नवनिर्माणमा भूउपयोग नीति

डा. डमरुबल्लभ पौडेल

भूकम्पपछिको नवनिर्माणका सन्दर्भमा अहिले विभिन्न बहस भइरहेका छन्। नेपालको नवनिर्माण कसरी गर्ने? पुनर्वास र बस्ती विकासका योजना कसरी बनाउने? सहरी विकासको मोडेल कस्तो हुने? ग्रामीण बस्तीहरू कसरी एकीकृत बनाउने ? अनि पूर्वाधारहरूको विकास कसरी गर्ने? बनजंगलको संरक्षण र वातावरण विनाश कसरी रोक्ने? नेपाललाई कसरी भविष्यका लागि आधुनिक, सुन्दर र समृद्ध राष्ट्र बनाउने भन्ने सन्दर्भमा योजना बनाउने उपयुक्त अवसर भूकम्पले जुटाइदिएको छ। यसका लागि नेपालको दीर्घकालीन योजना बनाई यसअन्तर्गत जनशक्ति योजना, भूउपयोग योजना, पुँजी लगानी योजना आदि बनाउनु पर्दछ। भूउपयोग योजनाका लागि विद्यमान अवस्थाको भूउपयोग नीति र यसको कार्यान्वयनको अवस्था बुझ्न जरुरी छ।

उत्पादनका साधनहरू श्रम, पुँजी र भूमिमध्ये भूमि सीमित प्रकारको साधन हो। यसलाई न निर्माण गर्न सकिन्छ न त समाप्त पार्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि नेपालको जमिन तन्काएर वा अन्य किसिमले बढाउन सम्भव छैन, तर प्रयोगका आधारमा भूमिको स्वरूप परिवर्तन भने गर्न सकिन्छ। जस्तै- खेतीको जमिनलाई बस्तीमा परिणत गर्ने वा जंगल फडानी गरी खेतीयोग्य जमिन बनाइने आदि भूमिको स्वरूप परिवर्तन गर्न सकिने कुराका उदाहरण हुन्। सीमित हुने भएकाले भूमिलाई अधिकतम सदुपयोग गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। एकातिर भूमिमा श्रम र पुँजीको प्रयोग गरी यसको उत्पादकत्व बढाई प्रभावकारी उपयोग गर्ने गरिन्छ भने अर्कोतर्र भूमिको प्रकारका आधारमा वर्गीकरण गरी उपयोग गर्दा यसले अधिकतम लाभ प्रदान गर्दछ।

परम्परागत हिसाबले जमिनको वर्गीकरण अब्बल, दोयम, सीम र चाहार भनी चार प्रकारले गरिएको छ। हाल प्रचलित भूमिसम्बन्धी ऐन २०२१ ले पनि यस वर्गीकरण कायम राखेको छ। यस वर्गीकरणअनुसार सबैभन्दा बढी उत्पादन हुनेलाई अब्बल र उत्पादनका आधारमा सबैभन्दा कमसललाई चाहार भन्ने गरिएको छ। हाल छैटौंपटक संशोधन भई प्रचलनमा रहेको यस ऐनमा व्यवस्था भएको यस प्रकारको वर्गीकरणले हचुवाका भरमा जमिनको उत्पादकत्वलाई त केही हदसम्म समेट्यो, तर कस्तो उत्पादकत्व भएको जमिन कस्तो प्रकारको हो र यसको कसरी उपयोग गर्ने भन्ने सम्बन्धमा यस वर्गीकरणबाट केही थाहा हुँदैन।

यसका साथै यस वर्गीकरणले जमिनको उपयोग जसरी गरे पनि कुनै बन्देज लगाउने व्यवस्था गरेको छैन। जस्तै- कृषिका लागि अति उपयोगी मलिलो र उब्जाउ अब्बल जग्गामा बस्ती बसाउन वर्तमान कानुनले बाधा पारेको वा बन्देज लगाएको छैन। साथै कस्तो जमिनलाई आबासीय प्रयोजनका लागि उपयोग गर्ने भन्ने सन्दर्भमा पनि केही नियम छैन। त्यसो भए के भूउपयोग सम्बन्धमा अहिलेसम्म कुनै प्रयास नभएका हुन् त? अथवा किन कुनै महत्त्व दिइएन? के हाम्रा नीतिनिर्माताहरू यस विषयमा सचेत छन्?

सुरेन्द्र पाण्डे अर्थमन्त्री भएका बेला उनले संसद् मा पेस गरेको ०६६/६७ को बजेट वक्तव्यको बुँदा नम्बर ९८ मा 'वर्तमान जग्गा वर्गीकरण व्यवस्थालाई परिवर्तन गरी आवासीय, कृषि, उद्योग, व्यवसाय, वन र सार्वजनिक वर्गीकरणअन्तर्गत जग्गा दर्ता गर्ने व्यवस्था गरिनेछ' भन्ने उल्लेख भएको थियो। सरकार परिवर्तनपछि उनी सरकारबाट हटेपछि यस व्यवस्थाले मूर्तरूप लिन सकेन। यसको तीन वर्षपछि मन्त्रिपरिषद्बाट २०६९ साल वैशाख ४ गते स्वीकृत भई राष्ट्रिय भूउपयोग नीति बन्यो। यो नीतिले उपलब्ध भूमि तथा भूमि स्रोतको महत्तम उपयोग गरी देशको दिगो सामाजिक, आर्थिक तथा वातावरणीय विकास हासिल गर्ने दूरदृष्टि राखी भूमिको उपयोग, नियमन र व्यवस्थापनसम्बन्धी नीतिमा समेटिएका विषयहरू कार्यान्वयनमा ल्याउनको निमित्त आगामी दुई वर्षभित्र अर्थात् २०७० सालभित्र आवश्यक संस्थागत तथा कानुनी व्यवस्था गरिने लक्ष्य लिएको थियो।

राष्ट्रिय भूउपयोग नीति २०६९ मा व्यवस्था भएबमोजिम भूमि तथा भूमि स्रोतको महत्तम उपयोगका लागि भूमिलाई कृषि क्षेत्र, आवासीय क्षेत्र, व्यावसायिक क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र, वन क्षेत्र, सार्वजनिक उपयोगको क्षेत्र र आवश्यकताअनुसार तोकिएका अन्य क्षेत्रहरू भनी सात प्रकारमा वर्गीकरण गरी सोबमोजिम उपयोगमा ल्याइने कुरा उल्लेख छ। यस नीतिको अनुसूची १ मा यी प्रकारमा वर्गीकरणको परिभाषा, क्षेत्र निर्धारणका आधार एवं मापदण्ड पनि उल्लेख छ।

राष्ट्रिय भूउपयोग नीति धेरै पहिला आउनुपर्ने थियो। यसै नीतिका आधारमा भूमिको दिगो उपयोगको अवधारणा बनाई योजना बनाइनु पर्दथ्यो, तर यसो हुन सकेन। ढिलै भए पनि नीति बनाइयो, तर यसलाई कार्यान्वयन गरिएन। दुई वर्षभित्र कानुनी व्यवस्था गरिने भनिए पनि हालसम्म ऐन बन्न नसकेको र यसको कार्यान्वयन भएको छैन। ऐन बनाएर कार्यान्वयन गर्न सके मालपोतमा जग्गा दर्ता हुँदाकै बखत लालपुर्जामा जग्गाको प्रकारमा अब्बल, दोयम, सीम र चाहारको सट्टा कृषि क्षेत्र, आवासीय क्षेत्र, व्यावसायिक क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र, वन क्षेत्र, सार्वजनिक उपयोगको क्षेत्र वा आवश्यकताअनुसार तोकिएका क्षेत्रमध्ये कुनै एक प्रकारको भनी जग्गाको उपयोगका आधारमा वर्गीकरण हुने र एक प्रकारको जग्गा अर्को प्रयोजनको लागि उपयोग गर्न नमिल्ने भएकाले जग्गाको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ।

हामीले विकसित र आधुनिक नेपालको सपना अहिले देख्यौं र सपनालाई मूर्तरूप दिने दिशामा कदम चाल्यौं भने मात्र भावी पुस्ताले विपनामा विकसित नेपालका नेपाली हुनुको गर्वसाथ बाँच्ने अवसर प्राप्त गर्दछ।

समग्रमा राम्रो उद्देश्य राखेर नीति ल्याइएको भए पनि हालसम्म राष्ट्रिय भूउपयोग नीति २०६९ अनुरूपको ऐन बनाइएको छैन। ऐन बनाएर कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्दा पुरानै तरिकाले गरिएको जथाभावी ढंगको बस्ती विकास र सहरीकरणले निरन्तरता पाइरहेको छ। ग्रामीण भेगमा पनि जोखिमयुक्त ठाउँहरूमा घर बनाई बस्ती बसाउने क्रम अझै रोकिएको छैन। बन फडानी र वातावरण विनाश भइरहेको छ। चुरे क्षेत्रको विनाशले तराईको भविष्य पनि धरापमा पर्दै गइरहेको छ। यसका साथै भीर, पाखा र पखेरामा छरिएका बस्ती बसाइँदा बाढी-पहिरोको डर भएको तथा पूर्वाधारहरूको पहुँच कठिन र महँगो पनि भएको छ। जसले गर्दा पहाडी क्षेत्रमा जोखिम दिनानुदिन बढिरहेको छ। साथै, काठमाडौं र पोखरा उपत्यकाजस्ता कृषि उत्पादनको हिसाबले अति उपयुक्त ठाउँहरू कंक्रिटको जंगलमा परिणत हुने क्रम पनि बढेकै छ। हिमाली क्षेत्रको संरक्षण गर्न सकिएको छैन, जसले गर्दा हिमपहिरो, हिमताल फुट्ने खतरा, जडिबुटी र जनावर लोप हुने खतरा अझ बढ्दै छ।

हाल हामी नवनिर्माणको पूर्वसन्ध्यामा छौं। नवनिर्माणपछिको नेपालको विकासको मोडेल कस्तो हुन्छ भन्ने कुरा निर्माणअघि हामीले बनाउने भिजन, यो भिजनलाई मूर्तरूप दिन बनाइने नीति र योजनामा भर पर्दछ। कति गृहकार्य गरेर योजना बनाइन्छ, योजना बनाउँदा अध्ययन, अनुसन्धान र विज्ञताको कसरी प्रयोग गरिन्छ भन्ने कुराले दीर्घकालीन महत्त्व राख्दछ। यतिको पाठ सिकेर पनि फेरि पुरानै ढाँचामा भूमिको उपयोग गरे यसले नेपालको दीर्घकालीन विकासलाई अवश्य अवरोध पुऱ्याउँछ।

कृषिका लागि अति उपयुक्त मलिलो जमिनमा फेरि पनि कंक्रिटको जंगल बन्न सक्दछ भने पहिरोको जोखिम भएको ठाउँमा बस्ती बन्ने क्रम पनि रोकिने छैन। यसैगरी सडक र पूर्वाधार पुगेका ठाउँहरूका सट्टा अनकन्टारका दूरदराजमा छरिएर बस्ती बस्ने क्रम नरोकिँदा सरकारलाई पूर्वाधार पुऱ्याउन धेरै खर्चिलो हुने क्रमले पनि निरन्तरता पाइरहन्छ। यसबाट नेपालको दिगो र आधुनिक प्रकारको विकास हुनै सक्दैन। अत: अहिलेसम्म भएका गल्तीहरू सच्याउँदै अब विकास गरिने सहरहरू योजनाबद्ध ढंगले आधुनिक सहर बनाउनु पर्दछ। भूगर्भविद्, भूकम्पविद्, सहरी विकासविद्, वातावरणविद् आदिको समन्वयमा भूमिको अध्ययन गरी उपयुक्त प्रकारको वर्गीकरण गरी भूमिको उपयोग योजना बनाउनु अत्यावश्यक भइसकेको छ।

भावी पुस्ता जो अहिले जन्मिएकै छैन, जसले हामीसँग यस्तो योजना बनाऊ र कार्यान्वयन गर भन्न सक्दैन, तर अहिलेको पुस्ताको योजनाविहीनता र अकर्मण्यताले भविष्यको नेपाल अव्यवस्थित भई, वातावरण विनाश भई, अनुत्पादक र गरिब भई भावी नेपाली पुस्ताको भविष्य पनि अन्धकारमय हुनसक्छ। यसबाट प्रकृतिले सुन्दर बनाइदिएको नेपाल हाम्रै कारण भविष्यमा कुरूप र बस्न अयोग्य हुन सक्ने प्रबल सम्भावनालाई पनि नकार्न सकिँदैन। तसर्थ हामीले विकसित र आधुनिक नेपालको सपना अहिले देख्यौं र सपनालाई मूर्तरूप दिने दिशामा कदम चाल्यौं भने मात्र भावी पुस्ताले विपनामा विकसित नेपालका नेपाली हुनुको गर्वसाथ बाँच्ने अवसर प्राप्त गर्दछ।

आजका हाम्रा गलत नीति र निर्णयहरूका कारण भावी पुस्ताले हामीलाई सराप्ने परिस्थिति सिर्जना हुने हुँदा हामीले बेलैमा सजग हुनुपर्छ। अझै ढिलो भएको छैन, सच्याउने ठाउँ प्रशस्त छ। तसर्थ, नवनिर्माण गर्दा सुन्दर, सुरक्षित, हराभरा, विकसित, आधुनिक र समृद्ध नेपाल कसरी भावी पुस्तालाई हस्तान्तरण गर्ने भन्ने कुरालाई केन्द्रमा राखी योजना बनाउने जिम्मा अहिलेको पुस्तामा र विशेषगरी अहिलेका नीतिनिर्माताहरूको काँधमा छ। यसका लागि गतिलो दीर्घकालीन योजना र उपयुक्त भूउपयोग नीति निर्माण र तत्काल प्रभावकारी कार्यान्वयन अहिलेको अपरिहार्य आवश्यकता देखिएको छ।