

# व्यवस्थित भू-उपयोग र बलियो सरकार: आजको आवश्यकता

✍ महेश पौडेल<sup>१</sup> र हिमलाल श्रेष्ठ<sup>२</sup>

## भूमिका

छोटो उचाईमा नै देखिने भौगोलिक परिवर्तण तथा समयसंगै परिवर्तित सामाजिक तथा आर्थिक अवस्थाले नेपालको भू-उपयोगमा अत्याधिक विविधता पाइन्छ। नेपाल जलवायुको हकमा पनि अत्याधिक विविधता भएको देश हो जहाँ उष्ण तराइदेखि उच्च हिमाली टुन्ड्रा हावापानीसम्म फैलिएको छ (Stainton, 1972)। ७०% भन्दा बढी मानिसहरु कृषिमा आधारित भएको देशमा प्राकृतिक श्रोतहरुले चरम चाप बेहोर्दै आइरहेको छ। बढ्दो जनसंख्या, कठिन भौगोलिक अवस्था, बदलिंदो राजनैतिक परिस्थिति तथा अव्यवस्थित शहरिकरणले गर्दा नेपालले दशकौंदेखि विकराल भू-उपयोग प्रणालीबाट गुञ्जिनु परेको छ। नेपालको भू-उपयोग प्रणाली विविध कारणले गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुसार हुनसकेको छैन। भूमिहीन मानिस तथा सिमान्तकृत जनताहरुले प्राकृतिक श्रोतहरु माथि दोहन गरी घर बनाउने गर्दा सरकारी सार्वजनिक जग्गाको उत्पादकत्व घट्दै गइरहेको छ भने अर्कोतिर पारिस्थितिकीय प्रणालीले समस्या भेट्दै आइरहेको छ। तथापि, दिगो रूपमा खाद्य वस्तु उत्पादन गरेर खाद्य सुरक्षाको प्रत्याभूति दिलाउनु राज्यको जिम्मेवारी हो। नेपालमा नयाँ संविधानको निर्माणसंगै नेपालमा तीन तह (स्थानीय, प्रादेशिक तथा संघिय) को सरकारले पूर्णता पाएको छ। राज्यको अबको आवश्यकता औद्योगिक तथा आर्थिक विकास हो भनिरहँदा र केन्द्रकृत शक्ति स्थानीय तहसम्म पुगी रहँदा हामीले परिकल्पना गरिरहेको विकासलाई वातावरणमैत्री र भू-उपयोग मैत्री बनाउनुपर्ने चुनौती हामी सामु रहेको छ।

## ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

नेपाल जस्तो कृषिमा आधारित देशमा सामाजिक तथा राजनीतिक परिवर्तनले भू-परिधिको उपयोगमा प्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ (Blaikie et al, 2007)। प्राचीन कालमा हेर्ने हो भने, भूमि राज्यको नाममा थियो र राज्यले चाहेको खण्डमा विभिन्न तरिकाले जनतालाई प्रदान गर्दै आएको थियो। विर्ता, रैकर, गुठि तथा कपत जस्ता विभिन्न भू-स्वामित्व प्रणाली मार्फत् राज्यको भूमिलाई व्यवस्थापन गरिन्थ्यो। विर्ता प्रणाली, राज्यको स्वामित्वमा रहेको जमिन कुनै सरकारी नागरिक तथा धार्मिक व्यक्तिहरु समेतलाई राज्यले कर लिएर भू-उपयोग गर्न दिने प्रणाली हो। रैकर प्रणालीमा कुनै मोहीलाई जग्गा दिने गरिन्थ्यो। नेपालमा भू-उपयोगको वैज्ञानिक वर्गिकरण तथा उपयोग नेपाल सरकार, भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालयको स्थापना पश्चात हुन थालेको हो। भूमि सुधार ऐन, २०२१ को छैटौँ संशोधनको परिच्छेद ९ बमोजिम नेपाल सरकारले समुचित उपयोगको लागि भूमिको वर्गीकरण सार्वजनिक हित तथा भूमिको भौगर्भिक बनौट, प्रकृति, क्षमता र मौजुदा प्रयोगका आधारमा गर्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै सम्बन्धित निकायले नेपाल सरकार र स्वीकृत नीतिको अधीनमा रही भू-उपयोग कार्यक्रम संचालन गर्ने व्यवस्था छ। उक्त मन्त्रालय अन्तर्गत वि.सं.२०५७ मा स्थापना भएको राष्ट्रिय भू-उपयोग आयोजनाले नेपालको भू-उपयोगलाई वैज्ञानिकिकरण गर्दै आइरहेको छ। भूमि सुधार ऐन २०२१ ले नेपाल सरकारले भूमिको समुचित उपयोगको लागि भूमिलाई कृषि, आवासिय, व्यवसायिक, औद्योगिक, खानी तथा खनिज, उत्खनन, सांस्कृतिक तथा पुरात्वात्विक,

१ लेखक जिल्ला वन कार्यालय, बारामा कार्यरत हुनुहुन्छ।

२ लेखक काठमाण्डौ फरेष्ट्री कलेज, काठमाडौँमा सह-प्राध्यापक हुनुहुन्छ।

नदीनाला तथा तालतलैया, वन ,सार्वजनिक उपयोग र जोखिम क्षेत्र गरी वर्गिकरण गरेको छ । राज्यको सिमित भूमि र भूमि श्रोतको संरक्षण, समुचित उपयोग र प्रभावकारी व्यवस्थापन सम्बन्धि कार्यलाई मार्गदर्शन गर्न तथा भूमि सम्बन्धि ऐन कानुनलाई संस्थागत गर्न भू-उपयोग नीति २०६९ जारी गरिएको छ । तथापि भौतिक पूर्वाधार तथा विकास निर्माणको कार्य गर्दा प्राकृतिक विपद तथा मानव सिर्जित जोखिमहरुको सम्भावनालाई समेत ध्यान दिनुपर्ने कुरालाई आत्मसाथ गर्नुपर्ने हुदाँ पुनरावलोकन गरिकन भू-उपयोग नीति २०७२ जारी गरिएको छ । यस नीतिमा संघिय भू-उपयोग नीतिलाई पनि मार्ग निर्देशन गर्न खोजिएको छ ।

### भू-उपयोग प्रणालीको महत्व

भूमि श्रोत सर्वेक्षण परियोजना (१९८६) ले नेपालको पहिलो पटक Aerial photographs को प्रयोगबाट भू-उपयोगको नक्सांकन गरेको थियो (DFRS, 2015) । त्यसपश्चात्, कृषि, भूमि व्यवस्था तथा

सहकारी मन्त्रालय अन्तर्गत नापी विभागले समय-समयमा भू-उपयोगको क्षेत्रांकन तथा नक्सांकन गर्दै आइरहेको छ । वन तथा हिउँ क्षेत्र घट्दै गएको र कृषि भूमिमा परिवर्तन भएको धेरै अध्ययनले देखाउँछ (Poudel et al. 2016) । कृषि योग्य भूमिको संरक्षण तथा समुचित उपयोग गरी खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित गर्न सकिन्छ भने अर्कोतिर सुरक्षित बसोबास गर्न सकिन्छ । भूमिको उत्पादकत्व सदैव बचाउने र दीर्घकालिन रूपमा व्यवस्थापन गर्नको लागि उचित तरिकाले भू-उपयोगलाई व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । उचित भू-उपयोग प्रणाली अपनाउनाले पर्यावरणीय सेवा तथा सुविधाहरु सधैँ जीवन्त रहन्छन् भने त्यसबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधालाई दिगो रूपमा प्राप्त गर्न सकिन्छ । स्थानीय, प्रादेशिक तथा संघिय स्वायत्त सरकारहरुको स्थापनासंगै विभिन्न विकास निर्माण तथा पूर्वाधार निर्माणको कामहरु हुने हुँदा, भू-उपयोग र त्यसको प्रयोगलाई वर्गिकरण नगर्ने हो भने भूमि टुक्रिन गई उत्पादकत्व घट्ने तथा जैविक विविधतामा दीर्घकालिन रूपमा नकारात्मक असर पर्ने सम्भावना देखिन्छ ।



तस्बिर: हिम लाल श्रेष्ठ, २०१७ (भोर्लेटार, लम्जुंग)

## वैज्ञानिक भू-उपयोग नीतिका आधारहरू

भू-उपयोग नीति २०७१ मा राष्ट्रिय आवश्यकता अन्तर्गत वातावरणीय सन्तुलन कायम गर्ने गरी भू-उपयोग गर्ने भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसका साथै भू-उपयोगको क्षेत्रले वर्गीकरणको सिद्धान्तलाई पनि आधार बनाएको छ। लामो समयको राजनैतिक प्रतिकुलता पछि राजनैतिक रूपमा धेरै हदसम्म स्थिरता छाएको अवस्था छ। भू-उपयोग प्रणाली आर्थिक सम्बृद्धिको आधार बन्न जरुरी छ। भू-स्वामित्वमा कायम रहेको दोहोरोपनाको अन्त्य गरी भू-उपयोगलाई वैज्ञानिकीकरण गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। हालसम्म नेपालमा ५९ भूमिसँग सम्बन्धित ऐन तथा २३ नियमावलीहरू भए तापनि कतिपय आपसमा विवादित छन् ([http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2012AsiaLandForum\\_KrishnaRaj.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2012AsiaLandForum_KrishnaRaj.pdf) accessed on March 2018)। भू-उपयोग गर्दा कृषि, आवास तथा वन क्षेत्रलाई मध्यनजर गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। कृषि क्षेत्रको लागि माटो, भिरालोपना, सिचाई जस्ता कुराहरूलाई जसरी ध्यान पुऱ्याउनु पर्छ, आवास क्षेत्रलाई व्यवस्थापन गर्दा फरक तरिकाले गर्नुपर्ने हुन्छ। वन क्षेत्र कायम गर्दा तेस्रो प्राथमिकताको रूपमा लिएर भू-उपयोग नीति लागु गर्नुपर्ने हुन्छ किनकि आवास तथा कृषि नहुने ठाउँमा कम्तिमा वन क्षेत्र कायम गर्न सकिन्छ। प्रादेशिक तथा स्थानीय तहको समेत हैसियत तथा अवस्था हेरेर भू-नीति तय गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ।

## बढ्दो बेथिति

नेपालको भू-उपयोग दिनानुदिन अव्यवस्थित हुँदै गईरहेको कुरामा कुनै दुईमत छैन। विकासको नाममा खेतीयोग्य जमिनलाई प्लटिङ गरी घर तथा औद्योगिक क्षेत्रमा परिवर्तन गर्ने कार्य दशकौंदेखि चल्दै आइरहेको छ। स्थानीय सरकारलाई जुन रूपमा अधिकारको पक्षमा बलियो बनाइएको छ, वातावरणीय प्रभावहरूलाई नजरअन्दाज गरेर प्राकृतिक श्रोतहरूको

एकोहोरो दोहन भएर भू-उपयोग नै परिवर्तन भैरहेको छ। विभिन्न भू-उपयोगमा काम गर्ने मन्त्रालयहरू बीचमा नीति नियम तर्जुमादेखि कार्यान्वयन सम्ममा हनुपर्ने समन्वयको पनि व्यापक कमी भएको सजिलै अनुभव गर्न सकिन्छ। खेतीयोग्य जमिनको अतिक्रमण, विग्रदो माटो, पानीको हाहाकार, प्रदूषण, निरन्तर घट्दो जैविक विविधता र आँकलन गरेभन्दा धेरै नै विकराल जलवायु परिवर्तनको असरले अन्य क्षेत्रको तुलनामा हाम्रो जस्तो पर्वतीय कृषि निकै जोखिममा परेको छ।

## जरुरी कदम

एकातिर तीव्र गतिमा बढिरहेको जनसंख्या र अर्कोतिर सहर वा तराईमुखी बसाइसराईको चपेटामा परेको उर्वर भूमी छ। यो अवस्थालाई हेर्दा हामी धेरै ढिलो भईसकेतापनि नयाँ राजनैतिक संरचनामा यसलाई कसरी मुलप्रवाहिकरण गर्ने भन्ने कुरामा प्रष्ट हुन जरुरी छ। विभिन्न प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूमा कृषि, सहर तथा वन क्षेत्रको व्यवस्थित रूपमा व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। उद्योग, कल-कारखाना निर्माण गर्दा वन, वातावरणमा कम असर पर्ने गरी गर्नुपर्दछ, भने वातावरणीय सेवा सुविधालाई नजरअन्दाज गर्नुहुँदैन। तीनवटै तहका सरकारहरू तथा सरोकारवालाहरू विकास र व्यवस्थित भू-उपयोग बीच सामन्जस्यता कसरी कायम गर्ने भन्ने कुरामा सुशुचित हुन जरुरी देखिन्छ। वन क्षेत्रको अतिक्रमण गरी कृषि तथा खानी क्षेत्रको रूपमा भू-उपयोग गर्ने क्रमलाई दीर्घकालिन रूपमा निरुत्साहित गर्नुपर्दछ। प्रादेशिक भू-उपयोग नीति बनाएर, भू-उपयोगसँग सम्बन्धित अन्य ऐन नियमहरूलाई परिमार्जित गर्दै अधि बढ्नुपर्छ ताकी वातावरणीय पक्ष र विकासका क्रियाकलापहरूलाई सन्तुलित रूपमा अगाडी बढाउन सकियोस्। विभिन्न भू-उपयोगमा काम गर्ने अन्तर्रिकाय बीचमा समन्वय गर्ने र भू-उपयोगलाई वैज्ञानिकीकरण गर्दै जाने हो भने, देशको खाद्य सुरक्षा, वातावरणीय सन्तुलनलाई दीर्घकालिन रूपमा व्यवस्थित गर्न सकिन्छ।

## सन्दर्भ सामाग्री

**Blaikie, P., Cameron, J., Seddon, D.** 2007. Nepal in Crisis: Growth and Stagnation at the Periphery. New Delhi: Adroit Publishers, PP.57.

**DFRS.** 2015. States of Nepal's Forests. Department of Forest Research and Survey.

**Paudel, B., Zhang, Y. Li., S, Khanal, N.** 2016. Review of studies on land use and land cover change in Nepal. *Journal of Mountain Science*. 13(4). 643–660.

**नेपाल सरकार।** २०७२। भू-उपयोग नीति। नेपाल सरकार, भूमि सुधार तथा व्यवस्थापन मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाण्डौं।

**Stainton, J.D.A.** 1972, Forests of Nepal. New York: Hafner Publishing Company.

**B.C, Krishna.** (n.d), Land Administration and Management of Nepal. Ministry of land reform and Management, viewed on 20 March 2018,

[http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2012AsiaLandForum\\_KrishnaRaj.pdf](http://www.landcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/2012AsiaLandForum_KrishnaRaj.pdf)

---