सारांश प्रतिवेदन

उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन

नेपालमा कार्यान्वयनको रणनीति

सबैका लागि भूमि तथा सम्पत्तिमाथि हकको सुरक्षा
दिगो भूमि व्यवस्थापन, विकास र समृद्ध जीवन

नेपाल सरकार

GLTN GLOBAL LAND TOOL NETWORK

UN-HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

CSRC आत्मनिर्भर केन्द्र

सारांश प्रतिवेदन
उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन
नेपालमा कार्यान्वयनको रणनीति

अस्वीकरण

यस प्रकाशनमा उल्लिखित नामकरण तथा अन्य विवरणले कुनै मुलुक, क्षेत्र वा नगरको कानुनी स्थिति, प्राधिकार, सिमाना, आर्थिक व्यवस्था वा विकास स्तरका सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्र सङ्घको कुनै धारणा जनाउँदैनन् र यस प्रकाशनमा समेटिएको विश्लेषण, उपसंहार तथा सुझाव र सिफारिसहरू संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय आवास कार्यक्रम वा सोको शासकीय परिषद्को अवधारणा मान्न सकिन्न ।

स्वीकृति

यो सोही विषयमा प्रकाशित प्रतिवेदनको सारांश प्रतिवेदन हो । यस अध्ययनका लागि ग्लोबल ल्यान्ड टुल नेटवर्कको आर्थिक र संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय आवास कार्यक्रमको नेपाल कार्यालयबाट सहयोग प्राप्त भएको छ । यस अध्ययन प्रतिवेदन सामुदायिक आत्मनिर्भर केन्द्र, नेपालबाट तयार भएको र कृषि, भूमि व्यवस्थापन तथा सहकारी मन्त्रालय तथा संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय आवास कार्यक्रम र ग्लोबल ल्यान्ड टुल नेटवर्कका विज्ञहरूबाट पुनरावलोकन भएको हो । पुनरावलोकनकर्ता मुख्य विज्ञहरूमा जनकराज जोशी, उमाशङ्कर पाण्डे, राजाराम छतकुली, डानिलो एन्टोनिओ तथा स्टिग एन्मार्क हुनुहुन्छ ।

यस पुनर्मुद्रणमा “उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन”लाई “उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन” उल्लेख साथै अन्य मुद्रण त्रुटीहरू सच्याइएको छ ।

जेठ २०७५
भाद्र २०७६ (पुनर्मुद्रण)

कृषि, भूमि व्यवस्थापन तथा सहकारी मन्त्रालय, काठमाडौँ, नेपाल
सामुदायिक आत्मनिर्भर केन्द्र, काठमाडौँ, नेपाल
संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय आवास कार्यक्रम, नेपाल कार्यालय, काठमाडौँ

GRAPHIC DESIGN: Bikram Chandra Majumdar

COVER PHOTO: © UN-Habitat, Nepal

सारांश प्रतिवेदन

उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन

नेपालमा कार्यान्वयनको रणनीति

सबैका लागि भूमि तथा सम्पत्तिमाथि हकको सुरक्षा

दिगो भूमि व्यवस्थापन, विकास र समृद्ध जीवन

नेपाल सरकार

GLTN GLOBAL LAND TOOL NETWORK

UN-HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

CSRC आत्मनिर्भर केन्द्र

नेपाल सरकार
कृषि, भूमिव्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय
(.................................... शाखा)

फोन नं. ४२११६६६
४१२२६३२
४२११८४३
फ्याक्स : ४२३२२६२
सिंहदरवार, काठमाण्डौ

पत्र संख्या :-
चलानी नं. :-

"दिगो भूमि व्यवस्थापन, सबैको विकास र सम्बृद्ध जीवन" हाल बृहत् छलफलमा रहेको नयाँ भूमि नीतिको मुख्य दूरदृष्टि रहेको छ। "कोहि पछाडी नपरुन" भन्ने दृष्टिले नेपालका सबै विकास पहलहरुको मूल ध्येय गरिबी न्यूनीकरण रहेको छ| एकातर्फ हाम्रो भूमि प्रशासन र भूमि व्यवस्थापन प्रकृया मार्फत कसरी भू-सम्बन्ध तथा भू-स्वामित्वको संरक्षण र भूमि अधिकारको प्रत्याभूति गर्न सकिन्छ भन्नेमा ध्यान जान आवश्यक छ भने उत्तिकै महत्वपूर्ण कसरी भूमि र भूमिश्रोतको समुचित उपयोग मार्फत दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्ने र मौजुदा केन्द्रीकृत भूमि प्रशासन प्रणालीलाई छरितो ढंगले संघीय पुनर्संरचनामा रुपान्तरण गर्ने भन्ने रहेको छ।

यसै परिप्रेक्ष्यमा ग्लोबल ल्याण्ड टुल नेटवर्कको सहयोगमा संयुक्त राष्ट्र संघीय आवास कार्यक्रम (युएन-ह्याबिटाट) तथा सामुदायिक आत्मनिर्भर केन्द्रको सहकार्यमा यस उद्देश्य अनुरुप भूमि प्रशासन (Fit-For-Purpose Land Administration) सम्बन्धी नवीनतम अवधारणाबारे अध्ययन प्रतिवेदन प्राप्त हुँदा खुसी लागेको छ। यो प्रकाशन यस विषयमा एक महत्वपूर्ण योगदान हुनेछ भन्ने आशा गरेको छु। अध्ययन टोली र त्यसमा बृहत पुनरावलोकनकर्ताको रूपमा महत्वपूर्ण योगदान पुर्‍याउने यस मन्त्रालयका सहसचिव श्री जनकराज जोशी, काठमाडौं विश्वविद्यालयका उपप्राध्यापक श्री उमा शंकर पाण्डे, युएन-ह्याबिटाटका श्री राजाराम छतकुली र श्री डानिलो एन्टोनियो तथा प्राध्यापक श्री स्टिग एन्मार्क विशेष धन्यवादका पात्र हुनुहुन्छ।

यस प्रतिवेदनमा उल्लेखित सिफारिसहरु भूमि नीति कार्यान्वयनका साथै देशमा असल भू-शासनको लागि कार्यक्रम संचालनका लागि आवश्यकता अनुसार कार्यान्वयनमा ल्याइनेछ।

धन्यवाद

गोपीनाथ मैनाली
सचिव

गोपीनाथ मैनाली
सचिव

१७ जेष्ठ २०७५
काठमाडौं, नेपाल

विषयसूचि

१. परिचय ७

२. उद्देश्य ११

३. उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन. १३

४. नेपाली भूमि प्रशासनमा उद्देश्य सापेक्ष दृष्टिकोण लागु गर्न किन आवश्यक छ ?. १६

५. नेपालका लागि उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन रणनीतिको विकास १९

६. क्षमता विकास २५

७. उपसंहार टिप्पणी २७

१. परिचय

कृषि, भूमि व्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय (तत्कालीन भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय) ले केही वर्षको अभ्यासद्वारा राष्ट्रिय भूमि नीतिको तर्जुमा गरेको छ। यो नीतिले विगतमा लामो समयदेखि चर्चामा रहेका र नसुल्झिएका भूमि व्यवस्थापन तथा भूमि सुधारसम्बन्धी विभिन्न मुद्दा सम्बोधन गर्ने लक्ष्य राखेको छ। यस नीतिमा गरिब तथा सीमान्तकृत व्यक्तिहरूको भूमिमा समान पहुँच, भूमिहीनता तथा अनौपचारिक भूसम्बन्ध, भूस्वामित्व तथा अधिकारका सवालहरू, विभिन्न प्रकारको भूसम्बन्ध व्यवस्थापन, भूमिसम्बन्धी विवादहरूको तत्काल र प्रभावकारी समाधान एवं विश्वसनीय र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह, भूउपयोग योजना तथा व्यवस्थापन, जग्गा मूल्याङ्कनमा एकरूपता, प्रगतिशील भूमि कर एवं जीवन्त तथा कार्यमूलक औपचारिक भूमि बजार जस्ता विषय मौलिकरूपमा उठान गरिएका छन्। २०७२ वैशाखको महाभूकम्प र विपद्पछिको पुनर्निर्माण तथा पुनर्वास, नयाँ संविधान घोषणा एवम् द्वन्द्वपछिको शान्ति तथा सामाजिक पुनर्निर्माणलगायत कारणले बदलिएको सन्दर्भमा राष्ट्रिय भूमि नीति कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त रणनीति तयार गर्नुपर्ने आवश्यकता दर्शाएको छ।

नेपालको हालको भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS) ले औपचारिक भू-सम्बन्धलाई मात्र सम्बोधन गर्छ। यसमा औपचारिकरूपमा राष्ट्रिय भूमि लगत (Cadastre) मा दर्ता गरिएको भूमिमात्र समावेश गरिएको छ। नेपालमा कुल भूमिको लगभग २८ प्रतिशत क्षेत्रफल कृषि तथा बसोबासयोग्य छ। कुल कृषि तथा बसोबासयोग्य भूमिको लगभग ७५ प्रतिशत औपचारिकरूपमा दर्ता गरिएको छ। यसरी औपचारिकरूपमा दर्ता गरिएको जग्गाको भूस्वामित्व सुरक्षित हुन्छ। नेपाली भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS) ले कानुनीरूपमा दर्ता नभएको वा अनौपचारिक भूसम्बन्ध कायम रहेको भूमिको लगत वा अभिलेख राख्दैन। यस्तो दर्ता नभएको वा अनौपचारिक भूसम्बन्ध कायम भएको जग्गाको हिस्सा कुल कृषि तथा बसोबासयोग्य जग्गाको लगभग २५ प्रतिशत रहेको विभिन्न स्रोतबाट अनुमान गरिएको देखिन्छ जुन औपचारिक भूमि

प्रशासन प्रणाली बाहिर रहेको छ। यस्तो जग्गा लगभग एक करोड कित्ता भएको समेत अनुमान गरिन्छ र यसमा सरकारी, सार्वजनिक वा कुनै व्यक्ति र संस्थासँग कानुनी स्वामित्व भएको तर अन्य व्यक्तिले कब्जा गरी भोग गरिरहेको भाग पनि समावेश छ। समग्रमा नेपाली जनसङ्ख्याको एक महत्वपूर्ण हिस्सा अनौपचारिक भू-सम्बन्धमा आधारित छ जसले कुनै भौगोलिक परिचय वा भूसम्बन्धको सुरक्षा बिना बसोबास वा जग्गा उपभोग गर्दै आइरहेका छन्।

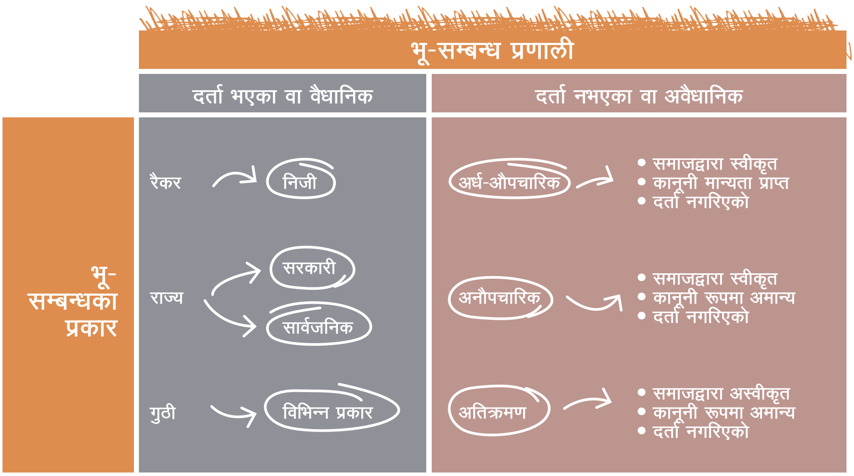
नेपालमा आधिकारिक रूपमा दर्ता नभएका तीन किसिमका भूसम्बन्ध देहाय बमोजिम रहेको पाइन्छ :

१. त्यस्तो भूमि सम्बन्ध जसमा उपभोगकर्ताको अधिकार कानुनीरूपमा पहिचान र स्थापित गरिएको हुन्छ तर विभिन्न कारणवस दर्ता भएको हुँदैन। त्यसलाई अर्धऔपचारिक भू-सम्बन्ध (Non-formal Land Tenure) भनिन्छ। सामाजिक रूपमा प्रयोगकर्ताको अधिकार स्थापित गरिएको हुन्छ र त्यसलाई समाजले मान्यता प्रदान गरेको हुन्छ। यस्तो भूमिलाई विद्यमान कानुनी ढाँचा अन्तर्गत नै औपचारिक भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS) मा दर्ता गर्न सकिन्छ।

२.	त्यस्तो भूमि सम्बन्ध जसमा उपभोगकर्ताको अधिकार कानुनीरूपमा पहिचान गरिएको हुँदैन र आधिकारिक भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS)मा दर्ता पनि गरिएको हुँदैन, त्यसलाई अनौपचारिक भूसम्बन्ध (Informal Land Tenure) भनिन्छ। उपभोगकर्ताहरू लामो समयदेखि उक्त भूमि उपभोग गर्दै आइरहेका हुन सक्छन्। तिनीहरूको स्वामित्व सामान्यतया समाजले स्वीकार गरेको हुन्छ तर त्यस्तो भूमि विद्यमान कानुनी ढाँचा अन्तर्गत दर्ता गर्न सकिँदैन।

३.	गैरकानुनीरूपमा निजी वा सार्वजनिक भूमिमा बसोबास वा अन्य तरिकाको प्रयोगलाई अवैध कब्जा वा अतिक्रमण (Encroachment) भनिन्छ। त्यस्तो भूमि मूलतः केही अन्य कानुनी व्यक्ति वा संस्था, सरकार वा समुदायको सम्पत्ति हुन्छ र त्यसलाई व्यक्ति वा समूहले कब्जा गरी बसेका हुन्छन्, यस्तो भूसम्बन्धलाई समाजले मान्यता दिएको हुँदैन।

नेपालमा हाल विद्यमान भू-सम्बन्ध प्रणाली **चित्र** १ मा देखाइएको छ।



चित्र १: नेपालमा हाल विद्यमान विभिन्न भू-सम्बन्ध प्रणाली (Joshi et.al., 2017)

अनौपचारिक भूसम्बन्ध भएको भूमिमा निर्भर परिवारहरू असुरक्षित भूसम्बन्धले गर्दा जहिले पनि विस्थापित हुन सक्ने भयमा हुन्छन्। यसबाहेक, असुरक्षित भूसम्बन्धका कारण यी परिवार गरिबीकै अवस्थामा रहने र सम्मानित जीवन जीउनबाट वञ्चित भएका हुन सक्छन्। उनीहरू आफ्नो जमिन (बसोबास गरेको स्थान) बेचबिखन वा बन्धकी राखी आएको पैसाबाट आफ्नो आर्थिक अवस्था सुधार हुने गतिविधि (कुनै व्यवसाय सुरु गर्न, उद्यमी बन्न, आयआर्जन हुने अन्य गतिविधि गर्न, रोजगार सुरु गर्न) बाट समेत वञ्चित हुन्छन्। साथै सरकारले यस्तो भूमि खरिद बिक्री वा

उपभोगमा कुनै प्रकारको सम्पत्ति कर वा अन्य कर तथा दर्ता शुल्क लागु गर्न सक्दैन। असुरक्षित भूसम्बन्धका कारणले उपभोगकर्ताहरूले उत्पादकत्व सुधार गर्न भूमिमा लगानी गर्न सङ्कोच मान्छन् जबकि लगानीबिना उत्पादन बढ्न सक्दैन। अतः अनौपचारिक भू-सम्बन्धमा भएको भूमिले गर्दा अर्थव्यवस्थामा ठूलो हानि पुऱ्याउँछ र मूल्यवान भूमि 'मृत पुँजी' का रूपमा रहेको हुन्छ।

अनौपचारिक भूसम्बन्धमा रहेका परिवारहरू सरकारी तवरबाट उपलब्ध हुने कुनै क्षतिपूर्ति, अनुदान वा अन्य लाभहरू प्राप्त गर्नबाट पनि वञ्चित हुन सक्छन्। उदाहरणका लागि जग्गा धनी प्रमाणपुर्जा नहुँदा निर्माण कार्यका सन्दर्भमा विस्थापित, भूकम्प, बाढी तथा अरू विपद्पीडितहरू सरकारी स्तरमा प्रदान गरिने राहतबाट वञ्चित हुनुपर्ने अवस्था देखिएको छ यसले गर्दा भूमिहीनता, गरिबी तथा सार्वजनिक र निजी भूमिको अतिक्रमणलाई थप बढावा दिन्छ।

अतः राष्ट्रिय भूमि नीति र नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएका प्रावधानहरू लागु गर्न र अनौपचारिक भूसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्ने उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन (Fit For Purpose Land Administration छोटकरीमा FFPLA) प्रणाली कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त रणनीति तयार गर्न आवश्यक छ। यसले सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्नुका साथै भूमि उत्पादकत्व वृद्धि गरी आर्थिक विकासमा टेवा पुऱ्याउन सक्छ। यिनै समस्याहरूको समाधानका लागि तैयार उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन दस्तावेजको सारांश प्रस्तुत गरिएको छ।

२. उद्देश्य

नेपालको जग्गा प्रशासन प्रणाली (LAS) मा अनौपचारिक भूसम्बन्ध र भूस्वामित्वको सुरक्षा प्रदान गर्न सक्षम एक नवीनतम समाधानको खाँचो छ। उक्त समाधानको उपाय सजिलो, सस्तो, लचिलो, राम्रो, छिट्टै लागु गर्न सकिने, समय सान्दर्भिक र आवश्यक्ता अनुसार प्रणालीमा थप सुधार गर्दै लग्न सकिने हुनुपर्छ। साथै यसले सबैका लागि भूसम्बन्धको सुरक्षा तथा भूस्वामित्वको संरक्षणको प्रत्याभूति प्रदान गर्ने मुख्य उद्देश्य पूरा गर्नुपर्छ। भूमि प्रशासनका यिनै सरल तर चुनौतीपूर्ण आवश्यकताहरू पूरा गर्न उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन (Fit For Purpose Land Administration) प्रणाली विकसित गरिएको हो। तसर्थ उद्देश्य सापेक्ष रणनीति विकसित गरी योजना बनाउन तथा कार्यान्वयन गर्नका लागि छिटो, सस्तो र राम्रो भूमि प्रशासन प्रणाली तयार गर्नु यसको मुख्य उद्देश्य रहेको छ। उक्त प्रणालीमा निम्न विशेषता हुने गर्छन् :

- **उद्देश्यमा ध्यान दिनु :** उक्त प्रणाली सबैका लागि सुरक्षित भूस्वामित्व प्रदान गर्ने उद्देश्य सापेक्ष खाका (Design) गरिएको हुनुपर्छ।
- **लचिलोपन :** समाजको आवश्यकता र मागअनुसार अनौपचारिक भूसम्बन्धको अभिलेख राखी सुरक्षित गर्न कडा कानुनी प्रावधानको सट्टा आवश्यकता अनुसार लचिलोपन हुनुपर्छ।
- **प्रणालीमा समय सान्दर्भिक सुधार :** प्रणालीलाई प्रारम्भिक रूपमा आजको समाजको आधारभूत आवश्यकताहरू पूरा गर्न डिजाइन गरिएको र समय सान्दर्भिक बढ्दो आवश्यकता अनुसार प्रणालीमा सुधार तथा अद्यावधिक गरी लागु गर्दै जान सकिने हुनुपर्छ।

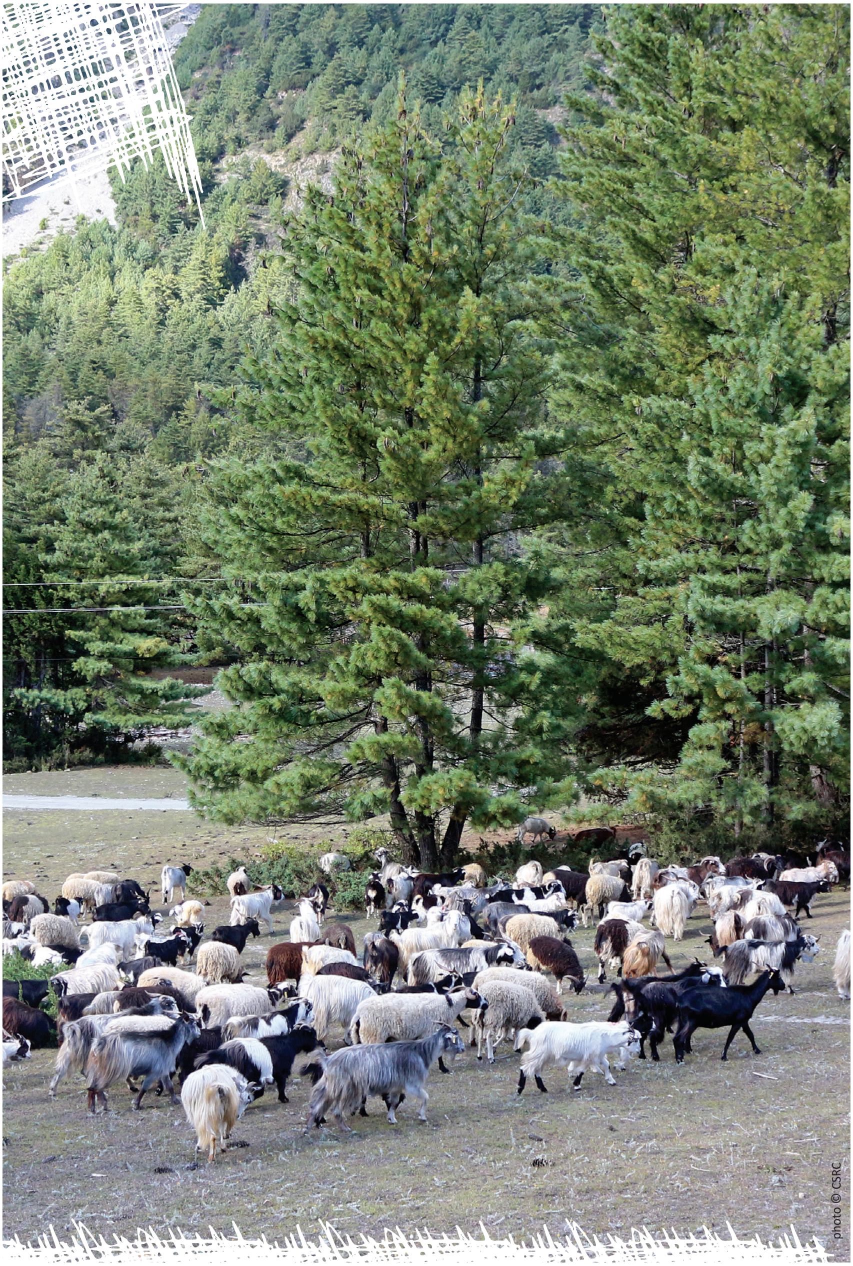
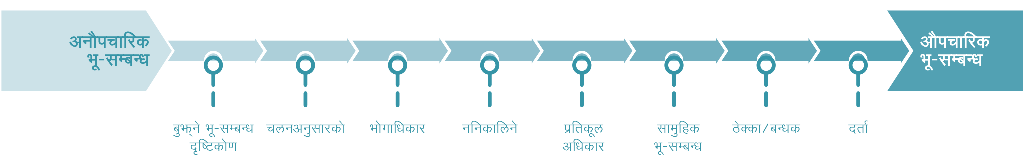


photo © CSRC

३. उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन

उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन प्रणाली देहाय बमोजिमका तीन मुख्य घटकमा आधारित छ : स्थानगत ढाँचा, कानुनी ढाँचा र संस्थागत ढाँचा।

स्थानगत ढाँचा (Spatial Framework) : स्थानगत ढाँचा जग्गाको कित्ताहरूको नक्शाङ्कन तथा अभिलेखीकरणका साथै भूमिमा निहित अधिकारसँग सम्बन्धित छ। उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन प्रणालीले पारम्परिक सर्वेक्षण प्रविधिहरूको विकल्पमा कम लागतयुक्त प्रविधि प्रयोग गरी जमिनमा देख्न सकिने वा भौतिक सीमानाहरूको अभिलेख सङ्कलन र कित्ता नक्शाङ्कन गर्छ। यो मौलिकरूपमा एक सहभागितामूलक दृष्टिकोणबाट सञ्चालित हुन्छ जसमा सबै सरोकारवालाको संलग्नतामा स्थानीय स्तरमा प्रशिक्षित गैर नापी पेशाकर्मीद्वारा सञ्चालित गर्न सकिन्छ। शुद्धताका मानकहरू लचिला हुन्छन् जुन भौगोलिक अवस्था र भूमिको मूल्यअनुसार भिन्न हुन्छन्। यसलाई आवश्यकतानुसार अद्यावधिक र परिष्कृत गर्दै जान सकिन्छ।



चित्र २: भूमि अधिकारको निरन्तरता (यूएन-हाबिटाट, २००८)। निरन्तरताको प्रत्येक चरणले विभिन्न तहमा अधिकार र सुरक्षा प्रदान गर्दछ।

कानुनी ढाँचा (Legal Framework) : कानुनी ढाँचा भूमि अधिकारहरूको दर्ता र त्यसको सुरक्षासँग सम्बन्धित छ। परम्परागत भूमि लगत प्रणाली औपचारिक कानुनी व्यवस्थामा आधारित हुन्छ भने उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन प्रणाली प्रशासनिक रूपरेखामा आधारित लचिलो ढाँचा हो। उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन प्रणालीले पारम्परिक भूमि प्रशासन प्रणालीमा जस्तो औपचारिक रूपमा दर्ता भएको व्यक्तिगत स्वामित्वको प्रत्याभूतिको सिद्धान्तको सट्टा भूमिसँगका सबै किसिमका (औपचारिक वा अनौपचारिक) भू-सम्बन्धको पहिचान कायम हुने एक अविच्छिन्न र निरन्तरता दृष्टिकोण (Continuum Principle) लाई अनुशरण गर्छ (चित्र २)। यसले भौतिकरूपमा परिभाषित कित्ता सीमाहरूको अधिक लचिलो विधिबाट अभिलेख राख्ने र भूमि अधिकारमा लैङ्गिकलगायत अन्य समानता सुनिश्चित गर्न सहयोग गर्छ।

संस्थागत ढाँचा (Institutional Framework) : संस्थागत ढाँचा भूमिसम्बन्धी सेवा प्रवाह र वितरण गर्न आवश्यक नयाँ संरचना खडा गर्न वा पुरानालाई परिष्कृत गर्नसँग सम्बन्धित छ। विकासशील देशहरूमा पारम्परिक भूमि प्रशासन प्रणालीद्वारा जटिल कर्मचारीतन्त्र तथा अन्य विभिन्न बाधा अवरोध आदिका कारण प्रभावकारीरूपमा सेवा प्रवाह गर्न असफल भइरहेको सन्दर्भमा Fit for Purpose Land Administration दृष्टिकोणले एकीकृत संस्थागत ढाँचामा आधारित असल भूमि प्रशासनका सिद्धान्तहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्छ। यसबाहेक FFPLA ले लचिलो सूचना सञ्चार प्रविधि (ICT) को प्रयोग गरी सबैका लागि सजिलो र किफायती पहुँचका साथ पारदर्शीरूपमा भूमिसम्बन्धी सेवा प्रदान गर्छ।

FFPLA अवधारणा चित्र ३ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

माथि उल्लिखित ढाँचाका घटकहरू अन्तरसम्बन्धित छन् र तिनले आवश्यक क्षमता विकासको माध्यमहरूद्वारा एक अवधारणात्मक बन्धनको सम्बन्ध स्पष्ट बनाउँछ। स्थानगत ढाँचाको लक्ष्य कसरी भूमि ओगटेको र प्रयोग गरिएको छ सोको प्रतिनिधित्व गर्नु हो। यस प्रतिनिधित्वको माननाप र शुद्धता यसमा कानुनी ढाँचामार्फत सो जमिनमा रहेको विभिन्न प्रकारका कानुनी अधिकार र भू-सम्बन्धको सुरक्षा समर्थनका लागि पर्याप्त भएको हुनुपर्छ। साथै यी अधिकार संस्थागत ढाँचामार्फत भूमि तथा प्राकृतिक स्रोत प्रयोगको व्यवस्थापनमा सहयोगी हुनुपर्छ। अतः FFPLA दृष्टिकोण भूमिसम्बन्धी कानुनमा व्यवस्थित हुनुका साथै यसको नियमन व्यवस्थापन गर्न एक एकीकृत, पारदर्शी र प्रयोगकर्ता अनुकूल हुने संस्थागत ढाँचाको योजना बनाइएको हुनुपर्छ। यस प्रशासनका लागि उपयुक्त विश्वसनीय तथा अद्यावधिक भूसूचना स्थानगत ढाँचामार्फत प्रदान गरिएको हुन आवश्यक छ।

उद्देश्य सापेक्ष भूमि-प्रशासन

चित्र ३ : उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासनको अवधारणा
(स्रोत : Enemark, McLaren, & Lemmen, 2016)

अतः FFPLA दृष्टिकोणले समग्र भूमि नीतिका उद्देश्यहरू तथा समाज र समुदायहरूका लागि परिणाम प्राप्त गर्न स्थानगत, कानुनी र संस्थागत ढाँचाको गतिशील अन्तरक्रिया सम्मिलित गर्छ। साथै प्रत्येक ढाँचालाई समयसान्दर्भिक सुधार गर्न सकिने हुनुपर्छ।

४. नेपाली भूमि प्रशासनमा उद्देश्य सापेक्ष दृष्टिकोण लागु गर्न किन आवश्यक छ?

नेपालको भूमि प्रशासन प्रणालीमा हाल विद्यमान विभिन्न समस्यालाई नेपालको संविधानमा पहिचान गरिएको छ। साथै राष्ट्रिय भूमि नीतिमा यी समस्याको समाधान गर्न प्रस्ताव गरिएको छ। सरकारले यी समस्यालाई जनताको आकाङ्क्षा पूरा हुनेगरी उपयुक्त तथा गुणस्तरीय समाधान खोज्न आवश्यक छ। साथै यी समाधानका उपाय कुशलतापूर्वक, प्रभावकारी ढङ्गले, छोटो समयसीमाभित्र र कम लागतमा लागु गर्न पनि जरुरी छ। यसबाहेक प्रस्तावित प्रणाली सरल, सेवाग्राहीमैत्री, सञ्चालन गर्न सजिलो, लचिलो र आवश्यकताअनुसार स्तरोन्नति र अद्यावधिक गर्न सकिनेखालको हुनुपर्छ। नेपालमा हाल विद्यामान भूमि प्रशासनसम्बन्धी प्रणाली (LAS) मार्फत यी समस्याको सम्बोधन गर्न सम्भव छैन। त्यसकारण FFPLA दृष्टिकोणमा आधारित भूमि प्रशासन प्रणालीलाई तालिका १ मा देखाइएअनुसार सिद्धान्तहरू प्रयोग गरेर अपनाइनुपर्छ।

FFPLA दृष्टिकोणले छोटो समयसीमा, किफायती लागत र पर्याप्त गुणस्तरका साथ प्रमुख समस्याहरूको समाधान प्राप्त गर्न मद्दत गर्ने भएको हुँदा यो एक उत्तम समाधान हुन सक्छ। यस दृष्टिकोणअन्तर्गत सहभागितात्मक प्रक्रिया मार्फत स्थानीय समुदायलाई समावेश गरी हवाई र भूउपग्रह तस्बिरहरूको सहयोगमा अनौपचारिक भूसम्बन्ध पहिचान, प्रमाणीकरण तथा अभिलेखीकरण (Identification Verification Recording- IVR) गर्न सकिन्छ। यसले अनौपचारिकरूपमा बसेका उपभोगकर्ताहरूको स्थानगत मान्यता सुनिश्चित गर्छ। यस्तो जानकारी २०१५ को भूकम्प जस्तो विपद्पछिको स्थितिमा उपयोगी हुने गर्छ।

अधिकारको निरन्तरताका दृष्टिकोणले विभिन्न चरणमा फरक फरक भूसम्बन्धको सुरक्षा सुनिश्चित भई भूमि प्रयोगकर्तालाई लगानी बढाउन तथा भूमिमा सुधार गरी उत्पादकत्व वृद्धि र आर्थिक विकास गर्न प्रोत्साहन गर्छ। यसबाहेक यस्तो प्रकारको सामाजिक भूसम्बन्धको औपचारिकीकरणले

मुख्य सिद्धान्तहरू

स्थानीय ढाँचा	कानुनी ढाँचा	संस्थागत ढाँचा
• कित्ता नापीका लागि स्थिर सीमाको सट्टा भौतिक सीमाको प्रयोग • फिल्ड सर्वेक्षणको सट्टा हवाई र भूउपग्रह चित्रको प्रयोग • शुद्धताका परम्परागत प्राविधिक मानकहरूको सट्टा उद्देश्य सापेक्ष तथा तुलनात्मक शुद्धता • आवश्यकताअनुसार अद्यावधिक वा नयाँ संस्करण र निरन्तर सुधारको अवसर	• कानुनी कठोरताभन्दा प्रशासनिक लचिलो ढाँचा • व्यक्तिगत स्वामित्व दर्ताभन्दा भूसम्बन्धको निरन्तरता (Continuum of Tenure) को अवधारणा • एउटै निश्चित र कडा दर्ता प्रणालीभन्दा लचिलो अभिलेखीकरण प्रणाली • भूमि तथा सम्पत्ति अधिकारमा लैङ्गिक समानताको सुनिश्चितता	• परम्परागत कर्मचारीतन्त्रमा आधारित बाधाहरूसहितको भूमि प्रशासनको सट्टा आधुनिक असल भूमि प्रशासन • क्षेत्रगत पृथकताको सट्टा समग्र एकीकृत संस्थागत ढाँचा • उच्च प्रविधियुक्तभन्दा लचिलो आइटी (ICT) समाधान • सबैका लागि सजिलो र किफायतीसहितको पारदर्शी भूसूचना

तालिका १ : FFPLA का मुख्य सिद्धान्तहरू
(स्रोत : Enemark, Mclaren, & Lemmen, 2016)

सामाजिक-आर्थिकरूपले पिछडिएका र बहिष्करणमा परेका व्यक्तिहरूको भूमिमा पहुँच बढाउँछ। यसले भूमिको वैज्ञानिक मूल्याङ्कन गर्न तथा भूमि कर, दर्ता शुल्क र सम्पत्ति कर औपचारिकरूपमा उठाउन पनि मद्दत गर्छ। यसले राष्ट्रको आर्थिक अवस्थालाई अझ बलियो बनाउन योगदान पुऱ्याउँछ।

यस FFPLA अवधारणाको कार्यान्वयनले अनौपचारिक भूसम्बन्ध भएको जग्गाको विस्तृत लगत तयार हुन सक्छ जुन राज्यका लागि मानवसिर्जित र प्राकृतिक विपद्‌हरू तथा ठूला निर्माण र विकास परियोजनाहरूका कारणले आन्तरिकरूपमा बिस्थापितहरूलाई पुनर्वासको व्यवस्था गर्नका लागि सहयोगी हुन सक्छ। यस्तो प्रकारको भूमिमा बसोबास गर्नेहरूका लागि उपयुक्त मुआब्जा निर्धारण गर्नसमेत यसबाट सघाउ पुग्छ।

photo © CSRC

FFPLA रणनीति विकासशील देशहरूका लागि उपयुक्त छ किनभने यसले कम लागतमा आधारित समाधानको प्रयोग गर्छ। नेपालमा हाल प्रचलित व्यवस्थाअनुसार फिल्ड सर्वेक्षण गर्न तथा ७५३ वटै स्थानीय तहहरूबाट अनौपचारिक भूसम्बन्ध भएको भूमिको तत्काल नाप जाँच गरी यथा समयमा पुर्जा प्रदान गर्न लगभग असम्भव हुनेछ। हाल प्रचलित प्रणालीअन्तर्गत उपलब्ध स्रोत, क्षमता र समयसीमाभित्र कानुनी तथा संस्थागत चुनौतीहरू पूरा गर्न असम्भव हुनेछ। यसको सट्टा FFPLA अवधारणाले कित्ता नक्सा तयार गर्न हवाई फोटो वा भूउपग्रह चित्र प्रयोग गर्छ र डाटा प्रशोधन, विश्लेषण, भण्डारण र पुनः प्राप्ति र वितरण गर्न निःशुल्क र खुलारूपमा उपलब्ध Social Tenure Domain Model (STDM) जस्ता सफ्टवेयर प्रयोग गर्छ र कार्य सञ्चालन गर्न स्थानीयरूपमा प्रशिक्षित मानव संसाधनको उपयोग गर्छ। यी सबै विकल्पले कम लागतमा आवश्यकताअनुरूप पर्याप्त मात्राको शुद्धताका साथ छिटोछरितोरूपमा कार्य सम्पादन गर्छ। तसर्थ उल्लिखित समस्याहरू सम्बोधन गर्न FFPLA सर्वोत्तम उपाय हुन सक्छ।

५. नेपालका लागि उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन रणनीतिको विकास

FFPLA दृष्टिकोणअन्तर्गत कानुनीरूपमा भूस्वामित्वसम्बन्धी अभिलेख सङ्कलन र दर्ता प्रक्रिया चित्र ४ मा वर्णन गरिएको छ जुन यसप्रकार छ ः

१. **राष्ट्रिय दृष्टिकोण-** चित्रको बीचको स्तम्भमा देखाइए जस्तै विभिन्न अनौपचारिक भूसम्बन्धका प्रकारहरूलाई पहिचान तथा प्रमाणीकरण गरेर अभिलेख दर्ता सुरु गर्न सकिन्छ। यस आधारमा सम्बन्धित क्षेत्रहरूको नक्शाङ्कन र अभिलेखीकरण एक सहभागितात्मक ढङ्गबाट गर्न सकिन्छ र त्यसको परिणाम भूमि दर्ता कितावमा अभिलेख राख्न सकिन्छ।

२. **स्थानीय दृष्टिकोण-** चित्रको बायाँ स्तम्भमा देखाइए जस्तै सहभागितामूलक दृष्टिकोणअनुसार वास्तविक वैध अधिकारको पहिचान र अभिलेखीकरण गर्न सकिन्छ। यी अधिकारहरू अन्ततः विचार गरी राष्ट्रिय स्तरमा मान्यता प्राप्त गर्न सकिन्छ र भूमि दर्ता कितावमा अभिलेख राख्न सकिन्छ।

भूमि प्रशासन क्षेत्रमा FFPLA दृष्टिकोणको मुख्य उद्देश्य राष्ट्रिय स्तरमा कार्यक्रमहरू लागु गरी सबैका लागि भूसम्बन्धको सुरक्षा तथा भूस्वामित्वको प्रत्याभूति प्रदान गर्ने हो। यो गरिबमैत्री दृष्टिकोण हो जसले सबै वैध (legitimate) अधिकारहरूलाई पहिचान गरी कानुनी मान्यता प्रदान गर्छ। स्थानीयरूपमा गरिबमैत्री अभिलेखीकरणका पहलहरू राष्ट्रिय अभिलेखीकरण प्रक्रियाको सहायक घटक भई त्यसको समानान्तरमा काम गर्न सक्छ वा राष्ट्रिय दृष्टिकोण लागु गर्न नमुना (Pilot) परियोजनाहरूका रूपमा कार्य गर्न सक्छ।

FFPLA दृष्टिकोणको एक प्रमुख विशेषता स्थानीयरूपले प्रशिक्षित भूमि अधिकारीहरूको सञ्जाललाई विश्वसनीय मध्यस्थकर्ताका रूपमा प्रयोग गरी तथा समुदायसँग काम गर्दै जग्गाका

चित्र ४: भूमि अधिकारको पहिचान, अभिलेखीकरण र समीक्षाका लागि FFPLA प्रक्रिया (स्रोत : Enemark, et.al., 2016)

कित्ताहरूको पहिचान र त्यससँग सम्बन्धित भूमि अधिकारको अभिलेखन गर्नु हो। सिद्धान्ततः नेपालमा दर्ता नगरिएका क्षेत्रहरूको नक्शाङ्कन र दर्ता कार्यक्रम देशभरि समानान्तर रूपमा एकै समयमा सञ्चालन गर्न सकिन्छ र यसो गर्दा अपेक्षाकृत छोटो समयसीमाभित्र पूरा पनि गर्न सकिन्छ। यद्यपि "प्रशिक्षकहरूलाई प्रशिक्षण" क्रमिकरूपमा कार्यान्वयन गर्दैजाने दृष्टिकोण बढी प्रभावकारी हुन सक्छ।

FFPLA भूमि प्रशासनका लागि बनाइने योजना र त्यसको कार्यान्वयन गर्न स्थानीय, कानुनी र संस्थागत ढाँचाहरू निम्नरूपमा सङ्क्षेपमा वर्णन गरिएका छन् :

१. स्थानगत ढाँचा

हालसम्म सर्वेक्षण नगरिएका क्षेत्रहरूको छिटोछरितो, सस्तो र पर्याप्त शुद्धताका साथ सर्वेक्षण गरी कित्ता नक्शा तयार गरी लागु गर्न सकिन्छ। साथै सहभागितामूलक ढङ्गबाट ती कित्ताहरूमा निहित विभिन्न प्रकारका भूस्वामित्वको पहिचान, प्रमाणीकरण र अभिलेखीकरण (IVR) गर्न सकिन्छ।

पहिलो चरणमा विभिन्न अनौपचारिक बसोबासहरूमा रहेका अनौपचारिक भूसम्बन्धको नक्शाङ्कन र अभिलेखीकरण गर्नुपर्छ। यस्तो बस्ती र भूसम्बन्धको स्थानीय मान्यताको अभावमा औपचारिकीकरण प्रक्रिया वा भूकम्प, बाढी तथा भूस्खलन र पहिरो जस्ता विपद्‌हरूमा पुनर्वास र पुनर्स्थापनामा धेरै जटिलता देखापर्छन्। High Resolution को भूउपग्रह चित्रहरू वा हवाई फोटोहरूको प्रयोग गरी यस्तो बस्ती र भूसम्बन्धको द्रुत गतिमा कुशल नक्शाङ्कन गर्न सकिन्छ। कित्तामा व्यक्तिगत वा परिवारको अधिकारलाई निर्णय गर्न सहभागितामूलक विधिहरू लागु गरिनुपर्छ। यो सामुदायिक सहभागिताद्वारा सुनिश्चित हुन सक्छ। ड्रोन प्रयोग गरी घना बस्तीहरू पनि यसैगरी नक्शाङ्कन र अभिलेखीकरण गर्न सकिन्छ। छिटोछरितो र कम खर्चिलो कुशल अभिलेखीकरण गर्नुपरेमा Point Cadastre अर्थात हवाई फोटो वा भूउपग्रह चित्रमा केन्द्रविन्दुद्वारा कित्ताको पहिचान एक विकल्प हुन सक्छ। साथै कम खर्चिलो भूमि प्रशासनसम्बन्धी सूचना प्रणाली (LIS) का सम्बन्धमा गैरव्यावसायिक ओपन सोर्स सफ्टवेयर प्रयोग गर्न सकिन्छ। यसका लागि GLTN/UN-Habitat द्वारा प्रवर्धित Social Tenure Domain Model (STDM) एक व्यावहारिक समाधान हुन सक्छ।

कित्ता सिमानाको शुद्धतालाई सापेक्षिक सवालका रूपमा हेरिनुपर्छ जसलाई सधैँ समय सान्दर्भिकरूपमा अद्यावधिक, स्तरोन्नति तथा परिष्कृत गर्न सकिन्छ। घना बस्ती र उच्च मूल्य भएको सहरी क्षेत्रभन्दा कम मूल्य भएको ग्रामीण क्षेत्रमा तुलनात्मक रूपमा कम शुद्धता भए पनि हुन्छ। कानुनी र सामाजिक अधिकार दर्ता गर्न कित्ता र वस्तुहरूको भौतिक रूपमा पहिचान प्रष्ट भएको हुनुपर्छ। कानुनी र सामाजिक भूमि अधिकार सुरक्षित गर्न र अभिलेखीकरण गर्न, हवाई फोटो र भूउपग्रह चित्रहरूमा कित्ता सिमानाहरू पहिचान गर्न पर्याप्त हुन्छ। उक्त विधिबाट पहिचान हुन नसकेका कित्ता सिमानाहरू पूरक मापन विधिहरू, जस्तै- हाते जिपिएस (handheld GPS) वा पारम्परिक फिल्ड सर्वेक्षण विधिको प्रयोगबाट सम्पन्न गर्न सकिन्छ। यदि जग्गा उपभोगकर्ताहरूले केही विशेष उद्देश्यका लागि शुद्ध सिमाना रेखाङ्कन गर्न चाहन्छन् भने त्यस्तो कित्ताको थप नक्शाङ्कन गरी कित्ताको नक्शा (Parcel Map) तथा दर्ता तिनै जग्गाधनीहरूको लागतमा गर्न सकिन्छ।

भूमि र भूमिमा आधारित श्रोतहरूमा अधिकार, जिम्मेवारी र निषेध (Rights, Responsibility and Restrictions) राम्रो तरिकाले परिभाषित हुनुपर्छ। सामुदायिक भूमि प्रयोगका लागि सामुदायिक उपभोक्ता समूहहरू गठन र यस्तो भूमिको प्रयोगको मानक परिचालन प्रक्रिया (Standard Operating Procedure -SOP) स्थानीय तहहरूको नेतृत्वमा विकास गर्न सकिन्छ। यस्तो अभिलेख र डेटाबेस तयार गर्न नवीनतम तर सस्तो र कुशल प्रविधिहरू प्रयोग गर्न सकिन्छ।

२. कानुनी ढाँचा

तत्कालीन भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालयको प्रारम्भिक अध्ययनले ६२ वटा भूमि व्यवस्थापनसम्बन्धी ऐन र नियमहरूको सूची बनाएको छ। यीमध्ये कम्तीमा आठ ऐनहरू प्रत्यक्षरूपमा भूमि व्यवस्थापनका समस्याहरूसँग सम्बन्धित छन् र यी प्रावधानहरूलाई नयाँ कानुनी व्यवस्थामा एकीकरण गर्न र बलियो बनाउन आवश्यक छ। अन्य सात ऐन नेपालमा विगतमा प्रचलित परम्परागत भूमि प्रशासन प्रणाली समाप्त गर्न ल्याइएका थिए। यी ऐन र नियमहरूको आवश्यकता धेरै वर्षपहिले समाप्त भएको भए पनि अझै कायम छन्। यस्ता ऐन खारेज गर्नुपर्छ। अन्य ९ ऐन भूमि व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित छन् तर भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालयअन्तर्गतका निकायले प्रयोग गर्दैनन्। बाँकी रहेका ३८ ऐनहरूमा भूमिको लेनदेन र खरिद/बिक्रीका साना सन्दर्भहरू छन् तर भूमि सुधार र व्यवस्थापनका समस्याहरूमा पर्याप्त प्रासाङ्गिक छैनन्।

नेपालमा विद्यमान कानुनी ढाँचाले नयाँ संविधानमा उल्लिखित तथा नयाँ राष्ट्रिय भूमि नीतिमा प्रस्तावित थुप्रै प्रावधान पूर्णतया सम्बोधन गर्दैन। त्यसकारण, नयाँ संवैधानिक प्रावधानहरू तथा सङ्घीय, प्रान्तीय र स्थानीय तहका सम्बन्धित नीतिगत समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न नयाँ उपयुक्त कानुनी ढाँचा तयार पार्न जरुरी छ।

नेपाली भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS) को कानुनी सीमाहरूलाई सम्बोधन गर्न केही नयाँ रणनीतिहरू अपनाइनुपर्छ। भूमिसम्बन्धी सबै समस्याको समाधानको उपाय समावेश गरी एक नयाँ एकीकृत भूमि प्रशासन तथा व्यवस्थापन ऐनको मस्यौदा तयार पार्न र लागु गर्नुपर्छ। यो नयाँ ऐन नेपालको संविधानमा उल्लिखित भूमिका सवालहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्षम हुनुपर्छ। साथै, उक्त ऐन राष्ट्रिय भूमि नीति, Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure -VGGT र अन्य अन्तर्राष्ट्रिय व्यवस्था, जस्तै- मानव अधिकारसम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणापत्र, ICCPR र ICESCR लगायतसँग मिल्ने हुनुपर्छ। त्यसैगरी विभिन्न अन्य कानुनी व्यवस्थाहरू दिगो विकासका लक्ष्यहरू (SDGs) प्राप्त गर्न सहयोगी हुनुपर्छ। विशेषगरी विगतमा गठित भूमिसम्बन्धी विभिन्न उच्चस्तरीय आयोगको रिपोर्टमा उल्लिखित भूमि सुधारका मुद्दाहरूको कार्यान्वयन, अनौपचारिक भूसम्बन्धका मुद्दाहरूको सम्बोधन, महिला र अल्पसङ्ख्यक समुदायका अधिकारहरू, वैकल्पिक विवाद समाधान (Alternative Dispute Resolution -ADR) को प्रावधान, भूमि अदालत (Land Tribunal) को स्थापना गर्न कानुनमै व्यवस्था गर्नुपर्छ। नयाँ कानुनी ढाँचाले जग्गाको वैज्ञानिक मूल्य र कर निर्धारण गर्नका लागि समान, एकनासको र वस्तुगत दृष्टिले परिभाषित मापदण्डको सुनिश्चितता, भूउपयोग नीतिको कार्यान्वयन र भूमि ब्याङ्क स्थापना र सोका लागि आवश्यक नियमहरूको व्यवस्था गर्नुपर्छ। साथै राज्यको भूमि संरक्षण, उपयोग, व्यवस्थापन रनियमनमा उपयुक्त नियमहरू पनि तर्जुमा गर्न आवश्यक छ।

३. संस्थागत ढाँचा

नेपालको संविधानले तीन तहहरूमा राज्य पुनर्संरचना गरेको छ : सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय तह। तद्नुसार, राज्यद्वारा सञ्चालित कार्यहरूलाई पनि यी तहमा बाँडफाँट गरिएको छ। संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्ममा यी तीन तहका सरकारको अधिकार क्षेत्र उल्लेख गरेको छ। मन्त्रिपरिषद्ले यी अधिकारलाई अझ विस्तारितरूपमा वर्णन गरी तीन तहका सरकारको कार्यलाई स्थापित गरेको छ। राष्ट्रिय भूमि नीतिका साथै यी दस्तावेजमा उल्लिखित प्रावधानहरू कार्यान्वयनका लागि तीन तहको सरकारको स्तरमा संस्थागत ढाँचा विकास गर्न र बलियो बनाउन यो सही समय हो। नयाँ भूमि प्रशासन नीतिहरू लागु गर्न FFPLA को संस्थागत ढाँचा तयार गर्ने मुख्य रणनीतिहरू यसप्रकार छन् :

सङ्घीयस्तरमा आवश्यक संस्थाहरू पहिले नै स्थापना भएका छन्। हाल ७७ जिल्लामा १२९ मालपोत कार्यालय, १२९ नापी कार्यालय र २१ भूमि सुधार कार्यालयहरू स्थापना भएका छन्। यी संस्था औपचारिक भूसम्बन्ध भएका भूमिको अभिलेख व्यवस्थापन, स्वामित्व हस्तान्तरण, नापी र नक्शाङ्कन जस्ता भूमि प्रशासनको परम्परागत कार्यका लागि मात्र जिम्मेवार छन्। नयाँ विनियोजित कार्यहरू तथा जिम्मेवारीहरू सम्पन्न गर्नका लागि प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूमा नयाँ ढाँचा र संस्थाहरू विकास गर्न जरुरी छ। हालको जिल्लास्तरका कार्यालयहरूको पुनर्संरचना गरिनुपर्छ र विनियोजित कार्यहरू सम्पन्न गर्न प्रादेशिक र स्थानीय स्तरमा आवश्यक संस्थाहरू स्थापना गरिनुपर्छ। यो नयाँ संस्थागत ढाँचाले प्रादेशिक र स्थानीय तहहरूमा थप भूउपयोग योजना र त्यसको व्यवस्थापनका साथसाथै भूमि मूल्याङ्कन तथा विकासका गतिविधिहरू कार्यान्वयन गर्न समेत सक्षम हुनुपर्छ।

भूमिमा सरल, सहज र किफायती पहुँच सुनिश्चित गर्न, कार्यात्मक, जीवन्त र गतिशील हुनेगरी भूमि बजार विकास हुनुपर्छ। आवश्यक व्यक्तिहरूका लागि भूमिमा पहुँच पुऱ्याउन भूमि ब्याङ्क पनि एक विकल्प हुन सक्छ। स्थानीय सरकारले यी गतिविधि सञ्चालन गर्न आवश्यक संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्छ।

भूमि व्यवस्थापनमा सामुदायिक र उपभोक्ता समूहको सहभागिता जीविकोपार्जन, आयआर्जन तथा आम्दानी वृद्धिसम्बन्धी गतिविधिका लागि पनि महत्वपूर्ण छ। उपयोग नगरिएका वा आवश्यकताभन्दा कम प्रयोग गरिएका भूमिमा महिलाको पहुँच सुनिश्चित गर्न कुनै निश्चित प्रकारको संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्छ। उदाहरणका लागि माछा पोखरीहरू, बाँझो भूमि, नदीका किनार, चरण क्षेत्र आदि महिला उपभोक्ता समुहलाई हस्तान्तरण गरी प्रयोगमा ल्याउने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। भूमिसम्बन्धी विवादमा कुशल र द्रुत न्याय सम्पादनका लागि वैकल्पिक विवाद समाधान (ADR) र भूमि अदालतहरू (Land Tribunals) स्थापना हुनुपर्छ। भूमिसम्बन्धी कुशल सेवाहरू प्रदान गर्नका

लागि निजी भूमि सर्वेक्षणकर्ता (Private Land Surveyors) र भूमि व्यवसायीलाई प्रवर्धन गर्न सकिन्छ। यस्तो निजी सर्वेक्षणकर्ता र सर्वेक्षण संस्थाहरूलाई नियमन गर्न सर्वे अनुमतिपत्र प्रदान गर्ने प्रणाली सुव्यवस्थित गर्न सकिन्छ। सर्वेसम्बन्धी सङ्घ/संस्था तथा अन्य व्यावसायिक पेशागत निकायहरूमा आबद्ध सर्वेक्षणकर्ता र भूमि व्यवसायीहरूका लागि निरन्तर व्यावसायिक विकासका गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न प्रोत्साहित गर्न सकिन्छ।

photo © CSRC

६. क्षमता विकास

सामान्यतया क्षमता विकास तीन तहमा गरिन्छ- सक्षम वातावरणमा, सङ्गठनमा र व्यक्तिहरूमा (युएनडीपी, २००९) :

क) **सक्षम वातावरण :** यो एक व्यापक सामाजिक प्रणाली हो जसभित्र व्यक्ति र सङ्गठन कार्य गर्छन् । यसमा सबै नियम, कानुन, नीतिहरू, शक्ति सम्बन्ध र सामाजिक मापदण्डहरू हुन्छन् जसले शासन सञ्चालन गर्छ । सक्षम वातावरणले क्षमता विकासका लागि समग्र दायरा निर्धारण गर्छ ।

photo © CSRC

ख)	**सङ्गठनात्मक तह :** यसले संस्थाको प्रभावकारिता निर्धारण गर्ने आन्तरिक ढाँचा, नीतिहरू र प्रक्रियाहरूलाई बुझाउँछ । सक्षम वातावरणका फाइदा सङ्गठन सञ्चालनमा देखिन्छन् । यी तत्वलाई जति व्यवस्थित गरियो, क्षमता वृद्धिको सम्भावना उति प्रवल हुन्छ ।

ग)	**व्यक्तिगत स्तर :** कौशल, अनुभव र ज्ञानले प्रत्येक व्यक्तिको व्यावसायिक प्रदर्शनमा सुधार ल्याउँछ । यीमध्ये केही औपचारिक रूपमा शिक्षा र प्रशिक्षण मार्फत प्राप्त गरिन्छ भने अरू अनौपचारिक रूपमा गरेर वा हेरेर सिकिन्छ । व्यक्तिगत क्षमता विकास गर्न माथि वर्णन गरिएको सङ्गठनात्मक र पर्यावरणीय कारकहरू महत्वपूर्ण हुन्छन् ।

भूमि प्रशासन क्षेत्रमा मुख्यतया चार प्रकारका जनशक्ति काम गरिरहेका छन् । सामान्य प्रशासन पृष्ठभूमिका व्यवसायीहरू लगभग २७०० जना, सर्वेक्षण वा जियोमैटिक्स पृष्ठभूमिका लगभग २२०० जना, केही आइटी व्यवसायीहरू तथा केही कानुन व्यवसायीहरू भूमि प्रशासन क्षेत्रमा काम गरिरहेका छन् । उपलब्ध मानव संसाधन वर्तमान बदलिएको संस्थागत सन्दर्भमा नयाँ सङ्घीय ढाँचाका लागि हालको भूमिसम्बन्धी समस्याहरू समाधान गर्न पर्याप्त छैनन् ।

हाल, विभिन्न शैक्षिक र व्यावसायिक संस्थानहरूले वार्षिक लगभग १२० जना जियोमैटिक्स इन्जिनियरहरू र सिनियर सर्भेयरहरू, १५० जना सर्भेयरहरू र २०० जना सहायक सर्भेयर उत्पादन गर्छन् । उत्पादनको सरदर ५० प्रतिशत निजी क्षेत्रका कम्पनी, शैक्षिक संस्था र वैदेशिक रोजगारमा संलग्न छन् । बाँकी ५० प्रतिशत सरकारी क्षेत्रमा प्रवेश गर्छन् । यो जनशक्ति सङ्घीय तह, सात प्रादेशिक तह र ७५३ स्थानीय तहको जनशक्तिको माग पूरा गर्न पर्याप्त छैन । तसर्थ भविष्यमा प्रत्येक तहका सरकारहरू आफ्नो भूमि प्रशासन कार्य सञ्चालन गर्न यस्तो मानव संसाधनको खोजीमा रहनेछन् ।

यो आवश्यकता पूरा गर्न, सरकारी स्वामित्वमा सञ्चालित भूमि व्यवस्थापन प्रशिक्षण केन्द्र र निजी व्यावसायिक प्रशिक्षण केन्द्रहरूको भूमिका पनि महत्वपूर्ण हुनेछ । केही छोटो समयावधिका प्याकेजहरू (जस्तै- एक वर्षे पाठ्यक्रममा भूमिसम्बन्धी सामान्य काम गर्ने कर्मचारी) विशेषगरी स्थानीय तहमा पूर्ति गर्नका लागि विकसित गर्न सकिन्छ । यस्तो कोर्समा आधारभूत सर्वेक्षण र नक्शाङ्कन कौशल, आधारभूत जिआइएस, जिपिएस र हवाई फोटो वा भूउपग्रह चित्र व्याख्या र प्रशोधन प्रविधि (Image interpretation technique) र आधारभूत सामाजिक र कानुनी जानकारी तथा भूमि व्यवस्थापन र भूउपयोग योजनाका सामान्य विषय समावेश गर्न सकिन्छ । यस रणनीतिलाई लागु गर्न र लक्ष्यहरू प्राप्त गर्न, मानव संसाधनका साथै संस्थाहरूको उपयुक्त ढाँचा, प्राविधिक व्यवस्था र वित्तीय क्षमतालाई बढावा दिनुपर्छ ।

७. उपसंहार टिप्पणी

यो सामग्री यसै विषयमा अंग्रेजीमा तयार गरिएको पूर्ण प्रतिवेदन Fit-For-Purpose Land Administration: A Country Level Implementation Strategy for Nepal को सारांश हो । यसमा ब्याख्या गरिएको उद्देश्य सापेक्ष भूमि प्रशासन FFPLA अवधारणा तथा नेपालको सन्दर्भमा कार्यान्वयनको रणनीतिसम्बन्धी सुझावहरूका सम्बन्धमा सो पूर्ण प्रतिवेदनमा थप विस्तृत उल्लेख छ ।

सन्दर्भ ग्रन्थहरू
(थप सूची पूर्ण प्रतिवेदनमा उल्लेख छ :

MOALMC, CSRC, UN-Habitat (2018). Fit-For-Purpose Land Administration: A Country Level Implementation Strategy for Nepal, Kathmandu, Nepal

JOSHI, J., CHHATKULI, R., PANDAY, U., & DEV, H. (2017). Development of Pro-poor and Gender Responsive System (ProGResS) of Land Governance in Nepal. In 2017 World Bank Conference on Land and Poverty (p. 17). Washington DC.

Enemark, S., Mclaren, R., & Lemmen, C. (2016). Fit-for-Purpose Land Administration: Guiding Principles for Country Implementation, Nairobi, Kenya

Retrieved from http://www.gltn.net/index.php/publications/publications/download/2-gltn-documents/2332-fit-for-purpose-land-administration-guiding-principles-for-country-implementation

UN-HABITAT. (2008). Secure land right for Nepal. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.

United Nations Nepal Information Platform. (2017). Rural Landless and Land Poor. Retrieved August 24, 2017, from http://un.org.np/oneun/undaf/landless

United Nations Human Settlements Programme
(UN-Habitat)
Jhamshikhel, Lalitpur
P.O. Box 107,Kathmandu, NEPAL
Tel: + 977 1 5551091, Fax: + 977 1 5538477
unhabitat.nepal@unhabitat.org.np
www.unhabitat.org | www.unhabitat.org.np
www.gltn.net

नेपाल सरकार

GLTN GLOBAL LAND TOOL NETWORK

UN-HABITAT FOR A BETTER URBAN FUTURE

CSRC आत्मनिर्भर केन्द्र