



Summary Report

FIT-FOR-PURPOSE LAND ADMINISTRATION

A COUNTRY LEVEL
IMPLEMENTATION STRATEGY
FOR NEPAL

SECURING LAND AND PROPERTY RIGHTS FOR ALL

SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT,
PROSPEROUS LIFE AND DEVELOPMENT

SUMMARY REPORT

FIT-FOR-PURPOSE LAND ADMINISTRATION

A Country Level Implementation Strategy for Nepal

DISCLAIMER

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. The analysis, conclusions and recommendations of this publication do not necessarily reflect the views of the United Nations Human Settlements Programme or its Governing Council.

ACKNOWLEDGEMENTS

This is a Summary of the Report on the subject. The study was supported by UN-Habitat Country Office in Nepal under funding by the Global Land Tool Network (GLTN). The document was prepared by the experts of Community Self Reliance Centre (CSRC), Nepal and the reviewed by Ministry of Agriculture, Land Management and Cooperatives, and UN-Habitat/ GLTN. The key reviewers of the full report are Janak Raj Joshi, Uma Shankar Panday, Raja Ram Chhatkuli, Danilo Antonio and Stig Enemark.

May 2018

Ministry of Agriculture, Land Management and Cooperatives, Kathmandu, Nepal
Community Self Reliance Centre, Kathmandu, Nepal
UN-Habitat, Nepal Country Office, Kathmandu, Nepal

GRAPHIC DESIGN: Bikram Chandra Majumdar

COVER PHOTO: © UNHabitat, Nepal

Summary Report

FIT-FOR-PURPOSE LAND ADMINISTRATION

A COUNTRY LEVEL
IMPLEMENTATION STRATEGY
FOR NEPAL



Government of Nepal
Ministry of Agriculture, Land Management and Co-operatives

Foreword

Sustainable land management, prosperous life and development of all is the vision of the new land policy of the Government of Nepal which is currently under intensive discussions. With the view that “nobody is left behind” poverty alleviation is the focus of all development initiatives in Nepal. While our land administration and land management interventions need to address security of tenure, protection of land ownership and security of land and property rights for all, equally important is to address the need for a swift in transition of the existing land administration system into federal restructuring, ensuring optimum use of land and land based resources to achieve sustainable development goals.

In this aspect, we are pleased to work with UN-Habitat and Community Self Reliance Centre (CSRC) with the support of Global land Tool Network to come out with this intensive studies highlighting on the concept of Fit-For-Purpose Land Administration. We are hopeful that this publication will be a valuable

asset in this regard. I thank the CSRC team for the valuable study and Joint Secretary Mr Janak Raj Joshi (MOALMC), Mr Uma Shankar Panday (Kathmandu University), Mr Raja Ram Chhatkuli and Mr Danilo Antonio (UN-Habitat) and Prof Stig Enemark for their critical review.

The Ministry will consider, as per requirements, the findings, conclusions and recommendations provided in this report to implement land policy and in its persuasion for good land governance in the country.

Thank you

Mr. Gopi Nath Mainali
Secretary

31 May 2018
Kathmandu, Nepal

Contents

1. Introduction.....	7
2. Objective	9
3. Fit for purpose land administration.....	11
4. Why applying a FFP approach to land administration in Nepal	13
5. Developing a Fit-for-purpose land administration strategy for Nepal	15
6. Capacity development	19
7. Concluding Remarks	21

1. Introduction

The (then) Ministry of Land Reform and Management has been working for a few years on developing a draft National Land Policy. This policy aims to address the various land administration and land reform issues that have remained unresolved and under discussion for quite a long time in Nepal. The key issues discussed in the policy relate to: equitable access to land for the poor and marginalized people, landlessness and informality, land ownership and rights issues, different types of land tenure management, fast and efficient land dispute resolution and service delivery, land use planning and management, consistent and uniform land valuation, progressive land taxes, and vibrant and functional land markets. The recent events such as the mega earthquake of 2015 and post disaster reconstruction and rehabilitation, the promulgation of a new

Constitution, and post conflict peace and social rebuilding have ignited the need for developing a strategy for implementation of the National Land Policy in the changed context.

The current Nepalese land administration system (LAS) only deals with the formal or statutory land tenure system. This includes only registered land in the national cadastre. In Nepal, almost 28% of the total land area is arable land and only around 75 % of this is formally registered and tenure is secured. The LAS doesn't deal with non-statutory or informal land tenure. It is estimated that around 25% of the total arable land and settlements are outside the formal cadaster, which is accounting for approximately 10 million physical parcels on the ground including land occupied parcels which legally

belong to either government, public or person/institution. This means that a significant amount of the Nepalese population is living in informality without any spatial recognition and without security of tenure.

There are mainly three types of non-statutory land tenure in the society:

- (i) The land on which rights of the settlers are recognized but not registered is known as Non-formal. The right is socially unchallenged and established. This land can be registered under the existing legal framework;
- (ii) The land on which rights of the settlers are neither legally recognized nor registered in the official cadastre is termed as In-formal. The settlers have been occupying the land for quite a long time (often more than 40 years). Their possessions are normally accepted and not challenged by the society. The land cannot be registered under the existing legal framework;
- (iii) Illegal holding of settlers over private or public land is called Illegal possession or encroachment. The land originally belongs to some other private or legal person, institution, Government or public/community which is being captured and settled by the other group of people.

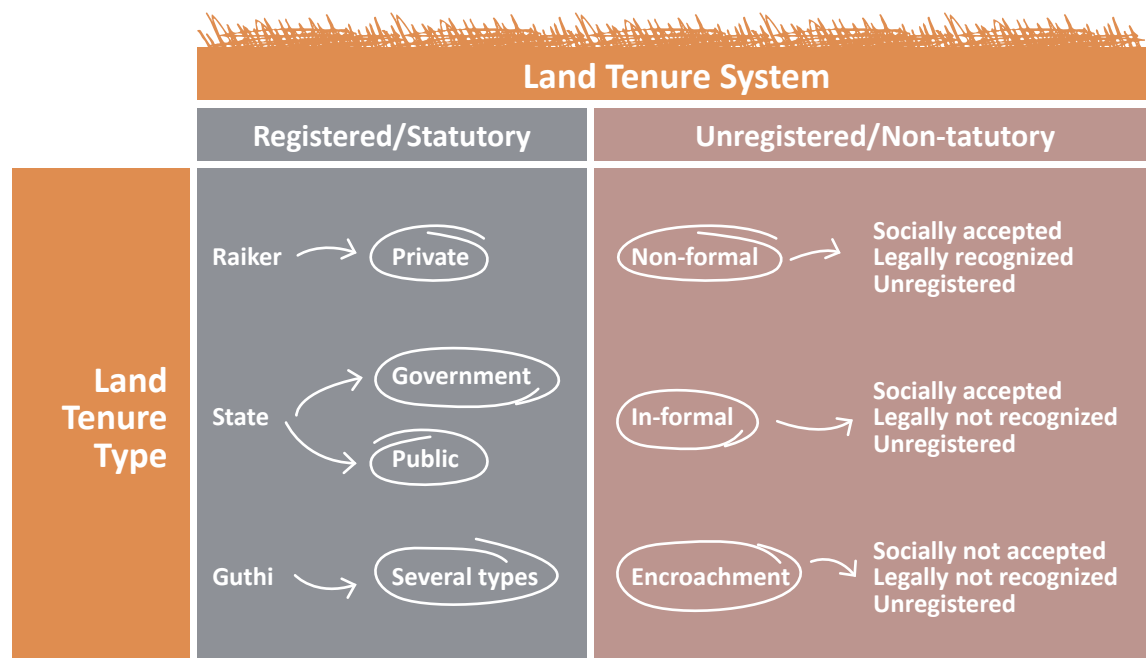


FIGURE 1: Various land tenure systems present in Nepal (Joshi et al., 2017)

income generation activities or employment for uplifting their economic condition. This also means that the government cannot impose any kind of property tax or levy registration fees on any land transactions. Because of unsecured tenure, the settlers hesitate to invest on the land to improve its productivity, and without investment, production cannot be increased. All these consequences show that the land under informal tenure is causing huge loss of economy and the valuable land asset is dumped as “dead capital”.

Unrecognized land tenure may further restrict the settlers for getting any compensation and government grants and benefits in case of any disasters such as earthquake and floods. This kind of situation further leads to landlessness, poverty, and often encroachment of public and private land.

Current Land tenure system in Nepal is summarized in Figure 1.

Families holding such informal tenure in land are highly vulnerable to eviction due to unsecured land tenure. Furthermore, these families may live in poverty and have less dignified livelihood conditions because of this lack of security of land tenure. People can neither sell their land nor mortgage the land for starting any business, entrepreneurship,

Therefore, an appropriate strategy is necessary for implementing the latest provisions made in the draft National Land Policy and the Constitution of Nepal. This may ensure social justice on the one hand and on the other hand lead to increased land productivity to support economic growth. This document presents the Fit-For-Purpose (FFP) approach to land administration as a key solution to these problems.

2. Objective

The Nepalese Land Administration System requires a new solution to be able to deliver security of tenure for all. The solution must be affordable, flexible and be good enough, it must be quickly applicable, can then be incrementally improved over time which also fit the purpose of providing security of tenure for all. The FFP approach to land administration has emerged to meet these simple, but challenging requirements. Thus, the main objective is to develop a FFP strategy to design and implement fast, cheap and good enough land administration system along with the following characteristics:

- **Focus on the purpose:** The system should be designed to be the best “fit” for the purpose of providing secure tenure for all. In this regard the phrase “As little as possible – as much as

necessary” perfectly reflects the FFP approach.

- **Flexibility:** The system should be flexible in terms of accuracy demands as per need of the society - that vary from dense high value urban areas to rural and more remote settings. It also includes flexibility to record and secure the more informal types of land tenure.
- **Incremental improvement:** The system should be designed to initially meet the basic needs of the society today. Incremental upgrading and improvement can then be undertaken over time when such requirements arise.



photo © UN Habitat, Nepal
photo © CSRC

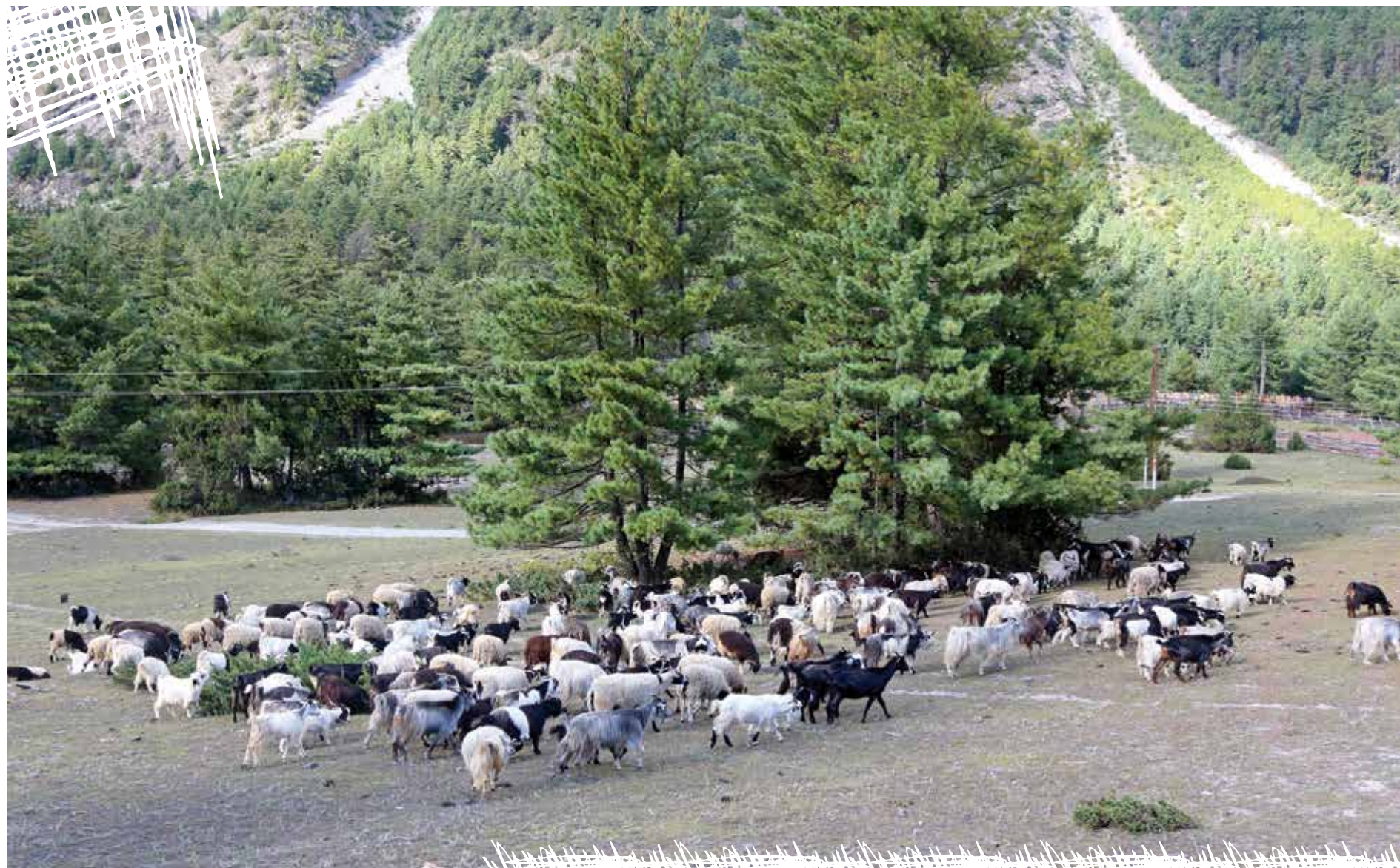


photo © CSRC

3. Fit for purpose land administration

The Fit-For-Purpose land administration system is based on the three core components: The Spatial, Legal and Institutional framework, which are discussed briefly below.

The spatial framework is related to mapping and recordation of land parcels and

the connected land rights. Fit-for-Purpose land administration systems use a low-cost alternative to conventional surveying techniques for data acquisition and cadastral mapping for delineation of the visible or physical boundaries on the ground. It is fundamentally a participatory approach

with the involvement of all stakeholders and can be carried out by locally trained non-professionals. Accuracy standards are flexible and vary according to topography, building density, and land values. It can be upgraded and incrementally improved over time when required.

The legal framework is related to registration and security of rights in land. Whereas conventional cadastral system is based on legal lines, FFP is a flexible framework designed along administrative outlines. A continuum of tenure approach (Figure 2) is supported by FFP rather than just individual ownership as is the case of conventional land administration systems. Moreover, FFP supports a more flexible recordation of physical cadastral boundaries ensuring gender equity for land and property rights.

The institutional framework is related with the mechanism of service delivery through certain institutional setup. Whereas conventional land administration system

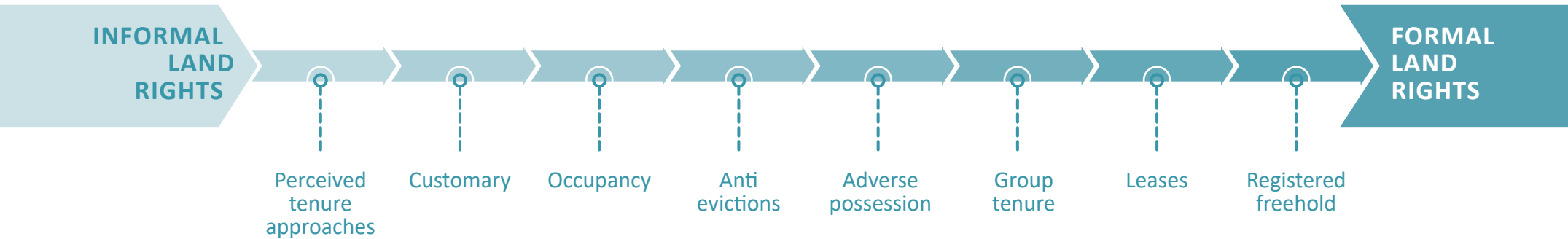
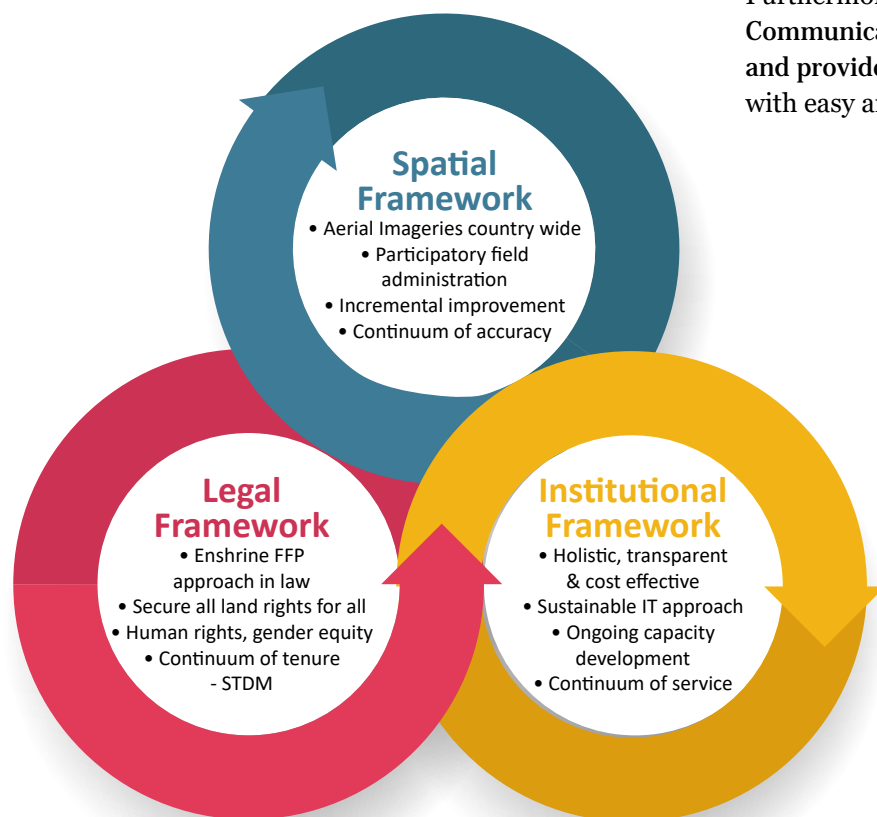


FIGURE 2: Continuum of land rights (UN-HABITAT, 2008). Each stage of the continuum provides different sets of rights and degrees of security with registered individual ownership (freehold) offering stronger protection than earlier stages.

Fit-For-Purpose Land Administration



has not delivered appropriately in the developing countries due to bureaucratic barriers etc., the FFP approach is focused on the principles of good land governance based on an integrated institutional framework. Furthermore, FFP uses a flexible Information Communication Technology (ICT) approach and provides transparent land information with easy and affordable access for all.

FFP concept can be explained by the diagram presented in Figure 3.

The three framework components are interrelated and form a conceptual nexus underpinned by the necessary means of capacity development. The spatial framework aims to represent the way land is occupied and used. The scale and accuracy of this representation should be sufficient for supporting security of the various kinds of legal rights and tenure forms through the legal framework as well as for managing these rights and the use of land and natural resources through the institutional framework. The FFP approach therefore needs to be enshrined in the land laws, and for administering this regulatory set-up the institutional framework must be designed in an integrated, transparent and user-friendly way. This administration again requires reliable and up to date land information that is provided through the spatial framework.

The FFP approach, this way encompasses a dynamic interaction of the spatial, legal and institutional framework for achieving the overall land policy objectives and outcomes for society and communities – and each of the framework can be incrementally improved over time.

FIGURE 3. Fit-For-Purpose Concept retrieved from (Enemark, McLaren, & Lemmen, 2016)

4. Why applying a FFP approach to land administration in Nepal

Various existing issues in Nepalese land administration system are identified in the constitution of Nepal, and the National Land Policy is proposed to deal with the issues. The government needs to resolve these issues efficiently and effectively within a short timeframe and at affordable costs by using a good enough quality of services to address the people’s aspiration. Furthermore, the proposed system should be simple, understandable, easy to handle, flexible and upgradable over time. Addressing these issues through the existing LAS in Nepal, is not possible. Therefore, the FFP approach to LAS should be adopted using the following key principles as shown in Table 1:

The FFP approach can be a best suitable solution as it helps to address the major issues

within a short timeframe, at affordable costs, and sufficient quality. Under this approach, informal land tenure can be identified, recorded and verified with the help of aerial and satellite images through a participatory process involving the local communities. It ensures spatial recognition of tenants settled informally on the land, which may be helpful in situation like after mega earthquake of 2015.

Continuum of right approach ensures security of tenure at various stages which encourage people for investments and improvements on land for increasing productivity and economic growth. Furthermore, formalization of such kinds of social tenure facilitates access to land for needy people. It also helps to regulate land valuation and taxes, levy registration fee and

Key Principals		
Spatial Framework	Legal Framework	Institutional Framework
<ul style="list-style-type: none">• Visible (physical) boundaries rather than fixed boundaries• Aerial/satellite imagery rather than field surveys• Accuracy relates to the purpose rather than technical standards• Demands for updating and opportunities for upgrading and on-going improvement	<ul style="list-style-type: none">• A flexible framework designed along administrative rather than judicial lines• A continuum of tenure rather than just individual ownership• Flexible recordation rather than only one register• Ensuring gender equity for land and property rights	<ul style="list-style-type: none">• Good land governance rather than bureaucratic barriers• Holistic institutional framework rather than sectorial siloes• Flexible IT approach rather than high-end technology solutions• Transparent land information with easy and affordable access for all

TABLE 1: Key Principles of FFP LAS approach

property taxes formally which contributes strengthening economic condition of the nation.

With this approach, a detailed inventory of informally occupied land can be prepared which can be helpful for the state for rehabilitation of internally displaced peoples such as victims of human induced and natural disasters and large construction and development projects. Appropriate compensation should be guaranteed for the people settled on such land.



photo © CSRC

The FFP strategy is feasible for developing countries as it uses low cost solutions. For Nepal, it would be almost impossible to carryout standard field survey and provide title for all informally occupied land in 753 local government units. It will be impossible to meet the costs, the capacity, and the legal and institutional challenges within a reasonable timeframe. Instead, the FFP approach uses aerial images for data acquisition, free and open source software such as STDM for data processing, analysis, storage and retrieving, locally trained human resources for conducting the task. All these alternates ensure fast execution at low costs and with adequate accuracy for the purpose of securing peoples tenure right on land. This makes FFP approach the best solution for addressing the above mentioned land issues.

5. Developing a Fit-for-purpose land administration strategy for Nepal

The process of recording and registering legal and legitimate land rights under the FFP approach is illustrated in the figure 4 below. There are two approaches:

- (i) **The National approach** - as shown in the center column - starting by recognizing the various kind of informal tenure types to be enshrined in the land law. On this basis the mapping and recording of the unregistered areas can be undertaken in the field through a participatory approach and the result can be recorded in the land register.
- (ii) **The local approach** - as shown in the column to the left - will identify and record the actual legitimate land rights through a participatory approach. These rights can then eventually be

considered and recognized at national level and entered into the land register.

The FFP approach to land administration is primarily aimed at implementing national programs at scale to deliver security of tenure for all. It is a pro-poor approach that recognises and legalises all legitimate rights. However, local pro-poor recordation initiatives can work in parallel and be a supportive component of the national recordation process - or act as pilot projects as a driver for implementing a National approach.

A key feature of the FFP approach is the use of a network of locally trained land officers acting as trusted intermediaries and working with communities to support the identification

of land parcels and adjudication of the connected land rights. The mapping and registration of unregistered areas in Nepal can then, in principle, be undertaken in parallel throughout the country at the same time and, thereby, be completed in a relatively short timeframe. However, an incremental rollout based on a “train the trainers” approach is likely to be more effective.

The spatial, legal and institutional frameworks to be designed and implemented for FFP land administration are briefly discussed as following:

a. Spatial framework

To undertake timely, cheap and sufficiently adequate survey for areas not yet surveyed, appropriate (Fit-For-Purpose) approaches should be applied to acquire the parcel boundary data, and, at the same time, by using a participatory approach, identification, verification and recording of the various kinds of tenure held by people can be recorded.

Mapping and recording informal land tenure in various informal settlements is the first step. In absence of spatial recognition of such settlement and land tenure therein, many complications are seen during formalization process or rehabilitation and resettlement in case of disasters such as earthquake, flood and landslides. Quick and efficient mapping of such settlements and land tenure can be done by using different techniques such as high resolution

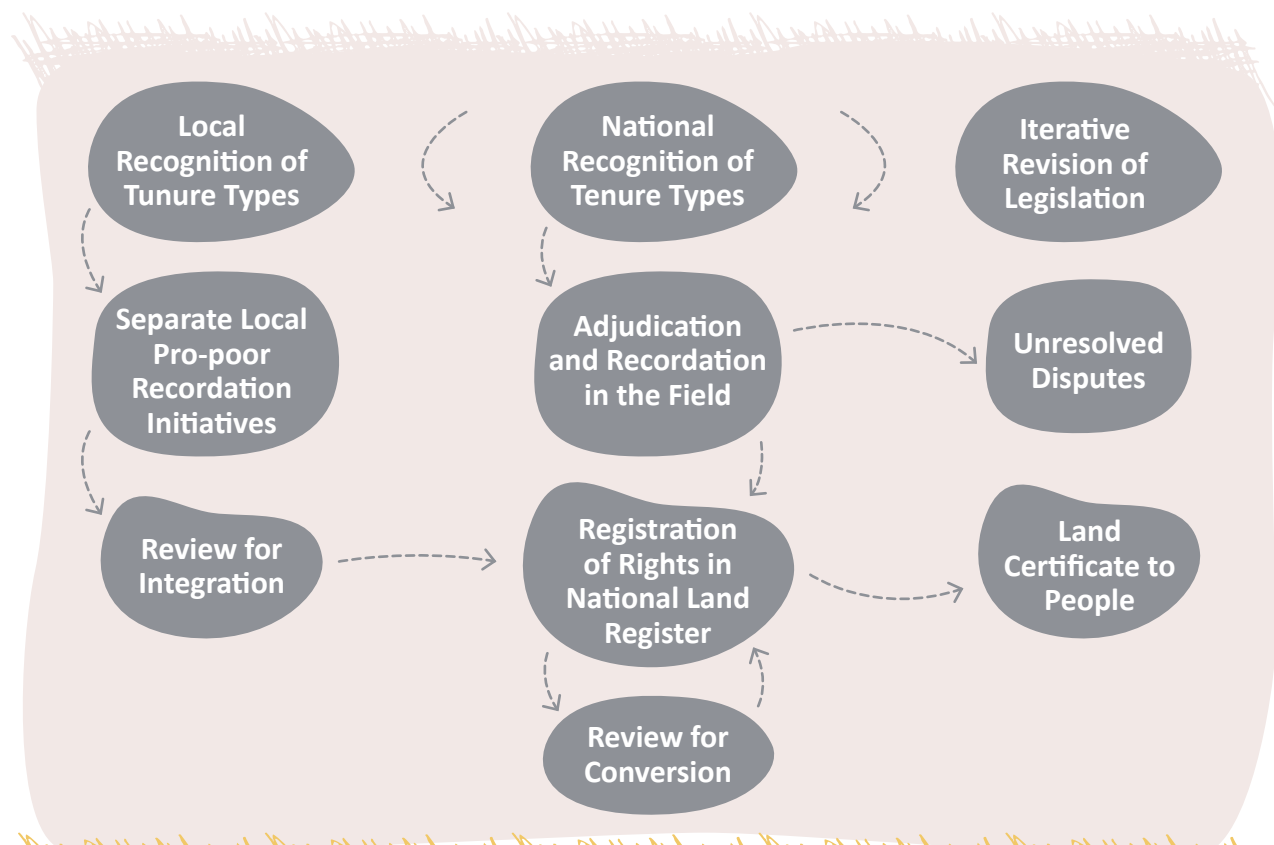


FIGURE 4: FFP Process for Recognizing, Recording and Reviewing Land Rights (Enemark, et.al., 2016)

satellite images or aerial photographs. Participatory methods should be applied for adjudicating rights of individual/family in the plots. It can be verified by the community involvement as well. Dense settlements can also be mapped and recorded in the same way e.g. using drones. Point cadastre can also be an alternative for fast and efficient record maintenance. Open source software

can be used for keeping the data. Various land tools such as Social Tenure Domain Model (STDM) promoted by GLTN/UNHABTAT can be a viable solution.

Accuracy of parcel boundaries should be seen as a relative issue and can always be

upgraded over time. Accuracy requirement is obviously lower for low value lands in rural areas than in densely built up and high value urban regions. The registration of legal and social tenure rights, in itself, only requires identification of physical land parcels and objects. The identification through visible boundaries as seen in the aerial/satellite imagery will be adequate for securing and recording the connected legal and social land rights. Non-visible boundaries can be captured by supplementary measurement using handheld GPS or conventional field surveys, for example. If occupants want the exact boundary delineation for some specific purpose, it can be measured and registered at their costs.

Rights, restriction and responsibility over the land and land-based resources should also be well defined. Community user groups can be created and Standard Operating Procedure (SOP) of use of such land can be developed in the leadership of local institutions. Various state of the art but cheap and efficient techniques can be used for creating such inventory and databases.



photo © CSRC

b. Legal framework

The preliminary assessment of the Ministry of Land Reform and Management has highlighted 62 Acts being related to Land Management. Among these, at least eight Acts are directly related with land management issues and a due consideration is to be given to consolidate these provisions into a new legislation. Other seven Acts were enacted to end the traditional land tenure system in Nepal. Their relevance should have been terminated many years ago, but these Acts are still in force. Other nine Acts are related to land management but need to be maintained as separate Acts as they cannot be part of land reform legislation. Remaining thirty-eight Acts have made minor reference to the transaction of land but do not have adequate relevance to the land reform and management issues.

The existing legal framework in Nepal does not completely address several provisions stated in the new Constitution and as proposed in the draft for a new National Land Policy. Therefore, an appropriate legal framework should be designed for addressing the newly enacted constitutional provisions and the relevant policy issues at federal, provincial and local level.

Some new strategies should be adopted for addressing the limitations of legal aspects of Nepalese LAS. A new integrated Land Administration and Management Act should be drafted and enacted to incorporate all relevant land issues. This new Act should be able to address the land issues as mentioned in the new Constitution of

Nepal. At the same time, it should be aligned with respect to proposed Land Policy, the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure (VGGTs) and other international arrangements such as universal declaration of human right, ICCPR and ICESCR. Similarly, legal arrangements should be supportive to achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). Specifically, implementation of land reform issues as mentioned in different commissions reports, addressing informal land tenure issues as exist in the country, rights of women and marginalized communities, provision of Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanism, establishment of Land Tribunal should be addressed in the law. The new legal framework should also ensure consistent, uniform and objectively defined criteria for Land valuation and tax, implementation of land use policy, and regulations on land banking. It further needs to adopt appropriate regulations on conservation, utilization and management of state land.

c. Institutional framework

The Constitution of Nepal has restructured the state in three administrative levels: Federal, Province and Local level. Accordingly, the state functions are also federated among these levels. Schedule 5 to 9 of the Constitution has outlined the functions of these three-different levels. The Cabinet of Ministers further unbundled the rights and elaborately allocated the state functions to the three levels. For the implementation of the provisions allocated in these documents along with the National Land Policy, it is the right time to develop and strengthen the institutional

framework in three levels of government. The main strategies suggested for creating a FFP institutional framework for implementing new land administration policies can be discussed as the following:

Necessary Institutions for Federal level are already established. Currently, there are 129 Land Revenue Offices, 129 Survey Offices and 21 Land Reform Offices established in 77 districts. These institutions are only responsible for traditional functions of land administration such as land record management, ownership transfers, surveying and mapping of formal land tenure systems. In the newly proposed Provincial and Local levels, new structures and institutions should be developed to deal with the newly allocated functions and responsibilities. Current District level offices should be restructured and necessary institutions should be established at Provincial and Local level as per the allocated functions.

This new institutional framework should also be able to carry out land use planning and management as well as land development and construction activities at Provincial and Local level. Land valuation authorities should be established to manage land valuation issues. Private sector institutions should grow in such a way that the land markets would be

functional, vibrant and dynamic to ensure easy and affordable access to land. Land banks can also be alternatives to facilitate access to land for needy people. Local Government authority should regulate and facilitate these activities.

Community and user group's involvement in land management and use is also key for livelihood and income generation activities. Some sort of institutional arrangement should be made for ensuring women's access to unused and underused state land (such as fish ponds, barren lands, river banks, grazing lands etc.) in the community. Alternative dispute resolution mechanism and land tribunals should be established for efficient and speedy justice on land related disputes. Private land surveyors and land professionals can be promoted for delivering efficient land related services. Survey licensing boards can be formed to regulate such private surveyors and survey institutions. Survey associations and other professional bodies can be encouraged for delivering continuous professional development activities for surveyors and land professionals.

6. Capacity development

There are three levels where capacity is grown and nurtured: in an enabling environment, in organizations and within individuals (UNDP, 2009):

- (i) **The enabling environment** is the broad social system within which people and organizations function. It includes all the rules, laws, policies, power relations and social norms that govern civic engagement. It is the enabling environment that sets the overall scope for capacity development.
- (ii) **The organizational level** refers to the internal structure, policies and procedures that determine an organization's effectiveness. It is here that the benefits of the enabling environment are put into action and a collection of individuals come together.

The better resourced and aligned these elements are, the greater the potential for growing capacity.

- (iii) **The individual level** are the skills, experience and knowledge that allow each person to perform. Some of these are acquired formally, through education and training, while others come informally, through doing and observing. Access to resources and experiences that can develop individual capacity are largely shaped by the organizational and environmental factors described above, which in turn are influenced by the degree of capacity development in each individual.

These three levels influence each other in a fluid way – the strength of each depends



photo © CSRC



photo © UN-Habitat, Nepal

on, and determines, the strength of the others. While the enabling environment and the institutional level are addressed above, capacity development at the individual level is further addressed below:

There are four kinds of human resources currently working in the field of land administration. About 2700 professional of general administration background involved in land administration, about 2200 with as land surveying or those with geomatics background, a few IT professionals and some law professionals are working in this field. The present human resource is not sufficient to deal with the current land issues in the new Federal setup in the changed institutional context.

Currently, various academic and vocational institutions are producing approximately 120 Geomatics Engineers / Senior Surveyors, 150 Surveyors and 200 Assistant Surveyors annually. Almost 50 % of them are involved in private sector companies, academic activities, and foreign employment etc. Remaining 50% enter in the government sector. This workforce is not sufficient to fulfill the demand of qualified human resources in one federal, seven provincial, and 753 local government units. Each unit will be looking

for such human resources to run their land administration functions.

To fulfill this need, the role of the government owned Land Management Training Centre and also private vocational training centers will be important. Some short-term packages – such as a one year course for land clerks – can be developed to fill the gap especially at local level. Such a course could include basic surveying and mapping skills, basic GIS, GPS and image interpretation techniques, and basic social and legal know-how of land administration and land use planning.

Along with the human resources, appropriate infrastructures, technological arrangements and financial capacity of the institutions should be enhanced in order to implement this strategy and achieve the targeted goals.

7. Concluding Remarks

This Report is Summary of the full report prepared under the same topic. The Fit-For-Purpose concept and recommendations regarding its country implementation in Nepal is described in more details in the full report.

References (Extended list in the full report)

- 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



सारांश प्रतिवेदन

उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन

नेपालमा कार्यान्वयनको रणनीति



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

सारांश प्रतिवेदन
उद्देश्यअनुरूप 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 ।

जेठ २०७५

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: © UNHabitat, Nepal

सारांश प्रतिवेदन

उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन

नेपालमा कार्यान्वयनको रणनीति





देश 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 नपरन" भन्ने दृष्टिले नेपालका सबै विकास पहलहरूको मूल ध्येय गरिवी 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 रूपान्तरण 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 अनुरूप 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 पुऱ्याउने यस मन्त्रालयका सहसचिव श्री जनकराज जोशी, काठमाडौं विध्वविद्यालयका उपप्राध्यापक श्री उमा शंकर पाण्डे, युएन-ह्याबिटाटका श्री राजाराम छतकुली र श्री डानिलो एन्टोनियो तथा प्राध्यापक श्री स्टीग एन्मार्क विशेष धन्यवादका पात्र हुनुहुन्छ।

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

धन्यवाद

गोपीनाथ मैनाली
सचिव

१७ जेष्ठ २०७५
काठमाडौं, नेपाल

विषयसूचि

१. परिचय	७
२. उद्देश्य	९
३. उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन	११
४. नेपाली भूमि प्रशासनमा FFPLA दृष्टिकोण लागु गर्न किन आवश्यक छ ? ...	१३
५. नेपालका लागि उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन रणनीतिको विकास	१५
६. क्षमता विकास	१९
७. उपसंहार टिप्पणी	२१

१. परिचय

कृषि, भूमि व्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय (तत्कालीन भूमि सुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय) ले केही वर्षदेखि राष्ट्रिय भूमि नीतिको मस्यौदा तयार गरिरहेको छ। यो नीतिले विगतमा लामो समयदेखि चर्चामा रहेका र नसुलिभएका 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 मुद्दाहरू, 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 मुद्दा 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।

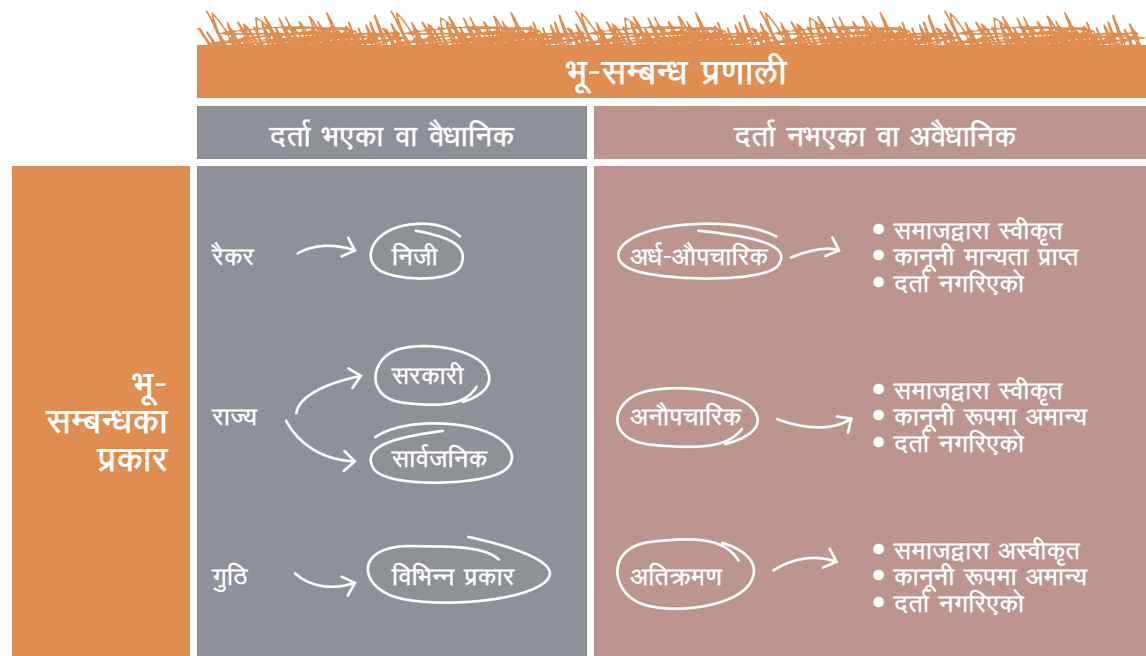
नेपालको हालको भूमि प्रशासन प्रणाली (LAS) ले औपचारिक

भू-सम्बन्धलाई मात्र सम्बोधन गर्छ। यसमा औपचारिकरूपमा राष्ट्रिय भूमि लगत (ऋबमबकतचभ) 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 लागत 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 भएकोसमेत अनुमान गरिन्छ। यसमा कब्जा गरिएका जग्गा (सरकारी, सार्वजनिक वा कुनै व्यक्ति र संस्थासँग कानुनी स्वामित्व भएको तर अन्य व्यक्तिले कब्जा गरी भोग गरिरहेको) को भाग पनि समावेश गरिएको छ। समग्रमा नेपाली जनसङ्ख्याको एक महत्वपूर्ण हिस्सा अनौपचारिक भू-सम्बन्धमा आधारित छ जसले कुनै भौगोलिक परिचय वा भूसम्बन्धको

सुरक्षाबिना बसोबास वा जग्गा उपभोग गर्दै आइरहेका छन्।

नेपालमा आधिकारिकरूपमा दर्ता नभएका तीन किसिमका भूसम्बन्ध देहायबमोजिम 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। सामाजिकरूपमा प्रयोगकर्ताको अधिकार स्थापित गरिएको हुन्छ र त्यसलाई समाजले मान्यता प्रदान गरेको हुन्छ। यस्तो भूमिलाई विद्यमान कानुनी ढाँचाअन्तर्गत 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 ढाँचाअन्तर्गत 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 सामुदायिक सम्पत्ति हुन्छ र त्यसलाई व्यक्ति वा समूहले कब्जा गरी बसेका हुन्छन्, यस्तो भूसम्बन्धलाई समाजले मान्यता दिएको हुँदैन।



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

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

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) बेची 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 बिक्रीमा 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 सरकारीतवरबाट 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 नीतिको मस्यौदा र नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएका प्रावधानहरू लागु गर्न र अनौपचारिक भूसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्ने उद्देश्यअनुरूप 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 उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन प्रणालीलाई यस दस्तावेजमा 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, समयसान्दर्भिक र आवश्यकताअनुसार प्रणालीमा थप सुधार गर्दै लम्न 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 उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन (Fit For Purpose Land Administration) प्रणाली विकसित गरिएको हो। तसर्थ उद्देश्यअनुरूप 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 उद्देश्यअनुरूप खाका (Design) गरिएको हुनुपर्छ।

- **लचिलोपन** : समाजको आवश्यकता र मागअनुसार अनौपचारिक भूसम्बन्धको अभिलेख राखी सुरक्षित गर्न कडा कानुनी प्रावधानको सट्टा आवश्यकताअनुसार लचिलोपन हुनुपर्छ।
- **प्रणालीमा समय सान्दर्भिक सुधार** : प्रणालीलाई प्रारम्भिकरूपमा आजको समाजको आधारभूत आवश्यकताहरू पूरा गर्न डिजाइन गरिएको र समय सान्दर्भिक बढ्दो आवश्यकताअनुसार प्रणालीमा सुधार तथा अद्यावधिक गरी लागु गर्दै जान सकिने हुनुपर्छ।



photo © UN Habitat, Nepal
photo © CSRC

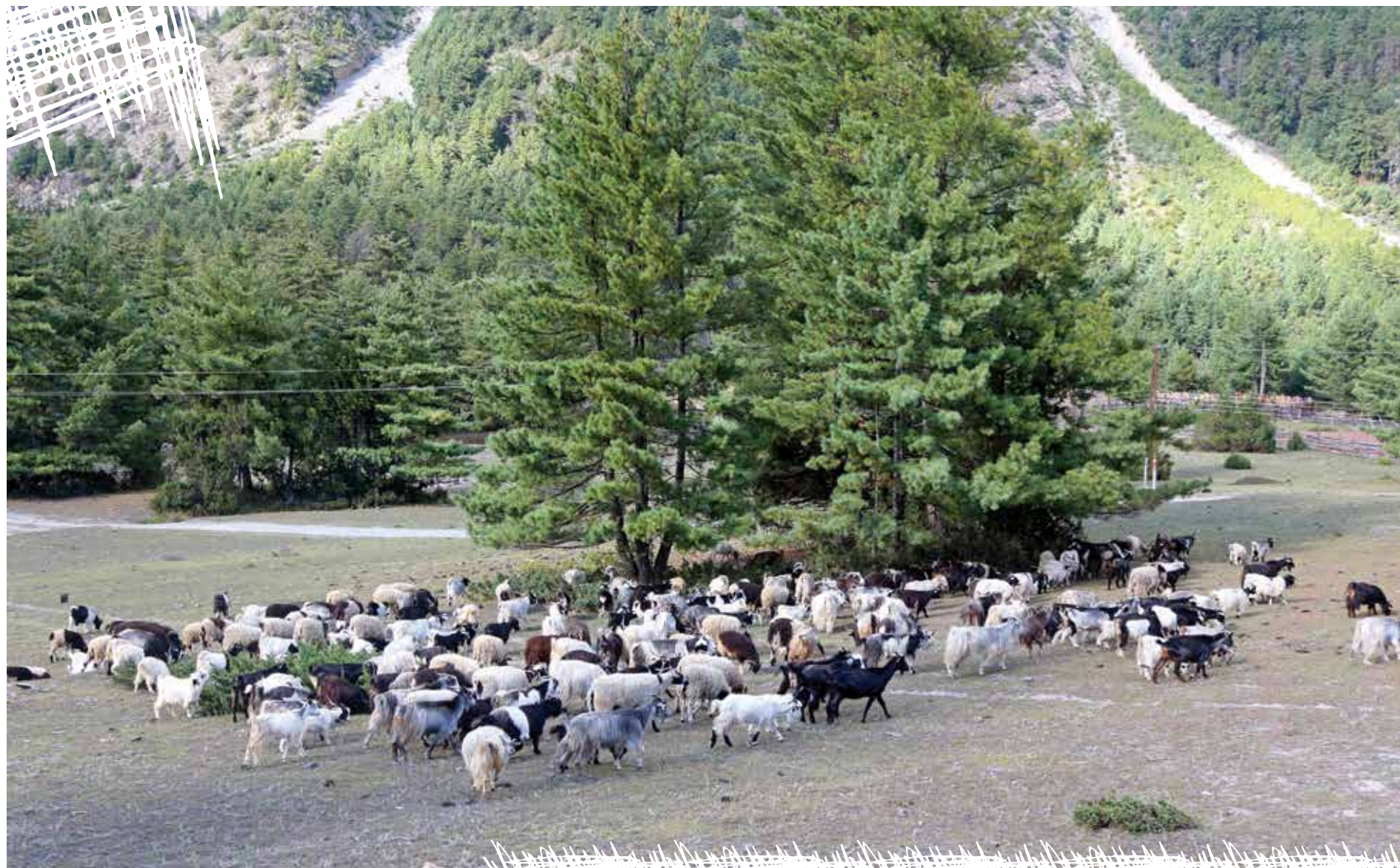


photo © CSRC

३. उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन

उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन प्रणाली देहायबमोजिमका 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 । उद्देश्यअनुरूप भूमि प्रशासन प्रणालीले पारम्परिक सर्वेक्षण प्रविधिहरूको विकल्पमा कम लागतयुक्त प्रविधि प्रयोग गरी जमिनमा देख्न सकिने वा भौतिक सीमाहरूको अभिलेख सङ्कलन र कित्ता नक्शाङ्कन गर्छ । यो मौलिकरूपमा एक सहभागितामूलक दृष्टिकोणबाट सञ्चालित हुन्छ जसमा सबै सरोकारवालाको संलग्नतामा स्थानीय

स्तरमा प्रशिक्षित गैरपेशाकर्मीद्वारा सञ्चालित गर्न सकिन्छ । शुद्धताका मानकहरू लचिला हुन्छन् जुन भौगोलिक अवस्था र भूमिको मूल्यअनुसार भिन्न हुन्छन् । यसलाई आवश्यकतानुसार अद्यावधिक र परिष्कृत गर्दै जान सकिन्छ ।

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

अनौपचारिक
भू-सम्बन्ध

बुझ्ने भू-सम्बन्ध
दृष्टिकोण

चलनअनुसारको

भोगाधिकार

ननिकालिने

प्रतिकूल
अधिकार

सामुहिक
भू-सम्बन्ध

ठेक्का/बन्धक

दर्ता

औपचारिक
भू-सम्बन्ध

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

उद्देश्य अनुरूप भूमि-प्रशासन



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 प्रभावकारिरूपमा 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 पारदर्शिरूपमा 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।

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।

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

४. नेपाली भूमि प्रशासनमा FFPLA 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 कुशलपूर्वक, 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 विद्यमान 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 प्रक्रियामार्फत 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 सामाजिक-आर्थिकरूपले पिछडिएका र बहिष्करणमा परेका व्यक्तिहरूको भूमिमा पहुँच बढाउँछ । यसले भूमिको वैज्ञानिक मूल्याङ्कन गर्न

Key Principals

स्थानीय ढाँचा	कानुनी ढाँचा	संस्थागत ढाँचा
<ul style="list-style-type: none"> • कित्ता नापीका लागि स्थिर सीमाको सट्टा भौतिक सीमाको प्रयोग • फिल्ड सर्वेक्षणको सट्टा हवाई र भूउपग्रह चित्रको प्रयोग • शुद्धताका परम्परागत प्राविधिक मानकहरूको सट्टा उद्देश्यअनुरूप तथा तुलनात्मक शुद्धता • आवश्यकताअनुसार अद्यावधिक वा नयाँ संस्करण र निरन्तर सुधारको अवसर 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 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)

तथा भूमि कर, दर्ता शुल्क र सम्पत्ति कर औपचारिकरूपमा उठाउन पनि मद्दत गर्छ । यसले राष्ट्रको आर्थिक अवस्थालाई अभ्र बलियो बनाउन योगदान पुऱ्याउँछ ।

यसँ एीब 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 पुऱ्छ ।



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 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 उद्देश्यअनुरूप 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 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 पाइलट 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 किताहरूको पहिचान र त्यससँग सम्बन्धित भूमि अधिकारको अभिलेखन गर्नु हो । सिद्धान्ततः नेपालमा दर्ता नगरिएका क्षेत्रहरूको नक्शाङ्कन र दर्ता देशभरि समानान्तररूपमा एकै समयमा सञ्चालन गर्न सकिन्छ र यसो गर्दा अपेक्षाकृत छोटो समयसीमाभित्र पूरा पनि गर्न सक्छ ।

यद्यपि 'प्रशिक्षकहरूलाई प्रशिक्षित गरी' 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 किता नक्शा तयार गरी लागु गर्न सकिन्छ । साथै सहभागितामूलक ढङ्गबाट ती किताहरूमा 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 । जन्मजन्मकालदेखि नै भूउपग्रह चित्रहरू वा हवाई फोटोहरूको प्रयोग गरी यस्तो बस्ती र भूसम्बन्धको द्रुत गतिमा कुशल नक्शाङ्कन गर्न सकिन्छ । कितामा 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 अर्थात् हवाई फोटो वा भूउपग्रह चित्रमा केन्द्रविन्दुद्वारा किताको पहिचान एक विकल्प हुन सक्छ । साथै कम खर्चिलो भूमि प्रशासनसम्बन्धी सूचना प्रणाली (LIS) का सम्बन्धमा गैरव्यावसायिक ओपन सोर्स सफ्टवेयर प्रयोग गर्न सकिन्छ । यसका लागि नेट्सर्कलेभलद्वारा प्रवर्धित क्विअर्षा त्भलगचभ म्फबल्ल :यमर्भा ९.०० एक व्यावहारिक समाधान हुन सक्छ ।



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

कित्ता सिमानाको शुद्धतालाई सापेक्षिक सवालका रूपमा हेरिनुपर्छ जसलाई सधैं समय सान्दर्भिकरूपमा अद्यावधिक, स्तरोन्नति तथा परिष्कृत गर्न सकिन्छ। घना बस्ती र उच्च मूल्य भएको सहरी क्षेत्रभन्दा कम मूल्य भएको ग्रामीण क्षेत्रमा तुलनात्मकरूपमा कम शुद्धता भए पनि हुन्छ। कानुनी र सामाजिक अधिकार दर्ता गर्न कित्ता र वस्तुहरूको भौतिकरूपमा 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 पार्सल म्याप तथा दर्ता तिनै जग्गाधनीहरूको लागतमा गर्न सकिन्छ।

भूमि र भूमिमा आधारित स्रोतहरूमा अधिकार, जिम्मेवारी र निषेध (Rights, Responsibility and Restrictions) राम्रो तरिकाले परिभाषित हुनुपर्छ। सामुदायिक भूमि प्रयोगका लागि सामुदायिक उपभोक्ता समूहहरू गठन गर्न सकिन्छ र यस्तो भूमिको प्रयोगको मानक परिचालन प्रक्रिया (Standard Operating Procedure (SOP) स्थानीय तहहरूको नेतृत्वमा विकास गर्न सकिन्छ। यस्तो सूची 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 अबैध 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 लागि साना सन्दर्भहरू छन् तर भूमि सुधार र व्यवस्थापनका समस्याहरूमा पर्याप्त प्रासाङ्गिक छैनन्।



photo © CSRC

नेपालमा विद्यमान कानुनी ढाँचाले नयाँ संविधानमा उल्लिखित तथा नयाँ राष्ट्रिय भूमि नीति (हाल मस्यौदा) मा 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 समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्षम हुनुपर्छ। साथै, उक्त ऐन प्रस्तावित भूमि नीति, Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure (VGGT) र अन्य अन्तर्राष्ट्रिय व्यवस्था, जस्तै- मानव अधिकारसम्बन्धी विश्वव्यापी घोषणा, 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 कानूनमै 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 र नियमनमा उपयुक्त नियमहरू पनि तर्जुमा गर्न आवश्यक छ।

३. संस्थागत ढाँचा

नेपालको संविधानले तीन प्रशासनिक स्तरहरूमा राज्य पुनर्संरचना गरेको छ : सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय तह । तदनुसार, 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 अभि 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, सर्वेक्षण 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 पनि भूउपयोग योजना र त्यसको व्यवस्थापनका साथसाथै भूमि मूल्याङ्कन तथा विकासका गतिविधिहरू कार्यान्वयन गर्न 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 आमदानी 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 (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 ।

६. क्षमता विकास

सामान्यतया क्षमता विकास तीन तहमा गरिन्छ- सक्षम वातावरणमा, सङ्गठनमा र व्यक्तिहरूभित्र (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 ।
- 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 प्रबल हुन्छ ।
- ग) **व्यक्तिगत स्तर** : कौशल, अनुभव र ज्ञानले प्रत्येक व्यक्तिको व्यावसायिक प्रदर्शनमा सुधार ल्याउँछ ।

यीमध्ये केही औपचारिकरूपमा शिक्षा र प्रशिक्षणमार्फत प्राप्त गरिन्छ भने अरू अनौपचारिकरूपमा 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 सर्भेयरउत्पादन गर्छन् । उत्पादनको सरदर ५० प्रतिशत निजी



photo © CSRC



photo © UN-Habitat, Nepal

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 समयमावधिका 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 तयार गरिएको पूर्ण प्रतिवेदनको सारांश हो । यसमा ब्याख्या गरिएको एी 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