



REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौंको लाचीटोलमा परिवारसहित अदुवा काट्दै बुद्धि महर्जन । धेरै नेपालीहरूका लागि कृषि खाद्यान्न, आय र रोजगारीको प्रमुख स्रोत हो । कृषिले नेपालको ७१ प्रतिशत जनसङ्ख्यालाई रोजगारी प्रदान गरेको छ भने यसले ३२ प्रतिशत कुल ग्राहस्थ उत्पादनको सृजना गरेको छ । नेपालको भूक्षेत्रको २५ प्रतिशत खेतीयोग्य जमिनले ढाकेको छ ।

नेपालको वित्तीय आयाम

सङ्घीय नेपालमा कसले खर्च गर्न र कसले कर असुल्न सक्छ

जर्ज एन्डरसन

नेपालको सङ्घीय प्रणालीका योजनाकारहरूको एउटा ठूलो चुनौती भनेको सरकारी राजस्व कसले सङ्कलन गर्ने र कसले खर्च गर्ने भन्ने कुराको निर्धारण गर्नु हो ।

वित्तीय सवालहरू हरेक सङ्घीय व्यवस्थाका लागि केन्द्रीय मुद्दाका रूपमा रहन्छन् । यिनैले सङ्घीय आयामको स्वरूप कोर्दछन् र साँचो अर्थमा सङ्घीयताको प्रभावकारिता निर्धारण गर्दछन् ।

यस्ता विषयसँग सम्बन्धित कानून वा संवैधानिक धाराहरूलाई “वित्तीय व्यवस्था” भनिन्छ ।

नेपालमा विधायकहरूले सबैभन्दा पहिला रक्षा, शिक्षा, सडक, स्वास्थ्य, आदिजस्ता सेवा तथा कार्यक्रमहरू प्रवाह गर्ने र त्यसका लागि आवश्यक खर्च गर्ने जिम्मेवारी कुन तहको सरकारको हुने भन्ने विषयमा निर्णयमा पुग्नु आवश्यक छ । रकम सङ्कलन गर्ने जिम्मेवारी र खर्च गर्ने

जिम्मेवारीका बीचमा असन्तुलन हुन गएको अवस्थामा यस्तो समस्यालाई समाधान गर्ने उपायको पनि निर्धारण गरिनुपर्छ ।

नेपालमा सङ्घीयतासम्बन्धी बहस प्रारम्भिक चरणमै छ । फेडरेसन को विशेष अङ्कको परिचयका क्रममा मैले उल्लेख गरेभैं कतिओटा एकाइहरू बनाउने र तिनीहरूको सीमाङ्कन कसरी गर्ने भन्ने विषयमै छलफल रुमल्लिएको देखिन्छ र अन्य महत्त्वपूर्ण विषयहरूमाथि ध्यान जान सकिरहेको छैन । नेपालको सङ्घीय प्रणाली अत्यधिक विकेन्द्रित बनाइनुपर्ने कुरामा बलियो मत भए तापनि विकेन्द्रीकरणका व्यावहारिक पक्षहरूलाई आत्मसात् गरिएको भने पाइँदैन ।

नेपालका लागि कर तथा अन्य राजस्वहरूको सङ्कलनमा केही समयकै लागि भए पनि सङ्घीय सरकारको प्रभुत्व हुनुपर्ने तर्क बलियो छ । यस्तो प्रबन्धअनुसृत्य एकाइहरूले साभा राजस्व तथा केन्द्रको इच्छामा

जर्ज एन्डरसन फोरम अफ फेडरेसनका अध्यक्ष हुनुहुन्छ ।

भर पर्ने रकम हस्तान्तरण (जसमध्ये कतिपय हस्तान्तरणहरू विशेष कार्यक्रमका लागि ससर्त प्रदान गरिने खालका हुन सक्छन्) का संयुक्त प्रकृतिका हस्तान्तरणहरूमा सङ्घीय सरकारबाट नै अत्यधिक रकम प्राप्त गर्नेछन् । त्यस्तै नयाँ सङ्घीय व्यवस्थामा विभिन्न एकाइहरूका लागि राजस्वको स्रोत तोक्ने क्रममा प्रशस्तै असहज प्रश्नहरूको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ किनकि आर्थिक रूपले समृद्ध भागहरूबाट विपन्न भागहरूमा रकम हस्तान्तरण गर्नुपर्ने आवश्यकता पनि उत्तिकै हुन्छ । वित्तीय व्यवस्थामा सङ्घको प्रभुत्वले सङ्घ वास्तविक अभ्यासमा कतिको विकेन्द्रित हुन्छ भन्ने कुरालाई उल्लेख्य प्रभाव पार्न सक्छ ।

वर्तमान व्यवस्थाको विश्लेषण

यस्तो प्रबन्ध कसरी विकसित होला भनेर बुझ्न नेपालको एकात्मक प्रणालीको सरकारका विद्यमान वित्तीय प्रबन्धहरू हेर्दा । प्रतिव्यक्ति आय असाध्यै न्यून रहेको वर्तमान अवस्थामा सरकारको राजस्व

सङ्कलन गर्ने क्षमता असाध्यै सीमित देखिन्छ । अन्य विकासोन्मुख मुलुकहरूको अर्थतन्त्रजस्तै अर्थतन्त्रको आकारका तुलनामा सरकारको आकार धेरै सानो छ किनकि अहिले सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व कुल ग्राहस्थ उत्पादनको जम्मा १२ प्रतिशत मात्र हुन आउँछ । यसका साथै, अन्तर्राष्ट्रिय दातृसमुदायले सरकारलाई कुल ग्राहस्थ उत्पादनको ४ प्रतिशत थप राजस्व सरकारलाई प्रदान गर्दछ ।

हाल नेपालले उठाउने राजस्व प्राथमिकताका आधारमा निम्न क्षेत्रबाट आएको छः

मूल्य अभिवृद्धि कर	-३० प्रतिशत
आयकर, विशेष गरी संस्थानहरूबाट	-१८ प्रतिशत
वैदेशिक व्यापारमा वस्तु कर	-१७ प्रतिशत
अन्तःशुल्क कर, विशेष गरी चुरोट र रक्सीमा	-९ प्रतिशत
सम्पत्ति तथा भूमिकर र शुल्कहरू	-६ प्रतिशत
दस्तुर तथा सरकारी सम्पत्ति बेचबिखन	-३ प्रतिशत
सानामसिना शुल्कहरू, भाडा, लाभांश र करहरू	-१६ प्रतिशत

यसै गरी वैदेशिक सहयोगले एक तिहाइ अतिरिक्त स्रोतहरू प्रदान गर्दछ । माथिका पहिला चारओटा स्रोतहरूबाट सङ्कलन हुनआउने ६५ प्रतिशत राजस्व सङ्घीय नेपालमा पनि केन्द्रीय सरकारको राजस्व हुने सम्भावना देखिन्छ ।

मूल्य अभिवृद्धि कर शक्तिशाली वित्तीय औजार हो र भावी नेपालमा यो कसको अधीनमा हुन्छ भन्ने सवाल ज्यादै महत्त्वपूर्ण हो । विकेन्द्रित मूल्य अभिवृद्धि कर भएका अन्य सङ्घीय मुलुकहरूको अनुभवले यो व्यवस्थापन गर्न निकै अफठ्यारो हुने र यसमा प्रशस्तै समस्याहरू रहेको देखिन्छ । केन्द्रीय सरकारले निर्धारण तथा सञ्चालन गरेको मूल्य अभिवृद्धि करप्रणाली नै सबभन्दा बढी प्रभावकारी हुने देखिएको छ ।

कर निर्धारण

केही सङ्घीय मुलुकहरूमा विकेन्द्रित वा साभा संस्थागत कर र आयकरहरू तय गरिएको पाइन्छ तर प्रारम्भिक चरणमै यसो गर्नु नेपालका लागि जटिल हुने देखिन्छ ।

अन्य मुलुकबाट आयातित वस्तुहरूका लागि सिमानामा लगाइने भन्सार सङ्घीय व्यवस्थामा सधैं केन्द्रीय सरकारले लगाउँछ किनकि यस्ता आयातित वस्तुहरू कुनै खास एकाइको सिमानाबाट भित्रिए पनि अर्को एकाइमा बिक्री हुन सक्छन् ।

यसका विपरीत चुरोट, रक्सी, सम्पत्ति र मालपोतलगायत अन्य केही सानातिना वस्तुहरूमा उठाइने शुल्क तथा राजस्व एकाइमा निक्षेपण गर्न सकिन्छ । एकाइहरूले यस्ता सेवामा गरेको दर तोक्न सक्नेछन् तर सङ्कलन कार्यलाई प्रभावकारी तुल्याउन

सङ्घीय निकायलाई जिम्मेबारी दिन पनि सकिनेछ । यस्ता राजस्वहरूले एकाइ र स्थानीय सरकारलाई सरकारको कुल राजस्वको २० देखि २५ प्रतिशतसम्म स्वाधीन राजस्व प्रदान गर्न सक्छन् ।

जलविद्युतजस्ता स्रोतहरूबाट सङ्कलन गरिने दीर्घकालीन राजस्व असाध्यै महत्त्वपूर्ण हुन सक्छन् । वर्तमान सरकारले १० हजार मेगावाट जलविद्युत उत्पादन गर्ने लक्ष्य राखेको छ । कतिपय मानिसले नेपालको जलविद्युत सम्भावनाका आधारमा यसलाई सानो माने तापनि अहिलेको उर्जा उत्पादनका तुलनामा यो निकै ठूलो वृद्धि हुनेछ । प्राविधिक हिसाबले यस्ता राजस्वहरू केन्द्रीय वा एकाइको सरकारले उठाउन सक्नेछन् । विकासनिर्माणको कार्यभारले स्थानीय तहमा खर्चको प्रभाव राख्दछ भने राजस्वको केही हिस्सा एकाइहरूलाई दिनु उपयुक्त हुन्छ । यद्यपि यसको नकारात्मक पक्ष के हो भने जलस्रोतमाथि कुनै सङ्घीय एकाइको पूर्ण स्वामित्व वा नियन्त्रण रहेमा विभिन्न एकाइहरूबीच ठूलो आर्थिक खाडल देखा पर्न सक्छ । नयाँ संविधानमा यस्ता मुद्दाहरू सम्बोधन गर्नुपर्छ । तर नयाँ सङ्घीय व्यवस्था सञ्चालनमा यसको अल्पकालीन प्रभाव तत्कालका लागि नगन्य हुने देखिन्छ ।

अन्ततः सङ्घीय नेपाल वित्तीय दृष्टिकोणबाट धेरै नै केन्द्रीकृत हुने सम्भावना छ । वित्तीय केन्द्रीकृत सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकमा नेपाल मात्र नभएर विश्वका कैयौँ मुलुकहरू छन् । अस्ट्रेलिया, मलेसिया र नाइजेरियाजस्ता सङ्घीय राष्ट्रमा पनि केन्द्रीय सरकारले सम्पूर्ण राजस्वको ८० प्रतिशत राजस्व सङ्कलन गर्दछन् ।

एकाइलाई रकम हस्तान्तरण

नेपालका एकाइहरूलाई स्थानीय स्तरमा शिक्षा, स्वास्थ्य र पूर्वाधार कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने जिम्मेबारी निर्वाह गर्नका लागि उनीहरूको आफ्नै स्रोतका अतिरिक्त ठूलो मात्रामा थप राजस्वको जरूरत पर्नेछ ।

यस्तो अवस्थामा केन्द्रीय राजस्वबाट सहयोग उपलब्ध गराउने विशेष व्यवस्था हुनुपर्दछ ।

(विदेशी सहयोगको विषय पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ । संविधानमै विदेशी सहायताका लागि केन्द्रीय सरकारले मात्र वा एकाइको सरकारले पनि अन्य राष्ट्र वा दातृनिकायसित सम्झौता गर्न सक्ने वा नसक्ने विषय निर्धारण गर्नुपर्दछ । यस्तो नयाँ व्यवस्थाप्रति दातृनिकायले पनि सहमति जनाउनु जरुरी हुन्छ ।)

असाध्यै विकेन्द्रित सङ्घीय राज्यका पक्षमा वकालत गर्नेहरूले सङ्घीय एकाइहरू आफ्नै राजस्वमा सञ्चालन होऊन् र निश्चित मात्रामा केन्द्रीय राजस्व कोष प्राप्त गर्नु भन्ने धारणा राख्छन् । नाइजेरियामा यही अवधारणा रहेको पाइन्छ । यद्यपि, वित्तीय नियन्त्रणका माध्यमद्वारा केन्द्रीय सरकारले एकाइको सरकारका गतिविधिहरूलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राख्ने प्रयास गर्न सक्छ । भारतमा पनि एकाइहरू आफ्नै आन्तरिक स्रोतका अतिरिक्त केन्द्रीय सरकारको राजस्व र महत्त्वपूर्ण रणनीतिक लगानीका आधारमा सञ्चालित भएको पाइन्छ । केन्द्रीय सरकारबाट सहयोग प्राप्त गर्ने हो भने एकाइको सरकारले केन्द्रीय सरकारका सर्तहरूको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । धेरै सङ्घीय मुलुकमा केन्द्रीय सरकारले साभ्ता विधायिकी दायित्वका आधारमा सङ्घीय राज्यका गतिविधिमाथि नियन्त्रण राख्न सक्छन् र यस्तो अवस्थामा केन्द्रीय सरकारको कानुन प्रभावकारी हुन्छ ।

संविधानमा सङ्घीय राज्यका वित्तीय व्यवस्थाहरू विस्तृत रूपमा उल्लेख गर्न सम्भव हुँदैन । समयकालसँगै सङ्घ, एकाइ र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको उचित बाँडफाँडमा परिस्थितिअनुकूल (जस्तै सशस्त्र युद्ध, आर्थिक चक्रप्रणाली वा विकासको गति) उल्लेखनीय परिवर्तनहरू हुन सक्छन् । त्यसै गरी, राजस्वका विभिन्न स्रोतहरूको मूल्य विभिन्न समयमा फरकफरक हुन सक्छन् । त्यसैले सङ्घीय मुलुकहरू जहाँ एकाइहरू धेरैजसो केन्द्रीय सरकारको राजस्वमा भर परेका हुन्छन् त्यहाँ संविधानमै आधारभूत मान्यता र प्रावधानहरूको व्यवस्था गरिएको

हुन्छ र केन्द्रीय सरकारको राजस्वको बाँडफाँड केकसरी गर्ने विषयमा निश्चित मापदण्ड र व्यवस्थाहरू बनाइएको हुन्छ जसलाई समयसमयमा पुनरावलोकन गरिन्छ ।

आवश्यकताहरूको निर्व्याल

यस सन्दर्भमा भारतको उदाहरण असाध्यै सान्दर्भिक देखिन्छ । सङ्घीय भारतका एकाइका सरकारहरूको राजस्व क्षमता र आवश्यकताहरूको लेखाजोखा गर्न केन्द्रीय सरकारले हरेक पाँच वर्षमा वित्तीय आयोग गठन गर्दछ । सो आयोगले केन्द्रीय राजस्वको कति अंश एकाइहरूमा जाने र कति विनियोजन गर्ने विषयमा सुझाउ दिन्छ । रणनीतिक र कार्यक्रम विशेषका आधारमा प्रदान गरिने रकमका अतिरिक्त एकाइहरूलाई उपलब्ध गराइने यस्तो रकम एकाइलाई गरिने वित्तीय हस्तान्तरणको महत्त्वपूर्ण हिस्सा हो ।

यदि केन्द्रीय सरकारबाट एकाइको सरकारले उल्लेख्य आर्थिक सहयोग पाउँछन् भने रकमको व्यवस्थापन कसरी गरियो भन्ने कुरामा एकाइले केन्द्रप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने कि नपर्ने ? ससर्त रकम हस्तान्तरणका सन्दर्भमा यो निश्चय पनि आवश्यक छ । तर, केन्द्रीय सरकारले निसर्त रकम हस्तान्तरण गराएको भए पनि असल बजेट व्यवस्थापन गर्नका लागि र प्रतिवेदनका लागि आधारभूत प्रक्रिया अवलम्बन गर्न केही नियमन गर्ने वा विनियोजन रोक्का गरिने प्रावधानहरू राख्न सकिनेछ । यस सन्दर्भमा ब्राजिलको वित्तीय कानुन महत्त्वपूर्ण उदाहरण हुन सक्छ जसमा ऋण र खर्चमाथि नियन्त्रणका साथै प्रभावकारी प्रतिवेदनलाई अनिवार्य बनाइएको छ ।

रङ्गभेदको अन्त्यपछि दक्षिण अफ्रिका एक किसिमको सङ्घीयतामा प्रवेश गर्‍यो । एकाइहरूमा असाध्यै सीमित संरचना र मानवस्रोतको क्षमताको अभावका कारण प्रमुख कार्यक्रमका जिम्मेबारीहरूलाई विकेन्द्रीकरण गर्नु निकै चुनौतीपूर्ण रह‍यो । एकैचोटि सम्पन्न क्षेत्रबाट विपन्न क्षेत्रहरूमा लगानी खिच्दा दुईओटा समस्याहरू हुँदा रहेछन् भन्ने महसुस भयो । एकैचोटि आर्थिक स्रोतहरू स्थानान्तरण गर्दा सेवा र संरचना कमजोर हुन गई सम्पन्न क्षेत्रहरू नराम्ररी प्रभावित हुन पुगे भने विपन्न क्षेत्रहरूले आर्थिक सहयोग पूर्णरूपमा सदुपयोग गर्न सकेनन् र अनुपयोगी क्षेत्रमा खर्च हुन गयो । उनीहरूको अनुभवले विकेन्द्रित व्यवस्थातर्फ अघि बढ्ने चरणबद्ध सोचको महत्त्व दर्साउँछ ।

आखिरमा सङ्घीय नेपालको निर्माण गर्नका लागि मुलुकको प्रस्ट दिशा वा दृष्टिकोण परिभाषित गर्ने र जनतालाई सेवा पुर्‍याउन सुशासनका संयन्त्रहरू निर्माण गर्नुपर्ने कुरा महत्त्वपूर्ण छन् । यी दुई असाध्यै ठूला चुनौती हुन् र यी दुवै चुनौतीलाई सम्बोधन गर्न उपयुक्त वित्तीय व्यवस्था स्थापना गर्नु सबभन्दा महत्त्वपूर्ण भएको देखिन्छ ।



REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौँको सडकछेउ प्लास्टिकको थैलामा लागुपदार्थ सुँघ्ने सडक बालकहरू । नेपालको जनसङ्ख्याको भन्डै एकतिहाइ हिस्सा गरिबीको रेखामुनि रहेको छ र युनिसेफको एक प्रतिवेदनअनुसार नेपालमा भन्डै ३००० सडक बालबालिका छन् जसमध्ये ३७०० घरबारविहीन छन् ।