नेपालको प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालन

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

नेपालको प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालन

असोज २०७९

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER
डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

नेपालको प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालन

प्रकाशन वर्ष २०७९ (सन् २०२२)

प्रकाशक
डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)
कुपण्डोल, ललितपुर
फोन : ०१-५९०२२८६
इमेल : info@democracyresource.org
www.democracyresource.org

आवधिक प्रतिवेदन - १७

सर्वाधिकार © डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)
काठमाडौँ, नेपालमा मुद्रित

विषयसूची

आभार ङ

१. परिचय १

२. संवैधानिक व्यवस्थामा प्रादेशिक संरचना १

३. प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालन ३
प्रदेश प्रमुखको कार्यालय ३
प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र कार्यसञ्चालन ५
शुरूआती संरचना ५
संरचनामा फेरबदल ६
मन्त्रालय मातहतका निकाय ९

४. प्रदेशमा थपिएका संरचना ११

५. प्रादेशिक संरचनासँग जोडिएका पक्ष १२
भौतिक पूर्वाधार व्यवस्थापन १२
कर्मचारी व्यवस्थापन १३
आर्थिक तथा राजस्वका स्रोत १६

आभार

यस अध्ययनको सिलसिलामा सातै प्रदेशमा अन्तर्वार्ता गरिएका प्रदेशका मन्त्री, प्रदेश सभाका सदस्य, प्रदेशका विभिन्न निकायका कर्मचारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, पत्रकार र नागरिकलाई डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) ले धन्यवाद ज्ञापन गर्दछ। अनुसन्धाता अरूणा घिमिरे, निरासी थामी, पुष्कर काफ्ले, मञ्जिता परियार, रिना बुराथोकी र विभु लुइटेलले संकलन गरेको सूचना तथा विश्लेषणका आधारमा यो प्रतिवेदनको लेखन अंकलाल चलाउने र ईश्वरी भट्टराईले गरेका हुन्। डीआरसीएनका निर्देशक अनुभव अजीत र अनुसन्धान संयोजक चिरन मानन्धरले यो अध्ययनको मस्यौदा पढी टिप्पणी तथा सुझाव दिएका थिए। डीआरसीएनका प्रशिक्षार्थी सलिना दुलाल र सौजन्य सी अर्यालले तथ्याङ्क समायोजन र मिडिया अनुगमन गरेका थिए।

द एसिया फाउन्डेशनले यस अध्ययनको लागि आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग प्रदान गरेको हो। यस प्रतिवेदनका सबै निचोड र विश्लेषण डीआरसीएनको अध्ययनमा आधारित छन् र तिनले सहयोगी संस्थाको धारणा प्रतिबिम्बित नगर्न सक्छन्।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)
कुपण्डोल, ललितपुर

१. परिचय

मंसिर २०७४ मा सम्पन्न प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचनपश्चात् सातै प्रदेशमा सरकार बने । तिनका लागि आवश्यक संरचना निर्माण गरिए । अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिको प्रतिवेदन २०७४ ले प्रदेशमा संक्रमणकालीन संरचना निर्माणका लागि आधार खडा गरेको थियो । उक्त प्रतिवेदनले प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीसहित सात मन्त्रालय सिफारिश गरेको थियो । प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, प्रदेश सभा सचिवालय, मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालय लगायतका अन्तरिम संरचनासहित प्रदेश सरकारले आफ्नो कार्यभार सम्हाले ।

प्रदेश सरकारले कार्यभार सम्हालेको एक वर्षपछि डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) ले प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालनको चुनौतीबारे अध्ययन गरेको थियो ।[1] प्रदेश सरकारहरूले त्यसपछिका वर्षमा पनि संरचना थपघट गरे । प्रदेशमा के कस्ता संरचना बने र तिनको कार्यसञ्चालन कस्तो रह्यो भन्नेमा यो अध्ययन केन्द्रित छ । यस अध्ययनमा प्रदेश कार्यपालिकाको संरचना, प्रादेशिक पूर्वाधारको अवस्था, मानवस्रोतको व्यवस्थापन, प्रदेशका आर्थिक स्रोत लगायतका पक्षलाई समेटिएको छ । यस अध्ययनका लागि सातै प्रदेशका विभिन्न सरोकारवाला – प्रदेश सरकारका मन्त्री, प्रदेश सभा सदस्य, प्रदेश मन्त्रालय र मातहतका निकायमा कार्यरत कर्मचारी, प्रदेशका संवैधानिक अंगका पदाधिकारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, नागरिक गरी लगभग १५० जनासँग भदौ र असोज २०७९ मा अन्तर्वार्ता गरिएको थियो । त्यसबाहेक, यस विषयसम्बन्धी कानूनी दस्तावेज, प्रदेश सरकार र निकायका प्रकाशन लगायत अन्य सन्दर्भ सामग्री पनि केलाइएको थियो ।

२. संवैधानिक व्यवस्थामा प्रादेशिक संरचना

नेपालको संविधानको धारा ५६ मा राज्यको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ । संविधानको धारा ५७ अनुसार तीनै तहले अनुसूची ५ देखि ९ बमोजिमका एकल र साझा अधिकारको प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यी तीनै तहका अधिकारलाई नेपाल सरकारले गठन गरेको संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना समितिले माघ २०७३

[1] डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । काठमाडौँ : डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

मा तयार पारेको प्रतिवेदनमार्फत प्रस्ट्याएको थियो ।[२] यसले प्रदेशका अधिकारक्षेत्रलाई पनि थप प्रस्ट्यायो ।

प्रदेशले संविधानको धारा ५९ बमोजिम आर्थिक अधिकार उपयोग गर्दै वार्षिक बजेट बनाई नीति तथा कार्यक्रम र योजना कार्यान्वयन गर्न सक्छन् । प्रदेशले आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्र भित्रका विषयमा कर लगाउन र राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था संविधानको धारा ६० ले गरेको छ । प्रदेश व्यवस्थापिकाको अधिकार एक सदनात्मक प्रदेश सभामा निहित छ । उक्त सभाले मूलतः कानून निर्माण गर्छ र तिनको कार्यान्वयन गर्ने प्रदेश सरकार पनि बनाउँछ । त्यसबाहेक, सरकारलाई आवश्यक निर्देशन तथा सुझाव दिने, उसको कामको निगरानी गर्ने, बजेट तथा कार्यक्रममाथि छलफल गर्ने आदि काम पनि यसैको हो ।

संविधानले प्रदेश कार्यपालिकाको अधिकार प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा हुने व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा १६३ मा संघ सरकारको प्रतिनिधिको रूपमा प्रदेशमा प्रदेश प्रमुख रहने व्यवस्था छ । प्रदेश सभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रदेश प्रमुखले मुख्यमन्त्री नियुक्त गर्ने र उसको अध्यक्षतामा प्रदेश मन्त्रिपरिषद् गठन हुने प्रावधान छ ।[३] मुख्यमन्त्रीसहित मन्त्री, राज्यमन्त्री, सहायक मन्त्रीको संख्या प्रदेश सभाका कुल सदस्य संख्याको २० प्रतिशतभन्दा बढी हुनु हुँदैन ।

संविधानको भाग ११ मा न्यायपालिकाबारे व्याख्या छ । संविधानको धारा १२७(१) ले नेपालमा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालत रहने व्यवस्था गरेको छ । यद्यपि, न्यायपालिकाको कार्यप्रणाली भने एकात्मक प्रकृतिको छ । संविधानको धारा १३९ मा प्रदेश तहमा एक उच्च अदालत रहने उल्लेख छ । सोहीअनुसार सातै प्रदेशमा अस्थायी

---

[२] उच्चस्तरीय संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना निर्देशक समिति । २०७३ । नेपालको संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ मा उल्लेखित संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरण सम्बन्धी नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषद्बाट स्वीकृत प्रतिवेदन । www.opmcm.gov.np/userfiles/documents/const/Cabinet20%unbundling.docx मा उपलब्ध; असोज ११, २०७९ मा हेरिएको ।

[३] प्रदेश सभामा कुनै दलको स्पष्ट बहुमत नभए दुई वा दुईभन्दा बढी दलको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने दलको नेतृत्वमा प्रदेश सभा सदस्यलाई मुख्यमन्त्री नियुक्त गर्ने व्यवस्था छ । यसरी नियुक्त भएको मुख्यमन्त्रीले ३० दिनभित्र विश्वासको मत लिनुपर्छ । नसकेमा प्रदेश सभा विघटन गरी निर्वाचन घोषणा हुने व्यवस्था छ ।

राजधानी तोकिनुअगावै भदौ २०७३ मा उच्च अदालत रहने स्थान तोकिएको थियो। प्रादेशिक राजधानी हुने सम्भावना भएका ठाउँमा ती संरचना खडा गरिएका थिए।[४]

३. प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालन

प्रदेश प्रमुखको कार्यालय

सातै प्रदेशमा संघ सरकारको सिफारिशमा राष्ट्रपतिले प्रदेश प्रमुख नियुक्त गर्छन् । प्रदेश प्रमुखको मुख्य भूमिका मुख्यमन्त्री तथा मुख्य न्यायाधिवक्ताको नियुक्ति तथा राजीनामा स्वीकृत गर्ने, प्रदेश सभा सचिवको नियुक्ति, प्रदेश सभा अधिवेशन आह्वान तथा अन्त्य, प्रदेश सभा बैठकलाई सम्बोधन, विधेयक प्रमाणीकरण आदि हुन्।

प्रदेश प्रमुखको कार्यकाल पाँच वर्ष भए पनि संघ सरकार बदलिनासाथ प्रदेश प्रमुख फेरिए।[५] संविधानले मन्त्रिपरिषद्को सिफारिशमा प्रदेश प्रमुखलाई पदमुक्त गर्ने अधिकार

---

[४] सुदूरपश्चिम प्रदेशको दिपायल, कर्णाली प्रदेशको सुर्खेत, लुम्बिनी प्रदेशको तुलसीपुर, गण्डकी प्रदेशको पोखरा, मधेश प्रदेशको जनकपुर, र प्रदेश १ को विराटनगरमा उच्च अदालत रहने तोकिएको थियो (हिमालखबर। २०७३। सातै प्रदेशमा उच्च अदालत रहने स्थान तय। २९ भदौ। www.himalkhabar.com/news/531 मा उपलब्ध; असोज ११, २०७९ मा हेरिएको)।

[५] तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवा नेतृत्वको सरकारले माघ ३, २०७४ मा सातै प्रदेशमा प्रदेश प्रमुख नियुक्त गरेको थियो। यी प्रदेश प्रमुखहरू तत्कालीन राष्ट्रिय जनता पार्टी (राजपा) र संघीय समाजवादी फोरमका एक-एक र नेपाली काँग्रेसको सिफारिशमा पाँच प्रदेश प्रमुख नियुक्त गरिएका थिए। त्यसपछि २०७४ को निर्वाचनबाट नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एकीकृत मार्क्सवादी-लेनिनवादी) [नेकपा (एमाले)] र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी केन्द्र) [नेकपा (माओवादी केन्द्र)] को गठबन्धनले बहुमत पाएपछि संघमा खड्गप्रसाद शर्मा ओली (केपी शर्मा ओली) नेतृत्वको सरकार गठन भयो। केपी शर्मा ओलीको नेतृत्वमा सरकार गठन भएको करिब २२ महिनापछि कात्तिक १६, २०७६ मा अघिल्लो सरकारले नियुक्त गरेका सबै प्रदेश प्रमुखलाई पदमुक्त गरी नयाँ प्रदेश प्रमुख नियक्त गर्‍यो। त्यसबेला प्रदेश १ का प्रमुख गोविन्दबहादुर तुम्बहाङ, मधेश प्रदेशका रत्नेश्वरलाल कायस्थ, बागमती प्रदेशकी अनुराधा कोइराला, गण्डकी प्रदेशका बाबुराम कुँवर, लुम्बिनी प्रदेशका उमाकान्त झा, कर्णाली प्रदेशका दुर्गाकेशर खनाल र सुदूरपश्चिम प्रदेशका मोहनराज मल्ल पदमुक्त गरिए। नयाँ प्रदेश प्रमुखहरू प्रदेश १ मा सोमनाथ अधिकारी, मधेश प्रदेशमा तिलक परियार, बागमती प्रदेशमा विष्णु प्रसाई, गण्डकी प्रदेशमा अमिक शेरचन, लुम्बिनी प्रदेशमा धर्मनाथ यादव, कर्णाली प्रदेशमा गोविन्द कलौनी र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा शर्मिला त्रिपाठी नियुक्त भए। नेकपा (एमाले) र नेकपा (माओवादी केन्द्र) को चुनावी गठबन्धनसँगै यी दुई पार्टीबीच एकीकरण भएर नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा)

राष्ट्रपतिलाई प्रदान गरे पनि, त्यो अधिकार 'दलीय अनुकूल' गलत तरिकाले प्रयोग भएको भनी आलोचना भयो ।[६] खड्गप्रसाद शर्मा ओली (केपी शर्मा ओली) नेतृत्वको सरकारले पहिलो पटक प्रदेश प्रमुख हटाउँदा नेपाली काँग्रेसले सरकारको उक्त कदमलाई 'राजनीतिक पूर्वाग्रह' भन्दै आलोचना गरेको थियो ।[७] तर आफू सरकारमा पुग्दा उही परम्परा दोहोऱ्यायो । यसरी सरकार परिवर्तन हुनासाथ प्रदेश प्रमुख फेरबदल गर्दा प्रादेशिक संरचना र कार्यसञ्चालनमा संघको हस्तक्षेप हुन पुगेको र यसले प्रदेशको स्वायत्त भूमिकामा प्रभाव पारेको आरोप लाग्यो ।

अर्कोतर्फ, प्रदेश प्रमुखहरूको भूमिका पनि विवादमुक्त रहेन । आफ्नो पूर्ववत् राजनीतिक आस्था भएको दलको 'पक्षधरता' देखिने गरी सघाउने वा निर्णय लिने गरेको भनी ती विवादित भए । बहुमत एकातिर हुँदाहुँदै अर्को मुख्यमन्त्री नियुक्त गर्न सघाएको र मुख्यमन्त्री छनोट प्रक्रियामा निर्णय लिन ढिला गरेको आरोप पनि तिनलाई लाग्यो । लुम्बिनी प्रदेशमा वैशाख ९, २०७८ मा तत्कालीन मुख्यमन्त्री शंकर पोखरेलविरुद्ध परेको अविश्वासको प्रस्तावमाथि प्रदेश सभामा छलफल गर्ने कार्यसूची भएको बेला उनले राजीनामा दिए । त्यसपछि विपक्षी दलहरूले संयुक्त रूपमा बहुमत सदस्यको समर्थनको दाबी गर्दै नेकपा (माओवादी केन्द्र) का कुलप्रसाद केसीलाई मुख्यमन्त्री प्रस्ताव गरे । तर तत्कालीन प्रदेश प्रमुखले शंकर पोखरेललाई नै मुख्यमन्त्रीमा नियुक्त गरे । विपक्षी दलहरूले प्रस्तुत गरेको बहुमतको दाबीलाई 'वास्ता

बन्यो । सर्वोच्च अदालतले पार्टीको नामबारे परेको रिटउपर फैसला गर्दै नेकपा खारेज गरी नेकपा (एमाले) र नेकपा (माओवादी केन्द्र) लाई पूर्ववत् अवस्थामा पुऱ्याइदियो । तत्कालीन नेकपा विभाजन भएर नेकपा (एमाले) र नेकपा (माओवादी केन्द्र) ब्यूँतिएसँगै केपी शर्मा ओली प्रधानमन्त्री हुँदा नेकपा (माओवादी केन्द्र) को सिफारिशमा नियुक्त भएका प्रदेश प्रमुख (मधेश प्रदेश, गण्डकी प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा) हटाइए । त्यसपछि शेरबहादुर देउवा प्रधानमन्त्री भएपछि पुनः प्रदेश प्रमुख बदलिए ।

[६] बीबीसी नेपाली । सन् २०१९ । सबै प्रदेश प्रमुखलाई एकैचोटि पदमुक्त गर्नुको राजनीतिक र संवैधानिक अर्थ । ४ नोभेम्बर । www.bbc.com/nepali/news-50285445 मा उपलब्ध; असोज ११, २०७९ मा हेरिएको ।

[७] अनलाइनखबर । २०७६ । प्रदेश प्रमुखहरुलाई हटाउनु राजनीतिक पूर्वाग्रह : काँग्रेस । कात्तिक १७ । www.onlinekhabar.com/2019/11/808308 मा उपलब्ध; असोज ११, २०७९ मा हेरिएको ।

नगरी' मुख्यमन्त्री नियुक्त गरेर शपथ खुवाएको आरोप प्रदेश प्रमुखलाई लाग्यो ।[८] यस्तै पक्षपातको आरोप गण्डकी प्रदेश प्रमुख सीता पौडेललाई पनि लागेको थियो ।[९]

त्यसै गरी मधेश प्रदेशमा तत्कालीन प्रदेश प्रमुख राजेश झाले फागुन २६, २०७८ मा प्रदेश सभाले पारित गरेका दुई विधेयक – स्वास्थ्यसम्बन्धी व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक र प्रदेश पदक सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक – प्रमाणीकरण नगरी पुनरावलोकन गर्न फिर्ता पठाए। विधेयक पुनरावलोकन गर्न सुझाव र टिप्पणीसहित एक पटकसम्म फिर्ता पठाउने प्रदेश प्रमुखको दायित्वमा परे पनि, दुवै विधेयक दुई पटक फिर्ता गर्दा प्रदेश प्रमुखको कार्यालय र प्रदेश सरकारबीच खटपटको स्थिति सिर्जना भयो । "प्रदेश प्रमुख नियुक्त भएर आउँछन्, आफू समर्थक दल अनुकूल भएमा विधेयक भटाभट प्रमाणीकरण गर्छन्, अनुकूल नदेखेमा पटकपटक फिर्ता गर्छन् । यसले प्रदेश सरकार र प्रदेश प्रमुखबीच द्वन्द्वको स्थिति निम्त्याएको छ," मधेश प्रदेशकी एक प्रदेश सभा सदस्यले भनिन् ।

प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र कार्यसञ्चालन

शुरूआती संरचना

मंसिर २०७४ मा प्रदेश सभा निर्वाचनपश्चात् नेकपा (एमाले) र नेकपा (माओवादी केन्द्र) को गठबन्धनले बहुमत ल्याएपछि मधेश प्रदेशबाहेक छ प्रदेशमा उक्त गठबन्धनले प्रदेश सरकार

---

[८] Republica. 2021. Opposition Parties to Initiate Legal Battle Against CM Pokharel of Lumbini Province. 3 May. Available at https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/opposition-parties-to-initiate-legal-battle-against-cm-pokharel-of-lumbini-province/; accessed on September 14, 2022,

[९] प्रदेश प्रमुख सीता पौडेलले जेठ २९, २०७८ मा नयाँ मुख्यमन्त्री चयनका लागि दलहरूलाई बहुमत सदस्यसहित दाबी पेश गर्न आह्वान गरिन् । तत्कालीन विपक्षी दलहरूले प्रदेश सभा सदस्य संख्यामा बहुमत पुऱ्याउँदा पनि नयाँ मुख्यमन्त्री नियुक्त गर्न ढिलाइ गरेको र तत्कालीन मुख्यमन्त्री पृथ्वी सुब्बा गुरुङको 'पक्ष लिएको' आरोप उनलाई लाग्यो । बाह्रखरी । २०७८ । सीता पौडेल प्रदेश प्रमुख कि एमाले ओली पक्षको प्रवक्ता ? वैशाख २२ । https://baahrakhari.com/detail/316685 उपलब्ध; असोज १२, २०७९ मा हेरिएको ।

गठन गऱ्यो ।[१०] मधेश प्रदेशमा भने तत्कालीन संघीय समाजवादी फोरम नेपाल र राष्ट्रिय जनता पार्टी नेपाल मिलेर सरकार गठन गरे । सबै प्रदेशमा सात मन्त्रालयको मन्त्रिपरिषद् गठन गरियो । प्रदेश मन्त्रालयको संख्या, नाम र कार्यजिम्मेवारी अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिले सिफारिश गरेको प्रतिवेदनले सुझाएअनुसार थियो । प्रतिवेदनले प्रदेशमा सकेसम्म सानो आकारको मन्त्रिमण्डल बनाउने, उपलब्ध स्रोतसाधन परिचालन गरी मन्त्रालय तथा मातहतका निकायको न्यूनतम संख्या सुझाएको थियो ।[११] सोही प्रतिवेदनको आधारमा माघ १०, २०७४ मा संघीय मन्त्रिपरिषद्ले प्रदेशमा रहने मन्त्रालय र प्रदेश सभा सचिवालयको अन्तरिम सङ्गठन संरचना र अस्थायी दरबन्दी स्वीकृत गरेको थियो । यी संरचना सातै प्रदेशमा झन्डै साढे तीन वर्षसम्म रहे ।

संरचनामा फेरबदल

प्रदेश सरकारको पहिलो पाँचवर्षे कार्यकालमा सुदूरपश्चिम प्रदेशबाहेक अन्य सबै प्रदेशमा मन्त्रालयको संख्या सातबाट बढोत्तरी भएर बढीमा १४ ओटासम्म बनाइएका छन् । मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रालयको संख्यामा भएको वृद्धि मूलत: राजनीतिक समीकरणमा आएको परिवर्तनले हो । राजनीतिक समीकरणमा फेरबदल दलहरूको विभाजनले निम्तिएको थियो ।[१२] केपी

---

[१०] सुदूरपश्चिम प्रदेश र कर्णाली प्रदेशमा गठबन्धनको एउटा घटक नेकपा (माओवादी केन्द्र) को नेतृत्वमा प्रदेश सरकार गठन भएको थियो । प्रदेश १, बागमती प्रदेश, लुम्बिनी प्रदेश र गण्डकी प्रदेशमा नेकपा (एमाले) को नेतृत्वमा प्रदेश सरकार गठन भएको थियो । गठबन्धनका यी दुई दल मिलेर जेठ २०७५ मा पार्टी एकीकरण गरी नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा) गठन गरेका थिए । नेपाली काँग्रेस संघ र प्रदेश तहमा प्रमुख प्रतिपक्ष दलको भूमिकामा रह्यो ।

[११] अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समिति । २०७५ । अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिको प्रतिवेदन २०७४ । काठमाडौँ : अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समिति । https://mofald.gov.np/sites/default/files/Resources/अधिकार सम्पन्न%20 संघीय%20प्रशासनिक%20पुनसंरचना%20समितिको%20प्रतिवेदन%20२०७४.pdf मा उपलब्ध; असोज ११, २०७९ मा हेरिएको ।

[१२] तत्कालीन नेकपा (एमाले) र नेकपा (माओवादी केन्द्र) को एकीकरण भई नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा) बनेको थियो । तत्कालीन नेकपा भित्रको नेतृत्वमा देखिएको आन्तरिक शक्ति संघर्षका कारण तत्कालीन प्रधानमन्त्री केपी शर्मा ओलीले प्रतिनिधि सभा पहिलो पटक विघटन गरे । ओलीको उक्त कदमलाई सर्वोच्च अदालतले असंवैधानिक भएको फैसला गर्दै संसद् पुनःस्थापना गरिदियो । त्यसलगत्तै सर्वोच्च अदालतले नेकपाको नामसम्बन्धी परेको रिट उपर फैसला गर्दै नेकपा खारेज गरी नेकपा (एमाले) र

शर्मा ओलीले प्रतिनिधि सभा विघटन गरेपछि उनको उक्त कदमविरुद्ध बनेको पाँच दलीय गठबन्धनले शेरबहादुर देउवालाई संघीय सरकारको प्रधानमन्त्री चुन्यो ।[१३]

तालिका १ : प्रदेश सरकारका शुरूआती मन्त्रालय र तिनको कार्यक्षेत्र

क्र.सं.	मन्त्रालयको नाम	कार्यक्षेत्र
१.	मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय	प्रदेश मुख्यमन्त्रीको कार्यालय, प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, प्रदेश भित्रको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण, सञ्चालन, सञ्चार, भ्रष्टाचार नियन्त्रण र संघ र स्थानीय तहसँगको सम्पर्क र समन्वय
२.	आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय	शान्ति सुरक्षा, प्रदेश प्रहरी, प्रदेश अनुसन्धान ब्युरो, विपद् व्यवस्थापन, द्वन्द्व व्यवस्थापन, कानून न्याय तथा प्रदेश सभा मामिला र प्रदेश कर्मचारी प्रशासन
३.	आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय	अर्थ, योजना तथा बजेट, वित्तीय संस्था र तथ्याङ्क
४.	भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्रालय	सडक, खानेपानी, जलस्रोत, उर्जा, सिंचाई र यातायात
५.	सामाजिक विकास मन्त्रालय	शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाइ, महिला, युवा तथा खेलकुद, सामाजिक सुरक्षा, भाषा, संस्कृति, श्रम तथा रोजगार
६.	उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्रालय	उद्योग, वाणिज्य, आपूर्ति, पर्यटन, वन, विज्ञान, वातावरण र जलवायु
७	भूमि व्यवस्था, कृषि तथा सहकारी मन्त्रालय	भूमि व्यवस्थापन, गुठी व्यवस्थापन, कृषि, पशुपंक्षी, सहकारी र गरिबी निवारण

स्रोत : अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिको प्रतिवेदन २०७४, पृ. ७५ ।

नेकपा (माओवादी केन्द्र) लाई पूर्ववत् अवस्थामा पुऱ्याइदियो । तत्कालीन प्रधानमन्त्री केपी शर्मा ओलीले दोस्रो पटक प्रतिनिधि सभा विघटन गरेपछि नेकपा (एमाले) को माधव नेपाल समूहले पार्टी फुटाएर नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एकीकृत समाजवादी) [नेकपा (एकीकृत समाजवादी)] गठन गऱ्यो । जनता समाजवादी पार्टीबाट पनि महन्थ ठाकुरको समूह अलग भएर लोकतान्त्रिक समाजवादी पार्टी गठन गरे ।

[१३] पाँच दलीय गठबन्धनमा नेपाली काँग्रेस, नेकपा (माओवादी केन्द्र), नेकपा (एकीकृत समाजवादी), जनता समाजवादी पार्टी र राष्ट्रिय जनमोर्चा थिए ।

दल विभाजनको असर प्रदेश सभा भित्रको राजनीतिक समीकरणमा पनि पऱ्यो । प्रदेश सभामा बहुमत जुटाउन चाहिने सदस्य संख्यामा हेरफेर भयो । एकै दलले प्रदेश सभामा बहुमत सदस्यको समर्थन जुटाउन नसकेपछि गठबन्धन गरेर सत्ता सञ्चालन गर्नुपर्ने अवस्था आयो । प्रदेश सभामा बहुमत जुटाउन एक वा बढी दलको समर्थनका लागि मन्त्रालयको संख्या वृद्धि गर्ने कामको शुरूआत गण्डकी प्रदेशको तत्कालीन नेकपा (एमाले) को नेतृत्वको सरकारले गऱ्यो । उनले सामाजिक विकास मन्त्रालय टुक्राएर खेलकुद मन्त्रालय बनाए । त्यस्तै बागमती प्रदेशको तत्कालीन नेकपा (एमाले) को नेतृत्वको सरकारले पनि सामाजिक विकास मन्त्रालय विभाजन गरेर स्वास्थ्य मन्त्रालय बनाइन् । संघमा पाँच दलीय गठबन्धनको सरकार बनेपछि गठबन्धन भित्रका दलबीच प्रदेश सरकारको मन्त्रिपरिषद्मा पनि भागबण्डा मिलाउन मन्त्रालयको संख्या वृद्धि गर्ने शृङ्खला शुरू भयो । मधेश प्रदेशमा राजधानी र नामको टुङ्गो लगाउनका लागि प्रदेश सभामा दुई तिहाइ समर्थन जुटाउन सकस परेको थियो । सत्तामा रहेका राजनीतिक दलले प्रदेश नामकरण र राजधानीका लागि समर्थन जुटाउन पनि मन्त्रालय थप गरेर तत्कालीन विपक्षी दल नेपाली काँग्रेसलाई सरकारमा सामेल गराएको एक भूतपूर्व प्रदेश मन्त्रीले बताए ।

प्रदेश मन्त्रालय तथा मातहतका निकायका पदाधिकारीले पनि दलहरूबीच राजनीतिक भागबण्डा मिलाउन प्रदेश मन्त्रालयको संख्या बढाएको स्वीकारे । तथापि, यसरी थपिएका प्रदेश मन्त्रालयबाट विषयगत विशिष्टीकरण हुँदा कार्यसञ्चालनमा सकारात्मक परिणाम आएको प्रदेशका पदाधिकारीको अनुभव थियो । मधेश प्रदेशमा साबिकका मन्त्रालयको कार्यजिम्मेवारी हेरफेर गर्नुपर्ने आवश्यकता पहिलदेखि नै महसुस गरिएको उद्योग, पर्यटन तथा वन मन्त्री शत्रुधन महतो र भूमि व्यवस्था, कृषि तथा सहकारी मन्त्री विजयकुमार यादवले बताए । राजनीतिक भागबन्डा मिलाई सत्ता टिकाउन मात्र नभएर निश्चित मन्त्रालयको कार्यभार कम गरी सेवा प्रवाह सहज र सरल बनाउनका लागि मन्त्रालयको संख्या थप्नुपरेको बहालवाला दुवै मन्त्रीको भनाई थियो ।

प्रदेश १ को मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयका एक कर्मचारीका अनुसार मन्त्रालय विभाजन राजनीतिक भागबन्डाको लागि गरेको जस्तो देखिए पनि त्यसका कारणले प्रदेशको आवश्यकतासमेत सम्बोधन हुन पुगेको छ । त्यहाँ शुरूको सामाजिक विकास मन्त्रालयलाई टुक्राएर स्वास्थ्य मन्त्रालय र पहिलेको उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्रालयबाट टुक्राएर पर्यटन तथा संस्कृति मन्त्रालय बनाइएको छ । पहिला धेरै विषयगत

क्षेत्र एउटै मन्त्रालयमा हुँदा कुनैले बढी बजेट र महत्त्व पाउने अनि कुनैमा बजेटको अभाव हुने समस्या थियो भने अहिले नयाँ मन्त्रालय थपिएपछि काम छिटो छरितो भएको ती कर्मचारीको दाबी थियो। कर्णाली प्रदेशमा पनि जलस्रोत र उर्जा मन्त्रालय स्थापना भएपछि यस क्षेत्रमा केन्द्रित रहेर काम गर्न सजिलो भएको एक कर्मचारीले बताए। विभिन्न विषय समेटिएको मन्त्रालयमा हुँदा प्राविधिक कर्मचारीले समेत प्रशासनिक काम सम्हाल्नुपरेको तर मन्त्रालय छुट्टिएपछि आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित काम गर्न पाएको प्राविधिक कर्मचारीहरूको भनाइ थियो।

केही प्रदेशमा भने विषयगत हिसाबले मन्त्रालय विभाजन गरिए पनि अतिरिक्त र असम्बन्धित कार्यजिम्मेवारी थपिएको उदाहरण पनि पाइयो। लुम्बिनी प्रदेशमा सामाजिक विकास मन्त्रालयअन्तर्गत रहेको महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिकको मामिला हेर्ने गरी 'महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय' बनाइयो। तर पछि यस मन्त्रालयले नै हेर्ने गरी पाल्पा दरबार संग्रहालय व्यवस्थापनको जिम्मेवारी पनि थपियो। त्यससँगै भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकला, धर्म, वास्तु, पुरातात्विक स्थल, ऐतिहासिक तथा धार्मिक सम्पदा, प्राचीन स्मारक तथा संग्रहालय, सांस्कृतिक धरोहर, जात्रा तथा पर्वको व्यवस्थापन तथा सञ्चालन जस्ता थप विषय पनि आए। उक्त मन्त्रालयमा कार्यरत एक कर्मचारीले भने "कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँटका हिसाबले हेर्दा यस मन्त्रालयको काम पर्यटन, ग्रामीण तथा शहरी विकास मन्त्रालयसँग जुधेको छ।" ती कर्मचारीका अनुसार प्राचीन दरबार तथा संग्रहालय व्यवस्थापनसम्बन्धी काम पर्यटन तथा संस्कृति हेर्ने निकाय मातहत हुनुपर्ने हो।

मन्त्रालय मातहतका निकाय

प्रादेशिक निकायको कार्यसञ्चालन र सेवा प्रवाहका लागि प्रदेश मन्त्रालयका तथा त्यस अन्तर्गतका महाशाखा, शाखा, निर्देशनालय तथा मातहतका अन्य कार्यालयहरू कुन तहमा के रहने भन्ने निर्णय प्रदेशले आफ्नो सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षणका आधारमा गर्न सक्छन्। त्यसैका आधारमा कुन-कुन सेवा कार्यालयमा कुन पदका के कति कर्मचारी रहने जस्ता विषय टुङ्गो लगाउन सक्छन्। प्रदेश सरकारले आफ्नै नयाँ संरचना नबनाउँदा सम्मको संक्रमणलाई व्यवस्थापन गर्न नेपाल सरकारले संविधानको धारा ३०२(२) र *कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५* को दफा ३(१) ले निर्देशित सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समिति गठन गरेको थियो। संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिवको

संयोजकत्वमा विभिन्न मन्त्रालयका सहसचिव सदस्य रहने गरी गठित उक्त समितिले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहका लागि आवश्यक पर्ने सङ्गठन संरचना तथा कर्मचारी दरबन्दी निर्धारण गर्‍यो ।

प्रदेशका संरचना पुरानो व्यवस्थामा भएका संरचनाभन्दा फरक हुनुपर्छ भनेर परिकल्पना गरिएको थियो । प्रदेशका कैयौँ निकाय पहिलेको केन्द्रीकृत संरचनामा जस्तो प्रत्येक जिल्लामा कार्यालय स्थापना नगरी दुई वा दुईभन्दा बढी जिल्ला हेर्ने गरी शुरूआतमा संरचना बनाइयो । साबिकका जिल्लास्थित कृषि, स्वास्थ्य, पशुसेवा लगायतका कैयौँ निकायबाट आधारभूत सेवा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गरियो ।[१४] तर समयक्रममा स्थानीय तह र प्रदेश सरकारबीच समन्वय नहुँदा तथा विवाद बढ्दै जाँदा त्यस्ता संरचना जिल्लामा पुनः ब्युँताए । प्रदेश मन्त्रालय मातहतमा विषयगत अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण केन्द्र, विकास केन्द्र जस्ता निकाय स्थापना गरे । यी धेरैजसो निकाय तथा कार्यालय संघ मातहतका संरचनाकै स्वरूपमा प्रदेशमा पुनःस्थापित भए ।

अहिले प्रादेशिक संरचनामा प्रदेश मन्त्रालयमै महाशाखा/शाखा, अनि विषयगत निर्देशनालय र ती निर्देशनालय मातहत रहने गरी विषयगत कार्यालयहरू जिल्ला तहसम्म छन् । केही मन्त्रालयमा दुई वा बढी जिल्ला हेर्ने गरी विषयगत डिभिजन कार्यालयहरू बनाइएको छ । विगत पाँच वर्षमा प्रदेशले केही निकाय एकीकरण वा खारेज गरेर संरचना बदलेका पनि छन् । जस्तै, प्रदेश १ मा छुट्टै निकायको रूपमा स्थापना गरिएको प्रादेशिक विशेष सडक निर्माण आयोजना सम्बन्धित मन्त्रालयले हेर्ने गरी कार्यालय खारेज गरिएको छ । सोही प्रदेशमा छुट्टै कार्यालयको रूपमा स्थापित कोशी रिफ्रेसमेन्ट सेन्टर पनि खारेज गरी सम्बन्धित मन्त्रालयले हेर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ । धनकुटा र इटहरीस्थित रेशम प्रशोधन कार्यक्रम, इलामस्थित बागवानी केन्द्र, सोलुखुम्बुस्थित बागवानी केन्द्र सम्बन्धित जिल्लाका कृषि ज्ञान केन्द्रबाट सञ्चालन हुने गरी निर्णय गरिएको छ । त्यस्तै प्रदेशले यातायात, स्वास्थ्य, सहकारीसम्बन्धी कार्यालयहरूमा फेरबदल गरेको छ । शुरूमा ११ जिल्लामा स्थापना गरिएको कृषि ज्ञान केन्द्र हाल प्रदेशका सबै (१४) जिल्लामा विस्तार गरिएको छ ।

प्रदेशका मन्त्रालय र मातहतका निकाय/कार्यालयहरूको सङ्गठन संरचना, कर्मचारीको पद तथा दरबन्दी व्यवस्थापन गर्न सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गराई केहीले प्रतिवेदन

---

[१४] डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल । २०७६ । *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन* । काठमाडौँ : डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल ।

तयार गरेका छन् ।[१५] तर ती प्रतिवेदन प्रदेशले कार्यान्वयनमा लगिसकेका छैनन् । सबै प्रदेशले संक्रमणकालीन संरचनामै कार्यसञ्चालन गरिरहेका छन् ।

४. प्रदेशमा थपिएका संरचना

शुरूआतमा स्थापना भएका प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, प्रदेश सभा, प्रदेश मुख्यमन्त्रीसहित सातओटा मन्त्रालय र तीअन्तर्गत विभिन्न निकायबाहेक पनि थप संरचना प्रदेश तहमा निर्माण गरिए । ती नयाँ संरचनामध्ये धेरैजसो प्रदेश मन्त्रालयअन्तर्गत छन् भने बाँकी प्रादेशिक संवैधानिक अङ्गका रूपमा स्वायत्त छन् । प्रदेश नीति तथा योजना आयोग, प्रदेश लोक सेवा आयोग सातै प्रदेशमा स्थापना भई कार्यसञ्चालन थालेका प्रादेशिक संवैधानिक संरचना हुन् । प्रदेश आर्थिक मामिला वा अर्थ मन्त्रालयअन्तर्गत रहने गरी प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय पनि सातै प्रदेशमा सञ्चालनमा छन् ।

केही प्रदेशले विषयगत मन्त्रालय छुट्ट्याई मातहतका थप संरचना पनि निर्माण गरेका छन् । यस्ता संरचना मधेश प्रदेशमा बढी देखिएको छ । यहाँ मधेश कृषि विश्वविद्यालय, मधेश प्राविधिक विश्वविद्यालय र मधेश स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान गरी तीन विश्वविद्यालय छन् । यद्यपि, प्रदेशमा विश्वविद्यालय स्थापनाको थालनी गण्डकी प्रदेशबाट भएको थियो । अन्य प्रदेशमा प्रदेश विश्वविद्यालयको स्थापनाको कार्य थालनी भएको छ । मधेश प्रदेशले सूचना तथा सञ्चार क्षेत्रको विकासका लागि भनेर आम सञ्चार प्राधिकरण, चलचित्र तथा लोक सञ्चार प्रवर्द्धन बोर्ड र मिडिया काउन्सिल स्थापना गरेको छ । त्यहाँ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम गर्ने गरी जन लोकपाल आयोग स्थापना भएको छ । त्यस्तै मधेशी शहिद प्रतिष्ठान र मधेशी दलित विकास प्रतिष्ठान पनि स्थापित छन् । तर आर्थिक तथा मानवीय स्रोतको अभाव र कार्यगत अस्पष्टताले गर्दा कार्यालय स्थापना भए पनि सक्रियताका साथ कार्यसञ्चालन हुन नसकेको त्यहाँका पदाधिकारीले बताए ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहका निर्वाचित, मनोनित वा नियुक्त पदाधिकारी तथा प्रशासनका कर्मचारीको प्रशासनिक एवं व्यवस्थापकीय दक्षता अभिवृद्धिका लागि प्रशिक्षणको व्यवस्था गर्ने उद्देश्य राखी मधेश प्रदेशका साथै गण्डकी र लुम्बिनी प्रदेशले प्रदेश अनुसन्धान तथा प्रशिक्षण केन्द्र स्थापना गरेका छन् । बागमती प्रदेशले यस्तै संरचनालाई प्रदेश सुशासन केन्द्र

---

[१५] प्रदेशको सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण प्रतिवेदन प्रदेश १ बाहेक अन्य प्रदेशले उपलब्ध गराएनन् ।

नाम दिई सञ्चालन गरेको छ । प्रदेशहरूमा प्रदेश लोक सेवा आयोग स्थापना भई प्रदेश र स्थानीय तहमा विभिन्न सेवा समूहका कर्मचारी भर्ना प्रक्रिया शुरू गरेका छन् । तर संघीय निजामती ऐन लगायतका आवश्यक कानूनको अभावमा कर्मचारी पदपूर्ति, सरुवा, बढुवा लगायतका काम भने प्रभावित भएका छन् ।

प्रदेश मातहत हुनुपर्ने अर्को आधारभूत संरचना प्रदेश प्रहरी पनि हो । तर प्रदेश सरकार सञ्चालन भएको पाँच वर्ष बित्दा पनि संघ सरकारले प्रदेश प्रहरी संरचना हस्तान्तरण गरेको छैन । साउन २०७९ मा सातै प्रदेशका आन्तरिक मामिला मन्त्रीहरूले मधेश प्रदेशको राजधानी जनकपुरमा भेला गरी प्रदेश प्रहरी समायोजन छिटो टुङ्ग्याउन र प्रदेशलाई हस्तान्तरण गर्न माग गरेका थिए । तर त्यसको सुनुवाइ भएको छैन । यसले गर्दा प्रदेशको शान्ति सुरक्षा तथा अपराध नियन्त्रण, विपद् व्यवस्थापन जस्ता संरचनाहरूलाई क्रियाशील पार्न बाधा पुगेको प्रदेश सरकारका प्रतिनिधिको बुझाइ छ ।

५. प्रादेशिक संरचनासँग जोडिएका पक्ष

भौतिक पूर्वाधार व्यवस्थापन

सातै प्रदेशले राजधानी टुङ्गो लगाइसकेका छन् । यसले प्रदेश सरकारका लागि आवश्यक स्थायी भौतिक संरचना बनाउने बाटो खोलिदियो । तर प्रदेशहरूले स्थायी भौतिक संरचना निर्माणका लागि जग्गाको स्वामित्व पाउन सकेका छैनन् । गण्डकी प्रदेशले आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ देखि नै भवन निर्माणका लागि रकम विनियोजन गर्ने गरेको भए पनि जग्गाको स्वामित्व प्राप्त नहुँदा हरेक वर्ष विनियोजित रकम फ्रिज हुने गरेको छ । सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकारले जग्गा नपाउँदा पूर्वाधार निर्माण हुन नसकेको प्रदेश मन्त्रालयका एक कर्मचारीले बताए । उनका अनुसार आर्थिक वर्ष २०७६/०७७ र २०७७/०७८ को नीति तथा कार्यक्रममा प्रदेश राजधानी तोकिएको क्षेत्रमा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन निर्माण, तटबन्धन, घेरा, पर्खाल जस्ता योजनाका लागि बजेट विनियोजन गरिएको थियो । तर संघ सरकारले राजधानी तोकिएको क्षेत्रको जग्गा हस्तान्तरण गरेको छैन र सोही विषयमा उक्त क्षेत्रमा राजधानी बनाउँदा जंगल फँडानी हुने, जैविक मार्ग अवरुद्ध हुने, भूमिगत जलस्रोतको भण्डार मासिने भनेर अदालतमा मुद्दा परेको छ । उक्त मुद्दा फैसला नहुँदा पनि विनियोजन गरिएको बजेट खर्च नभएको बताइयो ।

मधेश प्रदेशमा माघ, २०७८ मा प्रदेशको राजधानी जनकपुर तोकिएपछि जनकपुर चुरोट कारखानाको ३७ बिघा जमिनलाई प्रदेश सरकार मातहत ल्याउने र सोही ठाउँमा स्थायी भौतिक संरचना बनाउने निर्णय भएको छ। तर जमिन संघ सरकारबाट प्रदेश सरकार मातहत हस्तान्तरण नभइसकेकाले प्रदेश अन्तर्गतका मन्त्रालय र अन्य निकायको भौतिक संरचना निर्माण गर्ने काम अघि बढेको छैन। लुम्बिनी प्रदेशले स्थायी राजधानी तोकिएको दाङको देउखुरी क्षेत्रमा जमिनको स्वामित्व र भोगाधिकार पाएको छ। स्थायी संरचना निर्माणका लागि ठेक्का सम्झौता सम्पन्न गरिसकेको छ। तर ठेकेदारले समयमा काम सम्पन्न नगरिदिँदा प्रदेशको स्थायी राजधानीको आवश्यक पूर्वाधार तयार नभैसकेको बताइयो।

हालसम्म प्रदेशका मन्त्रालय र मातहतका निकायहरू प्रायः संघीय सरकारका जिल्ला वा क्षेत्रीय तहका सरकारी कार्यालयका भवनमा छन्। अझ केही निकाय त भाडाका भवनबाटै कार्यसञ्चालन गरिरहेका छन्। मन्त्रालयको संख्या थप हुँदा एकै भवनमा धेरै मन्त्रालय राख्नुपरेको छ। बागमती प्रदेश र मधेश प्रदेशमा चार मन्त्रालय एकै भवनमा छन्। प्रदेश १ का एक सचिवले भने, "प्रदेशका मन्त्रालयहरू रहेका भौतिक संरचना अपर्याप्त छन्। उपलब्ध भवन पनि निकै पुराना र साना छन्। यी संरचनाले प्रदेशको आवश्यकता सम्बोधन गर्दैनन्। विगत पाँच वर्षमा हामीले संरचना निर्माणमा खासै प्रगति गर्न सकेनौँ।" प्रदेश १ मा रहेका १३ मन्त्रालय नै विभिन्न सरकारी कार्यालयको पुरानो भवनमा सञ्चालन गरिएको पाइयो। भौतिक पूर्वाधार मन्त्रालयलाई विभाजन गरेर सडक पूर्वाधार तथा शहरी विकास मन्त्रालय र खानेपानी, सिंचाई तथा उर्जा मन्त्रालय एउटै भवनमा राखिएको छ। साँघुरो कोठामा तीन जना कर्मचारी बसेर काम गरेको देखाउँदै खानेपानी, सिंचाई तथा उर्जा मन्त्रालयका प्रवक्ताले कार्यकक्ष अभावले काम गर्न समस्या भएको बताए। अन्य मन्त्रालयको पनि अवस्था उस्तै थियो।

कर्मचारी व्यवस्थापन

संविधानको धारा ३०२ मा व्यवस्था भएबमोजिम संक्रमणकालीन समयका लागि विभिन्न सरकारी सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गर्न *कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५* पारित गरियो। तीनै तहमा कुल १,३७,६१४ दरबन्दी (१००%) कायम गरी संघमा ४८,४०९ (३५%), सातै प्रदेशमा २२,२९७ (१६%) र ७५३ स्थानीय तहमा ६६,९०८ (४९%) कायम गरियो। उपलब्ध कुल कर्मचारी ९७,५८८ मध्ये प्रदेशमा

१३,८२१, संघमा ३९,९६० र स्थानीय तहमा ४३,८०७ समायोजन भए। प्रदेशमा स्वीकृत दरबन्दीभन्दा करिब ३८ प्रतिशत कर्मचारी अपुग भए। अधिकांश कर्मचारीको रोजाइ संघमा परेपछि प्रदेश र स्थानीय तहमा निकै कम कर्मचारी आकर्षित भए। प्रदेश र स्थानीय तहमा आकर्षण बढाउन एक तह बढुवा वा ग्रेड थपको व्यवस्था गरिएको थियो। तर पनि कर्मचारीको आकर्षण बढेन। समायोजन रोजेकामध्ये धेरैले बागमती प्रदेश रोजे भने कर्णाली र सुदूरपश्चिम प्रदेश रोज्ने कर्मचारी निकै कम थिए।[१६]

सातै प्रदेशमा कर्मचारीको अभाव छ। प्रदेश १ को स्वीकृत कुल दरबन्दी ४,३५२ मध्ये २,३६४ पदपूर्ति छ। मन्त्रालय र मातहतका निकायमा ४० प्रतिशतभन्दा बढी कर्मचारी अपुग छ। त्यसै गरी सुदूरपश्चिम प्रदेशमा कुल ३,११५ स्वीकृत दरबन्दीमा २,५३३ कर्मचारी पदपूर्ति छ। यहाँ लगभग २० प्रतिशत कर्मचारीको कमी छ। सुदूरपश्चिम प्रदेशले करारमा कर्मचारी भर्ना गरी अस्थायी समाधान गरेको छ। यसरी प्रदेशमा तोकिएको दरबन्दीअनुसार कर्मचारी नहुँदा एउटै कर्मचारीले दुई वा सोभन्दा बढी पदीय जिम्मेवारी सम्हालेका छन्। यसले गर्दा तिनको कार्यबोझ बढेको छ र सेवा प्रवाह प्रभावित भएको छ। प्रदेश १ को उद्योग, श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय अन्तर्गतका दुई महाशाखा र एक निर्देशनालयको कामको जिम्मेवारी लिएका एक उपसचिवले भने “आवश्यक कर्मचारी छैनन्, अहिले प्रशासन, योजना तथा अनुगमन महाशाखा; उद्योग, श्रम तथा रोजगार महाशाखा र उद्योग, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित संरक्षण निर्देशनालय तीन ओटैको कामको जिम्मेवारी म आफैले लिएको छु। यसले गर्दा काम त प्रभावित हुने नै भयो, हामी काम गर्नेलाई पनि भार एकदमै बढी छ।” त्यसै गरी लुम्बिनी प्रदेशमा वन मन्त्रालयका एक सचिवले उद्योग मन्त्रालयको सचिवको पनि जिम्मेवारी सम्हाल्नु परेको थियो। सोही प्रदेशमा मुख्यमन्त्री कार्यालयका दुई सचिवमध्ये एकले श्रम मन्त्रालय र अर्कोले कानून मन्त्रालयको पनि सचिवको जिम्मेवारी सम्हालेका थिए। अन्य प्रदेशमा पनि कर्मचारी अभावको स्थिति उस्तै रहेको हुँदा कैयौँ कर्मचारीले दोहोरो पदीय जिम्मेवारी सम्हाल्नुपरेको थियो। कर्मचारीले दोहोरो पदीय जिम्मेवारी सम्हाल्नुपर्दा आफ्नो विषय विज्ञताभन्दा फरक कामको जिम्मेवारी वहन गर्नुपरेको थियो।

प्रदेशमा सचिव स्तरका कर्मचारी संघबाटै खटाइने भएकोले उपल्लो तहका कर्मचारीको अभाव हुने गरेको पाइयो। त्यसले गर्दा कनिष्ठ कर्मचारीले कार्यालयका जिम्मेवारी

---

[१६] डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल। २०७६। *संघीय संरचनामा प्रादेशिक निकायको स्थापना र कार्यसञ्चालन*। काठमाडौँ : डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल।

सम्हाल्नुपरेको थियो । ती कनिष्ठ कर्मचारीले बजेट विनियोजनदेखि योजना कार्यान्वयन र नीतिगत निर्णय लिन सकेका थिएनन् । कर्णाली प्रदेशको आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालयमा चार उपसचिवको दरबन्दीमा एक जना कार्यरत रहेको र उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्रालयमा पाँच महाशाखामा उपसचिवको दरबन्दी रहेकोमा एक जना पनि उपलब्ध नभएको पाइयो । त्यस्तै सुदूरपश्चिम प्रदेशको भूमि व्यवस्था, कृषि तथा सहकारी मन्त्रालयको छ ओटा महाशाखामा उपसचिव स्तरको कर्मचारी उपलब्ध थिएनन् । त्यस्तै सामाजिक विकास मन्त्रालयका सात महाशाखामा दुई जना मात्र उपसचिव (शिक्षा तर्फका) उपलब्ध थिए । सुदूरपश्चिम प्रदेशमै अर्थ सचिव सरुवा भएपछि लामो समयसम्म संघबाट अर्को सचिव नपठाइँदा मन्त्रालयका कार्यक्रमहरू ठप्प हुन पुगेको त्यहाँ कार्यरत कर्मचारीले बताए । मुख्यमन्त्री कार्यालयका उपसचिवलाई आर्थिक अख्तियारीसहित निमित्त सचिवको जिम्मेवारी दिनु परेको आर्थिक मामिला तथा कानून मन्त्रालयमा कार्यरत एक कर्मचारीले बताए । सुदूरपश्चिम प्रदेश सरकारले विपत् व्यवस्थापनको लागि बजेट छुट्ट्याए पनि आर्थिक अख्तियार प्राप्त कर्मचारीको अभावले पीडितका लागि राहत वितरण गर्न नसकिएको त्यहाँका एक प्रदेश सभा सदस्यले भने । प्रदेश १ को आन्तरिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयमा सचिव नभएकै कारण 'सीमा सुरक्षित जीवन' कार्यक्रमको बजेट फ्रिज भएको उक्त मन्त्रालयका एक कर्मचारीले बताए । कतिपय अवस्थामा उपलब्ध कर्मचारी पनि अन्य प्रयोजनमा खटाइँदा मन्त्रालयका काम रोकिन पुगेको गुनासो प्रदेश मन्त्रालयका पदाधिकारीको थियो । प्रदेश १ को एक मन्त्रालयका कर्मचारीका अनुसार २०७९ को स्थानीय निर्वाचनमा प्रदेशका दुई ओटा महाशाखा प्रमुखलाई दुई महिना निर्वाचनको लागि खटाएपछि मन्त्रालयको ८० प्रतिशत काम रोकिएको थियो ।

प्रदेश सरकारका मन्त्री र कर्मचारीबीच काम गर्ने शैलीमा तालमेल नहुँदा कर्मचारीको बारम्बार सरुवा हुने गरेको र यसले प्रदेश सरकारको कार्यसञ्चालनमा समस्या हुने गरेको बताइयो । प्रदेश सरकारका मन्त्रीले कर्मचारीलाई 'काम गर्नैपर्ने दबाब' दिने गरेको र त्यसो नगरेमा सरुवाका लागि दबाब दिने वा कर्मचारी आफैले सरुवा रोज्ने अवस्था सिर्जना हुने गरेको पाइयो । प्रदेशमा खटिएका कर्मचारी छोटो समयमै सरुवा हुने गरेका थिए । कतिपय अवस्थामा उच्च पदस्थ कर्मचारी सरुवा हुँदा मन्त्रीहरूलाई समेत केही थाहा नहुने बताइयो । विगत पाँच वर्षमा मधेश प्रदेशको मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयका प्रमुख सचिव पाँच पटक परिवर्तन भइसकेको पाइयो । प्रदेश सरकारले पनि बारम्बार कर्मचारी सरुवा गर्ने

गरेको भनी कार्यरत कर्मचारीले गुनासो गरे। लुम्बिनी प्रदेश सरकारले प्रदेश लेखा आयोगका ८२ जना कर्मचारीलाई सरुवा गरेपछि फागुन २०७८ मा कर्मचारीले आन्दोलन नै गरेका थिए। एकपटक सरुवा गरेपछि कम्तीमा दुई वर्षसम्म सरुवा गर्न नपाउने नियम भए पनि कैयौँ कर्मचारीलाई एक वर्ष नबित्दै सरुवा गरेपछि ती आन्दोलित भएका थिए।[१७]

प्रदेशमा कर्मचारी अभावको अवस्थालाई सम्बोधन गर्न प्रदेश लोक सेवा आयोगले प्रदेश अन्तर्गतका केही निकायमा कर्मचारी र स्थानीय तहमा कर्मचारी भर्ना शुरू गरेका छन्। तर संघीय निजामती ऐन जारी नहुँदा प्रदेश निजामती कर्मचारी ऐन बनाउन तथा कार्यान्वयन गर्न सकेका छैनन्। केहीले प्रदेश निजामती सेवा ऐन बनाएका छन् तर कार्यान्वयनमा ल्याउन भने सकेका छैनन्। मधेश प्रदेशले प्रदेश निजामती ऐन बनाएको छ। 'आफ्नै कानून नहुँदा प्रदेशले चाहेको ठाउँ र पदमा कर्मचारीको पदपूर्ति गर्न नपाउँदा कर्मचारी अभाव र काम प्रभावित हुँदै आएको' भन्दै गण्डकी प्रदेशले अल्पकालीन समाधानको लागि प्रदेश निजामती सेवा र स्थानीय सेवा (गठन तथा सञ्चालन) को अध्यादेश जारी गरेको छ। प्रदेश निजामती कर्मचारी ऐन नहुँदा नयाँ कर्मचारी भर्ना तथा बहालवाला कर्मचारीको बढुवा तथा वृत्ति विकासमा असर परेको प्रदेशका पदाधिकारीले बताए। यसै समस्यालाई ध्यानमा राखेर सुदूरपश्चिम प्रदेशले करार कर्मचारीलाई स्थायी गर्ने प्रावधानसहित प्रदेश निजामती सेवा ऐन भदौ २०७९ मा पारित गऱ्यो। प्रदेशले निजामती ऐन पारित गरे पनि संघ सरकारले संघीय निजामती ऐन पारित नगर्दा कार्यान्वयनमा समस्या हुने गरेको प्रदेश सरकारका प्रतिनिधि बताउँछन्।

आर्थिक तथा राजस्वका स्रोत

प्रदेशहरूलाई आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रमा पर्ने विषयमा कर लगाउन र राजस्व उठाउन पाउने संवैधानिक अधिकार छ।[१८] यद्यपि, प्रदेशका कतिपय आम्दानीका स्रोत जस्तै पर्यटन

---

[१७] आचार्य, रामप्रसाद। २०७८। लुम्बिनी सरकारविरुद्ध कर्मचारी आन्दोलनमा। *नेपाल प्रेस*, फागुन १। www.nepalpress.com/2022/02/13/155177/ मा उपलब्ध; असोज १२, २०७९ मा हेरिएको।

[१८] संविधानले भन्सार, अन्त:शुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, व्यक्तिगत आयकर, पारिश्रमिक कर, राहदानी शुल्क, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना संघ सरकारको एकल अधिकार सूचीमा राखेको छ। त्यसै गरी प्रदेशको एकल अधिकार सूचीमा घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना राखेको छ। र स्थानीय सरकारको एकल अधिकारमा स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा

शुल्क, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवाना आदि संघ सरकारको जिम्मेवारीमा पनि परेका छन् । त्यस्तै प्रदेशले सङ्कलन गर्ने स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, सवारी साधन कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, दण्ड जरिवाना आदि स्थानीय तहसँग पनि दोहोरिएका छन् । यसरी संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहमध्ये कुनै दुई तहले उठाउन पाउने केही करका शिर्षक प्रदेश वा स्थानीय तहले एकल कर प्रशासनसम्बन्धी व्यवस्था बमोजिम उठाउनुपर्ने तोकेको छ । उदाहरणको लागि प्रदेशले सवारी साधन कर उठाउँदा स्थानीय तहले लगाएको करसमेत प्रदेशले नै उठाउनुपर्ने हुन्छ भने स्थानीय तहले घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क उठाउँदा प्रदेशले लगाएको शुल्कसमेत समावेश गरेर उठाउनुपर्ने हुन्छ ।[१९] यसरी कुनै दुई तहसँग जोडिएका साझा करका विषयमा अधिकारक्षेत्रको अस्पष्टता र एकरूपता नहुँदा कुन तहले कर/शुल्क उठाउने र वितरण गर्ने भन्ने विषयमा प्रदेश र स्थानीय तह वा संघ र प्रदेशबीच द्वन्द्वको स्थिति देखिएको छ ।

प्रदेशले पाएको एकल अधिकारमा कृषि आय कर परेको छ । तर सबैजसो प्रदेशमा निर्वाहमुखी कृषि नै अत्यधिक भएकोले यसमा कर लगाउन धेरै गाह्रो छ । सुदूरपश्चिम प्रदेशको आर्थिक मामिला मन्त्रालयका एक कर्मचारीले भने, "यस प्रदेशमा व्यावसायिक र सङ्गठित कृषिभन्दा पनि निर्वाहमुखी कृषिमा धेरै जनता आश्रित हुनाले सरकारले जनतासँग कृषिमा कर असुल्न सक्दैन । त्यसैले कृषि क्षेत्रबाट कर सङ्कलन हुँदैन ।" अन्य प्रदेशका उत्तरदाताले पनि कृषि क्षेत्रबाट कर सङ्कलन नहुने वा नगण्य कर सङ्कलन हुने बताए । बागमती प्रदेशले प्रदेश सभामा कृषि आय कर वृद्धिबारे एउटा विधेयक छलफलमा ल्याएको तर उक्त विधेयकको छलफलमा प्रदेश सभा सदस्यहरूले विरोध गरेपछि पारित हुन सकेन । कृषिमा कर लगाउँदा मूल्यवृद्धि हुने र कृषकहरू कृषि पेशाबाट निरुत्साहित हुने तर्क प्रदेश सभा सदस्यले गरे । कृषि उत्पादन बढाउन, खाली जमिनमा खेतीपाति बढाउन प्रोत्साहन गर्नुको साटो कर लगाउँदा किसान र निम्न आय भएका नागरिकलाई मार पर्ने बागमती प्रदेश सभा सदस्यहरूको तर्क थियो ।

प्रदेशको राजस्वको मुख्य स्रोत सवारी साधन कर रहेको छ । सवारी साधन कर प्रदेशले उठाए पनि स्थानीय तहसँग त्यसलाई वितरण गर्नुपर्छ । त्यसमाथि पनि सवारी साधन दर्ता र

रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत सङ्कलन राखेको छ ।

[१९] *अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४*, दफा ५ (१)

कर असुलीमा प्रदेश-प्रदेशबीच असन्तुलन देखिन्छ । सात प्रदेशमध्ये सवारी साधन दर्ताको ठूलो हिस्सा बागमती प्रदेशमा छ । यहाँको आन्तरिक आम्दानीमै पनि ७०-८० प्रतिशत राजस्व सवारी साधन करबाट आउने गरेको प्रदेशको श्रम, रोजगार तथा यातायात मन्त्रालयका एक कर्मचारीले बताए । तर अन्य प्रदेशमा भने सवारी साधन कर कम सङ्कलन हुने गरेको देखिन्छ ।

प्रदेशले करको दायरा बढाउने कोसिस गरे पनि सफल नभएको प्रदेशका पदाधिकारी बताउँछन् । कतिपय करबाट हुने आय स्थानीय तहसम्म पनि जाने भएकाले समन्वय गर्न कठिन भएको छ । लुम्बिनी प्रदेशमा नदीजन्य पदार्थबाट प्राप्त हुने आय र विज्ञापन तथा मनोरञ्जन करको दायरा बढाउन कोसिस गरेको तर स्थानीय तहसँगको सहकार्यमा बाँडफाँट हुने भएकोले सहकार्य गर्न नसकिएको त्यहाँको मन्त्रालयमा कार्यरत एक कर्मचारीले बताए । प्रभावकारी सहकार्य र समन्वय नहुँदा हालसम्म सिमित आयस्रोतमा मात्र प्रदेश केन्द्रित भएको देखिन्छ । “घर जग्गाको सरकारी मूल्यांकन र बजारमा चलेको वास्तविक मूल्यसँग तादात्म्य मिलाउन नसक्दा घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्कबाट आम्दानी बढाउन सकिएको छैन,” ती कर्मचारीले भने ।

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल
www.democracyresource.org