

# नीति विमर्श

अङ्का १२, असोज २०७५

## कर्मचारीतन्त्रमा समावेशिता : प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्थाको चिरफार र सुभाव

डा. रमेश सुनाम, डा. पुर्ण नेपाली, अर्जुन विश्वकर्मा

यो नीति-पत्रमा नेपाल सरकारले हालै निर्माण गर्दै गरेको 'सङ्घीय निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्तहरूको व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक'को मस्यौदामा प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्थाको विश्लेषण, सम्भावित प्रभाव तथा यसको सुधारका लागि महत्वपूर्ण सुभावहरू प्रस्तुत गरिएको छ । प्रस्तावित आरक्षण मोडलको चिरफार गर्दा आरक्षण किन र कसका लागि, आरक्षण सिट बाँडफाँड तथा सम्पन्न वर्ग अर्थात् एलिटको कब्जा हटाएर विपन्नलाई मात्र आरक्षण दिने जस्ता महत्वपूर्ण सवालहरूमा यो नीति-पत्र केन्द्रित छ ।

### मुख्य सुभावहरू

- उत्तम आर्थिक तथा सामाजिक अवस्था भएका साथै जनसङ्ख्याको अनुपातमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व भइसकेका समुदायलाई आरक्षणको लक्षित समूहबाट हटाउने ।
- जनसङ्ख्यालाई मात्रै नभइ, विभेद र बहिष्करण तथा हालको प्रतिनिधित्वको अवस्थालाई समेत आधार मानेर आरक्षित सिटको बाँडफाँड गर्ने । जुन समुदाय धेरै विभेदित र बहिष्कृत हो, जसको प्रतिनिधित्व ज्यादै कम छ, त्यो समुदायलाई धेरै सिट दिइनुपर्छ । यसो गर्दा संविधानमा उल्लेखित समानुपातिक समावेशिता प्रवर्धन हुन्छ ।
- आरक्षणमा पहिलो प्राथमिकता विपन्नलाई दिने तर विपन्न उमेदवार नभएको वा लोक सेवा आयोगको परीक्षामा असफल भएको खण्डमा सोही आरक्षित समूहका अन्य उमेदवारलाई योग्यताक्रमको आधारमा आरक्षणबाट लाभान्वित हुने व्यवस्था गर्ने ।

नेपाल राज्यले लामो समयदेखि असमावेशी संरचना र चरित्र बोक्दै आएको छ । समावेशीकरण र लोकतान्त्रीकरणका लागि आरक्षण नीतिको विशिष्ट आवश्यकता महसुस भएर निजामती सेवामा २०६४ सालदेखि लागू गरिएको समावेशी नीति वा आरक्षण व्यवस्थाले एक दशक पार गरेको छ । यो नीति कार्यान्वयन भएको आर्थिक वर्ष २०६४/६५ देखि आर्थिक वर्ष २०७३/७४ सम्मको अवधिमा करिब १५ हजार उमेदवार आरक्षणबाट लाभान्वित भएको देखिन्छ (लोसेआ २०७४) । आरक्षणले निजामती सेवालार्थ समावेशी बनाउन अर्थपूर्ण योगदान पुऱ्याएको छ । निजामती सेवामा हाल करिब ८७ हजार कर्मचारी कार्यरत छन् जसमध्ये करिब २० प्रतिशत महिला कर्मचारी छन् । हाल रहेका महिला कर्मचारीमध्ये ३ जना महिलामा १ जना, मधेशी र आदिवासी जनजाति कर्मचारीमा ४ जनामा १ जना तथा दलित कर्मचारीमा ५ जनामा ४ जना आरक्षणमार्फत निजामती सेवा प्रवेश गरेका हुन् (सुनाम २०७४) ।

एक दशकको अनुभवका आधारमा केही परिमार्जन गरी मस्यौदा विधेयकमा आरक्षण व्यवस्थालाई निरन्तरता दिइएको छ । यसलाई समावेशिताको दिशामा राज्यको प्रशंसनीय कदम मान्न सकिन्छ । आरक्षित सिटको आधा महिलाका लागि छुट्टयाइएको र थारू तथा मुस्लिम समुदायलाई पनि आरक्षणमा समावेश गरिएको जस्ता केही स्वागतयोग्य सुधार भने गरिएको छ । दुर्भाग्य, मस्यौदा विधेयकमा आरक्षित समूहको छनोट र आरक्षण सिट बाँडफाँड तथा त्यसको आधार स्पष्ट र न्यायसङ्गत भने देखिँदैन । प्रस्तावित आरक्षण मोडललाई गहिरिएर विश्लेषण गर्ने हो भने सुधारको नाममा खस-आर्यको कर्मचारीतन्त्रमा रहँदैआएको वर्चस्वलाई थप दिगो बनाउन खोजिएको स्पष्ट सङ्केत मिल्दछ भने जनजाति तथा मधेशी समुदायभित्रका वर्चस्वशाली समूहलाई बढि आरक्षण सिट दिनाले सबैभन्दा बढि बहिष्करणमा परेका दलित, मुस्लिम तथा थारू समुदाय जो धेरै लाभान्वित हुनुपर्ने तिनै उपेक्षित हुने सम्भावना देखिन्छ । परिमार्जनविना नै यो विधेयक पारित भएमा यसले समावेशिताको प्रवर्धन होइन, बरु आरक्षण असमावेशितालाई प्रवर्धन गर्ने माध्यम बन्ने खतरा देखिन्छ ।

## प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्थाको विश्लेषण र सुझाव

### सैद्धान्तिक प्रश्न: आरक्षण किन र कसलाई ?

जात-जातिगत, लैङ्गिकता, भौगोलिकता तथा अपाङ्गतालाई आधार मानेर नयाँ मस्यौदा विधेयकमा ९ वटा समूहलाई आरक्षणमा समावेश गरिएको छ । ती समूहमा महिला, खस-आर्य, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारु, मुस्लिम, अपाङ्गता भएका व्यक्ति तथा पिछडिएको क्षेत्र परेका छन् । हाल लागू भइरहेको आरक्षण व्यवस्थामा भने ६ वटा समूह मात्रै आरक्षणमा समेटिएका छन् । यसरी आरक्षण समूहहरू बढाएर सीमित अवसरलाई कनिका छर्ने काम गरिएकाले वास्तविक लक्षित समूह अर्थात् सबैभन्दा बढि विभेद र बहिष्करणमा परेका समूहहरू कम लाभान्वित हुने भएका छन् । भारतमा जम्मा ३ वटा समूहलाई मात्रै सरकारी रोजगारमा आरक्षणको व्यवस्था गरिएको छ । सुरुवातमा अनुसूचित जाति (दलित) र अनुसूचित जनजाति गरी २ क्लस्टरलाई मात्रै आरक्षणको व्यवस्था गरिएको थियो । सन् १९८० को मण्डल कमिसनको सिफारिसअनुसार अन्य पिछडा वर्ग (ओबिसी)का लागि पनि सिट छुट्ट्याउने व्यवस्था गरिएको छ । नेपालमा पनि आरक्षित समूहहरू नघटाउने हो भने आरक्षणले बढि बहिष्करणमा परेका समूहलाई खासै फाइदा पुऱ्याउने छैन ।

आरक्षणको मर्म भनेको राज्यबाट भएका दमन, विभेद र संरचनागत हिंसाले पछाडि परेका समुदायलाई मूलधारमा ल्याउनु हो र विशेष गरी कर्मचारीतन्त्रजस्तो राज्यको स्थायी अङ्गमा उनीहरूको सम्मानजनक प्रतिनिधित्व गराउनु हो । यस्तो मर्मलाई ध्यानमा राखेर आरक्षणको न्यायोचित र समानुपातिक समावेशिताउन्मुख मोडल तयार पार्न कम्तीमा तीन पक्षको गहन एकीकृत विश्लेषण गर्न जरुरी हुन्छ :

१. विभिन्न समुदायले भोगेका ऐतिहासिक विभेद, बहिष्करण र छुवाछूतको लेखाजोखा,
२. जनसङ्ख्याको अनुपातमा ती समुदायको प्रतिनिधित्वको अवस्था, र
३. समग्र आर्थिक, सामाजिक र शैक्षिक अवस्था ।

यी तीन आधारको एकीकृत विश्लेषणले आरक्षणका लागि लक्षित समूहको छनोट गर्न मात्रै होइन सिटको न्यायोचित बाँडफाँड गर्न पनि सहयोग पुग्छ । तर प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्था निर्माण गर्दा यस्तो लेखाजोखा गरिएको छनक पाइदैन । जुन समुदाय धेरै विभेदित, बहिष्कृत र जसको प्रतिनिधित्व ज्यादै कम छ, त्यस्ता समुदायलाई मात्रै आरक्षणमा समेटनु पर्दछ । यहाँ त भाग पुऱ्याउने मनासयले सबैलाई आरक्षणमा समेटन खोजिएको छ । निजामती सेवामा खस-आर्यको र केही जनजाति तथा मधेशी समूहको अहिले नै समानुपातिक प्रतिनिधित्व छ (तालिका १ हेर्नुहोस) । आरक्षणमार्फत तिनै समुदायले फाइदा पाइराख्नु न्यायपूर्ण हुँदैन । समानुपातिक प्रतिनिधित्व भइसकेका र उत्तम आर्थिक सामाजिक अवस्था भएका समूहहरूको पहिचान गरी तिनीहरूलाई आरक्षणको प्राथमिकताबाट हटाउन सकिन्छ । नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घले विभिन्न आर्थिक तथा सामाजिक सूचकहरूको आधारमा आदिवासी जनजातिहरूलाई पाँच समूहमा वर्गीकरण गरेको छ: लोपोन्मुख समूह, अति सीमान्तकृत समूह, सीमान्तकृत समूह, सुविधाबाट वञ्चित समूह र उन्नत समूह । सबै आदिवासी जनजाति, मधेशी र दलित समुदायलाई सोलोडोलो हिसाबले आरक्षण दिनुभन्दा यस्ता वर्गीकरणको आधारमा आरक्षणका लागि प्राथमिकता निर्धारण गर्नका लागि विमर्श गर्नुपर्दछ ।

विधेयकमा 'विपन्न खस-आर्य' समूहका लागि दलितका लागि छुट्ट्याइए जतिकै १२ प्रतिशत सिट आरक्षित गरिएको छ । यस्तो प्रस्तावलाई विभिन्न कोणबाट प्रश्न गर्न आवश्यक देखिन्छ । पहिलो, करिब ३१ प्रतिशत जनसङ्ख्या भएको खस-आर्य समुदायको निजामती सेवामा अहिले नै ६२ प्रतिशत अर्थात् दोब्बर प्रतिनिधित्व हुँदाहुँदै किन छुट्टै आरक्षण चाहियो ? दोस्रो, दलित तथा अन्य सीमान्तकृत समुदायलाई जस्तै राज्यले खस-आर्यलाई के त्यस्तो विभेद तथा संरचनागत हिंसाले चेपुवामा पार्यो ? इतिहासको कुन कालखण्डमा खस-आर्य भेदभाव र छुवाछूत तथा बहिष्करणको मारमा परे ? अब राज्यले यस्ता प्रश्नको उत्तर दिन आवश्यक छ । जात व्यवस्थामा उपल्लो तहमा राखिएका खस-आर्यको चार 'स' : सम्मान, शिक्षा, सम्पत्ति र सत्तामा लामो

तालिका १ : जात-जातिगत जनसङ्ख्या र निजामती सेवामा प्रतिनिधित्व

समूह	जनसङ्ख्या % (ज)	निजामती सेवामा प्रतिनिधित्व % (नि)	समानुपातिकता % (नि/ज)×१००
मधेशी बाहुन-क्षत्री	०.८	३.३	४१३
खस-आर्य (पहाडी बाहुन-क्षत्री)	३१.२	६१.५	१९७
नेवार	५	७.९	१५८
अन्य मधेशी जाति	१४.५	९.७	६७
आदिवासी जनजाति	२३.५	१३.६	५८
थारु	६.६	३	४६
मुस्लिम	४.४	०.७	१६
दलित	१३	१.४	११

स्रोत: दास र साथीहरू (सन् २०१४); सुनाम (२०७४) ।

नोट: मधेशी बाहुन-क्षत्रीभित्र तराई ब्राह्मण, कायस्थ र राजपुत पर्दछन् भने पहाडी बाहुन-क्षत्रीभित्र पहाडी ब्राह्मण, ठकुरी, सन्यासी र क्षत्री पर्दछन् । समानुपातिकता प्रतिशतले कुनै समूहको जनसङ्ख्याको अनुपातमा कति प्रतिशत प्रतिनिधित्व भइसकेको छ भन्ने जनाउँछ । समानुपातिकता १०० प्रतिशत हुनु भनेको त्यो समूहको जनसङ्ख्याको अनुपातमा पूर्ण समानुपातिक प्रतिनिधित्व वा पूर्ण समावेशिता भएको बुझ्नुपर्छ भने १०० प्रतिशतभन्दा कम भए समानुपातिक प्रतिनिधित्व नभएको बुझिन्छ ।

समयदेखि पहुँच र नियन्त्रण रहँदै गर्दा दलित तथा अन्य समुदाय विभेद र बहिष्करणले उब्जाएको असमावेशिता र असमानतामा जिएको यथार्थ जीवन्त छ (सुनाम २०७४) ।

संविधानको धारा ४२ अनुसार विपन्न खस-आर्यलाई आरक्षणमा समेटिएको खबर छापिएका छन् । उक्त धाराको खण्ड (१) मा लेखिएको छ : "आर्थिक, सामाजिक वा शैक्षिक दृष्टिले पछाडि परेका महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडा वर्ग, अल्पसङ्ख्यक, सीमान्तकृत, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक, किसान, श्रमिक, उत्पीडित वा पिछडिएको क्षेत्रका नागरिक तथा आर्थिक रूपले विपन्न खस-आर्यलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा राज्यका निकायमा सहभागिताको हक हुनेछ ।" धारा ४२ मा 'विपन्न खस-आर्य' राखेकै भरमा निजामती सेवामा आरक्षण सिट राख्नुपर्ने संवैधानिक बाध्यता भए उक्त धारामा उल्लेख गरिएका अन्य समूहहरूजस्तै किसान, श्रमिक, पिछडा वर्ग, यौनिक अल्पसङ्ख्यक आदिलाई किन आरक्षणमा समेटिएन ? नीति निर्माताको यस्तो नियतले संविधानमा उल्लेख गरिएको 'समानुपातिक समावेशी' मर्मलाई नै ठेस पुग्न गएको छ । तर महिलाको हकमा भने कुनै पनि जात-जातिका महिलाको निजामती सेवामा समानुपातिक प्रतिनिधित्व छैन । त्यसैले, खस-आर्य महिलालाई पनि आरक्षणमा भने समेट्नु तथ्यसङ्गत नै छ ।

पिछडिएको क्षेत्रका लागि आरक्षण पनि विवादित छ । हाल ९ वटा जिल्लालाई पिछडिएको क्षेत्रमा राखिएको छ : जुम्ला, हुम्ला, मुगु, डोल्पा, अछाम कालिकोट, जाजरकोट, बझाङ र बाजुरा । यी जिल्लामध्ये जिल्लागत जनसङ्ख्याको अनुपातमा ४ जिल्ला जुम्ला, मुगु, डोल्पा र हुम्ला निजामती सेवामा सबैभन्दा बढी प्रतिनिधित्व भएका २० जिल्लाभित्र पर्दछन् (सुनाम २०७४) । यस तथ्यले यस्ता जिल्लाको हेरफेर गर्न आवश्यक छ भन्ने देखाउँछ । त्यस्तै नागरिकता भएकै आधारमा पिछडिएको क्षेत्रका लागि छुट्ट्याएको आरक्षणको लागि योग्य हुन पाइने हो कि कम्तिमा माध्यमिक स्तरको शिक्षा उक्त क्षेत्रबाट हासिल गरेको हुनुपर्ने हो वा होइन । नागरिकता पिछडिएको क्षेत्रको, सुगम जिल्लामा बसोबास भएका र त्यहीँबाट अध्ययन गरेकाले आरक्षणबाट फाइदा लिएका प्रशस्त उदाहरण भेटिन्छन् ।

आरक्षणका लागि नयाँ खस-आर्य जस्ता आरक्षित समूह निर्माण गरेर तथा तुलनात्मक रूपमा सम्पन्न रहेका र समानुपातिक प्रतिनिधित्व भएका जनजाति तथा मधेशी समूहलाई आरक्षणको लक्षित समूहबाट नहटाउनाले सबैभन्दा बहिष्कृत समुदायको, विशेषतः दलित, थारू तथा मुस्लिम समुदाय न्यायोचित लाभ पाउनबाट थप वञ्चित हुनेछन् । जनजाति तथा मधेशी समुदाय भित्रका केही समूहलाई आरक्षणबाट हटाउँदा वा सिट घटबढ गर्दा यी समुदायले कडा विरोध जनाउलान भन्ने त्रास नीति निर्माताहरूले बोकेको बुझिन्छ । नीति निर्माताले तथ्य केलाउने, बहस तथा छलफल चलाउने र त्यसका आधारमा नीति निर्माण गर्ने क्षमता राख्नुपर्दछ । अझ जनजाति र मधेशी समुदायका नेता तथा अगुवाहरू समावेशिताको सवालमा संवेदनशील छन् र तथ्यमा आधारित सहभागितामूलक नीति निर्माण प्रक्रियामा उनीहरूले बाधा पुऱ्याउने सम्भावना न्यून रहन्छ ।

## सुभावहरू

- उत्तम आर्थिक, शैक्षिक तथा सामाजिक अवस्था भएका र जनसङ्ख्याको अनुपातमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व भइसकेका समूहलाई आरक्षणको लक्षित समूहबाट हटाउने । यो प्रयोजनका लागि त्रिभुवन विश्वविद्यालयको समाजशास्त्र तथा मानवशास्त्र विभागले सन् २०१४ मा प्रकाशित गरेको प्रतिवेदन उपयोगी हुनेछ (दास र साथीहरू सन् २०१४) ।
- ऐतिहासिककालदेखि सबैभन्दा बढि विभेद, भेदभाव र बहिष्करणमा परेका र सबैभन्दा कम प्रतिनिधित्व भएका समूहलाई मात्रै आरक्षणको लक्षित समूहमा समावेश गर्ने ।

## आरक्षण सिटको बाँडफाँडः समानुपातिक समावेशिता विमुख

प्रस्तावित विधेयकमा खुल्ला प्रतियोगिताद्वारा पूर्तिहुने पदमध्ये ४५ प्रतिशत पदलाई सतप्रतिशत मानी त्यसको पचास प्रतिशत पद महिलाका लागि मात्र र बाँकी पचास प्रतिशत विपन्न पुरुष तथा महिला उमेदवारका लागि आरक्षित गरिएको छ । तालिका २ लाई नियाल्दा धेरै हदसम्म विभिन्न समूहको जनसङ्ख्याको हिस्सालाई ख्याल गरेर सिट बाँडफाँड गरेको बुझ्न सकिन्छ ।

## तालिका २: विधेयकमा प्रस्तावित आरक्षण सिट बाँडफाँड

आरक्षित समूह	'विपन्न' आरक्षण %	महिला आरक्षण %
आदिवासी जनजाति	३२	२२
मधेशी	२७	२०
दलित	१२	१०
खस-आर्य	१२	३१
थारू	५	५
अपाङ्गता भएका व्यक्ति	५	५
पिछडिएको क्षेत्र	४	४
मुस्लिम	३	३

स्रोत: नेपाल सरकार २०७५ ।

जनसङ्ख्याको हिस्सालाई मात्रै आधार मानेर गरिने आरक्षित सिट बाँडफाँड अन्यायमुखी र सतही हुन्छ । आरक्षण सिट बाँडफाँडका लागि दुई पक्षबारे गहन विश्लेषण गर्न जरुरी हुन्छ । पहिलो, पछाडि पारिएका समुदायले भोगेका विभेदको भार र बहिष्करणको गहिराइ । दोस्रो पक्ष, जनसङ्ख्याको अनुपातमा ती समुदायको निजामती सेवामा प्रतिनिधित्वको अवस्था । मस्यौदा विधेयकमा प्रस्तावित आरक्षण सिट भाग लगाउँदा यी दुवै आधारलाई बेवास्ता गरिएको छ । जनसङ्ख्याको अनुपातमा

समावेशिताको अहिलेको अवस्था तथा विभेदको समग्र लेखाजोखाविना सिट बाँडफाँड गरिएकोले धेरै आरक्षणको लाभांश पाउनुपर्ने पिँधमा रहेका दलित, मुस्लिम तथा थारु समुदायलाई नै थप उत्पीडित बनाइदिने देखिन्छ ।

जात-जातिअनुसार सम्पन्नता र बहिष्करणको अवस्था असमान रहे जस्तै निजामती सेवामा प्रतिनिधित्वको अवस्था पनि फरक फरक रहेको छ । जनजाति तथा मधेशी समुदायको जनसङ्ख्या दलित, थारु तथा मुस्लिम समुदायको भन्दा धेरै छ, तर जनसङ्ख्याको दाजोमा उनीहरूको समावेशिताको राम्रो छ । जनसङ्ख्याको अनुपातमा यी दुई समुदायको निजामती सेवामा करिब ६० प्रतिशत वा त्यो भन्दा बढि प्रतिनिधित्व भइसकेको छ भने थारु, मुस्लिम तथा दलित समुदायको क्रमश ४६ प्रतिशत, १६ प्रतिशत र ११ प्रतिशत मात्रै प्रतिनिधित्व रहेको छ (तालिका १ हेर्नुहोस्) । त्यसैले, जनसङ्ख्या धेरै भएकै आधारमा जनजाति तथा मधेशी समुदायलाई धेरै आरक्षण सिट छुट्ट्याउँदा अन्य समुदायका भागमा कम सिट पर्नेहुनाले स्वतः मारमा पर्नजान्छन् । जनसङ्ख्याको अनुपातमा निजामती सेवामा सबैभन्दा कम प्रतिनिधित्व भएको समुदाय दलित हो, त्यसपछि मुस्लिम अनि थारु । ऐतिहासिक बहिष्करणको बोभ तथा जातव्यवस्था भित्रको विभेदको मार पनि दलित, मुस्लिम तथा थारु समुदायले अन्य जातजाति भन्दा बढी खेपेका हुनाले आरक्षणको बढि हिस्सा उनीहरूले नै पाउनुपर्दछ । दलित समुदायभित्र पनि मधेशी दलित र पहाडी दलितमा गन्धर्व र वादी समुदाय गहिरो संरचनागत विभेद, गरिबी र बहिष्करणको चरम चपेटामा परेका हुनाले उनीहरू पहिलो प्राथमिकतामा पर्नुपर्ने देखिन्छ र मधेशी दलितले मधेशी र दलित दुवै समूहबाट प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

महिलाभित्रका विभिन्न समूहलाई आरक्षित सिट बाँडफाँड गर्दा पनि जनसङ्ख्यालाई मात्रै आधार मानेको देखिन्छ । जबकि, कर्मचारीतन्त्रलाई समानुपातिक समावेशी बनाउने हो भने जुन समूहको जनसङ्ख्याको दाँजोमा कम प्रतिनिधित्व छ, त्यो समूहलाई धेरै आरक्षण सिटको व्यवस्था गर्नुपर्छ । निजामती सेवामा बाहुन-क्षत्री महिलाको करिब ६० प्रतिशत, जनजाति महिलाको २८ प्रतिशत, मधेशी महिलाको ७ प्रतिशत र दलित महिलाको २.५ प्रतिशत प्रतिनिधित्व रहेको छ (सुनाम २०७४) । यो तथ्याङ्क हेर्दा सबैभन्दा कम प्रतिनिधित्व भएका महिलामा मधेशी र दलित समुदायको देखिन्छ । कम प्रतिनिधित्व भएका दलित तथा मधेशी महिलालाई धेरै प्रतिशत आरक्षण छुट्ट्याउनुपर्ने हुन्छ । तर, मस्यौदा विधेयकमा त्यसो गरिएन । बरु अन्य समूहका महिलाको भाग काटेर भए पनि खस-आर्य महिलाका लागि भने खस-आर्यसमुदायको जनसङ्ख्या बराबर ३१ प्रतिशत सिट छुट्ट्याइएको छ । समग्र दलित समुदायको जनसङ्ख्या १३ प्रतिशत भए पनि दलित महिलाको भागमा भने १० प्रतिशत मात्रै सिट परेको छ ।

प्रस्तावित विधेयकले कर्मचारीतन्त्रको माथिल्लो तप्का राजपत्राङ्कित प्रथम र द्वितीय तहमा खुला प्रतियोगिताद्वारा पदपूर्ति गर्ने प्रावधानलाई हटाएर महिला तथा सीमान्तकृत समुदायका व्यक्तिलाई माथिल्लो नीति निर्माण तहमा आरक्षण मार्फत जाने ढोका बन्द गरिदिएको छ । कर्मचारीतन्त्रको माथिल्लो तप्कामा अहिले पनि ८० प्रतिशत भन्दा बढि खस-आर्य कै प्रतिनिधित्व रहेको छ । यसो गर्दा आरक्षित समुदायका

व्यक्तिमात्रै हैन स्वदेश तथा विदेशमा स्नातकोत्तर तथा विद्यावारिधि गरी विभिन्न क्षेत्रमा कार्यअनुभव भएका योग्य उमेदवारहरू नेपालको माथिल्लो सरकारी तहमा रहेर योगदान पुऱ्याउने अवसरबाट वञ्चित हुनेछन् । प्रतिस्पर्धालाई ज्येष्ठता र आन्तरिक प्रतियोगतामार्फत कर्मचारी भित्रमात्रै सीमित गरी पदपूर्ति गरेर समग्रमा मेरिटोक्रेसीलाई नै अवमूल्यन गर्न लागिएको छ । अझ न्यायपालिका, कार्यपालिका र व्यवस्थापिकामा ऐतिहासिककालदेखि लामो समयसम्म सीमित वर्गको वर्चस्व रहँदा नीति नियम पनि नातेदार वा आफ्ना मान्छेका लागि लभान्वित हुनेगरी बनाइने, सीमित वर्गका व्यक्तिहरूको 'सेटिङ्का' कारण भ्रष्टचार र अपराध रोक्न कठिन भएको दृष्टान्तहरू एक पछि अर्को गर्दै सार्वजनिक भइरहेको अवस्था छ । यस्तो गम्भीर अवस्थामा देशकै सुशासन र बृहत्तर विकासका लागि राज्यको माथिल्लो तहमा समावेशिता र विविधता भन् आवश्यक भएको छ ।

### सुभावहरू

- विभिन्न लक्षित समूहले भोगेका विभेद र बहिष्करण तथा हालको प्रतिनिधित्वको अवस्थालाई आधार मानेर सिटको बाँडफाँड गर्ने, जनसङ्ख्यालाई मात्रै होइन ।
- समानुपातिक समावेशिता प्रवर्धन गर्नका लागि जुन समुदाय धेरै विभेदित र बहिष्कृत हो, जसको प्रतिनिधित्व ज्यादै कम छ, त्यो समुदायलाई धेरै आरक्षित सिट दिइनुपर्छ ।
- नीति निर्माण गर्ने माथिल्लो तहमा राजपत्राङ्कित प्रथम र द्वितीय श्रेणीमा सबैभन्दा बढि बहिष्करणमा परेका समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नका लागि आरक्षणको व्यवस्था गर्ने ।

### गरिबीको आधार: नियम र नियत

प्रस्तावित आरक्षण व्यवस्थामा जम्मा आरक्षित सिटको पचास प्रतिशत महिलाका लागि मात्र र बाँकी पचास प्रतिशत विपन्न पुरुष तथा महिलाका लागि छुट्ट्याइएको छ । महिला आरक्षणमा भने विपन्नताको नियम लागू गरिएको छैन । महिलाबीचमा आर्थिक असमानता छैन भन्ने गलत मान्यता राखेर विपन्नताको नियम महिलाको हकमा लागू नगरिएको हो वा अन्य कुनै कारण छ, बुझ्न कठिन भएको छ ।

महिला, दलित, मधेशी र जनजाति समुदायभित्रका 'टाठाबाठा' वा 'घरानिया'ले आरक्षणको 'तर काढिरहेका' हुनाले विपन्न वर्ग लाभ पाउनबाट वञ्चित भए अर्थात् आरक्षणमा एलिट कब्जा भो भन्ने जबर जस्त मत धेरै नीति निर्माता, राजनीतिज्ञ, तथा विश्लेषकको छ । यसलाई सम्बोधन गर्नका लागि नीति-निर्माताले विपन्नमुखी आरक्षण व्यवस्था गरेको हुनुपर्छ । विपन्नलाई मात्रै आरक्षण दिनुपर्छ भन्दा गरिबमुखी तर्कजस्तो देखिने भएकाले धेरैलाई यस्तो प्रस्ताव दमदार लाग्न सक्छ ।

तर यस्तो प्रस्तावसँग सम्बन्धित सैद्धान्तिक र तथ्यगत पाटो र यो विपन्नमुखी नीतिको पछाडिका पक्ष तथा विपक्षमा गरिएका तर्कहरूको यहाँ विश्लेषण गरिएको छ ।

आरक्षण के उद्देश्यका लागि अवलम्बन गरिन्छ? के निजामती सेवामा लागू गरिने आरक्षण गरिबी निवारणका लागि हो ? यस्ता केही महत्वपूर्ण सैद्धान्तिक र नीतिगत प्रश्नहरू उठेका छन् । आरक्षणको सैद्धान्तिक पाटोलाई केलाइयो भने आरक्षण गरिबीसँग भन्दा पनि विभेद र सामाजिक न्यायसँग विशेष रूपले जोडिएको हुन्छ । नेपालमा व्यक्तिको गरिबी हेरेर जातीय विभेद गरिएको होइन । यहाँ त केही जात-समूहलाई नै पानी नचल्ने बनाएर जात-व्यवस्था लादिएको र अनेक खालका विभेद गरिएको अवस्था हो; गरिबीको मुख्य जरा कारण पनि यही हो । विपन्न वर्गलाई आरक्षणको सुबिधा दिने भन्ने बिषयलाई बढी प्रचार गरी सामाजिक विभेदको मुद्दालाई अवमूल्यन गर्न खोजिएको देखिन्छ ।

विपन्न व्यक्तिको मात्रैले आरक्षणबाट लाभ लिन पाउने व्यवस्था लागू गर्दा पिँधमा रहेको समुदायहरू जसका लागि आरक्षण अपरिहार्य छ, तिनीले आरक्षणबाट कम लाभ पाउने सम्भावना रहेको छ । यस्ता महत्वपूर्ण सम्भावित दुष्परिणामहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

**पहिलो,** विभिन्न तहका निजामती कर्मचारीका लागि आवश्यक न्यूनतम शैक्षिक योग्यता भएका गरिब परिवारबाट आवेदक पाउनै गाह्रो हुने भएकाले यस्ता समुदायका लागि छुट्ट्याइएको आरक्षित सिट खेर जान्छन्, जसले आरक्षणको कार्यान्वयनलाई नै असफलतातिर धकेल्नसक्छ । सीमान्तकृत समुदाय जस्तै दलित, मुस्लिम तथा थारुभित्रीका पनि विपन्न परिवारबाट साक्षर व्यक्ति भेट्टाउनै मुस्किल छ । गरिबीको मारमा परेका कति व्यक्तिले प्रमाणपत्र तह वा स्नातक तह उत्तीर्ण गरेका होलान् ? आर्थिक मापदण्ड लागू नगरिएको हालको अवस्थामा पनि उमेदवारको अभावमा वा लोकसेवामा असफल भएका कारण यस्ता समूहका लागि छुट्ट्याइएका धेरै सिटको पदपूर्ति हुन सकेको छैन । तसर्थ, जो धेरै बहिष्कृत र धेरै समावेशीकरणबाट लाभान्वित हुनुपर्ने हो त्यही समुदाय उपेक्षित हुने सम्भावना प्रवल छ ।

आरक्षण व्यवस्थामा गरिबीलाई आधार बनाउनै हुन्छ भन्ने तर्क यहाँ गर्न खोजिएको होइन । यस्तो नियम कति व्यावहारिक छ भन्ने हो । धेरै निजामती सेवाका पदहरूका लागि प्रमाणपत्र तह वा स्नातक तहको शैक्षिक योग्यता हासिल गरेको हुनुपर्छ । यस्तो योग्यता हासिल गर्न एक तहको आर्थिक सामाजिक अवस्था नभएको विपन्न घरपरिवारको व्यक्तिलाई सहज हुँदैन । त्यसैले जुन समुदायका लागि आरक्षणको व्यवस्था गरिएको छ, त्यो समुदायका आवेदकलाई व्यक्तिगत गरिबीको प्रमाणपत्र नभएर आरक्षणका लागि अयोग्य ठहर्‍याइनु हुन्छ भन्ने हो । प्राथमिकता विपन्नलाई दिने तर विपन्न उमेदवार नभएको वा लोक सेवा आयोगको परीक्षामा असफल भएको खण्डमा सोही समूहका अन्य उमेदवारलाई योग्यताको आधारमा आरक्षणबाट लाभान्वित हुने व्यवस्था गर्दा उत्तम हुन्छ । उदाहरणका लागि, मुस्लिम समुदायलाई छुट्ट्याइएको आरक्षित सिटमा विपन्न मुस्लिममध्ये बाटै सो सिटबाट लाभान्वित हुने तर विपन्न मुस्लिम उमेदवार नभएको वा असफल भएको खण्डमा लोक सेवामा उत्तीर्ण भएका अन्य मुस्लिम उमेदवारबाट सिट पूर्ति गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । त्यस्तै, आरक्षणका लागि कुन समुदाय योग्य वा अयोग्य

भनेर छनोट गर्दा त्यो समुदायको समग्र आर्थिक तथा सामाजिक अवस्था केलाएर लक्षित समुदायको छनोट गर्न सकिन्छ ।

त्यसो त नीति निर्माता र राजनीतिज्ञहरूलाई नेपालमा लोक सेवा आयोगको करिब ७० वर्षे लामो र त्योभन्दा लामो कर्मचारीतन्त्रको इतिहासमा विपन्नलाई जागिर दिनुपर्छ भन्ने सोच आरक्षण लागू गर्नुअघि कहिल्यै आएन । आरक्षण लागू भएपश्चात जब केही दलित, जनजाति, मधेशी, महिला आदि सरकारी रोजगारीमा प्रवेश गरेपछि मात्र किन यस्तो प्रस्ताव उरालियो भन्ने प्रश्न पेचिलो बन्न जान्छ । कतै विपन्नलाई मात्रै आरक्षण भन्ने अनि सबैभन्दा सीमान्तकृत समुदाय दलित, मुस्लिम, थारु आदिबाट शैक्षिक योग्यता पुगेका विपन्न उमेदवार नहुने वा थोरै हुने त्यसमा पनि लोक सेवाको कठोर परीक्षामा अनुत्तीर्ण हुने सम्भावना ज्यादा हुने भएकाले सिटहरू खाली हुन जान्छन् । यसरी सबैभन्दा सीमान्तकृत समुदायका लागि छुट्ट्याइएका खाली सिटमा हिजोदेखि कर्मचारीतन्त्रमा वर्चस्व राख्दैआएको खस-आर्य तथा अन्य सम्पन्न समूहले रजाइ गर्ने सम्भावनालाई नकार्न सकिँदैन । खासगरी नेपाली शासक वर्ग र कर्मचारीतन्त्रको माथिल्लो तप्का आरक्षण नीति सहज ढङ्गले कार्यान्वयन गर्न त्यति उदार नभएको पृष्ठभूमिमा गरिबीको मापदण्ड लगाउनु भनेको आरक्षणलाई खोक्रो बनाउने प्रयत्न त होइन भन्ने आशङ्का उठ्दछ ।

**दोस्रो,** प्रशासनिक अनुदारता र अनावश्यक फर्कट दिने प्रवृत्तिका कारण सीमान्तकृत समुदायका वास्तविक गरिबले आवश्यक सिफारिस तथा विभिन्न कागजात बनाउन गाह्रो हुनेछ । यस्तो नियम लागू नहुँदाको अहिलेको अवस्थामा पनि यो कागज मिलेन, पुगेन वा यो निकायको सिफारिस हुँदैन भनेर समावेशी उमेदवारले पेस गर्ने दरखास्त लोक सेवा आयोगले अस्वीकार गरेका उदाहरण धेरै छन् । यसरी 'गरिबीको मापदण्ड' लगाएर र 'कागज मिलेन भनेर' सीमान्तकृत समुदायलाई आरक्षणबाट लाभान्वित हुनलाई असहज परिस्थितिको सृजना गरेर यो व्यवस्थालाई कागजमा मात्र सीमित गरिदिने सम्भावना पनि ज्यादा छ ।

**तेस्रो,** आर्थिक हैसियत वा गरिबीको मापदण्ड निर्धारण कसले गर्ने र के कस्तो आधार तोक्ने भन्ने कुराले आरक्षणको कार्यान्वयनलाई नै थप जटिलतातिर धकेलेदिन्छ । गरिबी मापन स्थानीय निकायले कसरी र कसलाई गर्ला त्यो त फर्क अर्को पेचिलो सवाल हो । स्थानीय निकायको सिफारिसको आधारमा गरिबी मापन गरियो भने अधिकांश आवेदकहरू विपन्न आवेदक हुने सम्भावना ज्यादा छ । वास्तविक विपन्नभन्दा पनि 'सिफारिसवाला विपन्न' वा 'कागजी विपन्न' आरक्षणकालागि योग्य हुने सम्भावना नकार्न सकिँदैन ।

**चौथो,** विपन्नताको आधार बनाएर नीति निर्माताले स्थानीय निकायलाई थप प्रशासनिक भार दिन खोजेको देखिन्छ । नियमित काम गर्न स्थानीय निकायमा कर्मचारी अभाव भएको गुनासो रहँदैआएको हालको अवस्थामा के स्थानीय निकायले गरिबीको मापन गरी सिफारिस गर्दा कतिको प्रशासनिक भार पर्ला ? अनुमान लगाउन भने सम्भव छ । गत आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा लोक सेवा आयोगमा करिब साढे आठ लाखले दरखास्त हालेका थिए । यो सङ्ख्याको आधाभन्दा कमैले मात्रै गरिबीको सिफारिस माग गरे भने पनि स्थानीय निकायले करिब ४

लाख व्यक्तिको गरिबीको अवस्था लेखाजोखा गर्नुपर्ने हुन्छ । सम्पन्नलाई पनि विपन्नताको सिफारिस उपलब्ध गराउने प्रक्रियामा केही स्थानीय कर्मचारीलाई अनैतिक आर्थिक लाभ अर्थात् घुस लेनदेनको अवसर पनि जुट्ला तर यसको समग्र प्रशासनिक कार्यभार र पारदर्शिताको लेखाजोखा गर्न भने आवश्यक हुन्छ ।

यो विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदामा आरक्षणको सुविधा बाबु वा आमाले लिइसकेको अवस्थामा उनीहरूका छोराछोरीले यस्तो सुविधा नपाउने व्यवस्था राखिएको थियो । यस्तो व्यवस्थालाई अहिले किन हटाइयो बुझ्न कठिन भएको छ । आरक्षणबाट निजामती सेवामै रहेका व्यक्तिहरूका परिवारका सदस्यले वा एकै परिवारका धेरै सदस्यले लाभ लिएका उदाहरण धेरै भेटिएका छन् । एउटा परिवारका धेरै जनालाई आरक्षणको सुविधा उपभोग गर्ने अवसर दिनुभन्दा अन्य व्यक्ति लाभान्वित हुन पाउने व्यवस्था बढी न्यायमूलक हुन्छ । आरक्षणको सुविधा लिइसकेका बाबुआमाले आफ्ना छोराछोरीलाई आरक्षणको आस गर्ने होइन, खुला प्रतिस्पर्धामै भाग लिनसक्ने बनाउनेतिर उनीहरूको जोड हुनुपर्छ भन्ने मान्यता हो ।

### सुभावहरू

- विपन्नताको आधार लागू गर्दा प्राथमिकता विपन्नलाई दिने तर विपन्न उमेदवार नभएको वा लोक सेवा आयोगको परीक्षामा असफल भएको खण्डमा सोही समूहका अन्य उमेदवारलाई योग्यताको आधारमा आरक्षणबाट लाभान्वित हुने व्यवस्था गर्ने । यसो हुँदा विपन्नताको आधार पनि सम्बोधन हुने, जुन समुदायको लागि छुट्ट्याएको सिट हो त्यही समुदायले पाउने, र त्यो समुदायको निजामती सेवामा प्रतिनिधित्व पनि बढ्ने अवस्था आउँछ ।
- अवसरको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्नका लागि आरक्षणको सुविधा बाबुआमा वा परिवारका सदस्यले लिइसकेको अवस्थामा उनीहरूका छोराछोरी वा अन्य सदस्यले यस्तो सुविधा नपाउने व्यवस्था गरिनुपर्छ ।

### अन्त्यमा

प्रस्तावित विधेयकमा प्रस्तुत आरक्षण व्यवस्था धेरै हदसम्म आरक्षणको मर्म, सिद्धान्त र विधि विपरीत रहेको छ । यसले संविधानले कल्पना गरेको समानुपातिक समावेशितालाई प्रवर्धन गर्दैन, बरु असमावेशितालाई भने पुनः संस्थागत गर्दै लाने देखिन्छ ।

प्रस्तावित आरक्षणमा विपन्न खस-आर्यलाई १२ प्रतिशत र खस-आर्य महिलाका लागि ३१ प्रतिशत छुट्ट्याइएको छ । पिछडिएको क्षेत्र र अपाङ्गता भएका व्यक्तिलाई छुट्ट्याइएका आरक्षण सिटको करिब ८० प्रतिशत खस-आर्य समुदायकाले नै उपभोग गर्दै आएका छन् । यसरी आरक्षणबाट करिब ६०

प्रतिशत सिट खस-आर्यको पोल्तामा पर्ने र खुला प्रतियोगिताबाट ७० प्रतिशत भन्दा बढि सिटमा खस-आर्यकै वर्चस्व हुँदै आएको यथार्थ हो । यसरी ऐतिहासिक कालदेखि नै कर्मचारीतन्त्रमा वर्चस्व रहँदै आएको खस-आर्य समुदायका लागि घुमाइ फिराइ कस्तिमा दुईतिहाइ सिट निजामती सेवामा सुरक्षित गर्न लागिएको बुझ्न कठिन छैन । त्यस्तै, जनसङ्ख्याको अनुपातमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व भइसकेका तथा आर्थिक सामाजिक अवस्था अब्बल रहेका जनजाति तथा मधेशी समुदाय भित्रका विभिन्न समूहलाई आरक्षित समूहबाट नहटाउने हो भने सबैभन्दा सीमान्तकृत समुदायका व्यक्तिहरू आरक्षणबाट थोरैमात्रै लाभान्वित हुनेछन् । सुधारविना विपन्नताको आधार लागू गरिँदा पनि सबैभन्दा बढि सीमान्तकृत समुदायकै व्यक्तिहरू उपेक्षित हुने खतरा रहेको छ ।

प्रगतिशील एजेण्डा नीति-नियम कार्यान्वयनको तहमा आउँदा कसरी परम्परागत कर्मचारीतन्त्रको अनुदार तप्का नै हाबी हुन्छ, उनीहरूले यस्ता नीतिको कार्यान्वयनलाई कसरी फिक्का पारिदिन्छन् भन्ने एउटा राम्रो उदाहरण बन्न गएको छ नेपालको आरक्षण व्यवस्था । अतः आरक्षण असमावेशिताको निरन्तरताको साधन बन्ने खतराबाट बचाउन यसलाई सुधार गर्न आवश्यक छ । कर्मचारीतन्त्रको माथिल्लो तप्काले परिमार्जन गरेर आरक्षणको गतिलो खाका ल्याउला भनेर अलमलिदा दिलो भइसक्ने हुनाले न्यायमूलक आरक्षण नीति निर्माणका लागि सीमान्तकृत समुदायहरूले पहलकदमी लिएर वहसका लागि राजनीतिक नेतृत्वसँग बलियो सहकार्य गर्नु आवश्यक छ । सरकार, संसद्, राजनीतिक पार्टीहरू, विज्ञ र अन्य सरोकारवालासँगको छलफल, विमर्श र दबाबले सकारात्मक नतिजा ल्याउने सम्भावना भने प्रबल छ ।

### सन्दर्भ सामग्री

Das, A. K. L., Gautam, T. R., Subba, C., Gurung, Y., Shakya, K., & Suwal, R. 2014. *The Nepal multidimensional Social Inclusion Index: Diversity and Agenda for Inclusive Development*. Kathmandu: Central Department of Sociology/Anthropology (CDSA)/Tribhuvan University (TU).

नेपाल सरकार । २०७५ । 'सङ्घीय निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्तहरूको व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक' मस्यौदा १४ भदौ, २०७५ । काठमाडौं : नेपाल सरकार ।

लोसेआ । २०७४ । अन्टाउन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन (२०७३ श्रावण-२०७४ असार) । काठमाडौं : लोक सेवा आयोग ।

सुनाम, रमेश । २०७४ । समावेशिताको बहस । काठमाडौं : समता फाउण्डेशन ।



॥ समता फाउण्डेशन ॥  
**SAMATA** foundation  
 समता फाउण्डेशन  
 सानेपा-२, ललितपुर ।  
 फोन: ०१-५५२०८५१, ०१-५५२१७१५  
 E-mail: info@samatafoundation.org  
 Website: samatafoundation.org

नोट: यो संक्षिप्त नीति-पत्रमा व्यक्त विचारहरू लेखकका हुन् ।