



SAMRIDDIH
FOUNDATION



प्रावधान



गुहा



सुधार

भूउपयोग ऐन

को

समिक्षा

www.samriddhi.org

भूउपयोग ऐनमा

विद्यमान समस्याहरू

प्रकाशक

समृद्धि फाउण्डेशन

६६४, भिमसेनगोला मार्ग, मिनभवन खरीबोट

काठमाडौं, नेपाल

फोन: (९७७)-१-४४६-४६९६, ४४८-४०९६

फ्याक्स: (९७७)-१-४४८-५३९९

ईमेल: info@samriddhi.org

वेबसाईट: www.samriddhi.org

© समृद्धि फाउण्डेशन

यस प्रकाशनको सम्पूर्ण अधिकार समृद्धि फाउण्डेशनमा निहित छ। यस संस्थसँग अनुमति नलिई, यस पुस्तकको कुनै पनि अंश कुनै पनि माध्यम प्रयोग गरेर कुनै पनि रूपमा प्रकाशित गर्न, पुनःप्राप्त गर्न सकिने पद्धतिमा संग्रह गर्न र वितरण गर्न पाइने छैन। यसको पुनःप्रकाशन वा पुनःप्रयो गको लागि कुनै जानकारी लिनु पर्ने भएमा माथि दिईएको ठेगानामा समृद्धि, द प्रोस्पेरिटी फाउण्डेशनमा सम्पर्क गर्न सकिनेछ। यस पुस्तकलाई कुनै अन्य कभर वाईण्डिंग हालेर वितरण गर्न पाइने छैन। अन्यको हकमा पनि यही नियम लागु हुनेछ।

भूउपयोग ऐनमा विद्यमान समस्याहरू

१. परिचय

भूमिको उपयोगलाई नियमन गर्न तथा भूमिको अनियोजित तथा अवैज्ञानिक उपयोगले निम्त्याउने नकारात्मक बाह्य प्रभावहरूलाई न्यूनीकरण गर्नका लागि भूउपयोगसम्बन्धी नियमनहरू ल्याइन्छन् । यी नियमनहरू आवासीय क्षेत्रमा औद्योगिक प्रतिष्ठानलाई स्थापना हुन नदिएर संविधानप्रदत्त सफा वातावरणको हकलाई संरक्षण तथा कार्यान्वयन गर्नका लागि, माटोको गुणस्तर तथा उर्वरा शक्तिमा ह्रास ल्याउनसक्ने कुनै पनि क्रियाकलापलाई प्रतिबन्धित गरेर प्रति हेक्टर उत्पादकत्व बढाएर कृषिजन्य उत्पादकत्वलाई अभिवृद्धि गर्नका लागि पनि प्रयोग हुन्छन् । हालै कार्यान्वयनमा आएको भूउपयोग ऐनले भूमिको वर्गीकरण गरेर, भूमिको वर्गीकरणअनुसार दर्ता गराएर, भूमिको वर्गीकरण फेर्नमा बन्देज लगाएर र कानूनको उल्लंघन गरेमा सजायको व्यवस्था गरेर माथि उल्लेखित उद्देश्यहरू हासिल गर्ने प्रयोजन राखेको छ ।

यस ऐनको प्रयोजन प्रशंसनीय छ । तथापि, सरकारको यस पहलको भविष्यमा पर्नसक्ने असरहरूको मूल्याङ्कन गरेर मात्र यस ऐनको मूल्याङ्कन जरूरी छ ।

१. थप समीक्षा गर्न आवश्यक रहेका समस्याहरू

१.१ भूउपयोगमाथि लगाइएको बन्देजको दीर्घकालीन लागत

क्र.सं.	दफा	उपदफा	प्रावधान
१	३	१	नेपाल सरकारले भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन गर्नसक्ने
२	४	१	भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण गर्ने

भूउपयोग कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने अधिकारको प्रत्यायोजन तर्कसंगत देखिन्छ किनभने कुनै पनि भूमिको भूगोल, उर्वरता, तथा स्रोतको उपलब्धतासम्बन्धी बढी जानकारी स्थानीय निकायहरूसँग हुने भएकाले कार्यक्रम बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

भूमिको उर्वरापन, भूगोल, भूमिमा बसोबास गरिरहेका मानिसहरूको विद्यमान आवश्यकता, अन्य स्रोत तथा पूर्वाधारको उपलब्धता लगायतका मापदण्डको आधारमा उपलब्ध भूमिको सर्वोत्तम उपयोग सहजीकरण गर्ने हेतुले भूउपयोग कार्यक्रम तर्जुमा गरिएको छ । भूउपयोग कार्यक्रमले आर्थिक गतिविधि अभिवृद्धि गर्नुका साथै भारत, श्रीलङ्का, र आर्थिक सहयोग तथा विकास संगठन (OECD) अन्तर्गतका विभिन्न देशहरू लगायतका देशहरूमा दिगो विकास हासिल गर्नका लागि अत्यावश्यक आधारका रूपमा

रहेको पाइएको छ । भूउपयोग कार्यक्रमबाट विश्वभरिका धेरै देशहरू लाभान्वित भएको अवस्थामा यस्तो कार्यक्रमबाट नेपालले पनि फाइदा लिनसक्ने भन्ने होइन । तथापि, यदि हामीले ती देशहरूमा उक्त कार्यक्रम वास्तवमा कसरी लागु गरिएको थियो र उनीहरू कसरी लाभान्वित भएका थिए भन्ने कुरालाई खोतलेर हेर्ने हो भने हामीले ती देशहरूले उक्त कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई प्रत्यायोजन गरेको पाउँछौं । यस किसिमको अधिकारको प्रत्यायोजन तर्कसंगत देखिन्छ किनभने कुनै पनि भूमिको भूगोल, उर्वरता, तथा स्रोतको उपलब्धतासम्बन्धी बढी जानकारी स्थानीय निकायहरूसँग हुने भएकाले यस किसिमको कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्दा यी जानकारीहरू पनि समाहित हुने भएकाले कार्यक्रम बढी प्रभावकारी हुन्छ । यसको विपरित संघीय सरकारसँग नेपालमा विद्यमान रहेका सात सय त्रिपन्न स्थानीय इकाईहरूका बारेमा सीमित मात्र ज्ञान हुन्छ । सामान्य तवरले हेर्दा भूउपयोग कार्यक्रम लागु गर्ने सन्दर्भमा संघीय सरकार रणनीतिक रूपमा बेफाइदामा हुन्छ । तसर्थ, कार्यक्रमको प्रभावकारितामा प्रश्नचिन्ह उठ्छ । सायद संघीय संरचनाको बुझाइको कमी र अन्य देशहरूले कसरी शक्तिको हस्तान्तरणबाट फाइदा लिइरहेका छन् भन्ने बुझाइको कमीले गर्दा संघीय सरकार स्थानीय निकायहरूलाई शक्ति दिन हिचकिचाइरहेको छ । कारण जेसुकै भएता पनि, प्रत्येक स्थानीय इकाईको बृहत् अनुसन्धान नगरी यो कार्यक्रम सञ्चालन गरिएमा यसले अपेक्षा गरेको फाइदाभन्दा बढी हानी गर्ने सम्भावना छ ।

नेपाल सरकारले भूमिलाई कृषि क्षेत्र, आवासीय क्षेत्र, व्यावसायिक क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र, खानी तथा खनिज क्षेत्र, वन क्षेत्र, नदी/खोला/ताल/सिमसार क्षेत्र, सार्वजनिक उपयोगको क्षेत्र, साँस्कृतिक तथा पुरातात्विक महत्वको क्षेत्र र नेपाल सरकारबाट आवश्यकता अनुसार तोकिएका अन्य क्षेत्र गरेर विभिन्न वर्गमा विभाजन गर्ने अभिप्राय राखेको छ। यस किसिमको वर्गीकरणको समस्या भनेको भूमिको अनुचित उपयोगले ल्याउने नकारात्मक बाह्य प्रभाव न्यूनीकरण गर्नमा यसको उपादेयता अल्पकालीन मात्र हुन्छ। यस कानूनका मस्यौदाकारहरूले बुझ्न चुकेको कुरा के हो भने दीर्घकालमा भूमिको वर्गीकरणले भूमिको मूल्य बढ्न जान्छ र चर्को मूल्यका कारणले औद्योगिक गतिविधिमा मन्दी आउँछ। यदि हामीले यस प्रावधानको असर अध्ययन गर्ने हो भने, यो स्पष्ट हुनजान्छ कि सरकारले भूमि र भूमिको उपयोगको वर्गीकरण गरेपश्चात कुनै पनि प्रयोजनका लागि भूमिको उपलब्धता सीमित हुनजान्छ। उदाहरणका लागि, यदि कसैले कुनै उद्योग शुरु गर्न चाहन्छ भने, उक्त उद्योग औद्योगिक क्षेत्रमा मात्र सञ्चालन गर्न सक्छ जसको अर्थ औद्योगिक क्षेत्रको आपूर्ति सीमित हुनजान्छ जबकी त्यसको माग भने उच्च हुनजान्छ जसको एउटै सम्भावित परिणाम हुनजान्छ, अर्थात् औद्योगिक क्षेत्रमा जमिनको मूल्यवृद्धि। जमिनको मूल्यमा भएको वृद्धि त्यसपछि उत्पादन गरिएका वस्तु तथा सेवाको लागतमा समाहित हुनजान्छ जसको अर्थ ती वस्तु तथा सेवाहरूको मूल्य अभिवृद्धि हुन्छ। अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा, वस्तु तथा सेवाहरू महँगो हुनजान्छन् र फलस्वरूप, यदि सोहीअनुसार प्रति व्यक्ति आय बढाउन सकिएन भने खर्चयोग्य आम्दानीमा कमी आए वस्तु तथा

सेवाहरूको माग घट्न जान्छ। अन्त्यमा, उद्योगहरू आफ्नो घाटा कम गर्नका लागि उत्पादन घटाउन बाध्य हुन्छन् जसले गर्दा अन्ततः बेरोजगारी दर बढ्न जान्छ।

छरिएर रहनुको साटो उद्योगहरू एउटै क्षेत्रमा एकत्रित भएकाले उत्पादनका लागि चाहिने कच्चापदार्थहरूको खरीद सहज हुन गई औद्योगिक क्षेत्रमा औद्योगिक गतिविधिहरू बढ्न जान्छन् भन्ने तर्क पनि गर्न सकिन्छ। कच्चा पदार्थको सहज उपलब्धताले उत्पादनलाई सहजीकरण गरी कुल उत्पादन वा कुल गार्हस्थ्य उत्पादन र सोही अनुसार प्रति व्यक्ति आयमा पनि वृद्धि हुन्छ र भूमिको मूल्यमा आएको वृद्धिले कुल उत्पादन लागतमा पार्ने असर लाई निर्मूल बनाउँछ। तथापि, यहाँ अर्को कारकलाई पनि मध्यनजर गरिनुपर्छ। त्यो हो आवासीय भवनहरूको मूल्य। वर्गीकरणले गर्दा आवासीय भवनहरूको लागि उपलब्ध भूमि पनि सीमित हुनजान्छ जसले गर्दा आवासीय भवनहरूको लागत मँहगो हुनजान्छ। यो मूल्यवृद्धि आवासीय वस्तीका लागि उपलब्ध भूमिको मूल्यमा मात्र नभएर बहालमा पनि प्रतिविम्बित हुन्छ। आवास एउटा आधारभूत आवश्यकता भएको हुनाले, सर्वसाधारणको प्रति व्यक्ति आयमा भएको वृद्धिको अधिकांश हिस्सा आवासको लागतमा खर्च हुन्छ जसले गर्दा वस्तु तथा सेवाको लागि उपलब्ध खर्चयोग्य आयमा कमी आउँछ। अन्त्यमा, मागमा आउने कमीले गर्दा उत्पादनको परिमाणमा कमी आउँछ र बेरोजगारी दर बढ्छ।

आवसीय भवनहरूको मूल्यमा हुने वृद्धिले जग्गाधनी तथा घरधनी (बहालमा भएको वृद्धिले गर्दा) हरूको आयमा वृद्धि ल्याउँछ जसले गर्दा जनसंख्याको केही हिस्साको खर्चयोग्य आयमा वृद्धि हुन्छ भन्ने तर्क पनि गर्न सकिन्छ तर हामीले के बुझ्न जरुरी छ भने उपभोक्ता वस्तुहरूमा खर्च गर्ने चाहना भूमिमा लगानी गर्ने चाहनाभन्दा कम हुन्छ किनभने भूमिको भविष्यको आशातित प्रतिफल (भूमिको मूल्य अझै बढ्छ भन्ने अपेक्षा) उच्च हुन्छ । अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा, यदि जनसंख्याको केही हिस्साको खर्चयोग्य आय वृद्धि भयो भने पनि वस्तु तथा सेवाको माग अभिवृद्धि गर्ने गरी वस्तु तथा सेवामाथिको खर्चमा अभिवृद्धि हुँदैन । अन्ततः घाटा कम गर्नका लागि केही उद्योगहरू आफ्नो उत्पादन घटाउन बाध्य हुने भएकाले वर्गीकरणले समग्रमा उद्योगहरूलाई फाइदा पुऱ्याउँदैन ।

निकै लामो समयदेखि नेपालको एउटा एजेण्डा भनेको स्वदेशी उत्पादनलाई प्रवर्द्धन गरेर आयात घटाउने र स्वदेशी उत्पादनलाई प्रतिस्पर्धात्मक बनाउने रहेको छ । यस कानूनका मस्यौदाकारहरूले भूउपयोगको दिगो र सर्वोत्तम नीतिका नाममा ल्याएको नीतिले वास्तविकतामा भने उत्पादनको एउटा साधन भूमिको मूल्यवृद्धि गरेर स्वदेशी उत्पादनलाई निरुत्साहित गर्ने देखिन्छ । यदि हामी व्यापार घाटा कम गर्ने उद्देश्य राखिरहेका छौं भने भूमिको उपलब्धतालाई सीमित बनाउने कार्य उद्देश्य विपरित हुनजान्छ । त्यसैगरी, यस नीति आफैले स्वदेशी उत्पादनको लागत र अन्ततः बिक्री मूल्य बढाएर आयातलाई बढावा दिने देखिन्छ ।

वर्गीकरणको अर्को मुख्य समस्या भनेको यसले आवाससम्बन्धी संवैधानिक हकको हनन् गर्दछ। संविधानमा उल्लेख भएको आवासको हकले नागरिकहरूलाई उनीहरूको बासस्थानबाट हटाउनबाट सरकारलाई रोक्ने मात्र नभएर आवासको सुलभता (affordability) तथा अन्य हकको उपभोगलाई असर पार्ने अन्य बन्देजकारी प्रावधानलाई पनि निषेध गर्ने बृहत् उद्देश्य राख्छ। आवासीय भूमिको आपूर्ति सीमित भएमा, आवासीय भूमि तथा आवसीय भवनहरूको सुलभतामा कमी आउँछ। यसले आवासको अन्तर्निहित र मौलिक हकलाई असर पार्छ। त्यसमाथि, यदि आयको ठूलो हिस्सा बहालमा र आवासको निर्माणका लागि भूमि किन्दैमा खर्च भएमा, शिक्षा जस्ता अन्य अधिकारको उपभोग सीमित हुनजान्छ। उदाहरणका लागि, कुनै मध्यम आयस्तर भएको परिवारले बढेको मूल्यका कारण आफ्नो आयको ठूलो हिस्सा बहालमा खर्च गर्नुप्यो भने, उनीहरूका बालबच्चालाई पढाउनका लागि उपलब्ध आय सीमित हुनजान्छ, जसले गर्दा उनीहरूसँग शैक्षिक संस्था छनौट गर्ने छुट रहँदैन। शिक्षाको हकको लागि शैक्षिक संस्थाहरूको उपलब्धता मात्रले पुग्दैन। यसका लागि रोजाइको स्वतन्त्रता, विशेषगरी शैक्षिक संस्थाहरू रोज्ने स्वतन्त्रता पनि आवश्यक पर्छ। यो रोज्ने स्वतन्त्रतालाई सरकारको कुनै कदमले बन्देज लगाउने वा सीमित बनाउने गर्नु हुँदैन। जब सरकारले यो रोज्ने स्वतन्त्रतालाई असर पार्ने कानून बनाउँछ, त्यसले संविधानले प्रत्याभूति र संरक्षण गरेका अधिकारहरूको हनन् गर्दछ। भूउपयोग ऐनले आवासको संवैधानिक हक तथा शिक्षाको हकजस्ता अन्य हकको अज्ञानमा नै उल्लंघन गर्दछ, भन्ने कुरालाई नकार्न सकिन्न। यस ऐनको

कार्यान्वयनका लागि अधि बढ्नुभन्दा पहिले यसले आर्थिक क्रियाकलाप तथा संवैधानिक हकमा पुऱ्याउने असरका बारेमा पनि मनन् गर्नु जरुरी छ ।

२.१.१ सुगठन

भूमिको वर्गीकरण गरेर निश्चित अभिप्रायको लागि उपलब्ध भूमिको आपूर्ति सीमित गर्नुको सट्टा सरकारले अन्य पद्धतिहरू अँगाल्नुपर्छ, जसले यसभन्दा राम्रो प्रतिफल दिँदै आएका छन् । यसका लागि संघीय सरकारले प्रादेशिक र स्थानीय निकायहरूलाई अधिकार हस्तान्तरण गर्नसक्छ, जसअन्तर्गत उनीहरूले आफ्नो क्षेत्रको आवश्यकताअनुसार आफ्नै पृथक भूउपयोग नीति ल्याउन सकून् वा नकारात्मक बाह्य प्रभावलाई घटाउने साधनका रूपमा करलाई प्रयोग गर्न सकून् । यसभित्र मुख्यतः सवारीसाधनहरू माथिको कर घटाउने कार्य पर्दछ, जसले अर्धशहरी क्षेत्रहरूबाट शहरी क्षेत्रसम्मको दैनिक आवतजावतलाई सहज बनाउँछ, जसले गर्दा शहरी क्षेत्रहरूमा जनसंख्याको चाप घट्न गई बाह्य प्रभावमा उल्लेखनीय रूपमा कमी आउँछ ।

१.१ जटिल कार्यविधिहरू

क्र.सं.	दफा	उपदफा	प्रावधान
१	८	१	भूउपयोग परिवर्तन गर्न नपाइने

संघीयता तथा तीन तहको शासन प्रणालीको उद्देश्य भनेकै सेवा प्रवाहको लागत तथा लाग्ने समय घटाउनु र सेवा प्रवाहलाई अझ प्रभावकारी बनाउनु हो ।

नेपालमा प्रचलित ऐनअनुसारको भूउपयोग दोषपूर्ण त छ नै यसले सिर्जना गर्ने कर्मचारीतन्त्र सम्बन्धित भ्रमेला भन्ने उल्लेखनीय छ । दफा ८ को अनुसार कुनै एउटा वर्गीकरणको भूमिलाई अर्को वर्गीकरणमा परिवर्तन गर्न पाइँदैन । तथापि, यो प्रावधान आफैँमा अपरिवर्तनशील भने छैन । कुनै व्यक्तिले आफ्नो हकभोगमा रहेको जग्गाको निर्धारित प्रयोजनभन्दा फरक प्रयोजनको लागि उपयोग गर्न चाहेमा सोका लागि निवेदन दिन पाउँछ । यो प्रावधान केही राहतपूर्ण सुनिएता पनि, यदि हामीले भूउपयोग परिवर्तनको प्रक्रिया हेर्दा भने देख्नसक्छौं कि यस किसिमको परिवर्तनको लागि दुई महिनादेखि एक वर्षसम्म लाग्न सक्छ ।

ऐनमा उल्लेख गरिएको प्रक्रियाको विस्तृत विवरणअनुसार सबैभन्दा पहिले स्थानीय भूउपयोग परिषदमा निवेदन दिनुपर्नेछ, जुन निवेदनका आधारमा स्थानीय भूउपयोग परिषदले प्रादेशिक भूउपयोग परिषदसमक्ष अनुरोध गर्नुपर्नेछ। प्रादेशिक भूउपयोग परिषदले उक्त निवेदन प्राप्त गरेपछि, एउटा समिति गठन गर्दछ, जसले प्रयोजन परिवर्तनको लागि निवेदन गरिएको भूमिको प्रारम्भिक अनुसन्धान गर्नेछ। यस समितिले त्यसपछि आवश्यक सिफारिस सहितको प्रतिवेदन तयार पार्नेछ, जुन संघीय भूउपयोग परिषदमा जानेछ, जसले निवेदनलाई स्वीकार वा अस्वीकार गर्न सक्नेछ। कागजमा तीन तह अर्थात् संघीय, प्रादेशिक, तथा स्थानीय तहसहितको संघीय प्रणाली भएता पनि वास्तविकतामा भने हामी एकात्मक शासन प्रणालीबाट अधि बढ्न सकेका छैनौं। संघीयता तथा तीन तहको शासन प्रणालीको उद्देश्य भनेकै सेवा प्रवाहको लागत तथा लाग्ने समय घटाउनु र सेवा प्रवाहलाई अभि प्रभावकारी बनाउनु हो। यसको उद्देश्य संघीय सरकारबाट प्रादेशिक सरकारमा र प्रादेशिक सरकारबाट स्थानीय सरकारमा अधिकार हस्तान्तरण गर्नु पनि हो। तर संघीय सरकारले पटक-पटक संघीय इकाईलाई वाञ्छित तथा आवश्यकताभन्दा बढी अधिकार दिने किसिमका कानूनहरू बनाएर प्रादेशिक तथा स्थानीय सरकारहरूलाई अधिकार हस्तान्तरण गर्न आनाकानी गरिरहेको पाइन्छ। हालको भूउपयोग नीति तथा यसको कार्यविधि यसै प्रवृत्तिको एउटा जल्दोबल्दो उदाहरण हो। यसले भूउपयोग प्रयोजन परिवर्तन गर्दा लाग्ने अवसर लागत र अन्य लागतलाई पनि बेवास्ता गरेको छ।

२.२.१ सुझाव

सरकारले भूउपयोगको प्रयोजन परिवर्तनसम्बन्धी निवेदनहरू स्वीकार वा अस्वीकार गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई दिनेबारेमा सोच्नुपर्छ ।

२.३ कृषिलाई निरुत्साहन

क्र.सं.	दफा	उपदफा	प्रावधान
१	११	१	कृषि क्षेत्रमा रहेको जमिनमा घर निर्माण गर्न माथि प्रतिबन्ध

कृषियोग्य जमिनमा नयाँ घर निर्माण गर्न प्रतिबन्ध लगाउनाले कृषियोग्य जमिनको अव्यवस्थित शहरीकरण रोक्न सोजेको मध्या पनि वास्तविकतामा यसले कृषिलाई निरुत्साहित गरिरहेको छ र यो निजी सम्पत्तिको अधिकारको विरुद्धमा पनि छ ।

कृषि उत्पादन गर्ने आफ्नो लक्ष्यअनुरूप कृषियोग्य जमिनको उपलब्धता बढाउने उद्देश्यले सरकारले कृषियोग्य जमिनमा नयाँ घर निर्माण गर्न प्रतिबन्ध लगाउन खोजेको छ । तर यस प्रावधानले कृषिजन्य उत्पादनलाई बढावा नदिने देखिन्छ । उदाहरणका लागि, कुनै व्यक्तिले खेती गर्नका लागि भनेर कुनै जग्गा किन्यो र तर उसले उक्त जमिनमा आवास निर्माण गर्न पाउँदैन जसले गर्दा खेती गर्नका लागि उसले आवासीय क्षेत्रबाट कृषि क्षेत्रसम्म यात्रा गर्नुपर्ने हुन्छ । यस अवस्थामा आवासीय जमिनदेखि कृषियोग्य जमिनसम्म पुग्नका लागि उपयुक्त यातायातको सुविधा उपलब्ध छ कि छैन भन्ने प्रश्न खडा हुन्छ । कृषि गरिने जमिनसम्म पुग्नका लागि लाग्ने समयलाई पनि ध्यान दिन जरुरी छ । तसर्थ, वास्तविकतामा, यस प्रावधानले गर्दा खेती गर्न लाग्ने लागतमा वृद्धि भएको छ ।

यस प्रावधानले वास्तविकतामा, कृषिजन्य खेतीलाई प्रवर्द्धन गर्दैन । यदि कृषियोग्य जमिनका मालिकहरू आफैं खेतीमा संलग्न भएको भए यो प्रावधान फलदायी हुने थियो तर नेपालमा कुल कृषियोग्य जमिनको उल्लेखनीय हिस्सा शहरी बासिन्दाको स्वामित्वमा छ । यस प्रावधानले कृषियोग्य जमिनको अव्यवस्थित शहरीकरण रोकन खोजेको भएता पनि वास्तविकतामा यसले कृषिलाई निरुत्साहित गरिरहेको छ, र यो निजी सम्पत्तिको अधिकारको विरुद्धमा पनि छ जसअन्तर्गत प्रचलित मूल्यमान्यता भित्र रहेर आफ्नो इच्छा अनुसार निजी सम्पत्तिको उपयोग गर्न पाउने अधिकार पनि पर्दछ । यहाँ के पनि मननयोग्य छ भने यस प्रावधानले नेपालको संविधानले प्रदान गरेको आवासको हक माथि पनि बन्देज लगाउँछ ।

विद्यमान परिस्थितिमा भूउपयोग ऐनको दफा ८ मा संलग्न तथा यसले सिर्जना गर्ने लागतका कारणले गर्दा खेती गर्न चाहने मानिस निरुत्साहित हुने अवस्था छ ।

२.३.१ सुगन्ध

कृषियोग्य जमिनमा घर निर्माण गर्नमाथि बन्देज लगाउनुभन्दा कृषि पेशामा नभएका व्यक्तिहरूद्वारा कृषि योग्य जमिनमा घर निर्माण गर्न र अव्यवस्थित शहरीकरण निम्त्याउन सक्ने घरहरूको निर्माण गर्न माथि चाहिँ रोक लगाइनुपर्छ ।

१.४ कृषियोग्यताको प्रश्न

क्र.सं.	दफा	उपदफा	धारा	प्रावधान
१	२४		ख	काबुबाहिरको परिस्थिति उत्पन्न भई जग्गा बाँभो राख्नुपर्ने अवस्थामा बाहेक कृषि क्षेत्रमा वर्गीकृत जमिन लगातार तीन वर्षदेखि बाँभो राखेमा २ लाखसम्मको जरिवाना हुनसक्ने ।

खेतीयोग्य जमिन बाँभो राखेमा दण्डसजायको प्रावधान सहितको भूउपयोग ऐन लागू गर्दा सरकारले कृषि क्षेत्रमा विद्यमान कमीकमजोरीको कारणले गर्दा पनि जमिन बाँभो राखिएको हुनसक्छ भन्ने सम्भावनालाई बेवास्ता गरेको देखिन्छ ।

नेपालको करिब ४५ प्रतिशत जमिन सिञ्चित छैन । सिञ्चित नभएको जमिनहरू मध्ये अधिकांशमा खेतीका लागि आवश्यक पर्ने उपकरणहरूको पहुँच छैन । सिँचाइ र उपकरणको अभावमा कृषिजन्य उत्पादनको आम्दानी निकै कम हुन्छ । परिणामस्वरूप, धेरै व्यक्तिहरू कृषि पेशाबाट विकर्षित हुँदैछन् र अन्य पेशाहरू अँगाल्दैछन् । सिँचाइको सुविधाको अभावमा कृषियोग्य जमिनमा खेती गर्न कठिन हुनजान्छ । खेतीयोग्य जमिन बाँभो राखेमा दण्डसजायको प्रावधानसहितको

भूउपयोग ऐन लागू गर्दा सरकारले कृषि क्षेत्रमा विद्यमान कमीकमजोरीको कारणले गर्दा पनि जमिन बाँझो राखिएको हुनसक्छ, भन्ने सम्भावनालाई बेवास्ता गरेको देखिन्छ । यी कमीकमजोरीहरू केन्द्रीय सरकारले सबै खेतीयोग्य जमिनमा उचित सिँचाइको सुविधा प्रदान गर्न नसक्नाले उत्पन्न भएका कमीकमजोरीहरू हुन् ।

आधारभूत सुविधाहरू पनि नभएर जमिनमा खेती गर्न नसकेर जमिन बाँझो राखेको अवस्थामा जरिवाना तिराउनु अत्याधिक कठोर भएको प्रतित हुन्छ । अर्को समस्या भनेको कृषियोग्य जमिनको स्वामित्व भएका व्यक्तिहरू शहरी क्षेत्रमा बसोबास गर्ने गरेका छन् । यस ऐनले कृषियोग्य जमिनमा घर निर्माण गर्न माथि बन्देज लगाएको हुनाले, खेती गर्दा परिवहनको खर्च तथा अवसर लागत पनि जोडिने हुन्छ । त्यसैगरी मोहियानी हकका कारणले गर्दा धेरै वर्षपछि, आधा जमिन नै गुमाउनुपर्ने पनि हुन्छ ।

२.४.१ सुकाव

सरकारले पहिले सबै कृषियोग्य जमिनमा खेतीपातीका लागि आवश्यक आधारभूत सुविधाहरू उपलब्ध छन् कि छैनन् सुनिश्चित गर्नुपर्छ । सबै जमिनलाई खेतीयोग्य जमिनको दर्जा दिनुको सट्टा कृषिको लागि आवश्यक पर्ने

आधारभूत सुविधाहरू तथा कृषिजन्य उत्पादनलाई बजारसम्म पुर्याउनका लागि उचित परिवहन सेवा भएका जमिनहरूलाई मात्र लागु हुने गरी यस प्रावधानलाई संशोधन गर्नुपर्छ ।

यस ऐनमा पनि उल्लेख गरिएको भूमि बैंकसम्बन्धी नीति पनि समावेश गर्न सके फलदायी हुनेछ । भूमि बैंकको प्रावधानले जग्गाधनीहरूलाई आफ्नो जमिन उक्त बैंकमा निक्षेपस्वरूप राख्न दिनेछ, जहाँ इच्छुक व्यक्तिहरूले जग्गाधनीलाई निश्चित शुल्क बुझाएर उक्त जमिनमा खेती गर्नसक्छन् ।

क्र.सं.	दफा	उपदफा	धारा	प्रावधान	समस्या	सुभाव
१	३	१		नेपाल सरकारले भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन गर्नसक्ने	देशभरी भूउपयोग कार्यक्रम सञ्चालन गर्नका लागि संघीय सरकारसँग पर्याप्त जानकारी नहुनसक्छ ।	भूउपयोग नीति लागु गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई हस्तान्तरण गर्ने ।
२	४	१		भूउपयोग क्षेत्र वर्गीकरण गर्ने	यस किसिमको वर्गीकरणले केवल निश्चित प्रयोजनका लागि उपलब्ध भूमिको अभाव सिर्जना गर्दछ ।	नकारात्मक बाह्य असरहरूलाई न्यूनीकरण गर्नका लागि कर/नीतिको पद्धति अवलम्बन गर्ने ।
३	८	१		भूउपयोग प्रयोजन परिवर्तन गर्न नपाइने	कर्मचारीतन्त्र सम्बन्धित भ्रमेला सिर्जना गरेको छ ।	भूउपयोग प्रयोजन परिवर्तन गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई हस्तान्तरण गर्ने ।

४	११	१		कृषियोग्य जमिनमा घर बनाउन प्रतिबन्ध	खेतीलाई निरुत्साहित गर्दछ ।	उक्त क्षेत्रमा खेतीपातीमा संलग्न नभएका मानिसहरूलाई चाहिँ घर बनाउन नदिने ।
५	२४		ख	तीन वर्षसम्म कृषियोग्य जमिन बाँझो राखेमा जरिवाना तिर्नुपर्ने	कृषिका लागि आवश्यक पर्ने सुविधाहरूलाई ध्यान दिएको छैन ।	“कृषि क्षेत्रमा वर्गीकृत जमिन” को सट्टा “कृषिजन्य उत्पादनको लागि आवश्यक सुविधाहरूको पहुँच भएको कृषि क्षेत्रमा वर्गीकृत जमिन” भन्ने शब्दावली प्रयोग गर्ने ।