प्रशासन असार २०७९, वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, २०-३०
© २०७९ सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
https://doi.org/10.3126/prashasan.v53i1.46307
www.mofaga.gov.np/prashasanjournal
ISSN: 2565-5043 Print / ISSN:2822-1974 Online

सङ्घीयतामा अन्तरसरकारी सम्बन्ध

गोपीनाथ मैनाली*

लेखसार

सङ्घीय राज्य प्रणालीमा शासकीय एकाइहरूबिच अन्तरसम्बन्ध कायम गरी राष्ट्रिय विकास र नागरिक सेवा व्यवस्थापन गर्न औपचारिक संयन्त्र र अनौपचारिक अन्तरक्रियाका विधिहरू अवलम्बन गर्रिंदै आएका छन् । सङ्घीय शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूबिच भौगोलिक आकार र अवस्था, जनसङ्ख्या, आर्थिक विकास, सामाजिक साँस्कृतिक अवस्था आदिमा विविधता रहेको छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका सबै मुलुकमा शासकीय एकाइ र तहबिच प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध कायम हुनुपर्दछ । अन्तरसम्बन्धको अवस्था विभिन्न मुलुकहरूमा फरक फरक छ। सङ्घीय शासन व्यवस्थापछिको हाम्रो आफ्नै अनुभव, विशिष्टता र अन्य देशका सफल र असल अभ्यासलाई हामीले कसरी प्रयोग गर्न सकिन्छ भन्नेतर्फ ध्यान दिनु आवश्यक छ । यसरी अन्तरतहहरूबिच हार्दिक सम्बन्ध कायम गर्ने कार्य जटिल देखिँदै आएको छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका केही मुलुकले अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न गरेका अभ्यास कलिलो सङ्घीयता भएको मुलुक नेपालका लागि के कति उपयोगी हुनसक्छ भन्ने विषयवस्तु प्रस्तुत लेखमा समावेश गरिएको छ ।

शब्दकुञ्जीः *सङ्घीयता, समन्वय, शासकीय तह, अन्तरसम्बन्ध*

१. विषयप्रवेश

शासकीय क्रियाकलाप विस्तृत हुने क्रमसँगै समन्वयको आवश्यकता पर्दछ । एकात्मक केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीमा राज्यका संरचनाहरूबिच व्यवस्थापन समन्वय आवश्यक थियो, निक्षेपित केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीमा नीति, कार्यक्रम र सेवा व्यवस्थापनमा समन्वयको माग बढ्यो भने जब शासकीय प्रणाली सङ्घीयतामा रूपान्तरित भए, शासकीय तहहरूबिच समन्वय र अन्तरसम्बन्धको आवश्यकता झनै बढेको छ । शासकीय

* *पूर्व सचिव, नेपाल सरकार*
इमेलः mainaligopi@gmail.com

तहहरू आफ्ना कार्यक्षेत्रमा नीति, कानुन कार्यक्रम निर्माण गर्ने तथा कार्यान्वयन गर्ने अधिकारको अभ्यासमा रहँदा एक अर्कालाई सहयोग र साझा मूल्यको सबलीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ । एकै राज्य प्रणालीभित्र एकभन्दा बढी शासकीय तहहरू क्रियाशील हुँदा राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न र जनचाहना प्रभावकारी रूपमा पूरा गर्न तहगत सरकारबिच दह्रो समन्वय आवश्यक पर्दछ ।

अहिले विश्वका २८ मुलुक र ४० प्रतिशत जति जनसङ्ख्या सङ्घीयताको अभ्यास गरिरहेका छन् । भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानाडा, अस्ट्रेलियाजस्ता ठुला लोकतान्त्रिक मुलुकहरू सङ्घीय शासन प्रणाली अभ्यास गरिरहेका छन् भने अर्जेन्टिना, मेक्सिको र ब्राजिलजस्ता सङ्घीय प्रणालीमा रूपान्तरित भएका छन्। त्यस्तै बोस्निया, कङ्गो, सुडान, दक्षिण अफ्रिका, श्रीलङ्का र नेपाल द्वन्द्व रूपान्तरणपछि सङ्घीय प्रणाली अपनाउन पुगेका छन् । म्याष्ट्रिच सन्धिपछिको युरोपियन युनियन महासङ्घीय पद्धतिमा गएको छ ।

सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकहरूमा भौगोलिक आकार, अवस्थिति, जनसङ्ख्या, आर्थिक विकासको स्तर, सामाजिक सांस्कृतिक अवस्था लगायतका कुराहरूमा विविधता पाइन्छ । त्यस्तै सङ्घीयताका शासकीय संरचनामा पनि भिन्नता पाइन्छ, कुनै मुलुक दुई शासकीय एकाइमा छन् भने कुनैमा सयभन्दा बढी शासकीय संरचना क्रियाशील छन् । त्यसैले भन्ने गरिन्छ, लोकतन्त्र आफैमा विविधता हो भने सङ्घीयता धेरैखाले विविधतालाई अभ्यास गर्ने पद्धति हो । यो शासन पद्धतिको यौगिक ढाँचा हो, जहाँ धेरैखाले विविधतालाई मिश्रण गरी साझा मूल्यलाई संस्थागत स्वरूप दिइन्छ।

सङ्घीयता अभ्यास गर्ने मुलुकहरूबिच धेरै असमानताबिच केही केही आधारभूत कुरामा समानता पाइन्छ, जसलाई सङ्घीयताका विशेष गुण भन्न सकिन्छ । पहिलो, नाम जे भए पनि एकभन्दा बढी शासकीय तह (Constituent Unit) वा सरकार रहन्छन् । जस्तो भारत, ब्राजिल, इथियोपिया, अस्ट्रेलिया, मलेसिया, नाइजेरिया, मेक्सिको, संयुक्त राज्य अमेरिकामा राज्य, जर्मनी र अष्ट्रियामा ल्याण्डर, दक्षिण अफ्रिका, क्यानडा, पाकिस्तान र अर्जेन्टिनामा प्रान्त, स्वीट्जरल्याण्डमा क्यान्टोन, बेल्जियममा क्षेत्र वा समुदाय, रुस तथा स्पेनमा स्वायत्त क्षेत्र आदि शासकीय एकाइका रूपमा क्रियाशील छन् । दोस्रो, संविधानले नै कार्यकारी, विधायिकी र वित्तीय अधिकारको निक्षेपण गरिएको हुन्छ । तेस्रो, तल्ला शासकीय तहहरूबाट संसदको माथिल्लो तहमा प्रतिनिधित्व गराइएको हुन्छ । चौथो, शासकीय तहहरूबिचको विवादको न्यायिक निरूपण हुन्छ । पाँचौं, प्रत्येक शासकीय तह नागरिकप्रति उत्तरदायी हुन्छन्, उत्तरदायित्व निर्वाहको लोकतान्त्रिक स्वचालित विधि अपनाइएको हुन्छ । छैठौं, शासकीय तहहरूबिच सम्बन्ध र समन्वयका लागि विशेष व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यासका लागि उदारवादी लोकतन्त्र चाहिन्छ । यसले नागरिकलाई बढीभन्दा बढी शासकीय अवसर उपयोगको अवसर दिनुपर्दछ । जस्तो कि साविक सोभियत सङ्घ, चेकोस्लोभाकिया, युगोस्लाभियामा सङ्घीय शासन भनिए तापनि सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यास भएको थिएन । ब्राजिल

तथा अर्जेन्टिनामा पनि निरङ्कुशताका समयमा संविधानले सङ्घीय संरचना बनाए पनि लोकतान्त्रिक अभ्यास थिएन । त्यहाँको शासन पद्धति सङ्घीय भए पनि वास्तविकतामा केन्द्रीय निरङ्कुशताको विस्तार मात्र थियो । म्यास्ट्रिच सन्धिपछिको युरोपियन युनियनका मुलुकहरू राजकीय शक्तिको माथिल्लो संरचनामा विनियोजन (Upper Allocation) गरी महासङ्घीय पद्धतिमा गएर सङ्घवादको नयाँ दृष्टान्त दिइरहेका छन्।

२. अन्तरसम्बन्ध र समन्वय विधि

जब शासकीय तहहरूबिच नीति, कानुन, योजना र नागरिक सेवा व्यवस्थापन स्वायत्त हुन्छन्, राष्ट्रिय मूल्य र राज्य सञ्चालनका आधारभूत सिद्धान्तमा एकरूपता कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ । सङ्घीयताको अभ्यास गर्ने मुलुकहरू शासकीय तहहरूबिच असल सम्बन्ध र सुदृढ राष्ट्रिय प्रणाली कसरी कायम गर्ने भन्ने चुनौती खेपिरहेका छन् । राज्य प्रणालीलाई बढी सहभागितामूलक बनाउँदा राष्ट्रिय शासकीय पात्रहरूबिच असल सम्बन्ध कायम गरेर नै राष्ट्रिय एकत्वको भावना सबल बनाउन आवश्यक हुन्छ । सङ्घीय राज्य प्रणालीको माग नै शासन प्रक्रियामा धेरै अवसरहरू निर्माण गरी लोकतन्त्रलाई वास्तविक लोकतन्त्र बनाउनका लागि हुने गर्दछ । विगतमा ऐतिहासिक कारणबाट सङ्घीय प्रणालीमा निर्माण गरेका मुलुकहरूका आफ्नै विशिष्टता थिए तर पछिल्लो समयमा आन्तरिक विग्रह, द्वन्द्व, आन्तरिक अधिनायकत्व वा बाह्य उपनिवेशबाट मुक्त भएका मुलुकहरूले राज्य पुनःसंरचना गरी सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिरहेका छन् । त्यहाँका बासिन्दालाई विश्वास छ कि सङ्घीय राज्य प्रणालीले विविधता र पहिचानलाई सम्बोधन गर्छ, शासकीय सहभागिता विस्तार गर्छ, आफ्ना समस्याहरू सहज रूपमा समाधान हुन्छन्, लोकतन्त्रको सामाजिकीकरण हुन्छ र राज्य प्रणालीलाई सबैले आफ्नो भन्न सक्छन् । विद्वान् बब रोले भनेका छन्, सङ्घीयता विकेन्द्रीकरण होइन न शक्ति निक्षेपण मात्र हो, यो देश सञ्चालन गर्ने छुट्टै विधि हो (Federalism is not devolution or decentralization, it is different way of running a country –Bob Roe) ।

सङ्घीयताको ढाँचा	विशेषता
द्वैध सङ्घीयता (Dualistic federalism)	शासकीय तहहरू निक्षेपित अधिकार प्रयोग गर्न स्वायत्त हुन्छन् ।
मार्बल केक मोडेल (Marble cake model)	शासकीय तहहरूबिच दोहोरो र साझा जिम्मेवारी रहेको हुन्छ र सबै तहका सरकार सङ्घका समान साझेदारको रूपमा रहन्छन् ।
लेयर केक मोडेल (Layer cake model)	शासकीय तहहरू सोपानगत सम्बन्धमा रहन्छन् ।
पिकेट फेन्स मोडेल (Picket fence model)	शासकीय तहहरू प्रतिस्पर्धात्मक सम्बन्धमा रहन्छन् ।
फेकेड मोडेल (Federalism as facade)	सङ्घले राज्यलाई बाइपास गरेर स्थानीय तहहरूसँग कार्य गर्छ ।

सङ्घीयताको ढाँचा	विशेषता
वाटरटेप फेडेरालिज्म (Water tape federalism)	राजनीतिक भूमिकालाई कमजोर पार्दै व्यावसायिकतामा जोड दिन्छ।

शासकीय तहहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध र समन्वयका सम्बन्धमा मुलुकहरूबिच विधि, संयन्त्र र विषयका बिचमा समानता छैन । तर उद्देश्यमा भने समानता रहेको देखिन्छ, जसलाई यी बुँदामा उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- राष्ट्रिय भावना तथा साझा मूल्यको संवर्द्धन गर्नु,
- नीति तथा कार्यक्रममा रहन सक्ने अस्पष्टता र विरोधाभाष हटाउनु,
- कार्यक्रममा रहन सक्ने दोहोरोपन हटाउनु,
- नीति तथा कार्यक्रम लागत घटाउनु,
- तहहरूबिच कार्यात्मक हार्दिकता कायम गर्नु,
- जटिल समस्याको सरल समाधान खोज्नु ।

सङ्घीय शासन प्रणालीलाई खास प्रकारका चुनौती सम्बोधन र द्वन्द्व समाधानको विधिका रूपमा पनि लिन सकिन्छ । समन्वय र सहकारितामार्फत कायम हुने अन्तरसम्बन्धले विविधतामा एकता र क्रियाकलापमा समन्वीति (Harmonization) कायम हुनपुग्छ । अर्को पाटोबाट भन्दा लोकतन्त्रको घाटा (Democratic Deficit) पूर्ति गरी लाभ तथा अवसरहरू वितरण गर्न सङ्घीयता अवलम्बन गरी शासकीय एकाइबिच शक्ति हस्तान्तरण गरिन्छ । तर अन्तरसरकारी सम्बन्ध र समन्वयका विधिहरू विभिन्न मुलुकमा फरक फरक रहेका छन् । सङ्घीयता अभ्यासको इतिहास, स्तर र सङ्घीय संस्कृतिले अन्तरसम्बन्धलाई निर्धारण गर्दै आएको छ । कतिपय सङ्घीय मुलुकले समन्वयको औपचारिक विधिलाई महत्त्व दिएका छन् भने केहीले अनौपचारिक प्रक्रियालाई महत्त्व दिइरहेका छन् । कुनै मुलुक सङ्गठन संरचना नै स्थापना गरेर नियमित रूपमा काम गरिरहेका छन् भने कतिपय मुलुकले आवश्यक पर्दा मात्र समन्वय संरचना क्रियाशील बनाउँदै आएका छन् । धेरैजसो मुलुकहरूले समतलीय र तपसोपानगत (Horizontal & Vertical) समन्वयलाई अपनाएका छन् । सबैजसो सङ्घीय मुलुकहरू आफूले अवलम्बन गरेको पद्धतिलाई सहकारितामूलक (Cooperative) भन्न रुचाउँछन् । यद्यपि त्यहाँ द्वन्द्वात्मक वा प्रतिस्पर्धात्मक (Conflictual) अवस्था रहेको होस् । जुन मुलुकले सहकारितामूलक व्यवस्था अपनाएका छन्, त्यहाँ समन्वयका लागि पनि सहनिर्णय, सहकार्य र छलफलजस्ता पद्धति अपनाएका छन् । जहाँ द्वन्द्वात्मक सम्बन्ध छ, त्यहाँ नियन्त्रणमूलक, प्रतिस्पर्धात्मक र हस्तपेक्षकारी समन्वय विधि पनि अपनाइएको छ । प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीयता अपनाएका मुलुकहरूमा त्यहाँको तहगत स्वायत्तताको आदर्श अभ्यासबाट विकास र लोकतन्त्र संस्थागत गर्दै राष्ट्रिय एकत्वको साझा भावनालाई सबल बनाइरहेका छन् । कतिपय मुलुकहरूले अन्तरसरकारी सम्बन्ध व्यवस्थापनका लागि संवैधानिक संरचना नै उपयोगमा ल्याउने गरेका छन् भने कतिपयमा न्यायिक

निर्णयमार्फत विवादहरू निरूपण गर्दै आएका छन् । जे भए पनि अन्तरसकारी सम्बन्ध त्यस्तो ऊर्जा हो, जसले शासकीय तहबिच अन्तरक्रियालाई सशक्त पार्छ र द्वन्द्वलाई निरूपण गर्दछ (Intergovernmental relation is the oil that enables interaction and conflict resolution among two orders-the federal (central and the constituent unit (state/region) -Julo Taheenkee) ।

३. केही मुलुकको अभ्यास

(क) दक्षिण अफ्रिका

लामो समय जातिवादी र एकात्मक शासन प्रणालीबाट सङ्घीय शासन व्यवस्थामा गएको दक्षिण अफ्रिकाको सङ्घीय पद्धति सहकार्य र भातृत्वको उदाहरण मानिन्छ । त्यहाँ राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूका अधिकार अभ्यासका आधारमा विशिष्ट (Distinct), अन्तरनिर्भर (Interdependent) र अन्तरआबद्धित (Inter-relative) छन्। संविधानको खण्ड (४०) र (४१) ले निम्न यी आधारमा शासकीय तहहरूलाई समन्वय र सहकार्यका लागि निर्देश गरेको छः

- भातृत्वपूर्ण सम्बन्ध प्रवर्द्धन (Fostering friendly relation),
- एक अर्कामा सहायता र सहयोग (Assisting and supporting one another),
- साझा सरोकारका विषयमा जानकारीको आदानप्रदान र छलफल (Informing one another of, and consulting one another. on matters of common interest),
- विधायन र कार्यक्रमबिच समन्वय (Coordination in their program and legislation with one another),
- साझा प्रक्रिया अवलम्बन (Adhering to agreed procedures),
- एक अर्कालाई बाधा नपुग्ने गरी कानुनी प्रक्रियाबाट अलग (Avoiding legal proceedings against one another) ।

दक्षिण अफ्रिकी सङ्घीयता समावेशीता, सहकार्य र सहकारितामा आधारित छ । यस प्रकारको शासन पद्धतिको अवलम्बनमा उसको राजनैतिक इतिहास र दमन एवम् थिचोमिचोले प्रभाव पारेको देखिन्छ । सहकार्य र सहभागिताले राष्ट्रिय भावनालाई संस्थागत गर्न सकिन्छ भन्ने निष्कर्ष नै तहगत सरकारहरूको अन्तरसम्बन्ध निर्धारण गरिएको छ ।

(ख) भारत

ससाना स्वायत्त राज्य प्रणालीको एकीकृत औपनिवेशिक शासन संरचनाको लामो पीडा बोकेको भारत स्वतन्त्र भएपछि लोकतान्त्रिक सङ्घीय पद्धतिमा छ । भारतको सङ्घीय प्रणाली सामान्य केन्द्रीकृत ढाँचामा छ । अधिकार प्रयोगमा तहगत समन्वयमा धेरै विवाद नदेखिए पनि राज्यहरूबिच (समतलीय) विशेषत प्राकृतिक साधनको उपयोगमा विवादहरू देखिँदै आएको छ भने राज्यहरूभित्र जातीय सांस्कृतिक साम्प्रदायिक विवाद

पनि देखिने गरेको छ । यही कुरालाई ध्यानमा राखी भारतीय संविधानमा केही महत्त्वपूर्ण व्यवस्था गरिएका छन् ।

- अन्तरराज्य जल विवाद समाधान (धारा २६२),
- अन्तरराज्य परिषद्मार्फत समन्वय (धारा २६३),
- सार्वजनिक कार्य, अभिलेख तथा न्यायिक विषयमा पारस्परिकता (धारा २६१),
- अन्तरराज्य व्यापार, वाणिज्य र परिवहन स्वतन्त्रता (धारा ३०१) ।

सन् १९९० को सरकारी आयोगले गरेको सिफारिसबाट तहगत सरकारहरूबिच विवाद निरूपण र समन्वय गर्ने धारा २६३ को व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएको छ। जसअनुरूप राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा मुख्यमन्त्रीहरू र केन्द्र प्रशासित क्षेत्रका प्रशासक, सङ्घीय गृहमन्त्री, प्रधानन्त्रीले नियुक्त गरेका ६ जना मन्त्रीहरू पदेन सदस्य र प्रधानमन्त्रीले मनोनयन गरेका ५ सङ्घीय मन्त्री स्थायी आमन्त्रित सदस्य भएको अन्तरराज्य समन्वय परिषद् (Interstate Council) गठन गरिन्छ । अन्तरराज्य परिषद्लाई तीन कार्यसूची तोकिएको छः

- केन्द्र र राज्यका साझा सरोकारका विषयमा छलफल,
- समन्वय र सिफारिसहरू,
- प्रधानमन्त्रीलाई उपयुक्त लागेका विषय ।

भारतमा अन्तरराज्य परिषद् बाहेक अन्य विशिष्ट र क्षेत्रगत समन्वय संयन्त्रहरू पनि क्रियाशील छन् । राज्यहरूबिच पानीको विवाद भइरहने सन्दर्भमा धारा २६२ को कार्यान्वयनका लागि नदी बोर्ड ऐन, १९५६, जल विवाद समाधान ऐन, १९५६ जारी गरिएका छन् । राज्य पुनःसङ्गठन आयोग, १९४६ अनुसार अन्तरअञ्चल परिषद्हरू (Inter State Councils) पनि गठन गर्न सकिने व्यवस्था छ, जसले राज्यहरूबिच समतलीय समन्वयसम्बन्धी कार्य गर्दछ । हाल विभिन्न राज्यहरू समावेश भएको ६ वटा अञ्चल परिषद्हरू गठन भैसकेका छन् ।परिषद्ले निम्न विषयमा समन्वय र सहकार्य गर्दछः

- प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन,
- नदी प्रणाली र सूचना सञ्चार,
- संस्कृति र भाषा,
- आर्थिक विषय,
- सुरक्षा र अमनचयन ।

(ग) अस्ट्रेलिया

द्वैध सङ्घीयताको उदाहरणका रूपमा रहेको अस्ट्रेलियामा अन्तरराज्य सम्बन्ध र समन्वयका व्यावहारिक उपाय अवलम्बन गरिँदै आएको छ । सन् १९९० बाट अस्ट्रेलियन सरकारहरूको परिषद् (Council of Australian Governments) गठन गरी (क) राष्ट्रिय दक्षता वृद्धि, (ख) प्रतिस्पर्धा सुधार, (ग) राष्ट्रिय नियमन

प्रणाली विकास र (घ) रेल विद्युत, खाद्य गुणस्तर र वातावरण संरक्षणका कामममा समन्वय र सहकार्य गर्दै आएको छ । अस्ट्रेलियनहरू यसलाई सहकारितामूलक समन्वय भन्न रुचाउँछन्। सहकारितामूलक संयन्त्रका बाबजुद पनि कमनवेल्थ प्रणालीमा कार्य दोहोरोपन रहेको आरोप छ ।

सन् १९७० को दशकदेखि अस्ट्रेलियाले सहकारितामूलक सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने प्रयास गरे तापनि यसले झनै अतिरिक्त उल्झनहरू ल्याएको भनिँदैछ । जस्तो कि अन्तरसरकारी समन्वय संयन्त्रको औपचारिक हैसियत छैन, सवालहरू निकै ढिलो गरी सम्बोधन भएका छन् । त्यस्तै सर्वोच्च अदालतले सहकारितामूलक सङ्घीयता संविधानको भाग होइन भन्ने व्याख्या गरेको छ । १९९० को जुलाईमा आयोजित प्रमुख मन्त्रीहरूको सम्मेलनमा अस्ट्रेलियाका प्रधानमन्त्रीले सङ्घीयताको परम्परागत ढाँचामा समन्वयभन्दा द्वन्द्वका आधारहरू देखिन थालेकोले राष्ट्रिय सहकारिता बढाउँदै जान अनुरोध गरेका थिए ।

(घ) स्वीजरल्याण्ड

संयुक्त राज्य अमेरिकापछि सङ्घीयताको लामो इतिहास भएको स्वीस गणराज्य सन् १८४८ देखि द्वैध सङ्घीयताको उदाहरण बनिरहेको छ । स्वीस सङ्घीयतामा महासङ्घ, २६ क्यान्टोन र २,३५२ कम्युनहरू विधायिकी, कार्यकारी र न्यायिक अधिकारहरूको स्वायत्त अभ्यास गरिरहेका छन् । प्रत्येक तहमा नियन्त्रण र सन्तुलनको अभ्यास छ भने तहहरूबिच प्रतिस्पर्धा, सहकार्य र स्वायत्तता छ । केन्द्रीय सरकार विदेश मामिला, सामाजिक सुरक्षा, राष्ट्रिय सुरक्षा, राष्ट्रिय पूर्वाधार सेवा र दण्ड सजायमा जिम्मेवार छ । क्यान्टोन शिक्षा तथा शैक्षिक प्रबन्ध, प्रहरी प्रशासन र कम्युनहरू स्थानीय सेवा, भूउपयोग योजना र प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनमा दक्षता राख्दछन् ।

क्यान्टोनहरूबिचको सहकार्य र समन्वयका लागि संरचनागत नभई व्यावहारिक स्वअनुशासन कायम छ । आपसमा सामूहिक कार्यमार्फत र औपचारिक सम्झौता गरेर समन्वय कायम गर्दछन् । क्यान्टोनहरूबिच हुने सम्झौता अन्तराष्ट्रिय सन्धिका रूपमा रहन्छन् । मन्त्रीहरूको सम्मेलनलाई पनि समन्वय मञ्चका रूपमा उपयोग गरिन्छ । यहाँ कानुन, नीति र सिद्धान्तभन्दा पनि उच्चस्तरको सङ्घीय संस्कृतिका कारण स्वीस सङ्घीयता संस्थागत छ ।

स्वीस महासङ्घ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र, सङ्घीय स्वायत्तता, वैदेशिक स्वार्थको तटस्थता र विविधता व्यवस्थापनको उदाहारण हो । कतिपय निक्षेपित अधिकार तीन वटै तहले समान रूपमा प्रयोग गर्न पाउँछन् । त्यसैले सरल भएर पनि जटिल, जटिलतामा पनि सरलता स्वीस सङ्घीयताको चरित्र हो (Love of Complexity with brutal simplicity) भन्ने गरिएको छ । संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख गरिएको 'विविधतामा एकता, एक अर्काप्रति आदर' (To live in diversity in unity, respecting one another) व्यवहारमा नै कार्यरूप पाएको छ। Forum of Federation का अध्यक्ष र स्वीजरल्याण्डका राष्ट्रपति भइसकेका प्राध्यापक अर्नोल्डको भनाइ छ, 'सङ्घीयताविना स्वीस महासङ्घको कल्पना गर्न सकिँदैन, तर स्वीस सङ्घीयताको सिद्धान्त छैन ।

(ङ) संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिका ऐतिहासिक पीडाका कारण राज्यहरूबिचको अनुबन्धबाट सङ्घीय रूपमा गएको हो। स्वतन्त्रता र खुसी (Freedom and Happiness) लाई अति नै सम्मान गर्ने अमेरिका सङ्घीयता अभ्यासको क्रममा निरन्तर परिस्कृत हुँदै आएको छ । ऐतिहासिक घटनाक्रमले राज्य प्रणालीलाई गतिशील बनाएको देख्न सकिन्छ । अमेरिकीहरू बहुस्तरीय शासन (Multi-level Government), लिखित संविधान (Written Constitutional), न्यायिक सर्वोच्चता (Judicial supremacy) र द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका (Bicameral Legislation) लाई लोकतान्त्रिक राज्य प्रणालीका आधार मान्ने अमेरिकीहरू सङ्घीय शासन प्रणालीलाई समयको गतिशीलतासँगै बदल्दै आएका छन् । जस्तो कि सन् १९३०-७० मा द्वैध सङ्घीयता (Separate but equally powerful branches of the government) को अभ्यास भएकोमा १९३०-६० सम्म सहकारितामूलक सङ्घीयता (वित्तीय सङ्कट लगायतका आर्थिक विपत्तिले सङ्घीय सरकारले कतिपय मामिलामा राज्य सरकारहरूलाई नियन्त्रण र सहकार्यमा ल्याएको) ले पनि प्रवेश पाएको पाइन्छ । सन् १९६०-८० सम्म सिर्जनशील सङ्घीयता (सङ्घलाई बलियो बनाउने अवधारणा जसअन्तर्गत सङ्घले सिधै कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने काम भयो, जसलाई Picket Fence Federalism पनि भनिन्छ) भने सन् १९८०-२००१ नया सङ्घीयता (रोनाल्ड रेगनले राज्यलाई पुनः शक्तिशाली बनाउने, राज्यलाई अनुदान वृद्धि गरी राज्य र सङ्घबिच सन्तुलन ल्याएका), २००१-०८ सम्म बुश सङ्घीयता (आतङ्कवाद नियन्त्रण र कोही पनि बालबालिका पछि नपरून् भन्ने सिद्धान्त अवलम्बन गरी सङ्घीय सरकारको शक्ति विस्तार) र २००९ देखि पछिको समयलाई प्रगतिशील सङ्घीयता (राज्यहरूलाई बलियो बनाई कतिपय सवालहरूमा राज्यका नीति कार्यक्रममा राज्यको सहयोग सबल बनाउने र कतिपय अवस्थामा सङ्घका निर्णयमाथि राज्यले अतिरिक्त शक्ति लगाउन सक्ने ओबामा प्रशासनको अवधारणा, जस्तो कि क्यालिफोर्नियाले हरितगृह ग्यास उत्सर्जन कटौतीमा थप कडाइ गरेको थियो) भन्न रुचाउँछन् ।

अमेरिकी सङ्घीयतामा सहकारिता, समन्वय वा सिर्जनशीलताको अभ्यास बाहेक प्रतिस्पर्धात्मक/द्वन्द्वात्मक सङ्घीयता पनि अभ्यास भएको पाइन्छ । जस्तो कि २०१० मा सङ्घीय सरकारले अध्यागमन कानुन एस.बी. १०७० मा गरेको परिवर्तनका विरुद्ध एरिजोना राज्य उभियो तर उक्त राज्यमातहतका एरिजोना, टक्सन र ल्फागसटाफ सङ्घीय सरकारको पक्षमा रहे । राज्यमातहत रहेर पनि राज्य विरुद्ध र सङ्घीय सरकारका पक्षमा उभिए । त्यस्तै १९९० मा सङ्घीय सरकार विरुद्ध न्युयोर्क सरकारको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले सङ्घले राज्यलाई अधीनस्थ व्यवहार गर्न नपाउने निर्णय गर्न पुग्यो ।

अमेरिकी सङ्घीयतामा सङ्घ र राज्यबिच मात्र प्रतिस्पर्धात्मक सम्बन्ध (विवाद) छैन, राज्यभित्रका काउन्टी, सिटीहरू पनि राज्यसँग आन्तरिक प्रतिस्पर्धामा छन् । त्यसैले अमेरिकामा विस्तारै राज्यभित्रको सङ्घीयतावाद (Intra-state federalism) विकास भइरहेको छ । राज्यभित्रका स्थानीय तहहरूमा रहेको विशिष्टता र भौगोलिक विविधताका कारण सिर्जित विवादले Intra-state Federalism को अभ्यास हुने आधार

पाउन थालेको छ । साथै अमेरिकामा शक्तिमा रहँदै आएका दुई ठुला राजनीतिक दलका प्रभुत्वका कारण पनि यसले बल पाएको छ ।

४. नेपालको सन्दर्भ

नेपाल सङ्घीयताका सन्दर्भमा कान्छो मुलुक हो । सङ्घीयता कार्यान्वयनमा नेपालको आफ्नै अनुभवभन्दा पनि अपेक्षा र आकाङ्क्षाहरू छन् । जसले सङ्घीयतालाई अभ्यासको क्रममा परिस्कार गर्दै लैजाने आशय र अठोट रहेको छ । संविधानले शासकीय तहहरूलाई अधिकार, स्रोत तथा जिम्मेवारी दिएको छ भने कार्यसम्पादनमा सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व हुनुपर्ने मार्गदर्शन गरेको छ । साझा अधिकारक्षेत्रमा मात्र होइन, तहहरूलाई निक्षेपित अधिकारको अभ्यास गर्दा साझा भावना राख्नु आवश्यक छ । नेपालमा अन्तरसरकार अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न संविधानले नीतिगत मार्गदर्शन गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा २३२ मा भएको व्यवस्थाले नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली सहकारितामूलक सङ्घीयता (सहशासन) बनाएको छ । सहकारितामूलक सङ्घीयतामा शासकीय तहहरू भातृत्वपरक सम्बन्ध प्रवर्द्धन, एक अर्काप्रति सहयोग, सर्वसाधारणका चाखप्रति सूचना आदानप्रदान र पारस्परिक छलफल र सहकार्य, स्वीकारिएको प्रक्रियाप्रति सम्मान गर्न र एक अर्काको कानुनी अवरोधबाट अलग रहन क्रियाशील रहन्छन् ।

विवाद र द्वन्द्वहरू नीति तथा कार्यक्रम अभ्यासका क्रममा देखिने हुन् । नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यासको क्रममा धेरै शासकीय तहहरूबिच विवाद खासै देखिएको छैन। अभ्यासका केही वर्षहरू सङ्क्रमण र सिकाइका अवधि हुने गर्दछन् । यसैबिच नेपाल लगायत विश्वले कोभिड १९ महामारी सामना गर्नुपर्‍यो। तहगत सरकारहरू महामारी व्यवस्थापनको सहकार्यमा जुटे । अमेरिका लगायत अरु मुलुकहरू पनि विपद्मा सहकार्यको अभ्यास भएको देख्न सकिन्छ । अभ्यासका क्रममा अनुमान नगरिएका जटिलता पनि आउन सक्छन् । जस्तो भारतमा दुई राज्यहरूबिच पानीको विवाद देखियो । छोटो अवधिमा पनि नेपालमा समतलीय र तहगत विवाद देखिन सक्छन् भन्ने सङ्केत भएको छ । जस्तो कि आ.व. २०७८/७९ को बजेट वक्तव्यको बुँदा नं १९९ मा चुरेको ढुङ्गा, गिट्टी उत्खननका विषयलाई लिएर मधेश प्रदेश सरकार र सङ्घीय सरकारबिच मनमुटाव देखिएको थियो । सर्वोच्च अदालतको २०७८ आषाढ ४ को अन्तरिम आदेशबाट यस विषयले निकास पाएको थियो । त्यस्तै मधेश प्रदेश सरकार सागरनाथ वन परियोजना र प्रदेशस्तरीय सिँचाइ कार्यक्रमलाई सङ्घमा लगिएको, कर्मचारी सरुवा एवम् प्रहरी भर्नामा सङ्घको हस्तक्षेप, जिल्ला वन कार्यालयलाई सङ्घको मातहतमा ल्याउने विषय र फौजदारी विषयमा दण्ड जरिवाना तोक्न पाउने अधिकारका लागि न्यायिक प्रक्रियामा गएको छ । त्यस्तै सङ्घ र गण्डकी प्रदेशबिच कालीगण्डकीको पानी डाइभर्सनमा विवाद देखियो भने भेरी बबई डाइभर्सनमा सङ्घ, कर्णाली प्रदेश र भेरीगङ्गा नगरपालिकाबिच, भवन निर्माण मापदण्डका विषयमा काठमाडौं महानगरपालिका र सङ्घबिच विवाद देखिएको छ । यस्ता विषयहरू संवैधानिक इजालासमा पुगेर निराकरण हुँदै आएका छन् । कतिपय

विवादहरू स्थानीय तहहरूबिच र प्रदेशहरूबिच पनि नआउलान् भन्न सकिँदैन । सामान्यतः विवादहरू राजनीतिक प्रतिस्पर्धा, स्रोत साधनको अभ्यास, अधिकारक्षेत्र र कार्यक्रमका विषयमा आउन सक्दछन् । जसलाई समाधान र तहहरूबिच सहकार्य र समन्वयको स्थिति ल्याउन संविधान तथा कानुनले विभिन्न संरचनाहरूको व्यवस्था गरेको छः

- अन्तरप्रदेश परिषद्,
- राष्ट्रिय समन्वय परिषद्,
- प्रदेश समन्वय परिषद्,
- अन्तरसरकारी वित्त परिषद्,
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय,
- सङ्घीय मन्त्रालयहरूमा रहने विषयगत समितिहरू,
- राष्ट्रिय योजना आयोग,
- जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समिति ।

५. निष्कर्ष

नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली पूर्ण रूपमा संस्थागत भइसकेको छैन । सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक साझा अधिकारक्षेत्रका कानुनहरू अझै बन्न बाँकी छन्। साझा कानुनले पनि शासकीय तहहरूबिच अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्दछ । अभ्यासका क्रममा नै प्रतिस्पर्धा र जटिलता देखापर्ने हो । अनुभवको व्यावहारिक उपयोग गरी प्रणाली परिस्कृत गर्दै जानुपर्दछ । अभ्यासको अवधि नै लामो भइनसकेकोले अन्तरसरकारी समन्वयको धेरै समीक्षा गर्न सकिने अवस्था छैन । तर केही मुलुकको समन्वयको अभ्यासले नेपाललाई सन्देश भने दिएको छ । जस्तो द्वैध र प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीयता अभ्यास गरेको संयुक्त राज्य अमेरिका वित्तीय विपद् र आतङ्कवादको समस्यामा पर्दा सहकार्यात्मक देखिएको छ । प्रतिस्पर्धा र स्वायत्तताको उदाहरण स्वीस सङ्घ क्यान्टोनहरूबिचको सन्धिबाट सहकार्य गर्दै आएको छ । अस्ट्रेलियन कमनवेल्थले अनौपचारिक संयन्त्रमार्फत सङ्घीय सरकारसँग सहकार्य गर्दै आएको छ । भारतले संरचना नै बनाएर समन्वयको प्रक्रिया अघि बढाएको छ । यसर्थ के भन्न सकिन्छ भने तहगत सरकारबिचको समन्वय र सहकार्यका लागि औपचारिक र अनौपचारिक विधिहरू उत्तिकै औचित्यपूर्ण हुन्छन् । विश्वास र सहकार्यले नै सङ्घीय लोकतन्त्रलाई सफल बनाउने गर्दछ, जसको आधार प्रभावकारी समन्वय हो ।

गोपीनाथ मैनाली, २०७८

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२)।

नेपाल नगरपालिका सङ्घ (२०६६), *नेपालमा सङ्घीय राज्य प्रणाली र स्थानीय सरकारको भावी स्वरूप,* नेपाल नगरपालिका सङ्घ ।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७३), *कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन, २०७३,* नेपाल सरकार।

मैनाली, उमेशप्रसाद (२०६८), *सङ्घीयता, राष्ट्रिय एकता र अखण्डता,* नेपाल जनप्रशासन सङ्घ ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७६ फागुन १४), वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका दुई वर्ष, *नयाँ पत्रिका दैनिक*।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७७), *विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता* (दोस्रो संस्करण), ऐश्वर्य प्रकाशन ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७८ पौष २१), सङ्घीयता र अन्तरसरकारी समन्वय, *गोरखापत्र दैनिक* ।

सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७७)।

सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र (२०७७), *नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली,* नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।

Anderson, G. (2008). *Federalism: an introduction*, Oxford University Press.

IAG. (2019). Federal system, intergovernmental relations and federated region. *Charter Change Issues Brief No. 5*. Institute for Autonomy and Governance. Retrieved from https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federal-systems-intergovernmental-relations-and-federated-regions.pdf.