

चरम गरिबी तथा मानवअधिकार सम्बन्धि संयुक्त राष्ट्रसंघीय विशेष समाधिकक्षक प्राध्यापक ओलिविये डि शुत्को  
नेपाल भ्रमणको वक्तव्य,  
१३ - १३ मंसिर २०७८\*

काठमाडौं, २३ मंसिर २०७८

## १. परिचय

नेपालले पछिल्ला दशकहरूमा गरिबीविरुद्धको लडाइमा ठूलो फड्को मारेको छ। निरपेक्ष गरिबीको तथ्याङ्क नाटकीय रूपमा घटेको छ र बहुआयामिक गरिबी दर पनि समयसँगै क्रमशः घट्दो क्रममा रहेको छ। तर गरिबीको तथ्यांकमा यस्तो प्रभावकारी कमीले सम्पत्ति सम्बन्धि असमानतामा भएको वृद्धि, लैङ्गिक विकासको प्रगतिमा अवरोध र गरिबी निवारणमा रेमिट्यान्सको अनावश्यक भारलाई ओझेलमा पारेको देखिन्छ। गरिबी सम्बन्धि विस्तृत र छुट्टयाईएको तथ्याङ्कको अभावले अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय र सरकार आफैले प्रगति र अनुगमनका प्रयासहरूलाई बाधा पुऱ्याउका साथै यसले लाखौं राज्यविहीन व्यक्तिहरू जसलाई तथ्यांकमा समावेश गरिएको छैन र सामाजिक सुरक्षा र अन्य सेवाबाट बञ्चित भएकाहरू लगायत ऐतिहासिक रूपमा सीमान्तकृत समुदायहरूले देशमा अनुभव गर्दै आएको गरिबीका जटिल स्वरूपलाई समेत छायांमा पारेको छ। यी र अन्य चुनौतिहरूलाई सम्बोधन गर्न सरकारले गरिबी विरुद्धको गम्भिर कार्य योजनाको विकास गर्नुपर्दछ।

नेपालले आफ्नो अनुपम विविधतामा गर्व गर्छ र यसो गर्नु उचित पनि हो । देशको लगभग ३० लाख बासिन्दाहरू कम्तिमा १२५ जात / जातीय समूहहरूसँग सम्बन्धित छन् भने १२३ भन्दा बढी भाषाहरू बोल्छन् र एक धनी र उच्च विविधतायुक्त भूभागमा छरिएका छन्। नेपालको संविधान २०७२ ले आफ्नो प्रस्तावनामा वर्ग, जात, क्षेत्र, भाषिक, धर्म र लैङ्गिक र सबै प्रकारका जातीय छुवाछूत तथा भेदभाव अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तमा आधारित समतामूलक समाजको परिकल्पना गरेको छ । तर यो विविधतालाई स्वीकार गर्ने बाहेक, नेपाल सरकारले संविधानमा आफ्ना जनतालाई गरेका सामाजिक न्यायका वाचाहरू अक्षरमा सिमित नहोस् भन्ने सुनिश्चित गर्नका लागि ठोस कदमहरू चाल्नुपर्छ।

नेपाल भ्रमणको ११ दिनको अवधिमा विशेष समाधिकक्षकले ८ मन्त्रालय र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयसँग भेटघाट गरेका छन् । महान्यायाधिवक्ताको अतिरिक्त, उनले महिला, बालबालिका र ज्येष्ठ नागरिक मन्त्री; शहरी विकास मन्त्री; संघीय मामिला र सामान्य प्रशासन मन्त्री; स्वास्थ्य र जनसंख्या मन्त्री; भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्री; र श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रीसँग कुराकानी गरेका छन् । उनले थारु, आदिवासी जनजाति, मधेसी, दलित र मुस्लिमका लागि जिम्मेवार संवैधानिक आयोगका साथै राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगसँग पनि भेट गरेका थिए।

\* The Special Rapporteur is grateful for the excellent research and analysis undertaken by Paula Fernandez-Wulff and Agathe Osinski, and to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. He is also grateful to the Government of Nepal for its constructive collaboration during the entire visit, and to the UN Country Team for their exceptionally high level of support.

विशेष समाधिकक्षकले काठमाडौं, सुर्खेत, नेपालगन्ज, बर्दिया, रौतहट, जनकपुर र धनौजीको भ्रमण गरी स्थानीय, प्रदेश र संघीय सरकारका अधिकारी, अन्तर्राष्ट्रिय तथा संयुक्त राष्ट्र संघका निकाय, नागरिक समाजका संस्था र सहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रका गरिबी पीडित जनतासँग भेटघाट गरेका थिए । उनले अनौपचारिक सहरी बस्ती, अपाङ्गता केन्द्र र ग्रामीण क्षेत्रका धेरै समुदायको भ्रमण गरे। उनले काठमाडौंमा निष्काशनको जोखिममा रहेका अनौपचारिक बसोबास गर्नेहरू, झुपरा खोला र धनौजीमा दशकौंदेखि जग्गाको प्रमाणपत्र पाउन नसकेका भूमिहीन गरिबहरू र वीरेन्द्रनगर र जनकपुरका विभिन्न प्रकारका लैङ्गिक हिंसा र भेदभावको सिकार भएका गरिबीमा परेका महिलाहरू सँग भेट गरे। उनले पितृसत्तात्मक मूल्य र मान्यताहरू लगायत सार्वजनिक सेवामा कमजोर पहुँच, भूमिहीनता, राज्यविहीनता र कानुनी हैसियतको अभावका कारण धेरै प्रकारको विपन्नता भोगिरहेका वादी, मधेसी, थारु, गन्धर्व, मुसहरलगायत दलित तथा आदिवासी जनजाति समुदायसँग भेटघाट गरे। ।

प्रधानमन्त्री देउवाको नेतृत्वमा रहेको गठबन्धन सरकारले २०२१ जुलाई १३ मा पदभार ग्रहण गरेको थियो। यसले देशभरको कल्याण र मानवअधिकार सुधारका लागि महत्वपूर्ण प्रतिबद्धताहरू गरेको छ। भर्खरै गठित मन्त्रपरिषद्का अधिकारीहरू नेपालले गरिबी न्यूनीकरणलाई निरन्तरता दिन, उत्पीडित लैङ्गिक असमानतालाई सम्बोधन गर्न र यसका सात प्रदेशका सीमान्तकृत समुदायहरूले भोगेका ऐतिहासिक विभेदको अन्त्य गर्नका लागि प्रतिबद्ध छन्। यस वक्तव्यले सरकारले सामना गर्ने सबैभन्दा महत्वपूर्ण चुनौतीहरू र जनताको अधिकार पूरा गर्नका लागि चाल्नुपर्ने प्राथमिकताका कदमहरूलाई सम्बोधन गर्दछ।

## २ नेपालमा गरिबी र असमानताको अवस्था

नेपालले पछिल्ला दशकहरूमा गरिबीविरुद्धको लडाइमा ठूलो फड्को मारेको छ। गरिबको संख्या सन् १९९५ मा ४२% बाट २०१० मा १२.५% मा झरेको छ। बहुआयामिक गरिबी दर अहिले १७% मा छ, २०१४ देखि १२.७% ले घटेको छ। नेपाली जनता पूर्वाधारमा भएको उचित सुधार लगायत स्वास्थ्य सेवा र शिक्षामा पहुँच मा भएको सुधारका कारण आफ्नो देशप्रति आशावादी छन् र, नेपाल विश्व आर्थिक मञ्चको समावेशी विकास सूचकांकमा उदीयमान अर्थतन्त्रहरूमा २२ औं स्थानमा रहेको छ।<sup>१</sup>

तथापि, गरिबीका यी मानकहरूलाई सावधानीपूर्वक हेरिनुपर्दछ। राष्ट्रिय गरिबी रेखालाई गरिबी विरुद्धको लडाइमा प्रगति बताउन र राष्ट्रिय स्वास्थ्य बीमा कार्यक्रम (NHIP) मा भर्ना भएका परिवारहरूलाई पूर्णतया अनुदान प्राप्त र सहूलियतयुक्त खाद्यान्नमा पहुँच भएका परिवारहरू पहिचान गर्न दुवै प्रयोग गरिन्छ, यो अत्यन्तै न्यून रहन्छ: २०१० मा ने रु १९२६२/वर्ष/व्यक्तिमा कायम गरिएको छ, र अहिले ने रु २२१९० मा कायम गरिएको छ - जुन \$ १।९० पिपिपि को गहिरो समस्याग्रस्त अन्तर्राष्ट्रिय गरिबी रेखा मुस्किलले पार गरेको छ। नेपालको राष्ट्रिय गरिबी रेखा, अन्य देशहरूमा जस्तै, आधारभूत आवश्यकताहरूको लागतमा आधारित छ जुन खाद्य र गैर-खाद्य वस्तुहरूको सन्दर्भमा आधारभूत आवश्यकताहरू सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले कायम गरिइको छ, तर यो मानक गैर-खाद्य वस्तुहरूको उपयुक्त सूची र मूल्यहरू का बारेमा मौन छ।<sup>२</sup> २०२१ को बहुआयामिक गरिबी सूचकांक प्रतिवेदन पुरानो जनगणनाको तथ्यांक र विगत ८ वर्षमा अपरिवर्तित वा बिग्रिएको सूचकहरूमा आधारित छ। दुबै

<sup>१</sup> World Economic Forum, *The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights*, 2018, p.2

<sup>२</sup> Nand Kishor Kumar, Poverty profile and poverty measurement technique of Nepal, *Nepal Journal of Management*, August 2019, Vol. XII, No. 1, p. 7

अवस्थामा, महिलाहरूमा गरिबीको लेखाजोखा गर्नको लागि महत्वपूर्ण आन्तरिक असमानताहरू समेटिएका छैनन्।

नेपालको मानव विकास सूचकांकको मूल्य बढेर अहिले ०.५८७ मा पुगेको छ । यद्यपि असमानताको लागि समायोजित, एचडीआइ ०.४३९ हो जसले असमानताको कारणले २५.२% को नोक्सान भएको जनाउँछ। महिलाको एचडीआई पनि पुरुषको तुलनामा कम छ, र अहिले २०१७ देखि चिन्ताजनक रूपमा तल झर्ने प्रवृत्तिको अनुभव गरिरहेको छ। भौगोलिक असमानताहरू महत्वपूर्ण छन्: सुदूरपश्चिम, कर्णाली, र प्रदेश २ प्रदेशहरू राष्ट्रिय औसतभन्दा धेरै पछाडि छन्।

यसबाहेक, गरिबीमा आएको कमीको एक चौथाइ श्रेय बसाइसराइलाई मात्र दिन सकिन्छ। रेमिट्यान्स नआएको भए नेपालमा वास्तवमा गरिबी बढ्ने अनुमान गरिएको छ । नेपालमा रेमिट्यान्स वैदेशिक सहायताको तुलनामा १० गुणा बढी र २०१७ मा कुल निर्यातभन्दा २.५ बढी थियो, जसले सन् २०२३-२०२४ सम्ममा बहुआयामिक गरिबी अन्तर्गतको जनसङ्ख्यालाई ११.५ प्रतिशतमा घटाउने लक्ष्य पूरा गर्न सरकारले अझै धेरै काम गर्नुपर्ने सुझाव दिन्छ।

नयाँ नेपाल जीवनस्तर सर्वेक्षण (NLSS-IV) को साथमा, आउँदो महिनाहरूमा पूरा हुने, नेपालले आफ्नो जनसंख्या र उपभोग अनुमानहरू अद्यावधिक गर्नेछ, जुन लिङ्ग, जाति र पृथक तथ्याङ्कहरू सहित थप सटीक गरिबी अनुमानहरू उत्पादन गर्न महत्वपूर्ण हुनेछ। जातीय रेखाहरू। यो महत्वपूर्ण छ, किनकि आधिकारिक, अलग-अलग तथ्याङ्कको अभाव देशमा गरिबी अनुगमनका लागि एक महत्वपूर्ण चुनौती बनेको छ।

गरिबीको डाटाबेस विकास गर्न र गरिबीको रेखामुनि रहेका घरपरिवारहरूलाई तथाकथित "गरिबी परिचयपत्र" प्रदान गर्न हालैका प्रयासहरू भएका छन्। सेप्टेम्बर २०१२ मा प्रयास सुरु भएदेखि २६ जिल्लाहरू सर्वेक्षण गरिएको छ। तर सरकारले विशेष समाधिकलाई २०२२ को अन्त्यसम्ममा सबै ७७ जिल्लाहरू सम्पन्न गर्ने अपेक्षा गरेको छ, जुन अपेक्षा २०२१ को लागि पहिले नै सिर्जना गरिएको थियो र अहिलेसम्म पूरा हुन सकेको छैन। साथै, को गरीब र को छैन भन्ने गलत पहिचानको गुनासो आएको छ। "गरिबी कार्ड" अन्य कार्ड र प्रमाणपत्रहरूसँग ओभरल्याप हुन्छ र सामाजिक सुरक्षा योजनाहरूको पूर्ण दायराको कभरेज सुधार गर्न सक्ने एकीकृत सामाजिक दस्तावेजीकरणको विकल्प होइन। सबैभन्दा महत्वपूर्ण कुरा, डाटाबेस आफैमा गतिशील छैन - घरपरिवारहरू गरिबीबाट बच्न वा डुब्ने हुँदा डाटा अद्यावधिक गर्ने कुनै संयन्त्र छैन। विगत नौ वर्षमा देशले भोगेका धेरै धक्काका कारण यो विशेष गरी समस्याग्रस्त छ।

बृहत् आर्थिक स्तरमा पनि चुनौतीहरू यथावत छन् । सन् २०१९ मा करिब ११.५ बिलियन अमेरिकी डलरको ऋणात्मक व्यापार सन्तुलन भएको नेपाल ठूलो मात्रामा आयात गर्ने देश हो। सन् १९८० र १९९० को दशकमा आफ्नो अर्थतन्त्रलाई प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी (एफडीआई) को लागि खुला गरेको भए पनि, ठूलो मात्रामा आईएमएफको नेतृत्वमा संरचनागत समायोजन कार्यक्रम र विश्व बैंक, यसको एफडीआई निम्न वर्षहरूमा नगण्य रहयो: यो १८५.६ मिलियन डलर रहेको थियो, वा २०१९ मा कुल ग्राहस्थ्य उत्पादनको ०.५४% हो जुन यस क्षेत्रका समान आर्थिक प्रोफाइल भएका देशहरू भन्दा तुलनात्मक रूपमा कम छ।

यो आंशिक रूपमा गलत सल्लाहको परिणाम थियो। विश्व बैंक र आईएमएफले सेवा र उद्योग क्षेत्रलाई सहयोग गर्ने र कृषिलाई बेवास्ता गर्ने सुझाव दिएपछि कृषि अनुदान हटाइयो। कृषि अनुदानमा चीन र भारतको सम्बन्धित बृद्धिसँगै यसले उत्पादकत्वमा तीव्र गिरावट ल्यायो। समानान्तरमा, निर्यात अपेक्षित रूपमा वृद्धि हुन सकेन बरु घट्टै गएको छ, र ती विगत १० वर्षमा थप घट्टै गएको छ। नतिजा उच्च ऋण स्तर, उच्च मूल्य, र बेरोजगारी वृद्धि भएको छ। ऋण २०१५-१६ र २०१९-२०२० बीच मात्र दोब्बर भएको छ र हाल कुल ग्राहस्थ्य उत्पादनको ३७.७ % मा छ। पाठ स्पष्ट छ: आर्थिक उदारीकरण, आफैमा, रोजगार सृजना र जनसंख्याको लागि राम्रो रोजगारीको अवस्थाको नेतृत्व गर्दैन। यसको सट्टा, दिगो रोजगारी सिर्जना गर्ने रणनीति सहितको गम्भीर गरिबी निवारण कार्य योजनालाई प्राथमिकतामा राख्नुपर्छ।

चिन्ताको कुरा, विशेष समाधिकक्षकले आगामी वर्षका लागि सरकारको रोजगारी सिर्जना गर्ने रणनीतिबारे सोधपुछ गर्दा, सरकारले मर्यादित रोजगारी सिर्जना गर्ने क्षेत्रहरूलाई बलियो बनाउनुको सट्टा बेरोजगारीको समाधानका रूपमा ठुला-ठुला घर र वैदेशिक रोजगारीलाई प्रोत्साहन गर्ने भ्रामक प्राथमिकताको सुझाव दिँदै वैदेशिक रोजगारी र रेमिट्यान्सलाई मात्रै उल्लेख गरेको छ। विदेश पलायन यद्यपि बलको संकेत होइन: यो संरचनात्मक समस्याहरूको लक्षण हो जसलाई सरकारले सम्बोधन गर्नुपर्छ। विदेश जानेलाई उत्प्रेरित गर्नु र रेमिट्यान्समा गणना गर्नुले वास्तवमा देशलाई शिक्षामा गरेको लगानीको फाइदा उठाउनबाट रोक्छ। रेमिट्यान्सले इन्धन खपतको अतिरिक्त कम उत्पादकता, कम सीपयुक्त सेवाहरूको वृद्धिलाई ठूलो हदसम्म सक्षम बनाउँछ, जसले फलस्वरूप आयातलाई समर्थन गर्छ र निर्यातमा बाधा पुऱ्याउँछ।

### ३ कानुनी तथा संस्थागत ढाँचा

नेपालमा विश्वको सबैभन्दा प्रगतिशील संविधान भएको छ । यसले शिक्षाको अधिकार (धारा ३१), रोजगारी (कला ३३-३४), स्वास्थ्य (धारा ३५), खाना (धारा ३६), आवास (धारा ३६) लगायत आर्थिक र सामाजिक अधिकारहरूको दायरा सूचीबद्ध गर्दछ। धारा ३७) र सामाजिक सुरक्षा (धारा ४३)। विशेष व्यवस्थाहरूले महिला (धारा ३८), बालबालिका (धारा ३९), दलित (धारा ४०), र ज्येष्ठ नागरिक (धारा ४१) लाई सम्बोधन गरेको छ। संविधानको धारा ४७ मा तोकिएको समयसीमा बमोजिम संविधानमा उल्लेख भएका मौलिक हकलाई कार्यान्वयन गर्न सन् २०१८ मा विभिन्न कानून बनेका छन् ।

संविधानले आफ्नो प्रस्तावनामा वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धर्म र लैङ्गिक भेदभाव अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तमा आधारित समतामूलक समाजको परिकल्पना गरेको छ । सबै प्रकारका जातीय छुवाछुत " धारा ४२ मा परिभाषित "सामाजिक न्याय" को अधिकारले धेरै सीमान्तकृत समूहहरूलाई "समावेशी सिद्धान्तको आधारमा राज्य निकायहरूमा भाग लिने" अधिकार छ भनी ग्यारेन्टी गरेको छ। यी समूहहरूलाई "सामाजिक रूपमा पिछडिएका महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, आदिवासी जनजाति, मधेसी, थारु, अल्पसंख्यक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, सीमान्तकृत समुदाय, मुस्लिम, पिछडिएका वर्ग, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसंख्यक, युवा, किसान, मजदुर, उत्पीडित वा पिछडिएका क्षेत्रका नागरिक र विपन्न खस आर्यका रूपमा पहिचान गरिएको छ।<sup>३</sup>

<sup>३</sup> Articles 42(1) and 18(3) of the Constitution.

संवैधानिक प्रतिबद्धताहरूबाट पिछडिएका समूहहरूको अनुभवहरूमा जानका लागि महत्वपूर्ण बाधाहरू छन्। पहिलो, संविधान लागू भएको तीन वर्षभित्र आवश्यकताअनुसार संविधानका मौलिक हक कार्यान्वयन गर्ने कानूनहरू अपनाइए पनि यी कानूनहरू प्रायः कुनै वा सीमित परामर्शविना संसदीय अनुमोदन प्रक्रियामार्फत अघि बढाइयो। नतिजाको रूपमा, संविधानमा उल्लिखित अधिकारहरू पूर्ण र प्रभावकारी रूपमा ग्यारेन्टी गरिएको सुनिश्चित गर्न अझै पनि धेरै उपनियमहरू बनाउनुपर्छ।

यसबाहेक, विधायिका प्रक्रियाले ग्रहण गर्नका लागि पेश गरिएका विधेयकहरू संविधान वा नेपाल पक्ष भएको अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार सन्धिमा उल्लेख गरिएका मौलिक हकहरूसँग मिल्दोजुल्दो छ भनी सुनिश्चित गर्ने कुनै संयन्त्र समावेश गर्दैन। न त यसले विशेष गरी पिछडिएका समूहहरूमा, विशेष गरी संविधानमा सूचीबद्ध गरिएका प्रभावहरूको मूल्याङ्कन गर्ने कुनै प्रक्रिया समावेश गर्दैन। यो भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने धेरै संवैधानिक आयोगहरू गठन भइसकेका छन्, यी आयोगहरूले सीमित स्रोतसाधनमा काम गरिरहेका छन्, र न त सरकार वा संसदले उनीहरूका सिफारिसहरूको ठोस जवाफ दिने प्रतिबद्धता जनाएका छन्। फलस्वरूप यी आयोगहरूको प्रभाव भविष्यमा सीमित रहन सक्छ।

दोस्रो, प्रमुख चुनौतीहरूमा, “समावेशी सिद्धान्त” कार्यान्वयन गर्न बाँकी छन्, जसअनुसार राज्यका निकायहरूमा समाजका सबै समूहहरूलाई पर्याप्त रूपमा प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ। यस सिद्धान्तको पूर्ण कार्यान्वयन समुदायहरू बीचको विश्वास बढाउन आवश्यक छ। वास्तवमा, अन्तरजातीय विवाहबाट उत्पन्न हिंसाको छिटपुट तर दुखद प्रकोपले सुझाव दिन्छ कि, मुख्यधाराको कथाले सामाजिक एकता र सद्भावलाई हाइलाइट गर्दा, ऐतिहासिक पदानुक्रममाथि प्रश्न उठ्दा प्रभावशाली समूहहरूको प्रतिरोध बलियो हुन्छ। जातीय भेदभाव तथा छुवाछुत विरुद्धको ऐन २०११ को अनुमोदनसँगै छुवाछुतलाई गैरकानूनी घोषित गरिए पनि एक दशकभन्दा बढी समय लागे पनि जातीय भेदभाव देशैभर कायम छ, सुस्त पूर्वाग्रहहरूले नेपाली समाजमा उल्लेख्य रूपमा हिंसा जारी राखेको छ।

जातीय व्यवस्थाको सबैभन्दा तल्लो वर्णमा ओगटेका र कुल जनसङ्ख्याको कम्तीमा १३.६ प्रतिशत ओगटेका दलितहरू यस्ता हिंसा र भेदभावबाट विशेष रूपमा प्रभावित छन्। हानिकारक प्रचलनहरूको धारणा सम्बन्धी एक प्रतिवेदनले पत्ता लगायो कि ९७% उत्तरदाताहरूले आफ्नो समुदायमा जातीय भेदभाव हुने विचार गरे, जसमा झन्डै आधा उत्तरदाताहरूले दलितहरूलाई उनीहरूको समुदायमा गैर-दलितहरूको घरमा प्रवेश गर्न नदिने बताए। यसबाहेक, आधा भन्दा बढी दलित उत्तरदाताहरूले गत वर्ष भित्र जातीय भेदभावको अनुभव गरेको रिपोर्ट गरे, जसमा “उच्च जाति” परिवारहरूको घरमा प्रवेश गर्न निषेध गरिएको, वा साम्प्रदायिक पानीको स्रोत वा गाउँका मन्दिरहरू प्रयोग गर्न निषेध गरिएको थियो।<sup>4</sup>

दलितहरू गरिबीबाट असमान रूपमा प्रभावित हुनुको कारण भेदभाव नै सबैभन्दा महत्वपूर्ण कारक हो: करिब ४२% दलित गरिबीको रेखामुनि बस्छन् (४३.६% पहाडी दलित र ३८.२% तराईका दलित), जबकि राष्ट्रिय गरिबी दर २५.२% छ। यस खाडलको तत्काल कारण दलितहरूलाई राम्रो पारिश्रमिकको रोजगारीमा पहुँच गर्नबाट रोक्ने पेशा विशेषज्ञताका कारण सीमित रोजगारी अवसरहरू, साथै (गुणस्तर) शिक्षा र

<sup>4</sup> Id., p. 9

दलितहरूको एक पुस्ताबाट अर्को पुस्तामा गरिबी कायम राख्ने भूमिमा पहुँचको अभाव हो। सामाजिक भेदभावको निरन्तरता यस अवस्थालाई व्याख्या गर्ने मुख्य कारक हो।<sup>5</sup>

"समावेशी सिद्धान्त" लाई कार्यान्वयन गर्न संघीय निजामती सेवामा ४५% पदहरू संविधानमा उल्लेख गरिए अनुसार विशेष विपन्न वर्गमा जानुपर्ने व्यवस्था गर्दै सन् २००७ देखि आरक्षण नीति लागू गरिएको छ। यो नीति केही हदसम्म प्रभावकारी थियो: उदाहरणका लागि, निजामती सेवामा महिला प्रतिनिधित्व, २००७ मा ११% बाट एक दशक पछि २०% भन्दा बढिमा पुग्यो, यति छोटो अवधिमा एक उल्लेखनीय उपलब्धि। यद्यपि, अन्य समूहहरूको लागि प्रगति सुस्त थियो। आरक्षण नीति लागू हुनुअघि निजामती सेवामा दलित प्रतिनिधित्व १ प्रतिशतभन्दा कम थियो, तर २०१८ सम्ममा २ प्रतिशतको हाराहारीमा रह्यो, जुन नीतिले तोकेको लक्ष्यभन्दा निकै कम रह्यो।

सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश विश्वम्भर प्रसाद श्रेष्ठ र आनन्दमोहन भट्टराईको संयुक्त इजलासले २०२१ अगस्ट १ मा गरेको निर्देशनात्मक आदेशले अब सरकारलाई नयाँ चुनौती दिएको छ । न्यायमूर्तिहरूले आरक्षण प्रणाली आवश्यकताहरूमा केन्द्रित हुनुपर्छ र जातीयतामा होइन भन्ने आदेश जारी गरेका थिए: व्यक्तिको जात वा जातीय पहिचानको सट्टा सामाजिक-आर्थिक स्थिति, आरक्षण बाँडफाँड गर्दा विचार गर्नुपर्दछ। अदालतले एक व्यक्तिले आरक्षण प्रणालीबाट जीवनकालमा एक पटक मात्र लाभ लिन सक्छ भन्ने समेत निर्णय गरेको छ।

न्यायको उचित उत्तर, विशेष समाधिककको विचारमा, आरक्षण नीति त्याग्नु र यसलाई सामाजिक-आर्थिक स्थितिमा मात्र केन्द्रित गर्ने प्रणालीद्वारा प्रतिस्थापन गर्नु होइन, तर यसलाई तीन तरिकामा सुधार गर्नु हो। पहिलो, अन्तर्विभाजन सही रूपमा विचार गर्नुपर्छ। उदाहरणका लागि, मधेसीका लागि छुट्याइएको सबै पदहरू पुरुषहरूले कब्जा गर्ने वा महिलाका लागि छुट्याइएको सबै पदहरू गैर-दलित महिलाहरूले कब्जा गर्न नदिन, आरक्षण नीतिले जात, जातिको अन्तरसम्बन्धलाई ध्यानमा राख्न सक्छ। , लिंग, र अपाङ्गता - परिभाषित गर्दै, उदाहरणका लागि, आरक्षित पदहरूमा अपाङ्गता भएका मधेसी दलित महिलाहरूको उपयुक्त प्रतिनिधित्व।

दोस्रो, कमजोड सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमिका उम्मेदवारहरूका लागि हालको ४५% आरक्षित आवंटनबाट अलग अतिरिक्त सेट प्रदान गर्न सकिन्छ। यो संविधानको सन्दर्भमा आर्थिक अवस्थाको आधारमा भेदभाव निषेधको साथै "विपन्न खस आर्य" लाई पिछडिएको समूहको भागको रूपमा अनुरूप हुनेछ; र यसले कुनै पनि डरलाई कम गर्नेछ कि हालको नीतिले असमानतापूर्वक ती व्यक्तिहरूलाई समर्थन गर्नेछ जो, केही समूहहरूमा, नीतिबाट उत्पन्न अवसरहरू प्रयोग गर्न उत्तम स्थितिमा छन्।

तेस्रो, आरक्षण नीतिले निजामती सेवामा केही पिछडिएका समूहहरूको प्रतिनिधित्वलाई जतिसुकै सुधार गर्न सक्छ र प्रशासनिक संरचनाले जनसङ्ख्याभित्रको विविधता झल्काउने कुरा सुनिश्चित गर्न सक्छ, त्यस्तो नीतिलाई क्षमता अभिवृद्धिका लागि स्रोतसाधनको लगानीको विकल्पको रूपमा हेरिनु हुँदैन। त्यस्ता समूहका सदस्यहरू अरूसँग खुला आधारमा प्रतिस्पर्धा गर्न। विशेष गरी दलित, तर महिला र आदिवासी जनजातिहरू, साथै मधेसीहरूले शिक्षा र निजी रोजगारीमा सुधारिएका अवसरहरूबाट लाभान्वित हुनुपर्छ र उनीहरूलाई प्रभावकारी रूपमा भेदभावबाट जोगाइनुपर्छ। यही उद्देश्यलाई ध्यानमा राखेर सन् २०११ को

<sup>5</sup> Krishna Khanal, et al., *Dalit representation in national politics of Nepal*, Nepal National Dalit Social Welfare Organisation, 2012, p.12

जातीय भेदभाव र छुवाछुत विरुद्धको ऐनभन्दा बाहिरको प्रदेश र मा अपनाएको दलित सशक्तिकरण ऐनबाट प्रेरणा पाउन सकिन्छ।

#### ४ भूमिमा पहुँच

नेपालको कृषिप्रधान समाजमा जमिनलाई प्रमुख सम्पत्ति मानिन्छ। उत्पादनशील सम्पत्ति र शक्ति, पहिचान र प्रतिष्ठाको स्रोत, जमिनको स्वामित्वले खाद्य उत्पादन र राजस्व उत्पादनको अवसर प्रदान गर्दछ। यसले ऋण सम्झौताको लागि आवश्यक धरौटी प्रदान गर्दछ। यसले धेरै सार्वजनिक सेवाहरूमा पहुँचको लागि बाटो खोल्दै, नागरिकता प्रमाणपत्रको अधिग्रहणलाई सहज बनाउँछ

यसको विपरीत, भूमिहीनता नेपालमा गरिबीको परिणाम र कारण दुवै हो। भूमिहीन परिवारहरूले बैंकहरूबाट ऋण लिन सक्दैनन्, जसलाई ऋणको लागि धितोको रूपमा जग्गा चाहिन्छ। औपचारिक वित्तीय संस्थाहरूमा पहुँच नहुँदा गरीब परिवारहरूले दाइजो, विवाह, चिकित्सा खर्च वा बसाइँ सर्ने खर्चको लागि जग्गाधनीबाट ऋण लिन बाध्य छन्। यसले उनीहरूलाई उनीहरूको ऋणको गहिराइमा डोयाउँछ, उनीहरूका जमिन मालिकहरूमाथि उनीहरूको निर्भरता बढाउँछ, र बन्धक श्रम जस्तै शोषण व्यवस्थालाई निरन्तरता दिन्छ।

भूमिको स्वामित्व र यसको असमान वितरण सम्बन्धी ऐतिहासिक अन्यायले यसलाई उच्च राजनीतिक विषय बनाएको छ, जसलाई विशेष समाधिकक्षकले तीनवटा प्रदेशमा भूमिहीन समुदायहरूको भ्रमण गर्दा जाँच गरे। जग्गाको स्वामित्व प्राप्त गर्नमा आइपरेका कठिनाइहरू, भूमिहीनताको नतिजा, बन्धक श्रमको निरन्तर अस्तित्व र पहिलेका बाँधिएका मजदुरहरूको अपूर्ण पुनर्स्थापनालागयत थुप्रै चुनौतीहरू पहिचान गरिएका थिए।

धेरै चुनौतिहरू कायम छन् । पहिलो, जग्गा पुनर्वितरणसम्बन्धी संविधानका वाचा पूरा भएका छैनन् । संविधानको धारा ४०(५) ले भूमिहीन दलितलाई जग्गा उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरेको छ भने धारा ५१(ज)(६) ले राज्यहरूलाई “मुक्त कमलारी, हरवा, चरवा, जोती, भूमिहीन, सुकुम्बासी” पहिचान गर्न निर्देशन दिएको छ। र “उनीहरूको जीविकोपार्जनको लागि आवास, बसोबासको लागि आवास र खेतीयोग्य जमिन वा रोजगारी उपलब्ध गराएर उनीहरूलाई पुनर्स्थापना गर्न”। यसले २००६ को व्यापक शान्ति सम्झौताको धारा ३.७ र ३.१० मा गरिएको भूमि सुधारको सन्दर्भलाई पछ्याउँछ, र यसलाई १९६४को भूमि ऐनमा पाँचौँ संशोधनद्वारा जग्गाधनीहरूमा अधिकतम सीमा सेट गरेर सहजीकरण गर्नुपर्छ। संविधानको धारा ४०(५) लाई कार्यान्वयन गर्दै सन् २०१८ मा भूमि (सातौँ संशोधन) ऐन पारित भएको थियो र हालै संविधानको धारा ५१(जे)(६) लाई कार्यान्वयन गर्ने भूमि ऐनमा आठौँ संशोधनका लागि संसदबाट पारित भएको थियो । तैपनि, व्यापक शान्ति सम्झौताको पन्ध्र वर्ष पछि, पुनर्वितरण धेरै मामूली छ, र भूमिमा पहुँचमा असमानता छ : ७५% पहाडी दलित र ८०% तराईका दलितहरू कार्यात्मक रूपमा भूमिहीन छन्, अर्थात् उनीहरूसँग या त कुनै जग्गा छैन वा नगण्य आकारको, अर्थात् ०.५ हेक्टरभन्दा कम जमिनको मात्र स्वामित्व छ।

ग्रामीण र सहरी दुवै क्षेत्रमा, यो अवस्थाले गरिबीमा परेका मानिसहरूलाई अनौपचारिक बस्तीहरूमा दर्ता नगरिएको जग्गा कब्जा गर्न पुऱ्याउँछ। UN Habitat को अनुसार, 2018 मा नेपालको शहरी जनसंख्याको आधा भन्दा कम जनसंख्या(49.3%) अपर्याप्त आवासका सुबिधा भएका ठाउँमा बसोबास गर्थे। यद्यपि केही नगरपालिकाहरूले यी बस्तीहरूमा पनि आधारभूत सेवाहरू प्रदान गर्छन्, यो जनसंख्या सामान्यतया

सुधारिएको पानी र सरसफाइ, बिजुलीमा पहुँचको अभाव छ। , र ढल र फोहोर संकलन सेवाहरूमा। उनीहरूको कार्यकालको सुरक्षा पनि छैन। यद्यपि, 2018 आवासको अधिकार ऐनले सबै नेपाली नागरिकहरूको आवासको मौलिक अधिकारलाई सैद्धान्तिक रूपमा संरक्षण गरेको भए पनि, विशेष समाधिहरूले आफ्नो मिशनको क्रममा भेटेका समुदायहरूले बेदखल हुने खतराको निरन्तर डर व्यक्त गरे। माथि उल्लिखित ऐनले उपयुक्त आवासको अधिकारलाई मान्यता दिएको भए पनि धारा ५ अन्तर्गत कुनै पनि नागरिकलाई "सार्वजनिक प्रयोजन"का लागि उसको घरबाट निष्कासन गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ। विशेष समाधिहरूले उनीहरूले ओगटेका बस्तीहरूबाट समुदायहरूको विस्थापनलाई जायज ठहराउनका लागि अधिकारीहरूले उपलब्ध गराएको कारणहरूप्रति असन्तुष्ट रहन्छन्।

विशेष समाधिहरूलाई सरकारी अधिकारीहरूले ऐनको धारा ५(२) बमोजिम निष्कासनको जोखिममा रहेका समुदायहरूलाई वैकल्पिक आवासको विकल्प उपलब्ध गराउने आश्वासन दिएका थिए। तर यी अधिकारीहरूले केही समुदायको सहयोगको अभावमा पनि दुःख व्यक्त गरे। ऐनको दफा ५(४)(क) को पालना गर्दै, जसमा निष्काशन गर्नु अघि नागरिकहरूसँग परामर्श लिनु आवश्यक छ, विशेष समाधिहरूले विकासमा आधारित विस्थापन सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्र संघका आधारभूत सिद्धान्तहरू र दिशानिर्देशहरू पालना गर्न सरकारलाई सिफारिस गर्दछ र सामान्य टिप्पणीहरू नं. ४ (१९९१) र ७ (१९९७) आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार समितिले हाल ऐन अन्तर्गत प्रदान गरिएको भन्दा निष्कासनका लागि थप कडा मापदण्डहरू राखेर, पूर्ण परामर्श सहित निष्कासनका लागि प्रक्रियागत ग्यारेन्टीहरू प्रदान गरी र सार्वजनिक सुनुवाइ मार्फत प्रभावित समुदायको सहभागिता, साथै संवैधानिक अख्तियार भएको स्वतन्त्र निकायद्वारा प्रस्तावित विकल्पहरूका बारेमा सहमति हुन नसकेमा मध्यस्थता, मध्यगरी निर्णय गर्न सुझाउँदछ।

दोस्रो, जग्गाको ग्रहणको आधारमा जग्गाको स्वामित्वको प्रमाणपत्र लिनको लागि नागरिकताको प्रमाणपत्र उपलब्ध गराउनुपर्छ। यसको बदलामा कसैले आफ्नो बुबा (वा श्रीमानको) नागरिकताको प्रमाणपत्र वा स्थायी बसोबासको प्रमाण, कसैको नाममा वा परिवारको सदस्यको नाममा जग्गा वा घर देखाउने रकम उपलब्ध गराउनु पर्छ। जग्गा वा नागरिकता भएका पुरुष आफन्तहरू बिना, व्यक्तिहरू दुष्चक्रमा फसेका छन्: तिनीहरूले कानुनी पहिचान प्राप्त गर्न असमर्थ छन् र त्यसैले तिनीहरूको नाममा जग्गा किन्न सक्दैनन्, जसको फलस्वरूप, उनीहरूले नागरिकता प्राप्त गर्न आवश्यक छ।

भूमिमा पहुँचको कमीले नेपालमा बँधुवा कर्मैयाको अवस्था कायम रहेको कुरा स्वतः बयान गर्दछ। २००२को कर्मैया श्रम (निषेध) ऐन अन्तर्गत गैरकानूनी घोषित भए तापनि नेपालमा यस्तो श्रमको निरन्तरताले जमिनमा पहुँचको कमी व्याख्या गर्छ। कर्मैया, हलिया, चरुवा र हरुवाका विभिन्न रूपहरूमा गरिएका कामको प्रकृति वा मजदुरको पहिचानको सन्दर्भमा फरक भए तापनि तिनीहरूले घरधनीले भाडामा लिने व्यक्तिलाई पैसा उधारो दिएको कारणले गर्दा उस्तै छन्। आफ्नो श्रम मार्फत तिर्छन्। श्रमको रकम ऋण तिर्न पर्याप्त छैन, र अत्यधिक ब्याज दर र श्रमिकको लागि विवाह वा स्वास्थ्य उपचार जस्ता असाधारण खर्चहरू सामना गर्न असमर्थता संग, मजदुरको ऋण निम्न पुस्ताहरूमा हस्तान्तरण हुन्छ।<sup>6</sup>

१९६४को भूमि ऐनले ग्यारेन्टी गरे तापनि भूमि प्रयोगकर्ताहरूको व्यवहारमा संरक्षणको अभावले विशेष गरी आदिवासी (जनजाति आदिवासी) लाई असर गर्छ। नेपालमा राष्ट्रिय निकुञ्ज र अन्य "संरक्षित

<sup>6</sup> Dominique Calañas, Lorenzo Urbinati, Ahmed Adam et al. *Tied Hands: Fact Finding Mission Report on Harawa-Charawa: Debt, Poverty and Climate Change in Dhanusha, Nepal*. Forum Asia and CSRC Nepal, April 2021, p.22



क्षेत्रहरू" ले देशको झन्डै एक चौथाइ ओगटेको छ। यी मध्ये धेरैजसो क्षेत्रहरू आदिवासी जनजातिको पैतृक भूमिमा स्थापित भएका छन्, जसमध्ये धेरै बेदखल भएका छन् र त्यसपछि भूमिहीन छन्। केही अनुमानहरू अनुसार, 2015 मा आदिवासी जनजातिहरूको 65% पुर्ख्यौली भूमिहरू राष्ट्रिय निकुञ्ज र आरक्षितहरूले प्रतिस्थापन गरिएको छ, जसले धेरै जनजातिहरूलाई अन्यत्र सार्न बाध्य पारेको छ।

#### ५ रोजगारी

युवाहरूलाई थप रोजगारी सृजना गर्नुपर्ने आवश्यकताभन्दा बाहिर, नेपालले रोजगारीको क्षेत्रमा तीनवटा प्रमुख चुनौतीहरूको सामना गरिरहेको छ। पहिलो, नेपाली श्रमशक्तिको 84.6% अनौपचारिक कामदारहरू छन्, जसमा महिलाहरूको अत्यधिक प्रतिनिधित्व छ: जबकि 81% कार्यरत पुरुषहरूले अनौपचारिक रूपमा काम गर्छन्, महिला कामदारहरूको हकमा यो अनुपात बढेर 91% पुग्छ। अनौपचारिकता नेपालको स्तरको शैक्षिक उपलब्धिसँग घनिष्ट रूपमा सम्बन्धित छ: गैर-कृषि रोजगारीहरूमा, प्रारम्भिक बाल्यकाल शिक्षा प्राप्त गर्ने कामदारहरूको 92.9% अनौपचारिक क्षेत्रमा काम गरिरहेका छन्, जबकि 8.4% तृतीयक शिक्षा भएकाहरू, वा 23.9% छन्। माध्यमिक शिक्षा भएका कामदारहरूको %। अनौपचारिक कामदारहरूलाई सामाजिक बीमा संयन्त्रबाट वञ्चित गरिएको छ, न त व्यवहारमा उनीहरूलाई श्रम कानूनले संरक्षण गरेको छ।

श्रम कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको समस्या दोस्रो चुनौती हो, जुन अनौपचारिक कामदारहरूमा मात्र सीमित छैन। आइएलओले अतिकम विकसित देशहरूमा प्रति ४०,००० कामदारमा १ निरीक्षक सिफारिस गर्दा, वा नेपालको सन्दर्भमा लगभग २७५ जनालाई पूरै देशलाई समेट्न ११ जना श्रम निरीक्षकहरू छन्; नेपालले एलडीसीबाट उत्तीर्ण भएपछि यो संख्या दोब्बर बनाउनुपर्छ। यस पृष्ठभूमिमा श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय (मोलेस) मा श्रम निरीक्षणका लागि बजेट विनियोजन यस अवधिमा बढी निरीक्षण भए पनि सन् २०१९ र २०२० बीचमा वास्तवमा घटेको अवस्था चिन्ताजनक छ।

तेस्रो चुनौती न्यूनतम पारिश्रमिक निर्धारणसँग सम्बन्धित छ। नेपालको न्यूनतम पारिश्रमिक हालै बढाएर १५ हजार रुपैयाँ पुऱ्याइएको छ र यसको कभरेज अनौपचारिक कामदारहरूमा विस्तार गरिएको छ। नेपाल पहिले नै न्यूनतम पारिश्रमिक महासन्धि नम्बर 131 मा हस्ताक्षर भएको छ, र MOLESS मा त्रिपक्षीय न्यूनतम ज्याला निर्धारण समिति छ। तर, समितिलाई प्रमाण सङ्कलन गर्ने र उपलब्ध गराउने स्थायी प्राविधिक सचिवालय छैन र न्यूनतम पारिश्रमिक निर्धारण र समायोजनका लागि कुनै सहमत आधार वा विधि छैन। आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध अन्तर्गत यसको दायित्वहरू अनुसार, न्यूनतम ज्यालाको स्तर "बाहिरी कारकहरू जस्तै जीवनको लागत र अन्य प्रचलित आर्थिक र सामाजिक अवस्थाहरूको सन्दर्भमा" निर्धारण गरिनु पर्छ। सुनिश्चित गर्नुहोस् कि कामदार र उसको परिवारको "सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य हेरचाह, शिक्षा र जीवनको पर्याप्त स्तर, खाना, पानी र सरसफाइ, आवास, कपडा र अतिरिक्त खर्चहरू जस्तै आवागमन लागतहरू" मा पहुँच छ। यी मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्नाले न्यूनतम पारिश्रमिकको न्यायोचित निर्धारण र कुनै पनि वार्तालाप गरिएको सहमति वृद्धिको सहज कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न मद्दत गर्नेछ।

#### ६ विशिष्ट समूहहरू

क. महिला

नेपालमा महिलाहरूले गरिबी र अशिक्षाको उच्च दर र कम भूमि स्वामित्व दर र श्रमशक्तिमा सहभागिता देखाउँछन्। पहिलो, नेपालमा करिब २५०,००० महिलाले घरेलु कामदारको रूपमा काम गर्छन्, जहाँ उनीहरू श्रम निरीक्षण प्रणाली वा सामाजिक सुरक्षा प्रणालीमा समेटिएका छैनन् र जहाँ न्यूनतम पारिश्रमिक लागू हुँदैन। दोस्रो, केन्द्रीय तथ्याङ्क ब्यूरोका अनुसार, महिलाहरूले औसतमा आफ्ना पुरुष समकक्षहरूको तुलनामा २९.४५% कम कमाउँछन्। घण्टाको ज्याला प्रयोग गर्दै, आईएलओको प्रतिवेदनले २८.९% मा औसत लैंगिक तलब अंतर गणना गर्दछ, जुन विश्वव्यापी औसत (१५.६%) को लगभग दोब्बर हो। तेस्रो, कृषि क्षेत्रमा बढी प्रतिनिधित्व भए पनि १९.७% घर वा घर जग्गा मात्र महिलाको स्वामित्वमा छ। पछिल्लो समय, २०१८-१९ मा, महिला रोजगार जनसंख्या अनुपात (ईपीआर) २२.९ प्रतिशत थियो, जुन पुरुष ईपीआर भन्दा २५.४ प्रतिशत बिन्दुले कम थियो, यद्यपि यसले स्पष्ट रूपमा महिलाहरूले घरभित्रै गरेको असुरक्षित र अपरिचित कामलाई लिँदैन। समस्याको रूपमा, डिसेम्बर २०२० सम्म, लिङ्ग सम्बन्धी नेपालको एसडिजिका प्रतिबद्धताहरू अनुगमन गर्न आवश्यक ४१.८% सूचकहरू मात्र उपलब्ध थिए, जसमा बेतलबी हेरचाह, घरेलु काम, र सूचना र सञ्चार प्रविधि लगायतका प्रमुख क्षेत्रहरूमा अन्तरहरू छन्।<sup>7</sup>

भूमि र श्रम बजारको पहुँचमा विद्यमान असमानताहरूभन्दा बाहिर, नेपाली महिलाहरू जीवनका धेरै क्षेत्रमा पुरुषको सम्मानमा पिछडिएका छन्, ऐतिहासिक रूपमा पितृसत्तात्मक समाजको परिणाम भोगिरहेका छन्। धेरै परिवारमा, घरमा महिलाको स्थान हुने परम्परागत सोचाइ कायम रहन्छ - यी मूल्यमान्यताका आधारमा बालबालिकाको पालनपोषण र वृद्धवृद्धाको हेरचाह गर्ने जस्ता घरायसी कामहरू गर्नु महिलाको कर्तव्य हो। यसले बालकहरूलाई शिक्षामा बालिकाहरूभन्दा किन प्राथमिकतामा राखेको बताउँछ: नेपालको वार्षिक घरेलु सर्वेक्षण (२०१६-१७) को नतिजाले देखाउँछ कि १८.१% केटाहरू कहिल्यै विद्यालय गएका छैनन्, यो अनुपात केटीहरूको लागि ३४.५% छ। गरिबीमा रहेका परिवारहरूका लागि यो खाडल विशेष गरी फराकिलो छ: गरिबी बढ्दै जाँदा महिलाको विद्यालय जाने सम्भावना घट्दै जान्छ। जसरी बालिकाहरू असमान रूपमा शिक्षाको अधिकारबाट वञ्चित छन्, त्यसैगरी बालश्रममा पनि उनीहरूलाई बढी प्रतिनिधित्व गरिएको छ: १७% केटीहरू र ५-१७ बीचका बालकहरूमध्ये १४% काममा संलग्न हुने सम्भावना छ।<sup>8</sup>

यो भेदभावको नाटकीय परिणामहरू हुन्: २०११ को जनगणना अनुसार, ७५.१% पुरुषहरूको तुलनामा ५७.४% महिलाहरू मात्र साक्षर थिए। यसबाहेक, २० वर्ष नपुग्दै विवाह गैरकानूनी भए पनि ३७% केटीहरू अठार वर्ष नपुग्दै विवाह गर्छन् र दसमध्ये एक बालिकाको पन्ध्र वर्ष नपुग्दै विवाह हुन्छ। यसले उनीहरूको शिक्षित हुने सम्भावनालाई थप प्रभाव पार्छ; स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालयले २०११ मा गरेको सर्वेक्षण अनुसार १५ देखि १९ वर्षका केटीहरूले विद्यालय छाड्नुको मुख्य कारण विवाह नै हो। विशेष समाधिक्कले आफ्नो मिशनको क्रममा भेटेका धेरै महिलाहरू विवाहका लागि कानुनी उमेरमा पुग्दा धेरै बच्चाहरू थिए, परिणामस्वरूप उनीहरूका बच्चाहरूको जन्म दर्ता गर्न कठिनाइहरू थिए। यो तथ्याङ्कबाट पुष्टि हुन्छ: १५ देखि १९ वर्षका लगभग १७% महिलाहरू सन् २०१६ मा या त बच्चाहरू थिए वा गर्भवती थिए। विशेष समाधिक्कले भेटेका धेरै सरकारी अधिकारीहरू लैङ्गिक समानताप्रति गहिरो रूपमा प्रतिबद्ध थिए। मौन संकटलाई सम्बोधन गर्नुभन्दा यस क्षेत्रमा नेपालको प्रगतिलाई प्रकाश पार्नमा बढी चासो राख्ने

<sup>7</sup> "Country Fact Sheet | UN Women Data Hub - Nepal," UN Women, last accessed December 8, 2021

<sup>8</sup> ILO and Central Bureau of Statistics, *Nepal Child Labour Report 2021*, 2021, p. 22

अधिकारीहरू लगायतका महिला अधिकारको ग्यारेन्टी गर्ने अत्यावश्यकता अप्रत्याशित छः नेपालमा, आत्महत्या महिलाहरूमा मृत्युको प्रमुख कारण भएको छ।<sup>9</sup>

अन्य चिन्ताजनक तथ्याङ्क र प्रमाणहरूले महिलाको हितमा सुधार गर्न सरकारले प्राथमिकतामा राख्नुपर्छ भन्ने सङ्केत गर्छ। उदाहरणका लागि, सबैभन्दा कम सम्पत्ति भएका महिलाहरूमध्ये ९०.१%ले स्वास्थ्य सेवामा पहुँचमा कम्तीमा एउटा समस्या भएको रिपोर्ट गरेका छन्। सबैभन्दा ठूला समस्याहरू मध्ये एक स्वास्थ्य सेवा प्रदायकलाई साथ नदिने डर (७६.८%), स्वास्थ्य सुविधाको दूरी (७४.५%), र पैसाको अभाव (७२.१%) हुन्।

#### ख. बालबालिका

नेपालमा बालश्रम कायमै छ । कोभिड-१९ महामारी अघि, तथ्याङ्कले नेपालमा काम गर्ने बालबालिकाको अनुपातमा सन् २००८ र २०१८ को बीचमा ७० लाख जनसंख्याको १६ लाखबाट ११ लाखमा कमी आएको देखाएको छ। तर, तथ्याङ्क सङ्कलन गरेपछि यो संख्या फेरि बढ्ने सम्भावना छ ।

बाल श्रमको प्रचलन विशेष गरी ग्रामीण क्षेत्रहरूमा उच्च छ, जहाँ पाँचौं भन्दा बढी (२०.४%) बालबालिका काममा संलग्न छन्। विशेष प्रतिवेदनको भ्रमणका क्रममा उनले अर्धबन्धित कृषि मजदुर समुदायसँग भेटघाट गरे। यी परिवारहरूमा, बच्चाहरूलाई दस वर्षको उमेरदेखि नै गाई-बारवा हेरचाह गर्ने, चाराको लागि घाँस काट्ने वा चारुवा प्रणाली अन्तर्गत घरधनीका लागि घरेलु काम गर्ने जस्ता काममा संलग्न हुनु असामान्य थिएन।

बाल श्रम गरिबीको उपज हो । जब घरायसी सम्पत्ति बढ्छ, बाल श्रमको सम्भावना कम हुन्छ। सम्पत्ति सूचकांकको सबैभन्दा कम क्विन्टलमा, एक चौथाइ बालबालिकाले काम गरिरहेका छन् जबकि शीर्ष क्विन्टलमा मात्र ५% छन्। तथ्याङ्कले यो पनि देखाउँछ कि काम गर्ने बालबालिकाको पाँचौं भन्दा बढी एक घरमा बस्छन् जसको घरमूली बेरोजगार छ।<sup>10</sup>

गरीबी विरुद्ध लड्नु र वयस्कहरूको रोजगारीको सम्भावना सुधार गर्नु नेपालमा बाल श्रम रोकनको लागि महत्वपूर्ण छ। साथै शिक्षामा पहुँचमा सुधार गर्नुपर्छ । संविधानको धारा ३१ मा माध्यमिक तहसम्म, विशेष समाधिकक्षकले अभिभावक र बालबालिकालाई "चन्दा" को रूपमा सङ्कलन गरिएको अवैध शुल्क र विद्यालय पोशाक, स्कुल झोला, स्टेशनरी वा अन्य आपूर्तिहरू सम्बन्धी विभिन्न लागतहरू पूरा गर्न संघर्ष गरिरहेको रिपोर्ट गरे। विशेष समाधिकक्षक द्वारा भ्रमण गरिएका लगभग सबै समुदायहरूमा, यी लागतहरू गरिब परिवारहरूका लागि निषेधित थिए, जो आफ्ना बालबालिकाहरूलाई विद्यालयबाट बाहिर निकाल्न बाध्य थिए।

यी लुकेका लागतहरू बाहेक, धेरै अतिरिक्त कारकहरूले बच्चाहरूलाई शिक्षा प्राप्त गर्नबाट रोक्छन्। बच्चाको घरबाट विद्यालय पुग्न आवश्यक पर्ने दूरी र समय निषेधित हुन सक्छ। औसतमा, बालबालिकालाई प्राथमिक विद्यालयमा पुग्न १९ मिनेट र माध्यमिक विद्यालयमा पुग्न ३८ मिनेट लाग्छ, जुन सरकारको मापदण्ड अनुरूप छ। तर, नेपालको भौगोलिक विविधता छ र कतिपय दुर्गम

<sup>9</sup> Nepal: Maternal mortality and morbidity survey: Summary of preliminary findings. USAID, DFID, SSMP Nepal, 2008-9

<sup>10</sup> ILO and Central Bureau of Statistics, Nepal Child Labour Report 2021, 2021, p. 24

क्षेत्रका बालबालिकालाई आधारभूत विद्यालयमा पुग्न ५ घण्टासम्म लाग्छ। शिक्षाको गुणस्तर पनि निकै असमान छ । जब बच्चाहरूले कक्षाकोठामा थोरै सिक्छन्, उनीहरूका अभिभावकहरूलाई उनीहरूलाई विद्यालय पठाउने र बाल हेरचाह, घरायसी काम वा श्रमको माध्यमबाट उनीहरूको समर्थन त्याग गर्ने प्रोत्साहन अनिवार्य रूपमा कम हुन्छ। NLSS-III (२०११) को अनुसार, लगभग एक चौथाई बालबालिकाले अपर्याप्त शैक्षिक प्रगति गरेका कारण विद्यालय छाडे।

अन्तमा, बालिकाहरू र युवतीहरूको विद्यालयमा उपस्थिति लैङ्गिक भेदभाव र बालविवाहले बाधक बनाउँछ। बालकहरू भन्दा बालिकाहरू विद्यालय बाहिर हुने सम्भावना बढी हुन्छ, र यो विशेष गरी सबैभन्दा पिछडिएको जातीय/जाति समूहहरूमा यो लागू हुन्छ। बालिकाहरूको लागि स्कूली शिक्षाको औसत वर्ष ४.३ वर्ष हो, जबकि बालकहरूको लागि यो ५.८ हो; यसबाहेक, जबकि ४४.२% पुरुषहरू कम्तीमा केही माध्यमिक शिक्षा छन्, त्यो अनुपात महिलाहरूको लागि मात्र २९.३% छ। विद्यालय र कक्षाकोठाको अभ्यासहरूमा लैङ्गिक असंवेदनशीलताले बालिकाहरूलाई उनीहरूको शिक्षा जारी राख्नबाट रोक्न सक्छ: शिक्षक र पुरुष विद्यार्थीहरूद्वारा यौन दुर्व्यवहार र उत्पीडन, पुरुष विद्यार्थीहरूद्वारा दुर्व्यवहार र महिला विद्यार्थीहरूप्रति अन्य नकारात्मक मनोवृत्तिहरू सबै कारक हुन् जसले बालिकाहरूलाई छिट्टै विद्यालय छोड्न सक्छ। युवा दलित महिलाहरूसँगको भेटमा, विशेष समाधिषकले उनीहरूको शिक्षा जारी राख्ने इच्छा भए पनि सामाजिक दबाबले उनीहरूलाई २० वर्षको उमेर नपुग्दै कानुनी रूपमा विवाह गर्ने, कतिपय अवस्थामा उनीहरूलाई विद्यालय छाड्न वा विद्यालय जानबाट रोकेको बताएको थियो। स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले २०११ मा गरेको सर्वेक्षणअनुसार १५ देखि १९ वर्षका बालिकाहरूले विद्यालय छाड्नुको मुख्य कारण विवाह नै हो भनेर देखाउने तथ्यांकसँग यी प्रमाणहरू मिल्दोजुल्दो छन्।<sup>11</sup>

जब बच्चाहरूले चाँडै विद्यालय छोड्छन् वा पूर्ण रूपमा उपस्थित हुँदैनन्, साना भाइबहिनीहरूको हेरचाह गर्ने, घरको काममा मद्दत गर्ने, वा घरको आम्दानीलाई पूरक बनाउनको लागि काम गर्दा, उनीहरूले भविष्यको रोजगारीको लागि महत्वपूर्ण सीपहरू प्राप्त गर्नबाट वञ्चित हुन्छन्। विशेष समाधिषकले भ्रमण गरेका समुदायहरूमा, पुरुष र महिलाहरूले उनीहरूलाई सीपहरू सिक्न र उनीहरूको रोजगारीका सम्भावनाहरू सुधार गर्न अनुमति दिने कार्यक्रमहरूको लागि अत्यधिक अनुरोधहरू तयार गरे। त्यस्ता सीपहरूको कमी, विशेष समाधिषकले बोलेका धेरै व्यक्तिहरूले दैनिक ज्यालादारी मजदुरको रूपमा कृषि वा अन्य शारीरिक रूपमा माग गर्ने वा जोखिमपूर्ण कामहरूमा काम गरे। धेरै परिवारले स्थायी रोजगारी वा नियमित आम्दानी नहुँदा समस्या भएको बताए। दुर्भाग्यवश, २०१८को सर्वेक्षण अनुसार, १६ वर्ष र माथिका जनसंख्याको लगभग १३% ले कुनै न कुनै प्रकारको व्यावसायिक तालिम प्राप्त गरेको छ। यसबाहेक, जहाँ व्यावसायिक तालिम समुदायसम्म पुग्छ, त्यस्ता कार्यक्रमहरूमा महिला र दलित वा मधेसीजस्ता सीमान्तकृत समूहहरूको प्रतिनिधित्व कम हुन्छ।<sup>12</sup>

### ग. आप्रवासी र शरणार्थीहरू

कम शैक्षिक उपलब्धि भएका व्यक्तिहरूका लागि उपलब्ध सीमित रोजगारीका अवसरहरू बसाइसराइको मुख्य चालक हुन्। २०१८ को मिडिया रिपोर्टहरू अनुसार, पूर्व-महामारी समयमा १,६०० नेपालीहरू - धेरै युवा पुरुषहरू - प्रत्येक दिन विदेशमा काम गर्न देश छोडे। यो अचम्मको कुरा होइन, नेपालमा लगभग

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> Id.

७०% रोजगार खोज्नेहरू १५ देखि ३४ वर्षका युवाहरू थिए। यी आप्रवासी कामदारहरूले उपलब्ध गराएको रेमिट्यान्सले नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादन र गरिबी न्यूनीकरणमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको छ, तर नेपालीहरूको उच्च संख्यामा विदेशिने युवा रोजगारी खोज्नेहरूलाई रोजगारीका सम्भावनाहरू उपलब्ध गराउनमा देशको समस्याहरूको सशक्त सूचक हो।

नेपालमा बसाइँ सर्नु मुख्यतया पुरुषको घटना हो, जसको औसत उमेर २९ वर्षको हुन्छ। धेरैजसो विदेशीहरूले आफ्नो गन्तव्य देशमा अस्थायी, अदक्ष रोजगारी लिएका थिए। धेरै अवस्थामा, (भर्ती र अन्य) माइग्रेसन लागतहरू ऋण मार्फत कभर गरिन्छ, अनौपचारिक रूपमा परिचितहरू वा गाउँका साहूकारहरूबाट धेरै उच्च ब्याज दरमा सम्झौता गरिन्छ, सम्भावित रूपमा ऋण बन्धनमा निम्त्याउँछ।

तिब्बत र भुटानबाट आएका शरणार्थीहरूको पुनर्वास सुनिश्चित गर्न UNHCR सँगको सहयोगको लागि नेपालले प्रशंसनीय छ, तर शरणार्थीहरूले अझै पनि अन्तर्राष्ट्रिय कानून अन्तर्गत उनीहरूले पाउने सामाजिक अधिकारको दायरा उपभोग गर्न सकेका छैनन्। विशेष समाधिकक्षकले सरकारलाई आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार समितिको कथन "आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध अन्तर्गत शरणार्थी र आप्रवासीहरूप्रति राज्यहरूको कर्तव्यहरू" लाई बुझाउँछ। उनले नेपालका शरणार्थीहरूको स्थितिलाई यसको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वहरू अनुरूप पुनर्विचार गर्न सरकारलाई प्रोत्साहन दिन्छन्: शरणार्थीहरूको स्थितिसम्बन्धी महासन्धिको अनुमोदनले यसलाई आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धको पालना गर्नबाट छुट दिँदैन।

#### घ. अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू

अपाङ्गता भएका र नभएका व्यक्तिहरू बीचको मौद्रिक र बहुआयामिक गरिबी स्तरको तथ्याङ्क प्रयोग गर्दै, एक अनुसन्धान अध्ययनले पत्ता लगायो कि "अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू [५८.१%] अपाङ्गता नभएका मानिसहरूको तुलनामा [२५.८%] धेरै जसो सूचकहरूमा प्रयोग गरिएको थियो। MPI।" नेपालको प्रदेश ४ को तनहुँ जिल्लामा गरिएको एक अध्ययनमा अपाङ्गता भएका र नभएका व्यक्तिहरूमा रहेको बहुआयामिक गरिबीको स्तरमा रहेको यो भिन्नता काम, मतदान, निर्णय, सरसफाइ, हिंसा, खाद्य सुरक्षा, स्वास्थ्य खर्च जस्ता १३ सूचकमध्ये ९ को लागि सांख्यिकीय रूपमा महत्वपूर्ण थियो।<sup>13</sup>

अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूले गरिबीबाट उम्कन महत्वपूर्ण बाधाहरू सामना गर्छन्। यसको एउटा कारण अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको डाटाको कमजोर विश्वसनीयता हो। आधिकारिक २०११ को जनगणनाले १९४% असक्षमता दर रिपोर्ट गरेको छ, तर नागरिक समाज संगठनहरूले सुझाव दिन्छ कि वास्तविक संख्या "अपाङ्गतालाई कसरी परिभाषित गर्ने [र त्यसैले आधिकारिक रूपमा एक भएको रूपमा मान्यता दिइन्छ]" र सामाजिक रूपमा बुझ्नको कमीको कारणले गर्दा वास्तविक संख्या धेरै बढी छ। -सांस्कृतिक मानदण्डहरू र विभिन्न सामाजिक-आर्थिक कारकहरू। नेपालमा अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको सङ्ख्या सम्बन्धी भरपर्दो तथ्याङ्कको अनुपलब्धताले यस समूहलाई गरिबीबाट जोगाउन खोज्ने केही नीतिहरू भएका मानिसहरूको यस समूहका लागि अनुकूलित कार्यक्रमहरूको अभावमा परिणत हुन्छ।

<sup>13</sup> Id.

अर्को कारण भेदभाव हो, जुन प्रायः अन्धविश्वासमा आधारित पूर्वाग्रहसँग जोडिएको हुन्छ। जबकि २०१७ अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको अधिकार ऐनले अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको अधिकारसम्बन्धी महासन्धि (CRPD) अनुरूप अधिकार-आधारित दृष्टिकोणद्वारा निर्देशित छ, र अपाङ्गताको आधारमा भेदभावलाई निषेध गर्दछ, यसलाई थप कार्यान्वयन आवश्यक छ, विशेष गरी परिभाषित गर्न। अधिक स्पष्ट रूपमा अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको उचित आवासको आवश्यकता। विभिन्न अपाङ्गताहरूको वर्गीकरणलाई पनि CRPD सँग थप सुसंगत बनाउनु पर्छ।

विशेष समाधिकक्षकले अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूसँग गरेको संवादबाट धेरै सुझावहरू आए। अपाङ्गता भन्ना योजना असक्षमता कार्डहरूमा निर्भर गर्दछ, जसलाई नगरपालिकाहरूले असक्षमताको गम्भीरतामा निर्भर गर्दछ: जबकि "रातो" र "निलो" कार्डहरू (क्रमशः गहिरो र गम्भीर अपाङ्गता) भएका व्यक्तिहरूले भन्नाहरू प्राप्त गर्छन् (क्रमशः २००० ने रु ६०० प्रति महिना), (गहिरो र गम्भीर अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूले प्राप्त गर्छन्। "पहेलो" र "सेतो" कार्ड धारकहरूलाई रोजगार र प्रशिक्षणमा पहुँचमा निश्चित फाइदाहरू मान्यता दिइन्छ। त्यस्ता कार्डहरू उपलब्ध गराइएन (वा असक्षमतालाई गलत वर्गीकरण गरिएको) र विशेष गरी आधिकारिक वेबसाइटहरूमा अपाङ्गता-अनुकूल जानकारी उपलब्ध गराएर गुनासो निवारण संयन्त्रहरू दायर गर्न सकिने अवस्थाहरू स्पष्ट पारेर प्रणालीलाई सुधार गर्न सकिन्छ। विशेष समाधिकक्षकलाई यो पनि भनिएको थियो कि विश्वव्यापी डिजाइन आधिकारिक भवन र सार्वजनिक यातायातमा पनि प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन, र समावेशी शिक्षा प्रदान गर्ने विद्यालयहरूको प्रयासलाई समर्थन गर्न उल्लेखनीय रूपमा थप स्रोतहरू लगानी गर्नुपर्नेछ।

### ड. सामाजिक सुरक्षा

#### क साधारण ढाँचा

नेपालमा सामाजिक सुरक्षा अन्तर्गत ११ विभिन्न मन्त्रालयले कार्यान्वयन गरेका ७६ कार्यक्रमहरू छन्। गरीबीसँग लड्न सामाजिक सुरक्षाको भूमिका र जीवनचक्र दृष्टिकोणमा आधारभूत आय सुरक्षामा प्रत्येक व्यक्तिको अधिकारको ग्यारेन्टी गर्ने दायित्वमा रणनीतिक दृष्टिकोणको सट्टा राजनीतिक उपभोग र बजेटिय विचारहरूले अधिकांश योजनाहरूको डिजाइनलाई निर्देशित गरेको छ। कार्यक्रमहरूको हालको प्याचवर्कले अनिवार्य रूपमा असक्षमता, ओभरल्यापहरू र अन्तरहरू निम्त्याउँछ। तसर्थ सरकारले राष्ट्रिय एकीकृत सामाजिक सुरक्षा ढाँचालाई अनुमोदन र अवलम्बन गर्न प्राथमिकता दिनुपर्छ, ताकि एकरूपता सुनिश्चित गर्न, कमीहरूको मूल्याङ्कन गर्न र आगामी वर्षहरूमा तिनीहरूलाई भर्ने योजना बनाउनु पर्छ।

योजनाहरूको विद्यमान प्याचवर्कलाई सुव्यवस्थित गर्नले सामाजिक सुरक्षाको वितरणमा संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय तहको सरकारको आ-आफ्नो भूमिका स्पष्ट पार्नेलगायत धेरै फाइदाहरू प्रस्तुत गर्नेछन्; योजनाहरू कभरेज विस्तार गर्न र जहाँ आवश्यक भएमा, उपयुक्त लक्ष्यीकरण सुनिश्चित गर्न एकल डाटाबेस (एकीकृत सामाजिक रजिस्ट्री) मा निर्भर छन् भन्ने सुनिश्चित गर्दै; र इच्छित लाभार्थीहरूलाई प्रदान गरिएको जानकारीको गुणस्तर सुधार गर्दै। वास्तवमा, सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमहरू बीचको समन्वय र पूरकता तिनीहरूको सफलताको लागि महत्वपूर्ण छ।

एकीकृत सामाजिक सुरक्षा ढाँचा तर्फ प्रगति भईरहँदा, बहुआयामिक गरिबीको सामना गरिरहेकाहरूलाई जोगाउनका लागि कमजोरीहरूको अन्तरसम्बन्धित विश्लेषणले निश्चित योजनाहरूलाई उपयुक्त बनाउन,

उदाहरणका लागि अपाङ्गता, एकल महिला र एकल महिला भत्ता, बाल अनुदान, र सामाजिक सुरक्षाको नेतृत्व गर्नुपर्छ।

सरकारको १५औं पञ्चवर्षीय योजना (२०२०-२०२४) मा उल्लेख गरिए अनुसार यसको समग्र सामाजिक सुरक्षा प्रणालीको गम्भीर पुनर्गठनले मात्र नेपालले आफ्नो ६०% कभरेजको लक्ष्य हासिल गर्न सक्छ भन्ने सुनिश्चित गर्नेछ। वास्तवमा, आईएलओका अनुसार, नेपालको प्रभावकारी कभरेज - अर्थात्। कम्तिमा एक सामाजिक सुरक्षा लाभले कभर गरेको जनसंख्याको प्रतिशत - १७% मात्र छ, जुन क्षेत्रका अन्य तुलनात्मक देशहरूको तुलनामा उल्लेखनीय रूपमा कम छ। यो न्यून प्रतिशतका कारणहरू विविध छन् तर धेरैलाई यहाँ हाइलाइट गर्न सकिन्छ: नागरिकताको अभाव; जन्म, मृत्यु, अशक्तता, वा सम्बन्धविच्छेद प्रमाणपत्र जस्ता अन्य आवश्यक कागजातहरूको अभाव; स्थानीय भाषाहरूमा प्रदान गरिएको जानकारीको कमी; समयमै लाभ भुक्तानी; र जोखिमका विभिन्न परिस्थितिहरूलाई समेट्ने उद्देश्यले लाभहरू बीचको असंगतताहरू।

*i. नागरिकता र अन्य कागजातको कमी*

गरिब, सामाजिक रूपमा सीमान्तकृत, र दुर्गम समुदायहरू प्रायः सामाजिक सहायता कार्यक्रमहरूबाट वञ्चित छन् किनभने नेपालको सबैभन्दा महत्वपूर्ण कार्यक्रमहरू: वृद्ध भत्ता (OAA), एकल महिला भत्ता, र बाल अनुदान सहित नागरिकता कागजातहरूको अभावमा। उदाहरणका लागि, विदेशी पतिसँग विवाह गर्ने अंगीकृत महिलाहरूले आफ्नो नेपाली नागरिकता गुमाउन सक्छन्; कामको लागि नेपाल र भारत बीच नियमित आवतजावत गर्ने परिवारहरूले महिला र बालबालिकालाई आवश्यक कागजातहरूको अभावमा परिणाम दिन्छ। र जन्महरू कहिलेकाहीँ "पहिचान नखुलेको बुबा" भएको सम्बन्धमा कलंकको परिणामको रूपमा दर्ता नगरिएका हुन्छन्।

आफ्ना पतिहरूबाट दुर्यवहार मा परेका र घर छोडेका महिलाहरू, वा जसका पतिहरू कहिल्यै फर्कनका लागि बसाइँ सरेका छन्, सम्बन्धविच्छेदका कागजातहरू अभाव हुन सक्छ र त्यसैले एकल महिला भत्ताबाट वञ्चित हुन सक्छ। केही महिलाहरूले आफूलाई राज्यविहीन महसूस गर्न सक्छन् किनभने पतिले उनीहरूका लागि नागरिकता प्रमाणपत्र खोज्न अस्वीकार गरे (अवस्था विशेष प्रतिवेदक आफैले देखे)। नागरिकताको प्रमाणपत्र नहुँदा बच्चाको जन्म दर्ता हुन नसकेपछि बच्चा भत्ता खारेज हुन्छ। यस घटनाको व्यापकताको बारेमा कुनै आधिकारिक तथ्याङ्कहरू हाल अवस्थित नभए पनि, त्यस्ता परिस्थितिहरूले चरम, जटिल जोखिमको अवस्था निम्त्याउन सक्छ र सामाजिक सुरक्षाको लागि कुनै उपाय छैन।

२०१५ को अध्ययनले सन् २०२१ सम्ममा नागरिकताको प्रमाणपत्रविहीन व्यक्तिको संख्या ६७ लाख पुग्ने प्रक्षेपण गरे पनि स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले नेपालमा ५४ लाख बासिन्दाको अवस्था रहेको विशेष प्रतिवेदकलाई बताएको थियो । महिलाले नागरिकता प्रमाणपत्र बिना वा राज्यविहीनहरूको ८२% प्रतिनिधित्व गर्न सक्छन्। विशेष प्रतिवेदकले सरकारलाई सामाजिक सुरक्षालाई अझ प्रभावकारी बनाउन नागरिकताको कागजात प्राप्तिलाई सहजीकरण गर्न प्राथमिकता दिन आग्रह गर्दछ।

*ii. सुचनाको अभाव*

धेरै समुदायहरू, विशेष गरी दुर्गम क्षेत्रहरूमा, सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमहरूको बारेमा जानकारीको अभाव छ, मुख्यतया स्थानीय प्रशासनको पहुँचको कमी र स्थानीय भाषाहरूमा सूचनाहरू प्रदान नगरिएको कारणले। जसरी स्वास्थ्य बीमा प्रणालीमा दर्ताको सुविधाका लागि "भर्ना सहायकहरू" अवस्थित छन् (एक हजार घरधुरीका लागि प्रति वार्ड भर्ना सहायक), सामाजिक कार्यकर्ताहरू स्थानीय तहमा तैनाथ गरिनुपर्छ जसले गर्दा दुर्गम समुदायमा पहुँच पुऱ्याउन सकिन्छ र सूचना प्राप्त गर्न सकिन्छ।

सामाजिक सुरक्षामा पहुँच प्राप्त गर्न लुकेको लागत शिक्षा (माथि हेर्नुहोस), जन्म दर्ता, जातीय प्रमाणपत्र वितरण लगायतका सेवाहरूका लागि स्थानीय तहमा निजामती कर्मचारीहरूले निःशुल्क रूपमा भुक्तानीहरू सङ्कलन गरेको विभिन्न समुदायहरूले विशेष समाधिहरूलाई जानकारी गराए। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेको सर्वेक्षण प्रतिवेदनमा आधाभन्दा बढी उत्तरदाताले स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार स्थानीय तहको निर्वाचनदेखि नै यथावत रहेको वा बढेको देखाएको छ। अर्को प्रतिवेदनले मालपोत कार्यालय र गाउँपालिकालाई सबैभन्दा भ्रष्ट संस्थाको रूपमा पहिचान गरेको छ: नेपालमा सर्वेक्षण गरिएका ८४% मानिसहरूले सरकारी भ्रष्टाचार ठूलो समस्या भएको ठान्छन्, र सार्वजनिक सेवा प्रयोगकर्ताहरूले गत १२ महिनामा १२% घुस दिएका थिए।<sup>14</sup>

#### क. बजेटमा समताको सुनिश्चितता

सामाजिक सुरक्षाले नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनको करिब ४% र सार्वजनिक बजेटको ११% प्रतिनिधित्व गर्दछ। सामाजिक सुरक्षा भित्र, सामाजिक सुरक्षा भत्ता (SSA) ले कुल सामाजिक सुरक्षा बजेटको ४३% बनाउँछ, र कुल सामाजिक सुरक्षा बजेटको २१% वृद्धावस्था भत्ता (OAA) मा मात्र जान्छ। यो बालबालिका र किशोरकिशोरीहरूलाई लाभान्वित हुने राष्ट्रिय योजनाहरूसँग विपरित छ - SSA बजेटको १०% र कुल सामाजिक सुरक्षा बजेटको लगभग ४.३%। वृद्धहरूप्रतिको यो पूर्वाग्रह वृद्ध जनसंख्याको बढ्दो आकारसँगै बढ्ने सम्भावना छ: ६० वर्षभन्दा माथिका व्यक्तिहरू सन् २००० मा जनसंख्याको ५.७% थिए तर सन् २०४० सम्ममा १३% हुने सम्भावना छ। वृद्धहरूलाई संरक्षण गर्दा निस्सन्देह सरकारको प्राथमिकतामा, यो देखिन्छ कि अन्य जोखिममा परेका समूहहरू, विशेष गरी बालबालिकालाई, सरकारको बजेट, कवरेज र कार्यान्वयन प्राथमिकता दुवैको सन्दर्भमा बेवास्ता गरिएको हुन सक्छ।<sup>15</sup>

भर्खरै, सरकारले SSA लाभहरूको स्वैच्छिक त्याग र केही बजेटको बोझ कम गर्नको लागि आफ्नो सुविधाहरू त्याग गर्नेहरूलाई स्थानीय सरकारले सम्मानजनक मान्यतालाई पनि प्रवर्द्धन गरेको छ; यद्यपि यो अभ्यासले कल्याणलाई कलंकित गर्ने खतरा छ। यी प्रयासहरूमा गरिबहरू बीचको टेक-अप दर घट्नुबाट रोक्न र रोक्नको लागि अध्ययनहरू सञ्चालन गर्न आवश्यक छ।

#### सामाजिक सुरक्षा कोष

<sup>14</sup> "Transparency International Nepal Profile," Transparency International, last accessed December 8, 2021

<sup>15</sup> Studies further note that investment in children is important not only from a human rights perspective, but also from an economic standpoint. Programs targeted towards children such as school feeding programs generate downstream economic value over four times more than the cost of the program over the lifetime of a beneficiary child. See: Rachana Manandhar Shrestha et al., "Home-grown School Feeding: Assessment of a Pilot Program in Nepal." *BMC public health* 20(1), 2020:1-15, p. 2



योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा प्रणालीमा दर्ता हुनु अनिवार्य बन्ने लक्ष्य राख्छ, यसको अधिकारमा आधारित चरित्रको स्पष्ट चिन्ह हो। तर २१% सम्म योगदान (२०% रोजगारदाताबाट र ११% कर्मचारीबाट आउने) एक प्रतिगामी विशेषता हो जसले गरिब र न्यून आय भएका कामदारहरूको नामांकनलाई रोक्छ। योगदानमूलक सामाजिक सुरक्षा प्रणालीमा अनौपचारिक कामदारहरूलाई कसरी समावेश गर्ने भन्ने स्पष्ट योजना अनौपचारिकबाट औपचारिक अर्थतन्त्रमा सङ्क्रमणसम्बन्धी आइएलओको सिफारिस नम्बर २०४ बमोजिम विकास गरिनुपर्छ, जुन विशेष प्रतिवेदनको मिशनको समयमा व्यक्त गर्न सकिएन। सरकार द्वारा SSF मा कामको औपचारिकता र भर्नाको लागि सही प्रोत्साहनहरू प्रदान गर्नु र त्यस्ता नामांकनबाट हुने फाइदाहरूको बारेमा कामदारहरूलाई उपयुक्त जानकारी प्रदान गर्नु रणनीतिको मुख्य भाग हुनुपर्छ।

सरकारले कोषलाई कसरी लगानी गर्ने भन्ने बारे व्यवसायी र सरोकारवालाहरूसँग स्पष्ट सञ्चारको अभावले पनि व्यवसायी समुदायमा शंका उत्पन्न गरिरहेको छ। यसबाहेक, सरकारी स्वामित्वमा रहेको कर्मचारी सञ्चय कोष जस्ता अन्य पेन्सन कोषहरू प्रयोग गरिरहेका व्यवसायहरूले कसरी र किन नयाँ कोषमा स्थानान्तरण गर्ने भन्ने बारे स्पष्टताको अभाव छ। सरकारले SSF मा भर्नाको अनुगमन र प्रोत्साहन गर्नुका साथै कोष कसरी प्रयोग गरिन्छ भन्नेमा पारदर्शिताको अभ्यास गर्नु महत्त्वपूर्ण हुनेछ।

#### ख. प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रम

पिएमइपि ले ५० दिनको रोजगारीको बराबरको १०० दिनको रोजगारी वा बेरोजगारी लाभहरूको ग्यारेन्टी गर्दछ। यो कार्यक्रम पर्याप्त सम्भावना छ। बेरोजगार व्यक्तिहरूलाई आय सुरक्षा प्रदान गर्ने क्षमताको अतिरिक्त, यसले लाभार्थीहरूलाई नयाँ सीपहरू प्राप्त गर्न र पूर्वाधार सुधार गर्न मद्दत गर्न सक्छ; यसले महिलाहरूको लागि रोजगारीमा पहुँच बढाउन र लैङ्गिक भूमिकाहरूलाई चुनौती दिन पनि सक्छ।

तर सम्भावनाको पूर्ण उपयोग हुन सकेको छैन। विगत तीन वर्षमा कार्यक्रम मार्फत करिब २५०,००० कामदारले रोजगारी पाएका छन्, तर दिनको औसत संख्या १८ थियो, ग्यारेन्टी गरिएको न्यूनतम १०० भन्दा कम। दर्ता भएका धेरै उम्मेदवारहरूले या त स्रोतको अभावका कारण रोजगारी प्रस्ताव गरेका थिएनन् वा तिनीहरूको योग्यता र प्रस्तावित कामको प्रकृति बीचको बेमेलको कारण। यसबाहेक, PMP ले PMP अन्तर्गत काम पाउन नसक्नेहरूलाई ५० दिनको रोजगारीको बराबरको बेरोजगारी लाभको ग्यारेन्टी गरेको तथ्यको बावजुद, हालसम्म त्यहाँ कुनै पनि प्रमाण छैन कि नागरिकहरूले यो लाभ प्राप्त गर्दछन्।<sup>16</sup>

PMP लाई थप सुधार गर्न सकिन्छ। प्रस्तावित रोजगारीको प्रकार स्थानीय आवश्यकताहरूसँग मिल्दोजुल्दो छ भनी सुनिश्चित गर्न स्थानीय सरकारहरूलाई PMP लागू गर्ने परियोजनाहरू पहिचान गर्न र उपकरणहरू प्राप्त गर्न उपलब्ध रकमको केही अंश प्रयोग गर्न प्रोत्साहित गरिनुपर्छ। उम्मेदवारहरूको योग्यता र प्रस्तावित जागिरहरू बीचको बेमेलको जोखिमलाई कम गर्नको लागि एउटै नगरपालिकामा दर्ता भएका उम्मेदवारहरूलाई सोही जिल्लाका अन्य नगरपालिकाहरूले विचार गर्नुपर्छ। कार्यक्रममा प्रशिक्षण, वा सीप अधिग्रहण, घटक समावेश हुनुपर्छ। अन्तमा, महिलाहरूलाई महिलासम्म

<sup>16</sup> Ramu Sapkota and Upasan Khadka, "Missing the plot in Nepal's job scheme," *Nepali Times*, May 1, 2021

पुगेर र बाल हेरचाह सेवाहरू उपलब्ध गराएर आवेदन दिन महिलाहरूलाई प्रोत्साहित गरिनुपर्छ। कार्यक्रमलाई अन्ततः लैङ्गिक भूमिकालाई चुनौती दिने अवसरको रूपमा प्रयोग गरिनुपर्छ।

#### ग. ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

विशेष समाधिकक्षकले हालैका वर्षहरूमा गरिबी विरुद्धको लडाइमा र सामान्यतया यसका सामाजिक-आर्थिक परिस्वरूपहरूको सुधारमा नेपालले गरेको प्रभावशाली प्रगतिको प्रशंसा गर्दछ। तथापि, अन्तरहरू बाँकी छन्। कतिपय सूचकमा अझै पनि महिलाहरू पछि परेका छन्। प्रतिबन्धित भए पनि जातीय र जातीय विभेद सामाजिक जीवनमा यथार्थ रहिरहने गरि गरिबीको निरन्तरताको व्याख्या गर्ने प्रमुख कारक हो। पूर्व कमेडी मजदुरहरूको पुनर्स्थापनालाई तीव्रता दिने र भूमिहीन दलितहरूलाई भूमि पुनर्वितरणबाट लाभान्वित गराउने प्रयासहरू गर्दा पनि भूमिसम्बन्धी समस्याहरू समाधान हुन सकेको छैन। धेरै सामाजिक सुरक्षा योजनाहरूले जीवन-चक्र परिप्रेक्ष्यमा आधारभूत आय सुरक्षा प्रदान गर्नुपर्दछ, उचित कागजातहरूको अभाव (विशेष गरी नागरिकता प्रमाणपत्र र जन्म प्रमाणपत्रहरू) को अभावले त्यस्ता सुरक्षामा प्रभावकारी पहुँच बाधा पुग्छ।

माथि पहिचान गरिएका कुनै पनि अवरोधहरू असुरक्षित छैनन्। विशेष समाधिकक्षकले नेपाल सरकारसँगको निरन्तर सहयोगको अपेक्षा गर्दछन्। उनले माथिको निष्कर्ष र सिफारिसले दिगो विकास लक्ष्य १ र १० मा पुग्न र बहुआयामिक गरिबीलाई थप न्यूनीकरण गर्न देशको प्रयासलाई मार्गदर्शन गर्ने विश्वास व्यक्त गरे।

\* \* \*