार, पशु पालनका लागि उपयुक्तता, सामाजिक, आर्थिक तथा वातावरणीय अवस्था, जमिनको भौगोलिक, भौगर्भिक र धरातलीय स्वरूप, सिँचाइको उपलब्धता, माटोको गुण, मौसम तथा हावापानीको जानकारी हुनुपर्छ। यसका साथै राज्यका नीति, कार्यक्रम, ऐन नियम आदिको ज्ञान हुन सकेमा योजना तर्जुमा कार्य अभ्रै प्रभावकारी हुन जान्छ। उल्लिखित विवरण र सूचना सङ्कलनका लागि सम्बन्धितहरूले सकेसम्म स्थानीय स्तरमा प्रचलित, सामान्य विधिहरू पहिचान गरी स्थानीय स्तरमै प्रयोग गर्ने कार्यलाई प्राथमिकता दिनुपर्छ।

भूउपयोग योजना तर्जुमा कार्यमा केही प्राविधिक ज्ञानसमेत आवश्यक पर्ने भएकाले त्यसका लागि सम्बन्धित प्राविधिक निकायको सहयोग लिन सकिन्छ। माटोको रासायनिक गुणका आधारमा ऊर्वरा शक्ति र त्यस्तो माटोमा पैदा हुने कृषि बाली पहिचान गर्ने, जमिनको भौगर्भिक स्थिति, अवस्थिति, उचाइ, मौसम, माटोको ऊर्वरा शक्ति आदि गुणका आधारमा भूक्षमता र उपयुक्तता निर्धारण, सोको नक्साङ्कन गर्ने जस्ता कार्य विज्ञको सहभागितामा र समुदायका समस्या, त्यसको समाधानका लागि अपनाइनुपर्ने उपाय, त्यसका लागि भूमिको उपयोगका विभिन्न विकल्प, उपयुक्त विकल्पको छनोट सम्बन्धमा सहभागितात्मक निर्णय गर्ने कार्य स्थानीय जनताद्वारा गरिन्छ। यसरी भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्दा समुदायको वर्तमान र भावी आवश्यकता, उपलब्ध क्षमता, वातावरणमा पर्ने प्रभाव र दिगोपना, बजारको माग आदिलाई समेत ध्यानमा राखिने गर्नुपर्छ।

सहभागितात्मक भूउपयोग योजना कार्यान्वयन गर्दा स्थानीय स्तरमा उपलब्ध जनशक्ति, स्रोत र क्षमताको अवस्थामा ध्यान दिनुपर्छ। यदि यस कार्यका लागि आवश्यक दक्ष प्राविधिक र प्रविधि उपलब्ध हुन नसकेमा उपलब्ध स्रोत र साधनबाटै सामान्य अनुभव र ज्ञानका आधारमै कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्छ। उदाहरणका लागि यदि भूउपयोग योजनासँग सम्बन्धित वैज्ञानिक नक्साङ्कन गर्न स्रोत र जनशक्ति अभाव भएमा उपलब्ध

ज्ञान र सिपकै आधारमा सामान्य स्केच नक्सा बनाइ कुन ठाउँमा के गर्ने भन्ने योजना तयार गर्न सकिन्छ। यसरी सामूहिकरूपमा छलफल र सम्वाद गर्दै उपलब्ध भूमि र भूमि स्रोत उपयोगको योजना र पूर्वाधार विकास योजना सामान्य नक्सा र स्केचको सहायताबाट कोर्नु परम्परागत ढङ्गबाट योजना बनाउनु भन्दा बढी सजिलो, सबैले बुझ्नेखालको र प्रभावकारी हुने गर्छ।

भूउपयोग योजना प्रक्रियामुखी, कठोर र अपरिवर्तनीय हुनुहुँदैन। स्थानीय आवश्यकता, परिस्थिति, उपलब्ध क्षमता र आवधिक अनुगमन तथा सोको समीक्षाका आधारमा समयानुकूल समायोजन गर्न सकिने लचकता यसमा हुनुपर्छ। यसमा योजनाको प्रतिफल के प्राप्त हुने भन्ने पूर्वनिर्धारित उद्देश्य प्राप्त गर्न जे गर्नुपर्छ, गर्दै जानुपर्छ। यस अर्थमा यदि योजना कार्यान्वयनका क्रममा हरेफेर, सुधार, संशोधन अवश्यक देखिएमा गर्न सकिने प्रावधान हुनुपर्छ। यसबाट योजना सजिलै कार्यान्वयन गर्न र उद्देश्य प्राप्त गर्न सहज हुने गर्छ।

सहभागितात्मक भूउपयोग योजना अरू आवधिक योजना र विकास कार्यक्रमहरूको निरपेक्ष एकलै र छुट्टै सञ्चालन हुनुहुँदैन। यो योजना विद्यमान अन्य विभिन्न आवधिक विकास निर्माण योजना तथा कार्यक्रमहरूसँगै एकापसको समन्वय र सहकार्यमा सञ्चालन गर्न सकिन्छ। भूउपयोग बहुआयामिक र बहुसरोकारको विषयवस्तु भएकाले अन्य पूर्वाधार विकास निर्माण योजना तथा कार्यक्रमहरूलाई यसै योजनाका आधारमा वा यसलाई अन्य योजना र कार्यक्रम सँगसँगै अगाडि बढाउन सकेमा अझ बढी प्रभावकारी हुन जान्छ।

सहभागितात्मक भूउपयोग योजना तथा कार्यक्रममा देहायका विशेषता हुनुपर्छ :

- स्थानीय परिवेशसँग सम्बन्धित हुनुपर्छ।
- स्थानीय वातावरणीय पक्ष समेटेको हुनुपर्छ।
- समुदायका समस्या समाधानका लागि स्थानीय ज्ञान तथा प्रविधि र रणनीतिको प्रयोगलाई अत्मसात गरिएको हुनुपर्छ।
- तल्लो तहबाट पृष्ठपोषण भई (bottom up) शैलीमा पूर्णरूपमा आफैँ जिम्मेवार आत्मनिर्भर तरिकाबाट सञ्चालन गर्न सकिने खालको हुनुपर्छ।
- परस्पर सम्वाद, सहकार्य र सहयोगका आधारमा तय गरिनुपर्छ।
- क्रमशः सबै सरोकारवालाको क्षमता विकासको अवधारणा राखेको हुनुपर्छ।
- पारदर्शी हुनुपर्छ।

- समाजका सबै वर्ग, विशेषगरी महिला, आदिवासी, जनजाति, दलित, ज्येष्ठ नागरिक, युवा, विद्यार्थीलगायत वर्गको भावना समेटेको हुनुपर्छ ।
- बहुक्षेत्रगत सरोकार, बहुआयामिक र बहुसरोकारवाला पक्षहरूको अन्तरनिकाय समन्वयात्मक सहयोग र सहकार्यमा आधारित हुनुपर्छ ।
- सरल, सामान्य, मौलिक र लचक हुनुपर्छ । समय-समयमा पुनरावलोकन र संशोधनको व्यवस्था गरिएको हुनुपर्छ ।
- कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्छ ।

५.२.२ भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण

भूउपयोग ऐन २०७६, अनुसार भूमिको वर्तमान उपयोग, भूक्षमता, भूमिको उपयुक्तता, स्थानीय तहको आवश्यकतासमेतका आधारमा भूमिलाई देहायका उपयोग क्षेत्रमा वर्गीकरण गर्नुपर्छ । यसरी वर्गीकरण गर्दा एउटै स्थानीय तहमा यी सबै भूउपयोग क्षेत्र हुनैपर्छ भन्ने होइन । स्थानीय तहको आवश्यकता र औचित्यका आधारमा भूमिलाई यीमध्ये केही वा सबै भूउपयोग क्षेत्रमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

- १ कृषि क्षेत्र,
- २ आवासीय क्षेत्र,
- ३ व्यावसायिक क्षेत्र,
- ४ औद्योगिक क्षेत्र,
- ५ खानी तथा खनिज क्षेत्र,
- ६ वन क्षेत्र
- ७ नदी, खोला, ताल, सिमसार क्षेत्र,
- ८ सार्वजनिक उपयोगको क्षेत्र,
- ९ सांस्कृतिक तथा पुरातात्विक महत्त्वको क्षेत्र,
- १० आवश्यकताअनुसार तोकिएका अन्य क्षेत्र

भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण आफैँमा प्राविधिक कार्य भए पनि यसमा स्थानीय आवश्यकताको सिद्धान्तलाई महत्त्वपूर्ण स्थान दिइने भएकाले स्थानीय सहभागितामूलक विधि र प्रक्रियाहरू अपनाइने गरिन्छ। त्यसैले भूउपयोग ऐनले प्रत्येक स्थानीय तहमा भूउपयोग परिषद् र भूउपयोग कार्यान्वयन समितिको व्यवस्था गरेको छ। भूउपयोग परिषद्ले नीतिगत विषयमा मार्गदर्शन गर्छ भने कार्यान्वयन समितिले परिषद्बाट भएको नीतिगत मार्गदर्शनबमोजिम भूउपयोग वर्गीकरण र योजना तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्छ।

५.३ सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग

राज्यको सबै भन्दा दुर्लभ स्रोतमध्ये एक जग्गा हो। राज्य सञ्चालन, जीविकोपार्जन लगायत मानवीय गतिविधि र विकास निर्माणसम्बन्धी जुनसुकै कार्यका लागि पनि भूमिको अपरिहार्यताबारे माथि नै भनिसकिएको छ। यस्तो अमूल्य प्राकृतिक स्रोतका रूपमा रहेको भूमि विभिन्न कारणले विनास भइरहेको र यसको उचित संरक्षण, उपयोग र व्यवस्थापन हुन सकिरहेको छैन। हाल राज्यका प्रमुख चुनौतीमध्ये एक सरकारी सार्वजनिक र गुठीलगायत जग्गाको बढ्दो अतिक्रमण र विनासलाई पनि लिन सकिन्छ। एकातर्फ विभिन्न प्राकृतिक प्रकोप र मानव सिर्जित समस्या अनि प्रकोपका कारण जमिनको उचित संरक्षण हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको अतिक्रमण, अनधिकृत र अवैज्ञानिक उपयोगका कारणबाट उत्पादकत्व बढ्न सकेको छैन। राज्यको नियन्त्रण र उपयोगमा हुनुपर्ने जग्गा भूमाफिया र बिचौलियाको कब्जामा पुगिरहेको छ।

सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गा संरक्षणको विधि र प्रक्रिया पुरातन र अव्यावहारिक भएकाले प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन। विगतमा जग्गाको संरक्षण गर्न स्थानीय तह र स्थानीय प्रशासनलाई जिम्मेवार बनाइएको भए पनि त्यसको परिणाम सुखद हुन सकेको देखिँदैन। सरकारी जग्गाको स्वामित्व केन्द्र सरकारसँग रहने, केन्द्र सरकारले सोको प्रभावकारी उपयोग नगर्ने, स्थानीय तहलाई संरक्षण गर्न तोकिएको तर उपयोग गर्न अधिकार नदिइएको कारण स्थानीय तह र स्थानीय प्रशासन त्यस्ता जग्गाको संरक्षण गर्न उदासीन रहने र स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले राजनीतिकलगायत कारणले सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गा अतिक्रमण र अनधिकृत उपयोगलाई संरक्षण गर्दै आएका कारण सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको उचित व्यवस्थापन हुन नसकेको देखिन्छ।

अबको अवस्थामा सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गा संरक्षणका अवधारणामा परिवर्तन ल्याउन जरूरी छ । अब विगतमा जस्तो बलपूर्वक वा जनतामा डर त्रास देखाइ सरकारी, सार्वजनिक जग्गा संरक्षण गर्न सकिँदैन । त्यसैले अब सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गा ‘ उपयोगमार्फत संरक्षण’ को अवधारणाबमोजिम काम गर्न जरूरी छ । यसका लागि स्थानीय सरकारहरूको सहयोग र समन्वयमा सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको आवश्यकता र औचित्यका आधारमा जग्गाको क्षमता, उपयुक्तता र आवश्यकताबमोजिम उपयोग गरी संरक्षण गर्न र त्यस्ता जग्गालाई उत्पादनसँग जोडेर उत्पादन बढाउने र सँगसँगै संरक्षण गर्ने अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिन्छ ।

५.४ भूमि सहजीकरण एकाई स्थापना र सञ्चालन

नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेको कृषि तथा भूमि सुधारसम्बन्धी नीति, सामाजिक न्याय र समावेशीकरणसम्बन्धी नीतिमा भूमिको वैज्ञानिक उपयोग सुनिश्चित गर्ने, कृषि कार्यका लागि जग्गामा किसानको पहुँच सुनिश्चित गर्ने, जग्गा बाँभो रहन नदिने, उत्पादन वृद्धि गर्नेलगायत विषयहरू भएको, भूमिहीन, सुकुमबासी, अव्यवस्थित बसोबासी, मुक्त कर्मैया, मुक्त हलिया, हरुवा/चरुवाहरूको सामाजिक आर्थिक अवस्थामा सुधार ल्याउने गरी जमिनलगायत प्राकृतिक स्रोतको उपयोग सुनिश्चित गर्ने र समाजवाद उन्मुख आर्थिक व्यवस्था अवलम्बन गरी सीमान्तीकृत वर्ग र समुदायको हितमा काम गर्ने विषयमा जोड दिइएको छ ।

सरकारले तय गरेको सुख तथा समृद्धिको राष्ट्रिय लक्ष्य प्राप्त गर्न कृषि भूमिको समुचित उपयोग गरी सामाजिक-आर्थिकरूपमा सबै भन्दा कमजोर अवस्थामा रहेका नागरिकको जीवन स्तर माथि उठाउन र सन् २०३० सम्ममा भूमि र भूमि स्रोतको महत्तम उपयोग गरी खाद्य सुरक्षा हासिल गर्ने, गरिबी निवारण गर्ने, जमिनमा महिलाको समान अधिकार स्थापना गर्ने, सुरक्षित र व्यवस्थित आवासको व्यवस्थापन गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको दिगो व्यवस्थापनमार्फत मानव सिर्जित र प्राकृतिक प्रकोप नियन्त्रणलगायत दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्ने सरकारको उद्देश्य छ । यसका लागि सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण र उपयोग, चक्लाबन्दी, सहकारी खेती, सामूहिक खेतीलाई प्राथमिकताका साथ सञ्चालन गरी कृषिको व्यावसायीकरण र उत्पादन वृद्धिसँगै रोजगारी सिर्जना गर्ने ३ तहकै सरकारहरूको प्रतिबद्धता रहेको हुँदा सोको प्राप्तिका लागि प्रत्येक स्थानीय तहमा भूमि सहजीकरण एकाई स्थापना र सञ्चालन हुनु जरूरी देखिन्छ ।

सहजीकरण एकाईले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको जग्गा उपयोग गर्न नसक्ने वा नचाहने जग्गा धनीको जग्गा (निक्षेपका रूपमा) सङ्कलन गर्ने र जग्गा उपयोग गर्न सक्ने वा चाहने व्यक्तिलाई सो जग्गा उपयोगका लागि उपलब्ध (लगानी) गर्न सहजीकरण गर्ने कार्य गर्छ । सहजीकरण एकाईको उद्देश्य देहायबमोजिम छ :

१. जमिन बाँझो रहन नदिने, बाँझो जमिनलाई उत्पादनमा लगाउने, उत्पादन वृद्धि गर्ने र जग्गा धनी तथा जग्गा कमाउने किसान दुबैलाई लाभको हिस्सेदार बनाउने ।
२. उपयोगमा नरहेको जग्गा न्युन आय भएका गरिब, किसान तथा सीमान्तकृत परिवारलाई निश्चित सर्त र सुविधासहित उपयोग गर्न दिने र त्यस्ता परिवारको आयआर्जन र जीवन स्तरमा गुणात्मक सुधार ल्याउने ।
३. निष्क्रिय भूमिको उपयोगमार्फत वैदेशिक रोजगारबाट फर्केकालगायत ग्रामीण युवाहरूका लागि स्थानीय स्तरमा रोजगार सिर्जना गर्ने ।
४. सहकारी खेती, सामूहिक खेतीमार्फत व्यावसायिक उत्पादनलाई प्रोत्साहन गर्ने र उत्पादनको बजारीकरणमा सहयोग पुऱ्याउने ।

सहजीकरण एकाईको मुख्य कार्यक्षेत्र जमिन हुने तर जमिनमा काम गर्न नसक्ने वा नचाहने व्यक्तहरूको निष्क्रिय जमिनको अभिलेख तयार गरी निक्षेपका रूपमा सङ्कलन गर्ने र जमिन उपयोग गर्न चाहनेहरूलाई निश्चित सर्तका आधारमा निश्चित समयका लागि उपलब्ध गराउने, सम्बन्धित स्थानीय तहभित्रको आवादी क्षेत्रभित्र रहेका बाँझो र उपयोगबिहीन सरकारी, सार्वजनिक, नदी उकास जस्ता जमिनको अभिलेख तयार गरी स्थानीय तहको निर्णयअनुसार निश्चित सर्तका आधारमा उपयोग गर्न चाहनेलाई निश्चित समयका लागि उपलब्ध गराउने र सहजीकरण एकाईमार्फत जग्गा लिइ उत्पादनको कार्यमा संलग्न व्यक्ति, संस्था, सहकारी, कम्पनी आदिलाई उत्पादन वृद्धिका लागि आवश्यक सहयोग गर्नेलगायत रहने गरी निर्धारण गरिएको छ ।

भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयबाट तयार कार्यविधिमा स्थानीय तहको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम उल्लेख छ :

- सङ्घीय कानूनको भावना प्रतिकूल नहुने गरी सहजीकरण एकाई स्थापना र सञ्चालनसम्बन्धी थप नीति, कानून, कार्यविधि तयार गर्ने ।
- जग्गा छनोटका आधार र मापदण्ड निर्धारण गर्ने ।

- जग्गा उपलब्ध गराइने उपयोगकर्ताहरूको प्राथमिकता निर्धारण गर्ने (उदाहरणका लागि पहिलो प्राथमिकता : ५ कट्टा भन्दा कम जग्गा हुने दलित, दोस्रो : मुक्त कर्मैया वा मुक्त हलिया परिवार, तेस्रो : शहीद परिवार, चौथो : राज्य सुविधा परिचयपत्र प्राप्त परिवार, पाँचौँ : साना किसान वा यस्तै अन्य) ।
- प्राथमिकता प्राप्त सूचीबाट कसैको आवेदन नपरे क्रमशः सहकारी, सामूहिक खेती, करार खेती गर्न चाहने परिवार वा समूह, कम्पनी, अन्य किसानलगायतलाई प्रतिस्पर्धाका आधारमा दिने गरी आधार र मापदण्ड निर्धारण गर्ने ।
- जग्गा उपयोग गर्ने सम्बन्धमा प्रकरण ३ र ४ मा उल्लिखितमध्ये कुनै पनि व्यक्ति वा समूहको निवेदन नपरेमा स्थानीय तह आफैँले प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम वा यस्तै अन्य कुनै कार्यक्रमसँग समन्वय र सहकार्य गरी कृषि मजदूरहरूको व्यवस्था गरी आफैँले उपयोग गर्ने र उत्पादन लिने व्यवस्था गर्ने ।
- जग्गा धनीलाई दिइने जग्गाबापतको शुल्क, उपयोगकर्ताबाट लिइने उपयोग शुल्क निर्धारण ।
- विभिन्न किसिमका कृषि कार्य (अन्न बाली, तरकारी खेती, फलफूल खेती, पशु पालन आदि) का लागि उपयोगकर्तालाई जग्गा लिजमा दिइने न्युनतम र अधिकतम अवधि निर्धारण ।
- अवधि समाप्त हुनुअघि नै कुनै पक्षबाट सम्झौता भङ्ग गर्ने काम भएमा सोका लागि सम्झौता भङ्ग गर्ने पक्षबाट लिइने क्षतिपूर्ति निर्धारण ।
- लिजमा दिइने जग्गाको भूउपयोग निर्धारण र निर्धारित भूउपयोगबमोजिम भए/नभएको नियमित अनुगमन ।
- आफ्नो क्षेत्रभित्रका उपलब्ध सम्पूर्ण जग्गाको विस्तृत विवरण अनलाइनमा उपलब्ध हुने र सबैले हेर्न सक्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- भूउपयोगको पालना गर्नेलाई प्रोत्साहन र भूउपयोगको पालना नभएमा भूउपयोग ऐनबमोजिम कारबाही गर्ने ।
- जग्गा लिइ कृषि कार्यमा संलग्न भएका वा हुन चाहने, चक्लाबन्दी, सामूहिक खेती, सहकारी खेती गर्न चाहने परिवारहरूलाई कृषि सामग्री, मल, बिउ, औषधिलगायतमा सुविधाका प्याकेजहरू उपलब्ध गराउने ।

५.५ प्रारम्भिक भूमि प्रशासन

व्यक्ति र भूमिबीचको सम्बन्ध, जग्गामाथिको अधिकार र स्वामित्व, जग्गाको उपयोग, मूल्याङ्कन र विकास जस्ता विषयसँग सम्बन्धित सूचना सङ्कलन वा प्राप्त गर्ने, विश्लेषण गर्ने, सङ्ग्रह गर्ने, व्यवस्थापन गर्ने र वितरण गर्ने विधि र प्रक्रिया भूमि प्रशासन हो । नेपालमा हालसम्म भूमि प्रशासनका अधिकांश कार्य सङ्घीय सरकार वा मातहत निकायहरूबाट मात्र सञ्चालन हुने गरेको छ भने स्थानीय तहहरूबाट केही सीमित कार्य मात्र सम्पादन भैरहेको छ ।

नेपालको संविधानले राज्यका ३ वटै तहबाट भूमि प्रशासन र व्यवस्थापनका कार्य सञ्चालन हुने गरी अनुसूचीहरूमा व्यवस्था गरेको भए पनि सोबमोजिम कार्यान्वयन सुरु भैसकेको पाइँदैन । अनुसूचीमा उल्लिखित अधिकार क्षेत्रान्तर्गत के/कस्ता र कुन कुन कार्य कुन तहबाट सञ्चालन गरिने भन्ने विषयमा नेपाल सरकारले वि.सं. २०७३ मा कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनमार्फत प्रष्ट पार्ने प्रयास गरे पनि कानुनीरूपमा अपरिपक्व उक्त प्रतिवेदनको समेत पालना हुन सकेको छैन ।

राज्यका ३ वटै तहबाट सम्पादन हुने भूमि प्रशासन र व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्यबारे सम्मानित संसद्बाटै ऐनमार्फत प्रष्ट गर्न सकेको खण्डमा सोको कार्यान्वयन सुनिश्चित हुन्छ । यसबारेमा निर्णय हुन समय लाग्ने भएको हुँदा हाललाई भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणका सन्दर्भमा भूमि प्रशासनसम्बन्धी देहायबमोजिम केही आधारभूत र प्रारम्भिक विषयहरू स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा रहने गरी अभ्यास सुरु गर्न उपयुक्त हुन्छ :

- घर जग्गा मूल्याङ्कन कार्यमा सहयोग
- घर जग्गाको कर निर्धारण र सङ्कलन
- स्थानीय भूसूचना प्रणाली र डाटाबेस तयारी
- जग्गा प्राप्तिसम्बन्धी कार्यमा सहयोग, समन्वय र सहजीकरण
- नाप नक्साङ्कन र नाप नक्सा अद्यावधिक कार्यमा सहयोग, समन्वय र सहजीकरण
- जग्गाको स्वामित्व हस्तान्तरणमा सहयोग, समन्वय र सहजीकरण

५.६ भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन र जीविकोपार्जनमा सहजीकरण

नेपालका अधिकांश स्थानीय तहमा भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीहरू पाइन्छन् । विगत लामो समयदेखि यसको समाधानका लागि विभिन्न प्रयास हुँदै आएका पनि छन् । तर समस्या हालसम्म पनि कायमै छ । यस समस्याको सधैंका लागि समाधान खोज्न हाल राष्ट्रिय भूमि आयोगले कार्य गरिरहेको छ ।

राष्ट्रिय भूमि आयोगले हाल सञ्चालन गरेको कार्यविधिमा स्थानीय तहको महत्त्वपूर्ण भूमिका तय गरिएको छ । भूमिहीन सुकुमबासी र भूमिहीन दलितको पहिचान गर्ने, सोसम्बन्धी सूचना र तथ्याङ्क सङ्कलन गर्ने, सत्यापन गर्ने, अभिलेख तयार गर्ने, प्रमाणित गर्ने र आयोगसमक्ष सिफारिस गर्नेलगायतका कार्यमा स्थानीय तहको भूमिका निर्धारण गरिएको देखिन्छ । यसरी निर्दिष्ट जिम्मेवारीको उपयुक्त ढङ्गबाट कार्यान्वयन भएमा वास्तविक भूमिहीन सुकुमबासीहरूको सही पहिचान हुने र ती वर्गले राज्यका तर्फबाट पाउने सुविधा पाउने विषयले मूर्त रूप लिनेछ । तर यदि स्थानीय तहको निर्दिष्ट भूमिकाको गलत मनसायका साथ दुरुपयोग भएमा वा अवधारणाबमोजिम उचित कार्यान्वयन हुन नसकेमा यो समस्या समुलरूपमा अन्त्य हुन सक्नेमा विश्वस्त हुन सकिँदैन ।

भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको उचित व्यवस्थापनका लागि प्रत्येक स्थानीय तहमा उचित संयन्त्र हुनु आवश्यक देखिन्छ । हाल राष्ट्रिय भूमि आयोगद्वारा अभियानका रूपमा सञ्चालित कार्यक्रमबाट समस्याको समाधान भए पनि भविष्यमा भूउपयोग व्यवस्थापन र भूमि प्रशासनको काम उपयुक्त संयन्त्रबाटै गर्न सकिने भएकाले यस्तो संयन्त्रको प्रबर्धन गरिनु उचित हुन्छ । भविष्यमा पनि विभिन्न प्राकृतिक वा मानव सिर्जित समस्याहरूका कारण नागरिकहरू भूमिहीन हुने, जनसङ्ख्या वृद्धि, एकल परिवारको सङ्ख्यामा हुने वृद्धि, बसाइँ सराइलगायत कारणबाट आवास व्यवस्थापन र व्यवस्थित शहरीकरणका लागि जग्गाको उपलब्धता र व्यवस्था सुनिश्चित गर्नुपर्ने नै हुन्छ ।

यी सबै विषयलाई ध्यानमा राखी भूउपयोग व्यवस्थापन, सरकारी सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण र उपयोग तथा भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबास व्यवस्थापनको कार्य सँगसँगै देहायका विषयसँग सम्बन्धित कार्ययोजनासमेत अगाडि बढाउन उपयुक्त हुन्छ :

- भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको लगत सङ्कलन
- स्थानको पहिचान र नक्साङ्कन

- वन क्षेत्रको नक्साङ्कन, सीमाङ्कन
- अन्य सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको पहिचान र नक्साङ्कन
- भूउपयोग योजना
- विपद् जोखिम र सोबाट प्रभावित हुनेहरूको लगत, तथ्याङ्क
- बस्ती स्थानान्तरण, बस्ती विकास, पुनर्स्थापना र पुनर्बासमा सहयोग, समन्वय र सहजीकरण
- जग्गा एकीकरण र विकास

राज्यको तर्फबाट सुविधा पाउने भूमिहीन, सुकुमबासी र अधिकांश अव्यवस्थित बसोबासीहरू गरिब र रोजगारबिहीन हुने गरेका पाइन्छ। यस्ता परिवारको दिगो जीवन यापन सरकारका तर्फबाट प्राप्त जमिनबाट मात्रै सम्भव नहुन सक्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्न फेरि पनि रोजगार र थप आय आर्जनका अवसर उपलब्ध भएमा मात्रै दिगो जीविकोपार्जन सम्भव हुन्छ। यसरी सरकारका तर्फबाट जग्गा उपलब्ध गराइएका भूमिहीन सुकुमबासीहरूको दिगो जीवन यापनका लागि स्थानीय तहले विभिन्न रोजगारमूलक, आयआर्जन र उत्पादनमुखी कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा जोड दिनुपर्ने हुन्छ। एकपटक राज्यको तर्फबाट सुविधा प्राप्त गरेका परिवारहरू पुनः भूमिहीन सुकुमबासीमा परिणत नहुनु भन्नेतर्फ सचेत रहन यस्ता वर्गका लागि सिपमूलक तालिम वा उद्यमशीलता विकाससम्बन्धी कार्यक्रममार्फत आत्मनिर्भर बनाउन सके मात्र राज्यको प्रयास सफल हुन्छ।

ग्रामीण स्तरमा उपयोगबिहीन अवस्थामा रहेको निजी जग्गा वा उत्पादनयोग्य सरकारी जग्गालाई निश्चित सर्तमा उपयोग गर्न र उत्पादनमा ल्याउन भूमिहीन परिवारलाई उपलब्ध गराउन सकिन्छ। आफूसँग रहेको जग्गा सहकारीमार्फत सामूहिक खेती गर्न र उत्पादन लागत घटाइ मुनाफा बढाउने गरी कृषि कार्यमा स्थानीय तहबाट आवश्यक सहयोग र सहजीकरण गर्न सकिन्छ। विशेषगरी बाढी/पहिरो रोकथाम, सिँचाइ सुविधा, कृषि यन्त्र, मलखाद, बिउबिजन जस्ता उत्पादनपूर्वका आवश्यकता र उत्पादनको उचित भण्डारण, बजारसम्मको पहुँच, उचित मूल्य प्राप्त, बिचौलियाको प्रभाव न्युनीकरण जस्ता उत्पादनपश्चातका सहयोग स्थानीय तह र सहकारीमार्फत सुनिश्चित गर्न सकेमा यस्ता परिवारको दिगो जीविकोपार्जन सुनिश्चित गर्न सकिन्छ।

५.७ संस्थागत संरचना, जनशक्ति र क्षमता विकास

स्थानीय तहहरूको विद्यमान संस्थागत संरचना, जनशक्ति र क्षमताको अवस्था हेर्दा मौजुदा परिस्थितिमा अपेक्षा गरिएबमोजिम कार्य सम्पादन हुन सक्नेमा विज्ञहरू विश्वस्त हुन सकेका छैनन् । विशेषगरी भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयहरू प्राविधिक र साथै थप जटिल प्रकृतिका हुने, हालसम्म एकदमै केन्द्रीकृत संरचना र परम्परागत मूल्य/मान्यता र शैलीमा सञ्चालन हुँदै आएकाले तत्काल यसको स्थानीयकरण गर्दा व्यक्ति र समाजको सोचसँग समाञ्जस्यता कायम गर्न, नीति तथा कानुन निर्माता र कर्मचारी प्रशासनको बुझाइमा परिवर्तन ल्याउन समय लाग्ने देखिन्छ ।

तथापि हालको अवस्थामा सेवाग्राहीको चाहना र सङ्घीयताको मर्मअनुसार स्थानीय तहको स्रोत/साधनको समुचित योजना तर्जुमा र परिचालनमा पहिलो अधिकार स्थानीय तहकै हुनुपर्ने र सेवा प्रवाह पनि नागरिकको सबै भन्दा निकटको सरकारमार्फत हुनुपर्ने विषयमा सबैको सकारात्मक बुझाइ भएकाले यसको कार्यान्वयनमा अघि बढ्न ठूलो बाधा अवरोध नहुने कुरामा भने विश्वस्त हुन सकिन्छ । तसर्थ भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणको तयारी गर्दै गर्दा स्थानीय तहको संस्थागत संरचना, जनशक्ति र क्षमताबाटै सुरु गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

स्थानीय तहको सङ्गठनमा भूमि व्यवस्थापन हेर्ने छुट्टै विशिष्टीकृत जनशक्तिसहितको एकाइ वा शाखा हुनु जरुरी देखिन्छ । यस्तो किसिमको संयन्त्रमा आवश्यक प्राविधिक जनशक्ति विशेषगरी भूसूचना प्रविधि, नाप नक्साङ्कन, भूमि प्रशासन र व्यवस्थापनलगायत सम्बद्ध विषयको अध्ययन गरेका जनशक्ति छनोट तथा भर्ना गरी आवश्यक तालिम प्रशिक्षण दिइ काममा लगाउनु उपयुक्त हुन्छ । एकैपटक सबै व्यवस्था गर्न आर्थिकरूपमा सम्भव नभए क्रमशः र निरन्तररूपमा यस कार्यलाई अगाडि बढाउने गरी पुनर्संरचना कार्ययोजना लागु गर्न सकिन्छ । तत्कालै नयाँ जनशक्ति भर्ना गर्न नसकिने भएमा साविकदेखि नै काममा संलग्न जनशक्तिहरूको क्षमता विकासका लागि विभिन्न विषयगत तालिम सञ्चालन गर्ने वा कर्मचारीलाई ती तालिममा सहभागी बनाउन शैक्षिक संस्था, तालिम प्रदायक संस्था, प्रशिक्षण केन्द्रलगायत सम्बन्धित निकायहरूसँग सहकार्य गर्न सकिन्छ ।

५.८ स्थानीय नीति, कानून र योजनाहरू

नेपालको संविधानले स्थानीय तहले गर्ने भनी पहिचान गरेका कार्यहरू सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने नीतिगत, कानुनी र संरचनागत व्यवस्था स्थानीय तहमा तयार हुन ढिलाइ गर्नु हुँदैन। यसबाट स्थानीय तह आफैँ पनि तयार नभएको सन्देश जाने गरेको छ। स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने कतिपय विषयहरू विषयगत कानूनहरूले पनि गरिसकेका छन्। उदाहरणका लागि भूउपयोग ऐन २०७६, ले स्थानीय तहले गर्नुपर्ने भूउपयोगसम्बन्धी विषयहरू प्रष्ट ढङ्गले व्याख्या गरेको छ। स्थानीय तहमा भूउपयोग परिषद् गठन गर्ने, भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण गर्ने, भूउपयोग योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नेलगायत विषयहरू कार्यान्वयन गर्न स्थानीय तहलाई कानुनी बन्देज वा कठिनाइ छैन।

सङ्घीय सरकारले भूउपयोगसम्बन्धी आधारभूत नक्सा र सोको विद्युतीय अभिलेख तयार गरी स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने स्थिति छ। स्थानीय तहले आफ्नो आवश्यकता र औचित्यअनुसार सो नक्सा परिमार्जन र अद्यावधिक गरी स्थानीय अनुकूल भूउपयोग क्षेत्र छुट्याउन भूउपयोग ऐनले स्थानीय तहलाई अधिकार प्रदान गरेको छ। यस्ता विषय कार्यान्वयन गर्न स्थानीय नीति, कार्यक्रम तय गर्न जरुरी छ। सङ्घीय कानूनसँग अनुकूल हुने गरी स्थानीय कानून निर्माण गर्न र सोहीबमोजिम कार्यान्वयन अघि बढाउन सकिन्छ।

भूउपयोग जस्तै स्थानीय तहमा आधारभूत भूमि प्रशासन कार्यको सुरुवात तत्काल गर्न सकिन्छ। यसका लागि सङ्घीय सरकारले सुरु गरेको भूसेवा केन्द्रसम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय तहमा लागु गर्न सकेमा स्थानीय सेवाग्राहीहरूले बिचौलिया र मध्यस्तकर्ताहरूको सास्ती खेप्न नपर्ने हुन्छ। स्थानीय तहमा भूसेवा केन्द्र सञ्चालनसम्बन्धी नीति, कानून र योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएमा क्रमशः आगामी दिनमा भूमि प्रशासनका सम्पूर्ण कार्य स्थानीय तहबाटै सञ्चालन गर्न सकिने पूर्वाधार र जनशक्तिको समेत विकास हुँदै जानेछ। यस्तै अन्य विभिन्न विषयगत नीति, कानून तर्जुमा गर्न र सोको कार्यान्वयन कार्ययोजना बनाइ अघि बढ्न सकिएमा भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणमा केही अपेक्षित परिणाम तत्काल प्राप्त गर्न सकिने देखिन्छ।

५.९ विपद् जोखिम न्यूनीकरण

स्थानीय स्तरमा देखिने कतिपय विपद् जोखिम स्थानीय स्तरको प्रयासबाटै भूमिको समुचित प्रयोगमार्फत पनि न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ। यसका लागि पनि भूउपयोग क्षेत्र निर्धारण गर्दा जोखिमयुक्त क्षेत्र पहिचान गर्ने र त्यस्ता क्षेत्रमा जोखिमजन्य गतिविधि सञ्चालन गर्न नमिल्ने

गरी स्थानीय नीति, कानून र योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ। बाढी, पहिरो, नदी वा खोलाको कटान, भूक्षयलगायतको जोखिम भएको क्षेत्रमा स्थानीय प्रयासबाट हुन सक्ने तटबन्ध निर्माण गर्ने, स्थानीय रैथाने ज्ञानको आधारमा बाँस वा अन्य भाडीजन्य वनस्पतिहरू लगाउने, वृक्षारोपण गर्ने, स्थानीय जातका रुख विरुवा रोप्ने, वन वा संरक्षित क्षेत्रका रूपमा विकसित गर्ने, खुला स्थानहरूको संरक्षण गर्ने जस्ता कार्य गर्न सकिन्छ। त्यस्तै किसिमले जोखिमयुक्त क्षेत्रहरूमा घर, आवास, व्यावसायिक क्षेत्र निर्माण नगर्ने, खनजोत गर्ने मेसिन नचलाउने र भौतिकरूपमा जमिन हलचल हुने अन्य मानवीय गतिविधि नियन्त्रण गर्ने, सडकलगायत विकास निर्माणका अन्य गतिविधि सञ्चालन नगर्नेलगायत व्यवस्था गरेमा केही हदसम्म भए पनि विपद् जोखिम न्युनीकरण गर्न सकिन्छ।

उद्योगधन्दा, कलकारखाना जस्ता पूर्वाधार वा संरचनाबाट हुने प्रदूषण र सोको कारण हुन सक्ने जोखिम नियन्त्रण, आगलागी र वन्यजन्तुका कारण हुन सक्ने जोखिम नियन्त्रणसमेत स्थानीय तहमा जमिनको समुचित उपयोगमार्फत गर्न सकिन्छ। आगलागीको जोखिम न्युनीकरण पनि स्थानीय तहको प्रयासबाटै सम्भव हुन सक्छ। सुकेको घाँस, पराल, दाउरा वा इन्धन प्रयोजनका लागि भण्डारण गरिने वस्तुहरू घर भन्दा केही पर राख्ने, पेट्रोल पम्प जस्ता संरचना बसोबास क्षेत्र भन्दा टाढा निर्माण गर्ने, पानीको स्रोत वा पोखरी, तलाउहरूको संरक्षण गर्ने जस्ता कार्यले आगलागी हुन रोक्ने वा भैहाले पनि ठूलो क्षति नहुने अवस्था सिर्जना गर्न सकिन्छ।

त्यस्तै हात्ती वा बँदेल जस्ता वन्यजन्तुका कारण हुन सक्ने जोखिम न्युनीकरण गर्न त्यस्तो जोखिम भएका क्षेत्र पहिचान गर्ने, वन सिमानामा तारबार लगाउने, वन र बस्ती छुट्याउने सिमानामा त्यस्ता जनावरहरूको प्रिय आहार हुने घाँसपात, वनस्पति, रुख वा विरुवा रोप्ने जस्ता गतिविधिले पनि बस्तीभित्र वन्यजन्तुको प्रवेशलाई न्युनीकरण गर्न मद्दत गर्छ। यस्ता कार्य सञ्चालन गर्न स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्रको जोखिम संवेदनशीलता पहिचान गर्ने र स्थानीय ज्ञान र प्रविधिका आधारमा सहभागितामूलक ढङ्गबाट जोखिम संवेदनशील भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन गरी कम खर्चमा नै विपद् जोखिम न्युनीकरण गर्न सक्ने देखिन्छ।

५.१० प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन

स्थानीय प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको सहभागिता हुनु अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताअनुसार पनि महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। स्थानीय स्रोतहरूमा मूलतः जल, जङ्गल र जमिनको समुचित व्यवस्थापनमा स्थानीय सहभागिता सुनिश्चित हुन सकेमा सोको

प्रभावकारी उपयोग र व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ । विगत केही वर्षयता सामुदायिक वनको अवधारणा र सोको कार्यान्वयनमा स्थानीय समुदायको सहभागिता र त्यसबाट स्थानीय समुदायको जीविकोपार्जन विशेषगरी वन पैदावारमाथिको निर्भरताको अवस्थामा देखिएको सकारात्मक परिणाम उत्साहजनक देखिन्छ ।

यस्तै अवधारणाअनुसार स्थानीय सरकारी, सार्वजनिक र सामुदायिक जग्गाको संरक्षण, उपयोग र व्यवस्थापन हुन सकेमा त्यसले स्थानीय समुदायको सामाजिक, आर्थिक अवस्थामा ठूलो सकारात्मक प्रभाव पार्ने देखिन्छ । हाल स्थानीयस्तरमा जमिन उपयोगबिहीन र बाँझो रहेको देखिन्छ । ठूला ठूला नदी उकास क्षेत्र बाँझै छ । यस्ता सरकारी, सार्वजनिक र सामुदायिक जग्गालाई उपयुक्तता, क्षमता र आवश्यकताका आधारमा उपयोग गर्न स्थानीय तहको सक्रियता र अग्रसरतामा भूमिलगायत प्राकृतिक स्रोत उपयोग र व्यवस्थापन कार्ययोजना तयार गरी कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ ।

समाजमा हालसम्म पनि विभिन्न यस्ता समुदाय छन् जसको जीविकोपार्जन स्थानीय प्राकृतिक स्रोतमा नै आश्रित हुने गर्छ । ती समुदायसँग भएको सिप, ज्ञान र परापूर्व कालदेखिको अभ्यासले पनि तिनीहरू जीविकोपार्जनका अन्य क्षेत्रमा सहज महसुस गर्न सक्दैनन् । माझी, बोटे जस्ता समुदाय नदीमा आश्रित हुने गर्छन् । मुक्त कर्मैया, मुक्त हलिया, किसान समुदायमा कृषिसम्बन्धी ज्ञान र सिप छ । ती समुदाय जमिनमा आश्रित छन् । तसर्थ स्थानीय स्तरमा जुन समुदायको जीविकोपार्जन जुन प्राकृतिक स्रोतमा आश्रित छ, ती समुदायको त्यस्ता स्रोतमा पहुँचको पहिलो अधिकार सुनिश्चित हुने गरी प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनको स्थानीय नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ ।

५.११ भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण

स्थानीय स्तरमा सरकारवाला नागरिकहरूलाई भूमिसम्बन्धी नीतिगत, कानुनी र व्यावहारिक सेवा प्रवाहसम्बन्धी प्रक्रियागत जानकारी तथा ज्ञानको कमीका कारण विभिन्न समस्या वा अप्ठ्यारा देखिने गर्छन् । भूमिमा अधिकार र पहुँचको संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था भए पनि व्यवहारमा कसरी प्राप्त हुन्छ भन्ने जानकारी आमनागरिकलाई भएको पाइँदैन जसले गर्दा कतिपय नागरिक विशेषगरी महिलाहरू भूमि अधिकारबाट वञ्चित हुनुपरेको समेत पाइन्छ । भूमिमाथिको स्वामित्व र अधिकार सम्बन्धमा प्रष्टता नहुँदा एकातर्फ नागरिकहरू आफ्नो मौलिक हकबाट वञ्चित हुनुपरेको छ भने अर्कोतर्फ स्थानीयस्तरमा नै समाधान हुन सक्ने विवादहरू पनि अदालतमा पुग्ने र अनावश्यक रूपमा समय र स्रोत नोक्सान हुने अवस्था देखिएको छ ।

यसका लागि स्थानीय स्तरमा विभिन्न तहमा भूमिसम्बन्धी शिक्षा र आधारभूत ज्ञानको प्रचार प्रसार गर्नु जरूरी देखिन्छ। स्थानीय तहद्वारा भूमिसम्बन्धी सचेतना अभिवृद्धि, कार्यशाला गोष्ठी, जनजागरण अभियान, प्रौढ तथा महिला शिक्षा, युवाहरूलाई तालिमलगायत कार्य सञ्चालन गर्न सकिन्छ। साथै विद्यालय तहको पाठ्यक्रममा पनि भूमिसम्बन्धी विभिन्न किसिमका सामान्य व्यावहारिक ज्ञानहरू समावेश गर्दा उपयुक्त हुने देखिन्छ।

५.१२ भूमि विवाद समाधान

भूमिसम्बन्धी ज्ञान र सामान्य जानकारीसमेतको अभावमा विभिन्न विवाद सिर्जना हुने, गुनासाहरू बढ्ने, सेवा प्राप्तमा कठिनाइ हुने विषय माथि नै चर्चा गरियो। भूमिको विवाद भूमि वा स्थानीयमा नै हुने विवाद वा संशयको चुरो स्थानीय जानकार रहने भएकाले स्थानीय स्तरमा देखिने भूमिसम्बन्धी यस्ता विभिन्न विवादको समाधान स्थानीय तहमा नै खोज्न सकिन्छ। यसको प्रारम्भिक अभ्यास स्थानीय तहको न्यायिक समितिमार्फत भैसकेको पनि देखिन्छ। तथापि स्थानीय तहमा भूमिसम्बन्धी ज्ञान, अनुभव र अभ्यासको सीमितताका कारण भूमिसम्बन्धी विवाद समाधानको कार्य प्रभावकारी हुन सकेको छैन।

स्थानीय तहमा विवाद समाधानका लागि न्यायिक समितिको व्यवस्था गरिएको छ। यस्तो न्यायिक समितिको प्रमुखका रूपमा पालिकाको उपप्रमुख वा उपाध्यक्ष रहने व्यवस्था छ। न्यायिक समितिका पदाधिकारी तथा कर्मचारीलाई आवश्यकताअनुसार भूमिसम्बन्धी सामान्य तालिम, प्रशिक्षण दिन सकिन्छ। यसले गर्दा न्यायिक समितिमार्फत भूमिसम्बन्धी सामान्य विवादहरूको निरूपणको कार्य सरल, सहज र प्रभावकारी ढङ्गबाट सम्पादन गर्न सकिन्छ।

स्थानीय तहमा भूमिसम्बन्धी विवादहरूमा मध्यस्थता गर्न वा सहजीकरण गर्न स्वयंसेवक वा वैतनिक मध्यस्थकर्ताको व्यवस्था गर्न सके स्थानीय स्तरमा नै ठूलो सङ्ख्यामा विवाद नआउने र आए पनि सजिलै समाधान हुन सक्ने अवस्था हुनेछ।

भूमि अधिकारबाट वञ्चित हुने सबैभन्दा जोखिमयुक्त समूह महिला नै हो। पारिवारिक महिला हिंसाका विभिन्न कारणमध्ये भूमि विवाद पनि एक महत्त्वपूर्ण कारण हो। साथै भूमि अधिकारसम्बन्धी सचेतना भएका महिला वा भूमिमा स्वामित्व वा अधिकार भएका महिलाहरू कमै मात्रामा पारिवारिक हिंसाको सिकार भएका पाइन्छ। तसर्थ सकेसम्म स्थानीय तहका प्रत्येक वडामा र सम्भव नभए स्थानीय तहमा महिला भूमि स्वयंसेविकाको

व्यवस्था गरी महिलाको भूमि अधिकारसम्बन्धी सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सके स्थानीय तहमा भूमिसम्बन्धी विवाद कम हुने र भैहाले पनि समाधान सहज हुने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

५.१३ घर/जग्गा मूल्याङ्कन र जग्गा प्राप्तिका लागि सहजीकरण

हाल देशमा देखिएका भूमिसम्बन्धी विभिन्न समस्यामध्ये एक घर जग्गा मूल्याङ्कन र विकास आयोजनाका लागि जग्गा प्राप्त पनि एक हो । यस कार्यमा पनि स्थानीय तहको सहयोग र समन्वय महत्त्वपूर्ण हुने देखिन्छ । विभिन्न विकास निर्माण आयोजना सञ्चालन गर्न कतिपय अवस्थामा नागरिकको जग्गा प्राप्त गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधान र प्रचलित जग्गा प्राप्ति ऐनअनुसार यसरी जग्गा प्राप्त गर्दा उचित मुआब्जा वा क्षतिपूर्ति दिनुपर्ने हुन्छ । तर व्यवहारतः यस्तो किसिमको मुआब्जा वा क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउँदा जग्गा धनी र आयोजनाबीच हुने विवादका कारण विकास निर्माण आयोजना समयमा र तोकिएको लागत अनुमानअनुसार सम्पन्न नहुने र राज्यले अर्बौंको नोक्सान बेहोर्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ । यस्तो समस्याको मुख्य कारण घर जग्गाको उचित मूल्याङ्कनको प्रविधि वा प्रणाली नहुनु पनि हो ।

हालको घर/जग्गा मूल्याङ्कनको प्रणाली अध्ययन गर्ने हो भने रजिस्ट्रेसन प्रयोजनका लागि गरिने न्यूनतम मूल्याङ्कन, घर/जग्गा धितो राख्ने प्रयोजनका लागि गरिने मूल्याङ्कन, बैङ्क वित्तीय संस्थाहरूको मूल्याङ्कन, अड्डा अदालतहरूले जेथा जमानी राख्ने प्रयोजनको मूल्याङ्कन, क्षतिपूर्ति र मुआब्जा प्रयोजनका लागि गरिने मूल्याङ्कन र वास्तविक कारोबारका लागि मूल्याङ्कन जस्ता फरक फरक मूल्याङ्कन प्रचलनमा रहेका पाइन्छ । यस्तो अवस्थामा घर/जग्गाको एकीकृत, वस्तुगत र वास्तविकतामा आधारित मूल्याङ्कन प्रणाली कायम गर्न सके जग्गा प्राप्तिमा सहजता, कारोबारमा पारदर्शिता र कर सङ्कलनमा प्रभावकारिता कायम गर्न सकिन्छ । यस कार्यका लागि स्थानीय तहको सहयोग, समन्वय र सहकार्य आवश्यक देखिन्छ ।

स्थानीय भूशासन कार्यान्वयनको विधि र प्रक्रिया

यस खण्डमा स्थानीय स्तरमा भूशासनलाई संस्थागत र दिगो बनाउन अपनाउनुपर्ने विधि र प्रक्रियाबारे सङ्क्षेपपूर्णमा चर्चा गरिएको छ :

१. आवश्यकता पहिचान र प्राथमिकीकरण

नेपालको संविधानले निर्दिष्ट गरेको अधिकारको बाँडफाँटलाई ध्यानमा राखी स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रअनुसार भूशासन कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहबाट के/कस्ता काम हुन सक्छन् भन्ने विषयमा माथि नै चर्चा गरिसकिएको छ । स्वाभाविकरूपमा उल्लिखित सबै काम एकैपटक सञ्चालन गर्न स्रोत/साधन र क्षमताले नभ्याउने हुन सक्छ । तसर्थ प्रत्येक स्थानीय तहले आफूले गर्नुपर्ने र गर्न सक्ने र तत्काल सुरु गर्नुपर्ने कामहरू प्राथमिकीकरण गर्नुपर्छ । यसका लागि सरोकारवाला र विज्ञहरूसँग आवश्यक छलफल र परामर्श गरी स्थानीय समस्याको पहिचान र विश्लेषण गर्ने र स्थानीय तहको आवश्यकता पहिचान गर्नुपर्छ ।

२. नीतिगत र कानुनी व्यवस्था

स्थानीय तहले पहिचान गरेका र प्राथमिकीकरण गरेका विषय कार्यान्वयनका लागि आवश्यक स्थानीय स्तरको नीतिगत र कानुनी व्यवस्थाबारे राम्रोसँग अध्ययन/विश्लेषण गर्नुपर्छ । कतिपय विषय संविधानमा स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्ने भनी उल्लेख भएका

तर कार्यान्वयनका लागि कानुनी व्यवस्था भइनसकेका हुन सकछन् भने कतिपय विषय विद्यमान विषयगत सङ्घीय कानुनअनुसार नै स्थानीय तहबाट गर्न सकिने व्यवस्था भएका पनि हुन सकछन् । केही विषय आर्थिक ऐन, सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनलगायत कानुनमार्फत स्थानीय तहले गर्नुपर्ने भनी परिभाषित भएका हुन सकछन् भने अन्य कतिपय विषयहरूको कार्यान्वयनको जिम्मेवारी विभिन्न किसिमले स्थानीय तहमा आएको पनि हुन सकछ ।

स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने भनी स्पष्टरूपमा परिभाषित विषयहरू कार्यान्वयनका लागि यदि स्थानीय नीति र कानुन अभाव रहेछ भने त्यस्तो अवस्थामा नीतिगत र कानुनी व्यवस्था तयार गरी कार्यान्वयनमा अघि बढनुपर्छ । स्थानीय तहबाट गरिने वा गर्न सकिने कार्यक्रममा प्रादेशिक वा सङ्घीय तहबाट नीतिगत वा कानुनी कमी कमजोरी अड्चन देखिएमा सोको निराकरणका लागि बुँदागत अभिलेख बनाइ सम्बन्धित प्रादेशिक वा सङ्घीय निकायमा प्रस्तुत गर्नुपर्छ ।

३. संस्थागत व्यवस्था, जनशक्ति र पूर्वाधार

भूशासन कार्यान्वयनका लागि प्रत्येक स्थानीय तहले आवश्यक संस्थागत संरचना, जनशक्ति र पूर्वाधारको व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ । हालको अवस्था अध्ययन गर्दा केही अपवादबाहेक स्थानीय तहहरूले यस विषयलाई गम्भीरतापूर्वक लिएको पाइँदैन । स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्ने, अव्यवस्थित बसोबास व्यवस्थापन, भूमि एकाई स्थापना र सञ्चालन, भूअभिलेख निर्माण, व्यवस्थापन, संरक्षण, सरकारी सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण, उपयोग र व्यवस्थापन, कृषियोग्य जग्गाको संरक्षण र उपयोग, चक्लाबन्दी, विभिन्न विकास निर्माण योजना तर्जुमा र सञ्चालन, विपद् व्यवस्थापनलगायत भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी अन्य विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ । यी कार्यक्रम प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्षरूपमा भूशासनसँग सम्बन्धित छन् ।

भूमिसम्बन्धी तथ्याङ्क निर्माण, सर्वेक्षण, नाप जाँच, नक्साङ्कन, भूमि व्यवस्थापन जस्ता विषय सामान्य प्रशासनिक वा व्यवस्थापकीय विषय मात्र नभई प्राविधिक र विशिष्टीकृत ज्ञान, सिप र अनुभवका आधारमा सञ्चालन गर्न सकिने विषय हुन् । यसका लागि प्रत्येक स्थानीय तहमा छुट्टै विषयगत एकाइ गठन हुन र सो एकाइमार्फत भूमिसम्बन्धी उल्लिखित विषयहरू कार्यान्वयनमा लैजान आवश्यक देखिन्छ । स्थानीय तहले सञ्चालन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षणमार्फत छुट्टै विशिष्टीकृत दक्ष प्राविधिक जनशक्तिसहितको भूमि व्यवस्थापन एकाइ गठन जरुरी देखिन्छ ।

भूमि व्यवस्थापन एकाइका लागि आवश्यक जनशक्ति व्यवस्था गर्दा भूमि सर्वेक्षण, नाप जाँच, भूसूचना प्रविधि, भूमि प्रशासन जस्ता विषयगत क्षेत्रमा उपयुक्त शैक्षिक योग्यता भएका जनशक्तिलाई विशेष प्राथमिकताका साथ भर्ना गर्नुपर्ने देखिन्छ। हाल देशभित्र जियोमिटक्स इन्जिनियरिङ विषयमा डिप्लोमा, स्नातक र स्नातकोत्तर तहको अध्ययन गरेका जनशक्ति उपलब्ध छन्। त्यस्तै भूमि प्रशासन र व्यवस्थापन विषयमा स्नातकोत्तर तहको अध्ययन पनि देशभित्रै हुने गरेको छ। तसर्थ प्रत्येक स्थानीय तहले कम्तीमा स्नातक तह वा सो सरहको विशेषज्ञतासहितको कर्मचारीको नेतृत्वमा स्थानीय तहको जनसङ्ख्या, क्षेत्रफल र कामको चापका आधारमा १ देखि ५ जनासम्मको उल्लिखित विषय ज्ञाता कर्मचारीको व्यवस्था गरेर अधि बढ्न जरुरी देखिन्छ।

सामान्य प्रशासनिक ज्ञान, सिपयुक्त जनशक्तिबाट मात्रै परम्परागतरूपमा भूमि व्यवस्थापन र भूशासनसम्बन्धी गतिविधि सञ्चालन गर्दा हालको आवश्यकता र जनचाहना पूरा हुन नसक्ने भएकाले विषयगत ज्ञान, सिप र विशेषज्ञतायुक्त जनशक्ति व्यवस्था गर्नुपर्छ। माथि उल्लिखित एक विशेषज्ञ तथा थप ज्ञाता कर्मचारीसमेत यथेष्ट नहुने भएकाले निजहरूबाट थप स्थानीय जनशक्तिलाई तालिम गराइ निजहरूको सुपरीवेक्षणमा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्छ।

स्थानीय तहमा भूशासन कार्यान्वयनका लागि आवश्यक प्रविधि र पूर्वाधार पनि अत्यावश्यक देखिन्छ। हाल अधिकांश स्थानीय तहमा इन्टरनेट र कम्प्युटर प्रविधिको पहुँच पुगिसकेको छ। र, सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने प्रचलन बढिरहेको पाइन्छ। यस अवसरलाई थप उपयोग गर्दै भूशासन कार्यान्वयनमा समेत सूचना प्रविधिको उपयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। हाल भूमि सर्वेक्षण, नाप जाँच, नक्साङ्कन, तथ्याङ्क विश्लेषण, प्रशोधन र उपयोगको योजना तर्जुमा गर्दा कम्प्युटर प्रविधिमा आधारित भौगोलिक सूचना प्रणाली (जियोग्राफिक इन्फर्मेसन सिस्टम, जिआईएस) को प्रयोग हुने गर्छ। यस्ता किसिमका सूचना र तथ्याङ्क निर्माण गर्न भूउपग्रह चित्र (सेटलाइट इमेज) तथा दूर संवेदन प्रविधि (रिमोट सेन्सिङ टेकनिक्स) को प्रयोग हुने गर्छ। यसका लागि उच्च क्षमताको कम्प्युटरलगायत विभिन्न विद्युतीय उपकरण र सफ्टवेयरसहितको प्रयोगशाला कक्ष आवश्यक हुन्छ। जिआईएस रिमोट सेन्सिङ तथा सूचना तथ्याङ्क सङ्कलन, प्रशोधन र विश्लेषण कार्यमा सकभर उपलब्ध ओपन सोर्स टुलहरू प्रयोग गर्नुपर्छ। सङ्गठन र जनशक्तिका साथसाथै आवश्यक प्रविधि र पूर्वाधारसहित स्थानीय तहको क्षमता विकास गर्न सकेमा छोटो समयभित्रै प्रभावकारी ढङ्गबाट भूशासनको स्थानीयकरण सम्भव हुने देखिन्छ।

४. कार्यान्वयन कार्ययोजना तयारी

स्थानीय तहले कार्यान्वयनमा ल्याउने भनी पहिचान गरेका विषयहरूमध्ये कुन कार्य कसले कहिलेसम्म कसरी कार्यान्वयन गर्ने हो सोको विस्तृत कार्ययोजना तर्जुमा गर्नुपर्छ । कार्ययोजना तयार गर्दा जनशक्ति, प्रविधि, समय र स्रोतको उपलब्धता र सम्भावित परिणाम, चुनौती र वैकल्पिक योजनासमेत तयार गरेमा कार्यान्वयन सहज हुने गर्छ । स्थानीय तहले पहिलो पटक भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयको यस्तो योजना तर्जुमा गर्दा उपलब्ध भएसम्म अनुभवी विज्ञ, सरोकारवाला समूहसमेतको सहभागिता र समन्वयमा तयार गरेमा योजनाको सफल कार्यान्वयनको सुनिश्चितता बढ्ने र अपेक्षित परिणाम प्राप्त गर्न सहज हुन्छ । यस्तो कार्ययोजना तयार गर्दा प्रादेशिक तथा सङ्घीयलगायत अन्य निकायबाट लक्षित क्रियाकलापको पहिचान हुनुपर्छ ।

५. विधि र प्रक्रिया

भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणका लागि स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुनुपर्ने विषय क्षेत्रहरूबारे खण्ड ५ मा विस्तारपूर्वक चर्चा गरिएको छ । यस खण्डमा ती विषयलाई कार्यान्वयन गर्न अपनाउन सकिने विधि र प्रक्रियाहरूबारे सङ्क्षेपतरूपमा चर्चा गरिएको छ :

५.१ स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी

स्थानीय तहको विस्तृत भूमि अभिलेख तयार गर्न प्रथम र द्वितीय स्रोतको तथ्याङ्क र विवरणहरू प्रयोग गर्न सकिन्छ । नापी विभागले तयार गरेका भूउपयोग नक्सा, स्थलरूप नक्सा, विभागसँग रहेका भूउपग्रह चित्र, निःशुल्क प्राप्त हुने गुगल इमेजलगायत इमेजको सहयोगबाट स्थानीय तहको अभिलेख तयार गर्न सकिन्छ ।

यस्तै नापी कार्यालयसँग भएको कित्ता नापी नक्सा र अन्य सूचनाका आधारमा सरकारी, सार्वजनिक, सामुदायिक र गुठी जग्गाको अभिलेख तयार गर्न सकिन्छ । उल्लिखित डाटा, नक्सा, तथ्याङ्कहरूका आधारमा स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको आवश्यकताअनुसारको विस्तृत भूमि अभिलेख तयार गर्न सक्छ । यसका लागि स्थानीय तहसँग जनशक्ति वा प्रविधिको अभाव रहेमा सङ्घीय सरकारको सहयोग लिन वा विज्ञ परामर्शदाताको सहयोग लिइ अभिलेख तयार गर्न सकिन्छ । यसरी तयार गरिएको

अभिलेखलाई आवश्यकताअनुसार अद्यावधिक गर्न र स्थानीय भौगोलिक सूचना पूर्वाधारका रूपमा विकसित गरी सबै सरोकारवालाले उपयोग गर्न सक्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ ।

५.२ भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन

सङ्घीय सरकारको नापी विभागले तयार गरेको भूउपयोग नक्सा र सोसम्बन्धी विद्युतीय अभिलेख र डाटाबेस प्रत्येक विभिन्न स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भैसकेको छ । यदि कुनै स्थानीय तहमा सो नक्सा वा डाटाबेस प्राप्त भएको छैन भने नापी विभागबाट निःशुल्क प्राप्त गर्न सकिन्छ । साथै भूउपग्रह चित्र, स्थलरूप नक्सा, प्रशासनिक सिमाना नक्सा र भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्न आवश्यक पर्ने सम्पूर्ण विवरण सङ्घ र प्रदेश सरकारहरूबाट निःशुल्क प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

यी स्रोत र सामग्री (नक्सा, सूचना, डाटा, तथ्याङ्क) समेतका आधारमा स्थानीय आवश्यकतालाई विश्लेषण गरी सरोकारवालाहरूको सहभागितामा भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्न सकिन्छ । यसका लागि सबै भन्दा पहिले स्थानीय तहको आवश्यकता पहिचान गरी आगामी निश्चित अवधिका लागि भूमिको उपयोग कुन कार्यमा कसरी गर्दा सबै भन्दा राम्रो प्रतिफल प्राप्त हुन्छ भन्ने विषयमा ध्यान दिनुपर्छ । यसका लागि स्थानीय सरोकारवाला, अनुभवी विज्ञहरूबीच छलफल र अन्तरक्रिया गरी आवश्यकताअनुसार सहभागितामूलक ढङ्गबाट भूमिको उपयुक्तता, क्षमता, भौगोलिक बनावटलगायत आधारमा भूउपयोग योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ ।

स्थानीय तहमा आवश्यक जनशक्ति र सङ्गठनको विकास भैनसकेको अवस्थामा भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनमा सहयोगका लागि विज्ञ परामर्शदातालगायत सङ्घीय सरकारको भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय वा नापी विभागको सहयोग लिइ वा परामर्शदातामार्फत भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न सेवा लिन सकिन्छ । भूउपयोग ऐनमा व्यवस्था भएअनुसारको स्थानीय भूउपयोग परिषद् र स्थानीय भूउपयोग कार्यान्वयन समितिको गठन र सोको सक्रियता भने एकदमै महत्त्वपूर्ण हुने देखिन्छ ।

५.३ सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग

नेपालको गुठी व्यवस्थाको अत्यन्त लामो इतिहास छ। स्थानीयको सरोकार जोडिएको विषय हुँदा सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण, उपयोग र व्यवस्थापन स्थानीय तहमार्फत हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ। उपयोगविहीन र बाँझो अवस्थामा रहेको सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको प्रकृति, अवस्था, भविष्यको उपयोगिता र आवश्यकतालाई समेत ध्यानमा राखी उपयोगको योजना बनाउन सकिन्छ। कृषियोग्य जग्गा खेतीपातीका लागि स्थानीय समूह, सहकारी वा सीमान्तकृत र गरिब परिवारलाई निश्चित सर्तमा आवश्यकताअनुसार फिर्ता लिन सक्ने गरी उपलब्ध गराउन सकिन्छ।

सार्वजनिक जग्गा सार्वजनिक हितको काममा लगाउन सकिने, पार्क, मनोरञ्जनस्थल वा खुला क्षेत्रका रूपमा विकसित गर्न सकिन्छ। यसका लागि बुँदा ५.१ मा उल्लेख भएअनुसारको सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको विस्तृत अभिलेख, नक्साङ्कन, सीमाङ्कन गरिनुपर्ने र सोको उपयोग गर्ने/गराउने कार्यविधि, निर्देशिका तयार गरिनुपर्छ। सङ्घीय सरकारको भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयले पनि यसका लागि सरकारी, सार्वजनिक जग्गाको उपयोगसम्बन्धी कानून, कार्यविधि वा कार्यनीतिहरूमा आवश्यक परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ।

५.४ बाँझो जग्गाको उपयोग

स्थानीय तहमा बाँझो र उपयोगविहीन रहेको जग्गालाई उपयोगमा ल्याउन प्रत्येक स्थानीय तहमा त्यस्तो जग्गाको विवरण तयार पारी उपयोगमा ल्याउन सकिन्छ। व्यक्तिको नम्बरी जग्गाको हकमा व्यक्ति स्वयंले स्वेच्छाले आफ्नो जग्गा स्थानीय तहमा रहेको सहजीकरण एकाइमा जम्मा गराउने र स्थानीय तहले निश्चित सर्त तोकी उपयोगकर्तालाई उपभोगका लागि उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ।

यसका लागि सङ्घीय मन्त्रालयबाट तोकिएको व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न थप निश्चित प्रक्रिया र कार्यविधि तय गर्न सकिन्छ। यसरी व्यक्तिको जग्गा अन्य कसैलाई उपयोगका लागि स्थानीय तहमार्फत हस्तान्तरण गर्दा उपयोगकर्ताले तोकिएको सर्तअनुसार नै उपयोगको अधिकार मात्र प्राप्त गर्ने र जग्गा धनीको स्वामित्वमा कुनै असर नपर्ने कुराको सुनिश्चितता स्थानीय तहले प्रदान गर्नुपर्छ। र, सोहीबमोजिम सर्त वा करारनामा तयार गरी जग्गा उपयोगमा ल्याउनुपर्ने हुन्छ।

सरकारी जग्गाको हकमा कुनै किसिमको जोखिम नरहेको, विपद् जोखिम न्युनीकरण वा अन्य कुनै सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिक उपयोगका लागि निर्धारित नभएको खेतीयोग्य सरकारी सार्वजनिक, नदी उकास, पर्ती, बाँझो, चरन क्षेत्रलगायतको जग्गा सो जग्गाको क्षमता र उपयुक्तताअनुसार कृषि कार्यमा उपयोग गर्न सकिने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। यसका लागि सङ्घीय सरकारले सरकारी जग्गाको उपयोगसम्बन्धी कार्यनीतिमा आवश्यक संशोधन गरी स्थानीय तहमार्फत स्थानीय सरोकारवाला लक्षित समूहलाई निश्चित सर्तका आधारमा उपयोगका लागि उपलब्ध गराउन सकिने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ।

स्थानीय तहले मुक्त कम्प्या, मुक्त हलिया, भूमिहीन किसान, गरिब तथा सीमान्तकृत वर्गका परिवारहरूको उपभोक्ता समूह वा सहकारी स्थापना गरी सामूहिक खेती गर्ने गरी त्यस्तो जग्गा उत्पादनमा लगाउनुपर्छ। यसरी सामूहिक खेती गर्दा स्थानीय तहले वा सङ्घ वा प्रदेशले समेत आवश्यक बिउबिजन, सिँचाई, मलखाद, वातावरणमैत्री कृषि यन्त्र उपकरण, प्राविधिक सल्लाह, सुभाष, उत्पादनको भण्डारण र बजारसम्मको पहुँच सुनिश्चित हुने किसिमले सहयोग, प्रोत्साहन उपलब्ध गराउनुपर्छ।

५.५ प्रारम्भिक भूमि प्रशासन

भूमि प्रशासनसम्बन्धी आधारभूत र प्रारम्भिक कार्यहरू स्थानीय तहबाटै गर्न सकिने र केही न्यायिक वा अर्धन्यायिक किसिमका र विशेष प्रकारका सेवाबाहेक अन्यका लागि सेवाग्राही नापी वा मालपोत कार्यालयमा जानै नपर्ने गरी व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ। उदाहरणका लागि नापी कार्यालयबाट प्रदान गरिने कित्ता नापीको नक्सा प्रिन्ट, फिल्डबुक वा प्लट रजिस्टर उतार, फिल्ड रेखाङ्कन, टायल चेक, कित्ताकाट जस्ता सेवा र मालपोत कार्यालयबाट प्रवाह हुने स्नेस्ता उतार, दृष्टि बन्धकी, जग्गा रोक्का राख्ने, लिखत राजीनामालगायत काम स्थानीय तहबाटै सम्पन्न गर्न सकिन्छ।

यसका लागि हाल मालपोत कार्यालयहरूमा प्रचलनमा ल्याइएको भूमि अभिलेखन सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (LRIMS), सार्वजनिक पहुँच मोडेल (PAM) जस्ता प्रणालीलाई केही परिमार्जन र स्तरोन्नति गरी जग्गा धनी मालपोत कार्यालयमा नगडकनै आफैँले घरबाटै वा मध्यस्थकर्ताको सहयोगबाट वा सोभै स्थानीय तहको कार्यालयमा गई सफ्टवेयरको माध्यमबाट आफ्नो काम सम्पन्न गर्न सक्ने हुन्छ। जस्तो- लिखत, निवेदन, आवश्यक कागजात, प्रमाण, फोटो, हस्ताक्षर, आँटाछाप लगायत स्थानीय तहमा पेस गर्न सकिने, स्थानीय तहले आवश्यक जाँचबुझ गरी प्रक्रिया पुगे/नपुगेको हेरी, नपुगेको भए पुन्याइ

अनलाइनबाट मालपोत कार्यालयमा पठाउने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ ।

त्यसपछि मालपोत कार्यालयले त्यस्ता कागजात हेरी छानबिन गरी ठीक पाइएमा काम अघि बढाउने, अनलाइन राजश्व भुक्तानी गर्न सकिने र राजश्व भुक्तानी भएपछि कार्य सम्पन्न गरी अनलाइनबाटै स्थानीय तहमा पठाउन सकिन्छ । त्यसपछि स्थानीय तहले जग्गा धनी पूर्जा वा अन्य सेवा सेवाग्राहीलाई उपलब्ध गराउने गरी सेवा प्रवाह सरलीकरण गर्न र सेवाग्राहीले कार्यालय धाउन नपर्ने गरी व्यवस्था मिलाउन सकिने देखिन्छ ।

त्यस्तै नापी कार्यालयबाट उपलब्ध हुने सेवा पनि स्थानीय तहबाटै वा व्यक्ति आफैँले अनलाइनमार्फत प्राप्त गर्न सकिने गरी हाल विकसित भैरहेको भूमि अभिलेख सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (LRIMS), सार्वजनिक पहुँच मोडेल (PAM) र मेरो कित्ता नामक प्रणाली सञ्चालन गर्न सकिन्छ । नापी प्राविधिक फिल्डमा नै जानुपर्ने अवस्थामा जग्गा धनीले स्थानीय तहमा नै शुल्क बुझाउन सकिने वा अनलाइनमार्फत भुक्तानी गरी सोको जानकारी नापी कार्यालयमा प्राप्त भएपछि स्थानीय तहकै प्राविधिकमार्फत फिल्ड कार्य सम्पन्न गर्न सकिन्छ । त्यसपछि प्रतिवेदन अनलाइनमार्फत जिल्लामा पठाउने र सोको आधारमा नापी कार्यालयले कार्य सम्पन्न गरी स्थानीय तहमार्फत सेवाग्राहीले सेवा प्राप्त गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ ।

यसका लागि स्थानीय तहहरूलाई LRIMS, PAM र NeLIS प्रणालीहरूमा पहुँच दिने, प्रयोगकर्ताका रूपमा आवश्यक काम गर्न सकिने सीमित अधिकारहरू दिने गरी स्थानीय तहको क्षमता र जनशक्ति विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ । नापी कार्यालय र मालपोत कार्यालयबाट सञ्चालनमा रहेका यी प्रणालीलाई एकीकृत गरी सेवाप्रवाह गर्न सकिन्छ । यसरी कार्य सञ्चालन गर्न सकेमा यस प्रणालीलाई अझै छरितो र प्रभावकारी ढङ्गबाट सञ्चालन गर्न सकिने हुन्छ । जसबाट जग्गा प्रशासनसम्बन्धी प्रारम्भिक र आधारभूत सेवा स्थानीय तहबाटै प्रावाह गरी भूमि व्यवस्थाको स्थानीयकरणमा थप सहयोग गर्न सकिन्छ ।

५.६ भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन र जीविकोपार्जनमा सहजीकरण

हाल सरकारले राष्ट्रिय भूमि आयोग गठन गरी भूमिहीन दलित र भूमिहीन सुकुमबासीलाई जग्गा उपलब्ध गराउने र अव्यवस्थित बसोबास व्यवस्थापन गर्ने कार्यको सुरुवात गरेको छ । यस कार्यमा स्थानीय तहले लगत सङ्कलन गर्ने, नाप नक्साङ्कन गर्ने, भूमिहीनको पहिचान गर्ने, प्रमाणीकरण गर्ने, अभिलेखन गर्ने र भूमिहीन दलित र भूमिहीन

सुकुमबासीको सूची तयार गर्ने कार्यमा आयोगसँग समन्वय, सहयोग र सहजीकरण गरिरहेको छ। भूमिहीनलाई भूमि उपलब्ध गराउने र अव्यवस्थित बसोबास व्यवस्थित गर्ने कार्य एकपटकका लागि मात्र गर्ने र यो समस्या सधैंका लागि समाधान गर्ने सोच सरकारको छ। त्यसैले यसपटक भैरहेको कार्यको विस्तृत र व्यवस्थित अभिलेख तयार गरी सुरक्षित राख्न जि.आइ.एस. प्रविधिमा आधारित डिजिटल डाटाबेस प्रणाली अवलम्बन गर्न उपयुक्त हुन्छ।

राज्यका तर्फबाट प्राप्त हुने जमिन मात्रै यस्ता व्यक्ति वा परिवारहरूको जीविकोपार्जनका लागि पर्याप्त नहुन सक्छ। तसर्थ यी परिवारको जीविकोपार्जनसम्बन्धी समस्याको दिगो समाधानबारे सोच्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि स्थानीय तहले यस्ता विपन्न परिवारको समूह वा सहकारी गठन गर्ने, उपयोगबिहीन जग्गा उपलब्ध गराइ सामूहिक खेतीपातीमा सहभागी गराउने, विभिन्न सिपमूलक तालिमहरू उपलब्ध गराउने, बिउ पुँजी र बिनाधितो सहुलियतपूर्ण ऋण उपलब्ध गराउने जस्ता प्रोत्साहनमार्फत उत्पादनमा जोड्ने रणनीति अपनाउन सकिन्छ।

५.७ भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण

अधिकांश नेपालीको जीवन यापन भूमिसँग जोडिने, भूमिलाई सम्पत्तिका रूपमा लिइने, पारिवारिक प्रतिष्ठा, मान/सम्मानसँग जोडिने, सामाजिक न्याय, उत्पादन र विकासमा भूमिकै महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने र अधिकांश विवादहरू पनि भूमिसँगै सम्बन्धित हुने भएकाले भूमिसम्बन्धी आधारभूत शिक्षा र ज्ञान सबैलाई हुनु जरूरी देखिन्छ। यसका लागि स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विद्यालयहरूमा आधारभूत तहदेखि नै बालबालिकाहरूलाई भूमिसम्बन्धी प्रारम्भिक शिक्षा दिनुपर्ने देखिन्छ। औपचारिक पाठ्यक्रममा सामाजिक शिक्षाअन्तर्गत भूमिसम्बन्धी सामान्य र व्यावहारिक जानकारी वा कानुनी विषयहरू समावेश गर्न सकिन्छ। तह वा कक्षाअनुसार विषयको गहनतालाई सैद्धान्तिक र व्यावहारिक ढङ्गबाट विद्यार्थी माफ्र पस्कन सके प्रत्येक नागरिकले सानैदेखि भूमि र यससम्बन्धी शिक्षा हासिल गर्ने र समाजमा हुने विवादहरू कम गर्न, आफ्नो अधिकारको सदुपयोग गर्न, भूमिको समुचित उपयोगमा योगदान पुऱ्याउन सहज हुने देखिन्छ।

यस्तै किसिमले समाजमा वयस्कहरू वा प्रौढहरूका लागि पनि भूमिसम्बन्धी सचेतीकरण कार्यक्रम, अनौपचारिक शिक्षाका माध्यमबाट वा विभिन्न किसिमका छलफल, अन्तरक्रिया वा तालिमहरूको माध्यमबाट दिन सकिन्छ। स्थानीय तहको भूमि व्यवस्थापन एकाइमार्फत टोलहरूमा समूह गठन गरी साप्ताहिकरूपमा प्रत्येक टोलका सार्वजनिक स्थलमा छलफल,

तालिम, विमर्श जस्ता सचेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकिन्छ। स्थानीय तहले युवाहरूको स्वयंसेवी समूह गठन गरी ती युवालाई तालिम वा प्रशिक्षण दिने र ती युवालाई नै परिचालन गरी समुदायलाई सचेत वा प्रशिक्षित गराउन सकिन्छ।

५.८ भूमि विवाद समाधान

स्थानीय तहमा हुने भूमिसम्बन्धी विवाद समाधानका लागि पालिका उपप्रमुख वा उपाध्यक्ष नेतृत्वको समितिलाई थप सक्रिय र सक्षम तुल्याउन सकिन्छ। हालको अवस्था हेर्दा स्थानीय तहका उपप्रमुखको उक्त समितिलाई जिम्मेवारी दिइएको भए पनि सो समितिको विषयगत क्षमता विकासमा ध्यान दिइएको पाइँदैन। तसर्थ यस समितिलाई भूमिसम्बन्धी सैद्धान्तिक, व्यावहारिक र कानुनी विषयको आधारभूत तालिम दिइनुपर्छ। स्थानीय तहको भूमि व्यवस्थापन हेर्ने इकाइका कर्मचारीलाई पनि बढी विवाद आउन सक्ने मुख्य मुख्य विषय पहिचान गरी सोसम्बन्धी प्रशिक्षण दिलाउनुपर्छ।

स्थानीय तहमा पारिवारिक काममा अधिकांश महिला सहभागी हुने, खेतीपातीलगायत घरायसी काममा महिलाले नै जिम्मेवारी लिएको देखिने हुँदा यस्ता विवाद पनि अधिकांश महिलाले नै भेल्नुपर्ने हुन्छ। तर महिलाहरू आफ्नो अधिकारका लागि आवाज उठाउन हिचकिचाउने भएको हुनाले स्थानीय तहले यस्ता महिलाको सहयोग र सहजीकरणका लागि स्वयंसेविका, सहजकर्ता, मध्यस्थकर्ता वा मेलमिलापकर्ताको व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ। स्थानीय तहमा समाधान हुन नसक्ने यस्ता विवादको निरुपण अदालतमा हुने हुँदा स्थानीय तहले गरिब सीमान्तकृत तथा कमजोर वर्गका महिलाको सहयोगका लागि महिला कानुन व्यवसायी वा कानुनी सहजकर्तामार्फत निःशुल्क सेवा उपलब्ध हुने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुन्छ।

६. अनुगमन/मूल्याङ्कन

स्थानीय तहले सञ्चालन गरेका कार्यहरूको नियमितरूपमा अनुगमन मूल्याङ्कन हुनु जरुरी देखिन्छ। निर्धारित लक्ष्यअनुसार प्रगति हासिल भए/नभएको वा उद्देश्यअनुरूप कार्यक्रम सञ्चालन हुन सके/नसकेको नियमितरूपमा समीक्षा गर्नुपर्छ। कार्यक्रमको उद्देश्यअनुरूप परिणाम दिन सक्ने वा नसक्ने विश्लेषणका आधारमा रणनीति वा कार्यविधि परिवर्तन गर्ने वा वैकल्पिक योजनाअनुसार कार्यक्रम अघि बढाउन मद्दत पुग्ने भएकाले नियमित अनुगमन र मूल्याङ्कनको महत्त्व अभै प्रगाढ हुन्छ।

७. समन्वय, सहकार्य र साभेदारी

नेपालमा स्थानीय शासन सञ्चालनको अनुभव धेरै पुरानो नभएकाले कतिपय काम अभै पनि परिपक्व ढङ्गबाट सञ्चालन हुन सकेका छैनन् । त्यसमा पनि स्थानीय तहमा भूशासनको अभ्यास नेपालमा विगतमा पनि नभएको र हाल पनि सुरु नभएको बाल अवस्थामा रहेको हुँदा एकै पटक स्थानीय तह आफैँले सम्पूर्ण कार्य तत्काल कार्यान्वयनमा लैजान कठिन हुन सक्छ । यसका लागि स्थानीय तहले सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकारलगायत अन्य सरोकारवाला, विज्ञहरूसँग समन्वय, सहकार्य र साभेदारी गर्न सक्छ । कतिपय कार्य यसअघि सङ्घीय सरकारमार्फत भैरहेको रहेछ भने त्यस्तो कार्य कार्यान्वयनका लागि सङ्घ सरकारको सम्बन्धित निकायसँग सिकाइ र अनुभव आदान-प्रदान गर्ने, स्थलगत अवलोकन भ्रमण गर्ने जस्ता कामहरू गर्न सकिन्छ ।

स्थानीय तहहरूले प्रदेश सरकार र अन्य स्थानीय तहहरूसँग पनि सहकार्य र समन्वय गर्न सकिने हुन्छ । एउटा स्थानीय तहले नगरेको काम अर्को स्थानीय तहले गरेको हुन सक्छ । यस्तो अवस्थामा स्थानीय तहहरूले एकअर्काबाट उत्कृष्ट अभ्यासहरूको अनुशरण गरी ज्ञान, सिप र अनुभव प्राप्त गर्न सक्छन् । कुनै विषय कार्यान्वयनका क्रममा देखापरेका समस्या समाधान गर्न शैक्षिक, प्राज्ञिक, पेसागत शोध अनुसन्धान सङ्घ/संस्था वा विश्वविद्यालयहरूसँग साभेदारी गर्न सकिन्छ ।

हाल विकसित भैरहेको सूचना प्रविधिका कारण प्राप्त अवसरहरूको सदुपयोग गर्दै विभिन्न राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय पेसागत सङ्घ/संस्था, विश्वविद्यालयलगायतसँग समेत सहकार्य र साभेदारी गरी भूशासनसम्बन्धी गतिविधि अघि बढाउन सकिने देखिन्छ । यस्ता पेसागत मञ्च, शोध/अनुसन्धान, सङ्घ/संस्था, विश्वविद्यालयहरूबाट प्रकाशित सामग्री, अन्य देश वा संस्थाका अनुभव, स्रोत सामग्री, निःशुल्क प्राप्त हुन सक्ने सफ्टवेयर आदिको प्रयोगबाट स्थानीय तहले राम्रो लाभ लिन सक्ने सम्भावना देखिन्छ ।

उपसंहार

१. नेपालको सन्दर्भमा भूशासन र सोको स्थानीयकरण पर्याप्त नीतिगत बहसको विषय हुन नसकेको परिप्रेक्ष्यमा यो अध्ययन त्यस दिशातर्फको प्रारम्भिक प्रयास हो । यस पुस्तकले भूशासनको स्थानीयकरणका विविध पक्षहरूको पुनरावलोकनसहित वर्तमानका चुनौती र अवसरहरू उजागर गरेको छ ।

असल भूशासनका लागि स्थानीय प्रचलनमा रहेका, प्रथाजनित भूसम्बन्धलगायत भूमि अधिकारका मुद्दाको सम्बोधन महत्त्वपूर्ण रहने गरेको यथार्थलाई यस अध्ययनले आत्मसात गरेको छ । राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्झौता, अवधारणा र अभ्यासका आधारमा भूशासनलाई विकासको बृहत्तर सन्दर्भ सहस्राब्दी विकास लक्ष्य प्राप्त, जलवायु परिवर्तन अनुकूलन भूउपयोग र वातावरणीय न्याय, सहभागिता र सामाजिक न्याय, खाद्य सम्प्रभुता र जीविकोपार्जनको सुरक्षा आदिका परिप्रेक्ष्यमा पुनरावलोकन र समीक्षा गरिनुपर्ने आवश्यकतालाई बहसमा ल्याएको छ । तथापि नेपालको सन्दर्भमा भूशासनको स्थानीयकरण, यससम्बन्धी विद्यमान नीति र अभ्यासको पुनरावलोकन र समीक्षा यसका केन्द्रीय विषयवस्तु रहेका छन् ।

२. तीव्ररूपमा भैरहेको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक परिवर्तनका सन्दर्भमा स्थानीय भूशासन नेपाली भूमि व्यवस्थाका लागि आशा र अवसर दुवै हुन सक्छ । असल भूशासन र यसको स्थानीयकरण यसर्थ पनि राजनीतिक उपलब्धि र संवैधानिक प्रावधानानुरूप परिवर्तनलाई साकार पार्ने उपाय हुन् ।

३. अध्ययनको निचोड छ- भूशासनको स्थानीयकरण विद्यमान भूमि समस्या समाधानका लागि अनिवार्य अवस्था हो । भूशासनको स्थानीयकरणको विषयमा गरिएका विमर्श, पुनरावलोकन, समीक्षामा आधारित रहेर निष्कर्षहरू प्रस्तुत गरिएका छन् । यसर्थ यी निष्कर्ष मूलतः नेपालमा भूशासनको अवधारणा र उद्बिकास, विद्यमान संवैधानिक र

नीतिगत व्यवस्था, भूशासनको स्थानीयकरणका सवालमा सन्दर्भित अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र प्रावधानहरू, स्थानीय तहमा भएका केही सामुदायिक अभ्यास तथा स्थानीयकरणको अवसर र चुनौतीहरूका विश्लेषणमा आधारित छन् ।

४. भूमि अधिकार नेपालीको प्रत्यक्ष चासो र सरोकारको विषय हो । भूमिसँगको सम्बन्धका आधारमा नागरिकले राज्यसँगको आफ्नो सम्बन्ध परिभाषित गरिरहेको हुन्छ । नेपालको संविधानले भूमिको विषयलाई महत्त्वका साथ उठान गर्नु यसको एक उदाहरण हो । मूलतः वैज्ञानिक भूमि सुधार, खाद्य सुरक्षा तथा सम्प्रभुताको सुनिश्चितताका लागि भूमिको समुचित व्यवस्थापन र नियमन, भूउपयोग नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन, भूमि स्रोतको समुचित उपयोग, संरक्षण तथा व्यवस्थापन, कानुनीरूपमा मान्य भूसम्बन्धको सुरक्षा, भूमिहीन दलित, मुक्त कर्मैया, कमलरी, हरुवा/चरुवा, हलिया, भूमिहीन सुकुमबासीहरूलाई भूमि तथा आवासमा पहुँचको सुनिश्चितता आदिका लागि भूमि प्रशासन तथा व्यवस्थापनमा सुशासनको सुनिश्चितता सवैधानिक चासो पनि हो । संविधानले नै यी विषयको समुचित सम्बोधनका लागि तीनै तहको सरकारमा जिम्मेवारी बाँडफाँट गरिदिएको छ ।

५. यद्यपि संविधानले निर्दिष्ट गरेका उल्लिखित उपलब्धि हासिल गर्नका लागि असल भूशासन र भूशासनको स्थानीयकरण अनिवार्य प्रक्रिया हो भन्ने विषय हालसम्म स्थापित हुन सकेको छैन । स्थानीय सरकारलाई भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी केही जिम्मेवारी हस्तान्तरण भैसकेको अवस्था छ । तर त्यति मात्र भूशासनको स्थानीयकरणका लागि पर्याप्त हुँदैन । संविधानको मर्म र जनअपेक्षा सम्बोधन गर्न भूमिसम्बन्धी विषयहरूलाई अधिकार र कार्यान्वयनको हिसाबले, ज्ञान र प्रविधिका हिसाबले स्थानीयकरण गर्नु आवश्यक छ । भूशासनको स्थानीयकरणलाई निर्णय गर्ने प्रक्रिया र निर्णय कार्यान्वयनमा लैजाने प्रक्रियाको स्थानीयकरण भन्ने अर्थमा बुझ्न सकिन्छ । जुन समावेशी, सहभागितामूलक, कानुनको शासनमा आधारित, चुस्त र प्रभावकारी, जिम्मेवारपूर्ण, जवाफदेही, पारदर्शी र सहमतिमा आधारित हुन्छ ।

६. भूशासन भन्नाले आधारभूतरूपमा भूमिमा पहुँच र यसको उपयोग सम्बन्धमा निर्णय गर्न अवलम्बन गरिने कानुनी, प्रक्रियागत एवं संरचनात्मक व्यवस्था तथा ती निर्णयलाई कार्यान्वयनमा लैजाने विधि विधान हो भने भूशासनले भूउपयोगको नियन्त्रण र व्यवस्थापन गर्नुका साथै भूमिबाट प्राप्त हुने शक्ति, सम्पत्ति, अवसर वा लाभको न्यायिक वितरणको आधार सिर्जना गर्नुपर्छ । प्रथाजनित र सामुदायिकलगायत सबै प्रकारका भूसम्बन्धको पहिचान र मान्यताका साथै जलवायु परिवर्तन, खाद्य तथा ऊर्जा सङ्कट, वातावरणीय क्षयीकरण र प्राकृतिक प्रकोप आदि जस्ता चुनौतीका विषयहरूको व्यवस्थापनमा समेत भूशासनको भूमिका महत्त्वपूर्ण बन्नुपर्छ ।

भूशासन बहुसरोकारको विषय हो । त्यसैले भूशासनलाई परम्परागत जग्गा प्रशासन प्रणालीको दायरामा सीमित नराखी समग्रतमा सम्बोधन गरिनुपर्छ । यद्यपि नेपाली सन्दर्भमा भूशासनको विस्तृत र समावेशी परिभाषा स्थापित गर्न अबै बाँकी छ । यस अध्ययनमा समीक्षा गरिएका भूशासनको अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरू र नेपालको भूशासनको परम्पराको सम्मिलनबाट नेपाली सन्दर्भमा एउटा अखण्डित परिभाषा निर्माण गर्नु वाञ्छनीय देखिन्छ ।

७. नेपाली सन्दर्भमा भूशासन प्रणाली, तिनको सबलता र प्रभावकारिता अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताअनुरूपकै सूचकहरूका आधारमा हेर्न सकिन्छ । असल भूमि प्रशासन प्रणाली हुनका लागि सम्बन्धित देशको भूमि प्रशासन प्रणालीमा विभिन्न १० वटा गुणको अपेक्षा गरिन्छ । जसअनुसार भूमि प्रशासन प्रणालीले (१) स्वामित्व र भूसम्बन्धको सुरक्षाको सुनिश्चितता गर्न सक्नुपर्छ । (२) घर/जग्गा कर निर्धारणमा सहायक हुनुपर्छ । (३) धितो प्रयोजनका लागि सुरक्षित हुनुपर्छ । (४) भूमि बजारको विकास एवं अनुगमन गर्न सक्षम हुनुपर्छ । (५) सरकारी सार्वजनिक जग्गा संरक्षण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (६) भूमिसम्बन्धी विवादहरू निरूपण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (७) भूमि सुधारका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा ल्याउन सहजीकरण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (८) शहरी योजना तथा पूर्वाधार विकासमा सुधार गर्न सहायक हुन सक्नुपर्छ । (९) वातावरणीय व्यवस्थापनका लागि सहजीकरण गर्न सक्ने हुनुपर्छ । (१०) भूमिसँग सम्बन्धित सबै प्रकारका तथ्याङ्क उत्पादन गर्न सक्नुपर्छ ।

उल्लिखित दश गुण भएको जग्गा प्रशासन प्रणाली विकास गर्न सकियो भने मात्रै भूशासनबाट अपेक्षित परिणाम लिन सकिने हुन्छ । उक्त आधारमा भूशासनको सुदृढीकरण नेपालको अबको प्रयत्न हुनुपर्छ । यद्यपि यो वर्तमान भूमि प्रशासनका लागि कष्टसाध्य प्रक्रिया हो ।

८. सुशासनका सिद्धान्तमा आधारित भूशासनले दिगो विकासका वैश्विक सिद्धान्त अवलम्बन गरिएको साथै स्थानीय परिस्थितिप्रति पनि जिम्मेवार हुनुपर्छ । भूशासनको स्थानीयकरण नागरिक समिपमा गई सेवा वितरण गर्नका लागि हुनुपर्छ । यस्तो स्थानीयकरणको प्रक्रियाले लोकतान्त्रिक विधिसम्मत र भेदभावरहित, प्रभावकारी र गुणास्तरीय भूशासनको र सक्षम कार्यान्वयन संयन्त्रको सुनिश्चितता गर्न सक्छ । भूशासनका नीति निर्माण र कार्यान्वयन सहभागितामूलक, पारदर्शी र भेदभाविबिना आमनागरिकको पहुँचमा हुनुपर्छ ।

९. यद्यपि जुन प्रकारले प्रणाली विकास गरिएको छ, कार्यान्वयनमा परम्परागत चुनौतीहरू छन् । त्यसले स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र परेका भूउपयोग योजना तर्जुमा जस्ता महत्त्वपूर्ण विषयसमेतले पनि भूसूचनाको अभाव, भूमि प्रशासन प्रणालीको कमजोर क्षमता

एवं प्रभावकारिता र कार्यान्वयन गर्दा अवलम्बन गरिने सिद्धान्तका अभाव भूशासनको स्थानीयकरणमा थप चुनौती बनेका छन् ।

१०. राज्यको सामान्य सिद्धान्तहरूले भोगचलन र स्वामित्वको सबै वैध अधिकारवालाहरू र उनीहरूका अधिकारलाई मान्यता र सम्मान गर्नुपर्ने, सुरक्षित गर्नुपर्ने, वैध भोगचलन र स्वामित्वको अधिकार उपभोगलाई प्रबर्द्धन र सहजीकरण गर्नुपर्ने जस्ता विषयको महत्त्वलाई स्थापित गर्छ । त्यसैगरी 'एकीकृत तथा दिगो अवधारणा', 'परामर्श तथा सहभागिता' सम्बद्ध व्यक्ति तथा समूहहरूको सक्रिय, स्वतन्त्र, प्रभावकारी, अर्थपूर्ण र सूचित सहभागिता सुनिश्चित गरिनुपर्ने, 'कानूनको शासन', समानरूपमा कार्यान्वयन र स्वतन्त्र अभ्यास र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनअन्तर्गतका मौजुदा दायित्व अनुकूल हुने गरी एवं आफू सम्बद्ध क्षेत्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रअन्तर्गतका स्वेच्छिक प्रतिबद्धतालाई समेत उचित सम्मान हुने गरी तर्जुमा गरिएको कानूनमा आधारित पद्धति अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयलाई पनि मध्यनजर गरिएको छ ।

'पारदर्शिता', स्पष्ट नीति, कानून र कार्यविधि 'उत्तरदायित्वबोध' 'कानुनी शासनको सिद्धान्तअनुरूप जिम्मेवार तथा भूशासन व्यवस्थामा निरन्तर सुधार, आदिसमेतका सिद्धान्तहरू प्रस्तावित गरिएका छन् । यी भूशासनका विश्वव्यापी मान्यतासँग पनि मेल खान्छन् । तसर्थ भूशासनको स्थानीयकरणका सन्दर्भमा भूशासनको विश्वव्यापी दृष्टिकोणलाई मध्यनजर गर्दै उपरोक्त गुणहरूसहितको भूमि प्रशासन प्रणालीको विकास र अवलम्बन गरी भूशासनमार्फत स्थानीय समुदायमा सुशासन अनुभूत गराउन सकिन्छ ।

१२. नेपालको सन्दर्भमा भूशासनको लामो इतिहास छ । उपलब्ध प्रमाणहरूका आधारमा लिच्छविकालदेखि नै ग्रामपाञ्चाली जस्ता स्थानीय संरचनामार्फत भूमि प्रशासनको काम हुने गरेको देखिन्छ । र, क्रमशः भूशासनको उद्विकास हुँदै आएको अनुमान गर्न सकिन्छ । भूमि कर राज्यको प्रमुख स्रोत हुने गरेका कारण भूमि प्रशासन मूलतः मालपोत अर्थात भूमि करमार्फत प्राप्त हुने राजश्व सुनिश्चित र वृद्धिमा केन्द्रित रहने गरेका तर भूमिको न्यायोचित वितरणलगायत विषयहरू तत्कालीन भूशासनका दायरामा नरहेको देखिन्छ ।

१०४ वर्षीय पारिवारिक राणा शासनको अन्त्यपछि भूमि सुधारका केही प्रयास भएको भए तापनि २०२१ मा लागु भएको भूमि सुधार कार्यक्रमको क्रमिक सुधार नै हालको भूशासनको स्वरूप हो । तर भूमि प्रशासनको अति केन्द्रीकृत संरचना र प्रक्रियाका कारण स्थानिक र बहुल भूसम्बन्धको पहिचान र मान्यता नहुँदा खासगरी भूसम्बन्ध र भूमिको न्यायोचित वितरणका कतिपय समस्या भनै जटिल बन्दै गए । आज विद्यमान भूमिसम्बन्धी समस्याहरू समाधानका लागि परम्परागत भूमि प्रशासनको निरन्तरता वा

यसमा गरिने केही सुधार मात्र पर्याप्त छैन । यस अध्ययनले भूशासनको स्थानीयकरण विद्यमान भूशासन समस्याको समाधानतर्फको उपाय हुन सक्ने तथ्यमा जोड दिएको छ ।

१३. नीतिगत वा अवधारणगत विषयहरू महत्त्वपूर्ण हुन् तर भूशासनलाई जनअपेक्षाअनुरूप प्रभावकारी तुल्याउनका लागि भूशासनको स्थानीयकरण अनिवार्य हुन जान्छ । स्थानीय समुदायको भूमि स्रोतमा पहुँच र तिनको उपयोगलाई समन्यायिक तुल्याउन सम्बन्धित समुदाय र स्थानीय सरकारको भूमिका र सहभागिता सुनिश्चित गरिनु अत्यावश्यक हुन्छ । जसका लागि स्थानीय सरकार र समुदायको क्षमता विकास पूर्वसर्त हुन् । राज्यको पहुँचबाट टाढा रहेका दुर्गम बस्तीहरूमा आज पनि स्थानीय स्रोतको परिचालन, स्थानीय स्रोतको उपयोगका क्रममा देखा पर्ने विवादहरू समाधानलगायतका विषयमा अनौपचारिक ढङ्गबाट स्थानीय समुदाय, नागरिक समाज, जनप्रतिनिधिहरूले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने गरेकासमेत पाइन्छ । प्रथाजनित भूसम्बन्ध र भूमि व्यवस्था सम्बोधन गरिनुपर्ने मुद्दा हुन् जसका लागि पनि भूशासनको स्थानीयकरण अनिवार्य देखिन्छ ।

१४. भूशासनको स्थानीयकरणबाट स्थानीय समुदायमा भूशासनको प्रक्रियामा अपनत्व बढ्न गई स्थानीय स्तरमा जल, जङ्गल र जमिनको समुचित उपयोग र लाभको न्यायिक वितरण सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । स्थानीय स्तरमा रहेका सरकारी, सार्वजनिक एवं गुठी जग्गाको संरक्षण प्रभावकारी हुन्छ । स्थानीय स्तरको आवश्यकताअनुसार सार्वजनिक उपयोगका क्षेत्रहरूको संरक्षण र विकास गर्न सहज हुन्छ । यस्तो स्थानीय करणको प्रक्रियामा जाँदा स्थानीय सरकार र सरोकारवाला निकायलाई आफ्नो क्षमता बढाउन दबाव सिर्जना हुन जान्छ । अन्ततोगत्वा सहभागितामूलक भूशासनबाट नै गरिबी न्युनीकरण एवं समृद्धिको समन्यायिक वितरण जस्ता दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्न सहज हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । तर भूशासनको स्थानीयकरणको आवश्यकता जुन तहमा जुन गहनताका साथ महसुस हुनुपर्ने हो, त्यो भएको देखिँदैन ।

१५. भूशासनसँग सम्बन्धित गतिविधिहरूलाई आवश्यकताअनुसार स्थानीय तहको सरकार वा समुदायमा हस्तान्तरण गर्नका लागि भूमि प्रशासनका आवश्यक संरचनाहरूको स्थानीयकरण, स्थानीय आवश्यकताअनुसारको भूमि तथा भूउपयोग नीति अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ । तर यस्तो नीतिगत बहुलताका लागि वर्तमान शासकीय प्रणाली अभै तयार भैसकेको देखिँदैन । यदि त्यस्तो नीतिगत व्यवस्था र संरचनाहरूको स्थानीयकरण हुने हो भने घर/जग्गा धनी दर्ता प्रमाण पूर्जा वितरण गर्ने, घर/जग्गा मूल्याङ्कन तथा कर असुली गर्ने जस्ता नियमित कार्यसँगै भूमिसम्बन्धी विवाद समाधान, सुकुमबासी व्यवस्थापन, प्रकोप नियन्त्रण र रोकथाम तथा पूर्व तयारी व्यवस्थापनसमेत सक्षमताका साथ गर्न सक्छन् ।

१६. मुलुकको वर्तमान शासकीय मनोविज्ञान र क्षमताका आधार हेर्दा भूशासनको स्थानीयकरण चुनौतीपूर्ण प्रक्रिया हो । नीतिगत अपर्याप्तता र मौजुदा नीतिगत व्यवस्थाहरूलाई कार्यान्वयन गर्ने इच्छाशक्तिको अभाव एकातिर छ भने भूमि प्रशासनको पुनर्संरचना र स्थानीयकरण आफैँमा चुनौतीपूर्ण कार्य हो । स्थानीय सरकार र समुदायकै पनि सक्षमता पर्याप्त नहुन सक्छ भने अर्कातिर अन्य वृत्तमा जस्तै समुदायका सबै महिला तथा पुरुषको अर्थपूर्ण प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न आवश्यक पर्ने संरचना र प्रक्रिया समावेशी हुनु जरुरी हुन्छ । जसले अन्ततोगत्वा भूशासनप्रति हाल कायम नकारात्मक धारणा परिवर्तन गरी भूशासनका गतिविधिप्रति स्थानीय समुदायको विश्वसनीयता अभिवृद्धि गर्न सक्नु अर्को चुनौती हुनेछ । जुन लामो अवधिको निरन्तरको प्रयासबाट मात्र सम्भव हुन सक्छ ।

१७. अनेक चुनौतीका बाबजुद पनि भूशासनको स्थानीयकरण अनिवार्य आवश्यकता भएका कारण वर्तमान संवैधानिक, नीतिगत, कानुनी आधारहरू र भएका अभ्यासहरूलाई आधार बनाएर अगाडि बढ्नुपर्ने हुन्छ । संविधानले व्यवस्था गरेको मौलिक हक र कर्तव्यअन्तर्गत समानताको हक (धारा १८), सम्पत्तिको हक (धारा २५), खाद्यसम्बन्धी हक (धारा ३६), आवासको हक (धारा ३७), महिलाको हक (धारा ३८), दलितको हक (धारा ४०), कृषि र भूमि सुधारसम्बन्धी नीतिअन्तर्गत भूमिमा रहेको दोहोरो स्वामित्व अन्त्य गर्दै किसानको हितलाई ध्यानमा राखी वैज्ञानिक भूमि सुधार गर्ने (धारा ५१.ड) प्राकृतिक साधन/स्रोतको संरक्षण, संवर्धन र उपयोगसम्बन्धी नीति धारा (५१.छ), नागरिकका आधारभूत आवश्यकतासम्बन्धी नीति (धारा ५१.ज), गुठीसम्बन्धी व्यवस्था (धारा २९०), आदि संवैधानिक प्रावधान हुन् जसले भूशासनको स्थानीयकरणको आवश्यकतालाई इङ्गित गर्छन् । यद्यपि ती संवैधानिक प्रावधानले भूशासनको स्थानीयकरणको आवश्यकताको अनिवार्यतालाई भने उल्लेख गर्दैनन् ।

१८. स्थानीय सरकारलाई अपर्याप्त नीति निर्माण अधिकार या सीमित नीतिगत निर्णय गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको वर्तमान अवस्थामा संविधानले उल्लेख गरेका कतिपय मौलिक हकको कार्यान्वयन नै अस्पष्ट हुन पुग्छ । जस्तै- अनुसूची ५ मा भूउपयोग नीतिसम्बन्धी विषयवस्तु सङ्घीय सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ भने अनुसूची ६ मा भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख र गुठी व्यवस्थापन प्रदेश सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ ।

त्यसैगरी अनुसूची ७ मा भूमिसम्बन्धी नीति र सोसम्बन्धी कानूनलगायत विषयहरू सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ । केवल अनुसूची ८ मा घर/जग्गा धनी पूर्जा वितरणसम्बन्धी विषयलाई स्थानीय तहको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र राखिएको छ ।

यहाँ सम्म कि अनुसूची ९ मा सुकुमबासी व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको छ । यसरी स्थानीय सरकारलाई सङ्कुचित अधिकार प्रदान गरेर न संविधानको भावनाअनुरूप सवैधानिक अधिकार प्राप्त हुन सकछ न त त्यसका लागि आवश्यक भूशासनको स्थानीयकरणको प्रक्रियालाई सहजीकरण गर्न सकछ ।

१९. राष्ट्रिय भूमि नीति (२०७५) ले भूमि व्यवस्थापनको स्थानीयकरणका लागि केही नीतिगत आधारहरू भने प्रदान गरेको छ । जस्तै- ३ तहका सरकारहरूको भूमि व्यवस्थापन र प्रशासनसम्बन्धी जिम्मेवारी र अधिकार क्षेत्र प्रष्ट पार्ने, सोसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गरिने र भूमिसम्बन्धी सेवाहरूको वर्गीकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रदान गरिने सेवाहरू छुट्टयाउने र सोहीबमोजिम कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउने उल्लेख छ ।

परम्परागतरूपमा समुदायले सामूहिकतवरले उपयोग गर्दै आएको भूमिको अभिलेख स्थानीय तहले अद्यावधिक गरी राख्नुपर्ने । स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्रको सरकारी र सार्वजनिक जग्गाको अभिलेख राखी संरक्षण र सम्बर्धन गर्ने र सोको अभिलेख नियमितरूपमा सार्वजनिक गर्नुपर्ने र सरकारी सार्वजनिक जग्गा संरक्षणका लागि स्थानीय तहले स्थानीय समुदायसँग सहयोग लिन सक्ने प्रावधानसमेत यस नीतिमा राखिएको छ । फेरि पनि सो नीतिमा भूशासनको स्थानीयकरणको न प्रक्रिया न त आवश्यकताबारे नै पर्याप्त स्पष्टता छ ।

२०. त्यस्तै भूउपयोग नीति २०७२ ले स्थानीय भूमिको वर्गीकरण, भूउपयोग नाप नक्साङ्कन, स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा र सोहीबमोजिम भूउपयोग कार्यान्वयनको विषयमा प्रष्ट नीतिगत व्यवस्था गरेको छ । यी नीतिगत व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहमा आवश्यक संस्थागत संरचना, समितिहरू गठन गर्ने अवधारणासमेत अगाडि सारेको छ ।

यसै नीतिमा भएका व्यवस्था कार्यान्वयनका लागि तर्जुमा भएको भूउपयोग ऐनले स्थानीय तहमा भूउपयोग परिषद् र भूउपयोग कार्यान्वयन समितिको व्यवस्था गरी भूउपयोगसम्बन्धी अधिकांश कार्य स्थानीय तहमा स्थानीय सरकारकै संलग्नता र नेतृत्वमा हुने व्यवस्थासमेत गरेको छ । अधिकार विकेन्द्रीकरणका दृष्टिबाट भूउपयोग नीति २०७२ प्रगतिशील जस्तो लाग्छ । तर विकेन्द्रीकरण स्थानीयकरणका लागि आवश्यक अवस्था त हो तर पर्याप्त अवस्था भने होइन ।

२१. यसरी पुनरावलोकन गर्दा पछिल्ला केही दशकको भूमिसम्बन्धी ऐन, नियमहरूमा स्थानीयकरणका अवसरहरू विद्यमान देखिन्छन् । तर २०७२ सालमा नेपालको संविधानको कार्यान्वयन भैसक्दा र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले स्थानीय तहबाट जग्गा प्रशासनको कार्य सञ्चालन गर्ने अवधारणा आइसक्दा समेत पनि भूशासनको स्थानीयकरणका सम्बन्धमा पर्याप्त गृहकार्य भने हुन नसकेको देखिन्छ ।

तसर्थ सर्वैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयनको चरणमा आइपुग्दासमेत केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको परम्परा कायम नै रहेका कारण तिनको कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन सकेका छैनन् । जस्तै- भूमिसम्बन्धी ऐन २०२१ को सातौँ र आठौँ संशोधनमार्फत भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीका समस्या समाधान गर्ने विषयले प्राथमिकता पाएको देखिन्छ । यो ऐनले भने भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीहरूको पहिचान, सत्यापन र प्रमाणीकरणका लागि स्थानीय तहको महत्वपूर्ण भूमिका सुनिश्चित गरेको छ ।

तर तिनको कार्यान्वयनका लागि चाहिने भूशासनको स्थानीयकरणका लागि आवश्यक नीतिगत तथा संरचनागतलगायत पूर्वाधार अभावमा प्रभावकारी ढङ्गबाट कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन् । जग्गा प्रशासनका अन्य कार्यहरूबारे जग्गा नाप जाँच ऐन, मालपोत ऐनलगायतमा साविकको व्यवस्था नै कायम रहेको, संविधानको मर्म र भावनाअनुसार संशोधन वा नयाँ ऐन निर्माण हुन नसकेका कारण ती सेवाहरूको स्थानीयकरणमा खासै प्रगति हुन नसकेको देखिन्छ ।

२२. नेपाल पक्ष रहेका अनेकन सन्धि/सम्झौता, अन्य अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरूले नेपालका सन्दर्भमा पनि असल भूशासन र तिनको स्थानीयकरणको आवश्यकता उजागर गर्न र उक्त प्रक्रियामा सहयोगी बन्न सक्छन् । सहस्राब्दी विकास लक्ष्य, तिनलाई हासिल गर्न सहयोगी हुने दस्तावेज र खाकाहरू (न्यू अर्वान एजेण्डा, भिजिजिटी, एफएफपिएलए, एलजिएएफ, एफईएलए आदि । अवधारणा र खाकाहरू अन्तर्राष्ट्रिय एवं स्थानीय अभ्यासबाट सिक्न सकिने भए पनि कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था, जस्तै- साङ्गठनिक व्यवस्था, जनशक्ति, प्राविधिक क्षमता, भौतिक पूर्वाधार, नीति र कार्यान्वयनबीच अन्तरको सङ्कुचन आदि प्रत्यक्ष भूशासन र तिनको स्थानीयकरणका लागि पूर्वाधार र पूर्वसर्त हुन् । जुन भूशासनको मूल चुनौतीमध्ये एक हो ।

२३. उपरोक्त विश्लेषण र निष्कर्षहरूका आधारमा के भन्न सकिन्छ भने भूशासनका स्थानीय अभ्यास र अनुभवका आधारमा भूशासनका स्थानीयकरणका लागि उपयुक्त अवस्था र वातावरण सिर्जना गरिनु अपरिहार्य छ । हालसम्म भएका केही स्थानीय

अभ्यासका सिकाइ र उपलब्धिका आधारमा पनि भूशासनको स्थानीयकरण भूमिहीन दलित, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको पहिचान, सत्यापन र अभिलेखन साथै स्थानीय भूउपयोग योजना, जग्गाको समुचित उपयोग, सामुदायिक भूमि सुधारको अभ्यास, जग्गाको एकीकरण, चक्लाबन्दी खेती, संयुक्त लालपूर्जा प्रबर्धन, प्रथाजनित अभ्यास, सामूहिक स्वामित्वमा जमिन आदिको कार्यान्वयन र उपलब्धिका लागि आवश्यक पर्छ । यी विषयहरू राज्यपक्षीय भूमि सुधार र भूमि अधिकार दुवैका साझा एजेन्डा हुन् ।

२४. यसरी समीक्षा गर्दा भूशासनको स्थानीयकरणका लागि केही अवसर (जस्तै- संवैधानिक एवं नीतिगत कानुनी व्यवस्था, राजनीतिक एजेन्डा, परम्परागत, प्रथाजनित एवं अनौपचारिक अभ्यास, जनअपेक्षाअनुरूपको शासकीय स्वरूपको पुनर्संरचना, परिपक्व बन्दै गएको भूमि अधिकार अभियान/आन्दोलन र सामाजिक अभियान, सूचना प्रविधिको विकास र पहुँच, बृहत्तर सरोकारवालाहरूको बढ्दो रुचि संलग्नता आदि) उपलब्ध छन् ।

अर्कातर्फ बलशाली रहेको केन्द्रीकृत सोच र अभ्यास प्रणाली, स्थानीय सरकारको अपर्याप्त क्षमता, भ्रष्टाचार र भूमि प्रशासनप्रति स्थानीय जनशङ्का, भूशासनको अवधारणामा न्यूनतम साभ्ना बुझाइ निर्माण हुन नसक्नु, अन्तरस्थानीय तह वा प्रादेशिक एवम् सङ्घीय सरकारसँगको सहसम्बद्धताको अभाव आदि चुनौती पनि उत्तिकै स्पष्ट छन् ।

२५. मुख्यतया भूमिको सवाल स्वयंमा पनि राजनीतिक संवेदनशील मुद्दा भएका कारण विविध शक्ति केन्द्र, वर्गीय राजनीतिक स्वार्थ र दबदबा भूशासन र खासगरी भूशासनको स्थानीयकरणमा चुनौती बन्न सक्छ । भूमि प्रशासन संयन्त्रको स्थानीयकरण हुन नसकेको वर्तमान अवस्था भूशासनको स्थानीयकरणका लागि पर्याप्त पूर्वाधार नै तयार भएको छैन भन्न सकिने अवस्था छ ।

२६. भूमि सुधार र भूमि अधिकारका अहं मुद्दाहरू कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने कार्यहरू, जस्तै- स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी, भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, सहभागितामूलक, भूउपयोग योजनाको अवधारणा, भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण, सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग, जग्गाको स्वामित्व हस्तान्तरणमा सहयोग, समन्वय र सहजीकरणका लागि प्रारम्भिक भूमि प्रशासन, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन, जीविकोपार्जनमा सहजीकरण, संस्थागत संरचना, जनशक्ति र क्षमता विकास, स्थानीय नीति, कानुन र योजनाहरू, विपद् जोखिम न्यूनीकरण, प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन, भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण, भूमि विवाद समाधानका संयन्त्र र प्रक्रिया, घर/जग्गा मूल्याङ्कन

र जग्गा प्राप्तिका लागि सहजीकरण आदि जस्ता कार्यको प्रभावकारी कार्यान्वयन पनि भूशासनको स्थानीयकरणको प्रक्रियाबाट सम्भव हुन सक्छ भन्ने तथ्यलाई यस अध्ययनले स्थापित गर्छ ।

२७. बहसको सुरुवाती चरण नै भएका कारण भूशासनको स्थानीयकरणका लागि निश्चित र सटिक उपायहरू निर्दिष्ट गर्ने दावा यस अध्ययनले गर्दैन । यद्यपि नीतिगत समीक्षा र अनुभवमा आधारित भएर केही विधि र प्रक्रियाहरू, जस्तै- आवश्यकता पहिचान र प्राथमिकीकरण, नीतिगत र कानुनी व्यवस्था, संस्थागत व्यवस्था, जनशक्ति र पूर्वाधार, कार्यान्वयन कार्ययोजना तयारी, स्पष्टरूपमा परिभाषित विधि र प्रक्रिया, स्थानीय तहको भूमिसम्बन्धी अभिलेख तयारी, भूउपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, सरकारी, सार्वजनिक र गुठी जग्गाको संरक्षण र उपयोग, प्रारम्भिक भूमि प्रशासन, भूमिहीन सुकुमबासी र अव्यवस्थित बसोबासीको व्यवस्थापन र जीविकोपार्जनमा सहजीकरण, भूमि शिक्षा, समग्र सचेतीकरण, भूमि विवाद समाधान, अनुगमन/मूल्याङ्कन, सरकारका विभिन्न तहमा समन्वय, सहकार्य र साभेदारी पूर्वसर्त वा आवश्यकता सम्झाउने प्रयास गरिएको छ ।

२८. भूशासनको स्थानीयकरण परिघटना मात्र होइन, खासखालको नीति निर्माण र संरचना तयार गर्ने कुराले मात्र पनि यो सम्भव भइहाल्ने विषय होइन । बरु स्थानीयकरण त एउटा प्रक्रिया हो जुन निरन्तर परिमार्जित र उन्नत हुँदै जानुपर्छ । स्थानीय आवश्यकता र स्थानीय सहभागिता पनि निरन्तर विकसित र परिष्कृत हुने विषय हुन् । सोहीअनुरूप स्थानीय आवश्यकता सम्बोधन गरिने प्रक्रिया पनि निरन्तर परिष्कृत हुँदै जानुपर्छ । यसो हुन सकेमा मात्र स्थानीयहरूले स्थानीयकरणको अनुभूति व्यावहारिकरूपमै गर्न सक्छन् ।

स्थानीयकरणले स्थानीयको महत्त्व र अपरिहार्यतामा जोड दिन नसके प्रभावकारी हुँदैन । स्थानीयकरणले स्थानीयप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार संरचना र प्रक्रिया क्रमशः स्थापित गर्दै जान सक्नुपर्छ । यसरी हेर्दा स्थानीयकरण भनेको सेवा र सेवा प्रदायकको विकेन्द्रीकरण मात्र होइन भन्ने अध्ययनको निचोडको पुनर्पुष्टि हुन्छ । स्थानीयकरणका लागि विकेन्द्रीकरण आवश्यक हुन्छ वा हुन सक्छ तर विकेन्द्रीकरण मात्र स्थानीयकरणको पर्याप्त अवस्था होइन ।

विकेन्द्रीकरणले केन्द्रको अनिवार्यता र महत्त्वलाई सँगसँगै बोकेको हुन्छ । जबकि स्थानीयकरणले स्थानीयलाई नै केन्द्र ठान्न आग्रह गर्छ । स्थानीयकरणका लागि नीति निर्माण प्रक्रियादेखि कार्यान्वयन र लाभको वितरणसम्म उन्नत सहभागिताको अनिवार्यताको जिकिर गर्छ । अर्थात स्थानीयकरण स्थानीयको सबलीकरणसँग सम्बन्धित विषय पनि हो । यसर्थ नागरिक अधिकारको उपयोग, नागरिक छनोट र नागरिक

सार्वभौमिकताको अवधारणासहित आउने विषय हो स्थानीयकरण । तसर्थ हालका अवसर भन्दा गहन छन् चुनौतीहरू ।

२९. समीक्षामा र अभ्यासजनित अनुभवमा आधारित यस पुस्तक भूशासनको स्थानीयकरणको सन्दर्भमा बहसको थालनी गर्ने सवालमा मात्र सीमित भने छैन । बरु भूशासनको स्थानीयकरणको आवश्यकता र अनिवार्यतालाई समेत स्थापित गर्नुपर्ने स्पष्ट निर्व्योला पुगेको छ ।

३०. नीतिगत व्यवस्था र प्रावधानहरू हुँदाहुँदै पनि कार्यान्वयनको अभाव, पुनः मूल्याङ्कन गर्नेपर्ने विषय हुँदै हो । नेपालमा भूशासनसम्बन्धी कुरा गर्दा सरकारका तीनै तह- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारमा भूशासनका समस्या छन् । व्यावहारिक र प्रयोजनमूलक भूशासन र त्यसको स्थानीयकरणविना व्यवस्थित भूउपयोग, दिगो कृषि प्रणाली, जलवायु परिवर्तन अनुकूलन पर्यावरण र दिगो आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय विकासको पनि परिकल्पना गर्न सकिन्न ।

३१. प्रभावकारी भूशासन समृद्धिको पूर्वसर्त लोकतन्त्रको प्रभावकारिताको सूचक पनि हो । भूमि सुधारको सर्वकालिक मुद्दालाई सम्बोधन असल भूशासन र प्रक्रियागतरूपमा तिनको स्थानीयकरणबाट मात्र सम्भव हुन सक्छ । सरकारको नीति तथा कार्यक्रम (२०७८/२०७९) मा 'भूउपयोग नीति र कानूनअनुरूप भूमि वर्गीकरण गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूउपयोग योजना तयार गरिने, भूमि प्रशासनलाई सरल र झन्झटमुक्त बनाइने र नेपाल सरकारको बजेट (२०७८/२०७९) मा 'प्रदेश तथा स्थानीय तहमा भूउपयोग योजना तर्जुमा गर्न आवश्यक प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउने, स्थानीय तहको संयोजनमा बाँझो जमिन भाडामा दिने नीति' ले पनि भूशासनको स्थानीयकरणको सम्भावना र आवश्यकताको नीतिगत निरन्तरता पाइन्छ । यद्यपि संरचना र स्पष्ट प्रक्रियाविनाको नीतिले परिणामप्रति त्याति आशावादी बनाउन सक्दैन नै ।

३२. अन्त्यमा, भूशासनको स्थानीयकरण शासकीय सुधारको सवाल मात्र नभई यो भूमि अधिकारको कार्यसूची पनि हुँदा आवश्यक अध्ययन/अनुसन्धान तथा त्यसतर्फको अभियान र वकालतका साथै सरोकारवालाहरूको सहकार्य अनिवार्य आवश्यकता हो । यस्तो सहकार्यले नै अनुभवमा आधारित नीतिगत सुधार, उपलब्ध नीतिगत अवसरको प्रभावकारी कार्यान्वयन र त्यसका लागि भूशासनको स्थानीयकरणको अवधारणाबारे संलग्न सरोकारवालाहरूमा समान बुझाइ र सोहीअनुरूपको प्रक्रिया अनिवार्य हुन्छ । स्थानीयकरण कुनै खास परिघटना मात्र नभई निरन्तरको प्रक्रिया हो र अभ्यासकै क्रममा यो परिष्कृत हुँदै जानेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

भूमिसम्बन्धी समस्या समाधान आयोग (२०७७), वार्षिक प्रतिवेदन

भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय, सामुदायिक आत्मनिर्भर केन्द्र, संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रम (२०७५), नेपालमा विद्यमान स्थानीय भूसम्बन्धका प्रचलनहरू

Chhatkuli, R.R.; Dhakal, S.; Antonio, D.; Singh, S. Statutory Versus Locally Existing Land Tenure Typology: A Dilemma for Good Land Governance in Nepal. In Proceedings of the FIG Working Week 2019 Geospatial Information for A Smarter Life and Environmental Resilience, Hanoi, Vietnam, 22–26 April 2019; p. 10.

Enemark, Stig (2004): A Global Land Management Perspective

GIZ (2012) : Land Use Planning Concept Tools and Application

Government of Nepal. The 8th Amendment to the Land Act 1964; The Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs: Kathmandu, Nepal, 2020; p. 16.

Joshi, J.R.; Panday, U.S.; Chhatkuli, R.R.; Enemark, S.; Antonio, D.; Deuja, J.; Sylla, O. Fit-For-Purpose Land Administration Strategy: An Innovative Approach to Implement Land Policies in Nepal. In Proceedings of the Land and Poverty Conference 2019: Catalyzing Innovation, Washington, DC, USA, 25–29 March 2019; p. 25

LBSNAA (2010); Report of Regional Workshop on “Land Administration in North East States: Distances Covered and Challenges Ahead” Date 14-

15 .December, 2010; Centre for Rural Studies, LBS National Academy Of Administration, Mussoorie, India

MOALMC; GLTN; UNHABITAT; CSRC. Fit-For-Purpose Land Administration: A Country Level Implementation Strategy for Nepal. 2018.

MoLMCPA National Land Policy; The Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation (MoLMCPA): Kathmandu, Nepal, 2019; p. 24.

Pandey US, Chhatkuli RR, Joshi JR, Deuja J, Antonio D, Enemark S (2021); Securing Land Rights for All through Fit-for-Purpose Land Administration Approach: The Case of Nepal, Land Journal <https://www.mdpi.com/2073-445X/10/7/744>

Regmi, Mahesh Chandra (1972); A Study in Nepali Economic History; Adroit Publishers, Delhi; ISBN: 81-87392-01-0

The New Urban Agenda (2017); United Nations, 2017

Transparency International: Land Corruption
<https://www.transparency.org/en/our-priorities/land-corruption>

UNECE (1996); Land Administration Guidelines With Special Reference to Countries in Transition, ECE/HBP/96, Economic Commission for Europe, Geneva

Unger, E.-M.; Bennett, R. Fit-For-Purpose Land Administration for All: A Guide for Surveyors on Adoption and Adaptation of Fit-For-Purpose Land Administration; United Nations Human Settlements Programme: Nairobi, Kenya, 2019. [Google Scholar]

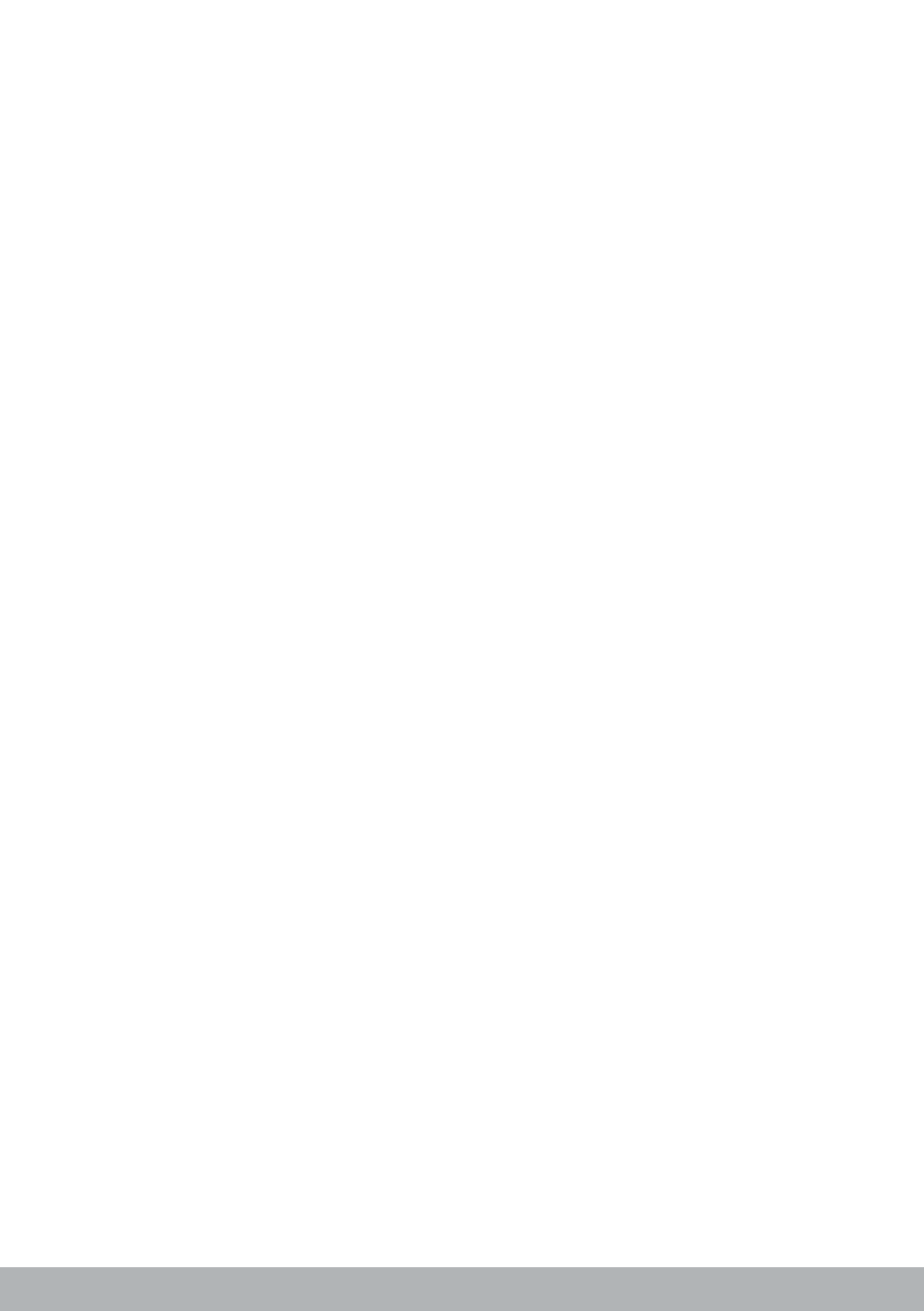
UN-GGIM (2019): Framework for Effective Land Administration; A reference for developing, reforming, renewing, strengthening or modernizing land administration and management systems, Expert Group on Land Administration and Management United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management, July 2019

UN-Habitat (2017): Land Governance; A review and analysis of key international frameworks, Report

Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (2012); Food and Agriculture Organization (FAO), Rome

Wily, L.A.; Chapagain, D.; Sharma, S. Land Reform in Nepal Where Is It Coming from and Where Is It Going? The Findings of a Scoping Study on Land Reform for DFID Nepal; Tribhuvan University: Kirtipur, Nepal, 2009; ISBN 978-99937-213-90-5.

World Bank (2013); Land Governance Assessment Framework: Implementation Manual for Assessing Governance in the Land Sector, October 2013



सामुदायिक आत्मनिर्भर सेवा केन्द्र
भूमिघर, टोखा- ७, धापासी काठमाडौं
फोन : ९७७-१-४९६०४८६, ४९५७००५
इमेल : landrights@csrcnepal.org
वेबसाइट : www.csrcnepal.org

संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय मानव बसोवास कार्यक्रम (युएन-ह्याबिटाट)
भम्सीखेल मार्ग, ललितपुर
फोन : ९७७-१-५४५१०९१
इमेल : unhabitat.nepal@unhabitat.org.np
वेबसाइट : www.unhabitat.org.np