भारत की राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा

बिराज पटनायक

देश की राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम और खाद्य सुरक्षा पर इसकी उलझनों पर पूरा राष्ट्र वाद–विवाद करता है, खाद्य अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में कु–व्यवस्था फैली हुई है जिसमें वित्त, भंडारण और खाद्यान्न का आबंटन शामिल है।

वर्ष 2012–13 के केंद्रीय बजट में खाद्य आर्थिक सहायता के रूप में केवल रू. 55,578 करोड़ आबंटित किए गए – यह ऐसा आंकड़ा है जो पिछले वर्ष के रू. 56,002 करोड़ के आबंटन से भी कम है। वित्त और खाद्य, सार्वजनिक वितरण और उपभोक्ता कार्य मंत्रालय जानते हैं कि खाद्य आर्थिक सहायता के खाते में लगभग रू. 72,000 करोड़ का वास्तविक व्यय होगा। खाद्य आर्थिक सहायता के दो पहलू हैं – पहला उपभोक्ता की कुल खरीद पर आधारित है और दूसरा बफर स्टॉक रखने की लागत पर आधारित है।

पिछले वित्तीय वर्ष के लिए भारत सरकार ने मंत्रालय द्वारा खर्च की गई राशि से कम रू. 14,000 करोड़ आबंटित किए थे। इस वर्ष भी मंत्रालय को उसी प्रकार की कमी का सामना करना पड़ सकता है।

इसका परिणाम ? भारतीय खाद्य निगम 11.25 प्रतिशत की वाणिज्यिक दर पर बैंकों से उधार लेगा और राज्य खाद्य निगम इससे भी अधिक ब्याज का भुगतान करेंगें क्योंकि उनके ऋणों पर सरकारी गारंटी नहीं दी जाती।

वास्तविकता यह है कि बैंक खाद्य खरीद के लिए अत्यधिक प्रभार लेते हैं जो कि एक विडंबना है। यह 5 प्रतिशत है।

उत्तर–प्रदेश (जिसका बकाया 1600 करोड़ रू. की प्रतिपूर्ति की जानी है) ने विकेन्द्रीकृत खरीद योजना में भाग लेने से मना कर दिया है और छत्तीसगढ़, जिसे पिछले वर्ष की खरीद के लिए केन्द्रीय खाद्य मंत्रालय ने 1600 करोड़ रू. देने हैं, ने मुकदमा करने की धमकी दी।

राजस्थान में भारतीय खाद्य निगम के गोदामों का उपयोग अल्कोहल रखने के लिए किया जा रहा है जबकि अनाज का भंडार बाहर सड़ रहा है। इससे भी अधिक खेदजनक बात यह है कि भारतीय खाद्य निगम में वर्ष 2006–2009 के दौरान तीन वर्षों में 170 लाख मी.टन भंडारण स्थान किराए पर दे दिया था।

इस स्थिति से निपटने के लिए उत्तम कदम यह होगा कि खाद्यान्न को तुरंत सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अंतर्गत जारी किया जाए ताकि निर्धन लोग इसे खरीद सकें। इसमें मुद्रा–स्फीति भी शामिल होगी।

मंत्रियों के सक्षम समूह, जिसके प्रमुख वित्त मंत्री थे, ने इसके विपरीत किया और खाद्य मंत्रालय के इस प्रस्ताव से अलग निर्णय लिया कि राज्य सरकारों को प्रत्येक महीने 5 लाख मी.टन अनाज जारी किया जाए ताकि गरीबी रेखा से ऊपर के परिवार इसका उपयोग कर सकें, इसस खाद्य मुद्रा स्फीति बुरी तरह प्रभावित हुई।

महाराष्ट्र और आंध्र–प्रदेश राज्य डिस्टिलरीज को अल्कोहल बनाने के लिए सस्ती दर पर खाधान्न उपलब्ध करा रहे हैं।

17.8 मिलियन मी.टन खाद्यान्न खुले में पड़ा हुआ है जिस पर बाह्य तत्व नुकसान पहुँचा रहे हैं और इसके ऊपर सुरक्षा और भारतीय मानसून से बचाने के लिए केवल सीएपी कवर डाले गए हैं जिसे भारतीय खाद्य निगम मृदुभाषा में कैप कवर (ऊँचे स्थान पर रखे गए अनाज पर तारपलीन की चदरें डालकर) कहता है।

यह मात्रा गोदामों में कवर की गई भंडारण क्षमता के समतुल्य है जिसे भारतीय खाद्य निगम ने वर्ष 2006–09 के दौरान किराए पर दे दिया था। यदि यह बुरा नहीं था तो इससे भी अधिक वास्तविक खेदजनक बात यह है कि पंजाब में राज्य एजेंसियों 1.5 लाख मी.टन गेहूँ खुले में रखे हुए हैं। यह गेहूँ वर्ष 2008–09 में खरीदा गया था और यह माल 3 मानसून झेल चुका है। यह संदिग्ध है कि इसमें से आधे से अधिक माल मानव उपभोग के लिए योग्य रहा होगा। एक न्यूनतम अनुमान के अनुसार कम से कम 50 हजार मी.टन गेहूँ जो दो वर्ष से अधिक पुराना है उसे जल्दी ही नष्ट करना होगा; दोहराया जाता है कि 50 हजार मी.टन गेहूँ। यदि प्रति परिवार और प्रति माह 35 कि.ग्रा. गेहूँ जारी किया जाता तो यह सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अंतर्गत 1,20,000 परिवारों के लिए वार्षिक खाद्यान्न का कोटा होता। यह उतना अनाज था जो एक पूरे वर्ष के लिए आधे मिलियन से अधिक भारतीय परिवारों की भूख को दूर कर सकता था।

किसी अन्य देश में यदि इतने पैमाने पर अनाज को नष्ट किया जाता हो इसे एक अपराधिक मामला माना जाता। अनाज नष्ट एक ऐसे देश में हो रहा है जहां पर भुखमरी की संख्या बहुत अधिक है जो भुखमरी के 88 देशों में 66वें स्थान पर है।

पिछले तीन दशकों में भारत में मुद्रा स्फीति सबसे अधिक पिछले दो सालों में देखी गई है, यह आश्चर्यजनक है कि भारतीय खाद्य निगम ने केंद्रीय पूल में 60 मिलियन मी.टन से अधिक की खरीद की है जबकि देश में बफर स्टॉक की मात्रा लगभग 21 मिलियन मी.टन है।

इतनी बड़ी मात्रा में बफर स्टॉक रखने के संबंध में अर्थशास्त्रों और खाद्य अभियान के अधिकार के सदस्य, जीन ड्रेजी ने एक बार कहा था कि यदि भारतीय खाद्य निगम द्वारा रखे गए खाद्यान्न को लाइन में रखा जाए तो यह लाइन एक मिलियन कि.मी. तक जाएगी जो धरती और चांद के बीच की दूरी से दोगुना से भी अधिक है।

खाद्य मंत्रालय और भारतीय खाद्य निगम ने मार्च में खतरा बताया था और प्रस्ताव रखा था कि गरीबी रेखा से ऊपर के मूल्य पर राज्यों को 50 लाख मी.टन खाद्यान्न जारी कर दिया जाए क्योंकि यह मूल्य उस मूल्य से अधिक जिस पर गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को खाद्यान्न की आपूर्ति की जाती है। किंतु मंत्रियों के समूह ने इस प्रस्ताव को यह कहते हुए अस्वीकार कर दिया कि ऐसा करने पर खाद्य आर्थिक सहायता में रू. 5,000 करोड़ अतिरिक्त का भार पड़ जाएगा।

इस संकट से निबटने के लिए यह सामान्य बात है – किंतु दिल्ली में स्थित शक्तिशाली व्यक्तियों के लिए यह असामान्य बात – कि इस अनाज को राष्ट्रीय परामर्श परिषद् द्वारा प्रस्तावित 150 जिलों में निर्धन लोगों के बीच वितरित कर दिया जाए ताकि प्रस्तावित खाद्य सुरक्षा बिल में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के पहले चरण की शुरूआत हो सके।

इस सुझाव के पीछे एक साधारण वाक्य यह है कि अनाज का अधिकार हो। किसी भी देश के नागरिक को भूखा नहीं रहना चाहिए और प्रत्येक नागरिक वास्तविक रूप से पर्याप्त पोषक आहार प्राप्त कर सकें या उसे प्राप्त करने के स्रोत हों।

विश्व में कुछ देशों ने ही इसकी संपूर्ण प्राप्ति की है और कुछ देश इसके लिए कानून बना चुके हैं।

राष्ट्र का यह मुख्य सुझाव है कि नागरिकों को अनाज का अधिकार होना चाहिए जो कि नया नहीं है।

यूनिवर्सल डिक्लेयरेशन ऑफ हयूमन राईट्स के अनुच्छेद 25 में कहा गया है कि अनाज के अधिकार का दायित्व राज्य का है, जिसे वर्ष 1948 में सभी यूनाइटिड नेशन्स मेंबर स्टेटस द्वारा पारित किया गया था।

अपने देश के बारे में उल्लेख करें तो संविधान के अनुच्छेद 21 में प्रावधान है कि जीने के अधिकार और निजी स्वतंत्रता के मौलिक अधिकार हैं जिसे उच्चतम न्यायालय ने बार–बार परिभाषित किया कि अनाज के अधिकार को इसमें सुरक्षित रखा जाए। अनुच्छेद 47 में कहा गया है कि भारत को अपने लोगों की पौष्टिकता के मानकों को बढ़ाना चाहिए।

पिछले कुछ वर्षों से विश्व में कानून को घुमाया जा रहा है जैसे अनाज के अधिकार को मौलिक अधिकार में शामिल किया गया है और राज्य की गारंटी दी गई है। इस प्रकार भारत अनाज के अधिकार के कानून संबंधी इस अंतर्राष्ट्रीय अनुभव से क्या सीख सकता है और ऐसी कौन से पद्धति अपनानी होगी?

प्रथम सीख यह है कि नेताओं की राजनीतिक प्रतिबद्धता अनाज के अधिकार के सुझाव हेतु होनी चाहिए। ब्राजील के राष्ट्रपति के पहले भाषण से ही यह निश्चित हो गया था कि वे भूख को दूर करके रहेंगे और उन्होंने कहा कि 'फोम जीरो' या 'शून्य भूख' कार्यक्रम। हम अपने देश के लोगों के लिए यह

संभव करेंगे कि वे प्रत्येक दिन तीन समय का खाना खाएं और वह भी बिना किसी के सामने हाथ फैलाए हुए। यह स्पष्ट प्रतिबद्धता दिखती है कि ब्राजील ने भूख के विरूद्ध युद्ध जीत लिया है।

दूसरी सीख अभिमुख होना या सम्मिलित करना है। अनाज के अधिकार के कार्यक्रम बहुत से क्षेत्रों में फैले हुए हैं जिसमें स्वास्थ्य, पौष्टिकता, कृषि, आजीविका और श्रम शामिल है। इसका अर्थ यह है कि किसी भी संदर्भ में दर्जनों मंत्रालय कार्यक्रमों का संचालन कर रहे होंगे जिनका अधिकार पर बहुत कम प्रभाव पड़ेगा। इन सबको एक केंद्रीय नेतृत्व में शामिल करना संवेदनशील है। ब्राजील ने 31 कार्यक्रमों को शामिल किया है जिसकी निगरानी खाद्य सुरक्षा के मंत्रालय द्वारा की जा रही है और भूख से मुकाबला किया जा रहा है।

तीसरी सीख यह है कि न केवल प्रशासनिक बल्कि विधिक पद्धति भी अपनानी चाहिए। ब्राजील में पब्लिक प्रोसिक्यूटर का कार्यालय मानव अधिकारों के उल्लंघन को देखता है जिसमें सामाजिक–आर्थिक अधिकार शामिल हैं और इन्हें स्थानीय स्तर पर देखा जाता है। ग्वाटेमाला, वैनिजुएला, ब्राजील, पेरू, युगांडा और दक्षिण अफ्रीका ने पहले ही शक्तिशाली राष्ट्रीय कमीशन स्थापित कर दिए हैं या प्रस्ताव है जो निगरानी का काम करते हैं और उन्हें दंड लगाने की भी शक्तियां हैं।

चौथी सीख समाज को शामिल करना है। वे सभी देश जिन्होंने अनाज के अधिकार का कानून बनाया है उन्होंने कई सामाजिक संस्थाओं को शामिल किया है जो केवल स्थानीय स्तर पर ही नहीं है बल्कि राष्ट्रीय स्तर की निगरानी निकाय भी हैं।

अंत में अनाज के अधिकार के कानून की सफलता की कुंजी के लिए लचीलापन और नवीनता भी होनी चाहिए। युगांडा ने प्रस्ताव रखा है कि परिवार के मुखिया को यह कार्य सौंपा जाए और उसका यह दायित्व हो कि वह अपने परिवार हेतु अनाज के अधिकार को पूरा करे, ऐसा न करने पर उस पर दंड लगाया जाए और सजा दी जाए।

अनाज के अधिकार के अधिनियम में बनाए गए विश्व के कानून को अन्य नीतियों और कार्यक्रमों में शामिल किया गया है। इनमें ग्रामीण क्षेत्रों में निर्धनों के लिए केंटीन शामिल है जो उन्हें सस्ती दर पर पका हुआ खाना दे सके, नकद अंतरण योजनाएं, विद्यालयों में आहार, शिशुओं के लिए परिपूरक पौष्टिक भोजन, मजदूरों के लिए न्यूनतम आहार गारंटी और सामाजिक सुरक्षा पेंशन शामिल है।

अनाज के अधिकार के अधिनियम में कानूनी रूप से शामिल किए गए प्रावधानों से विश्व में एक अनुपम परंपरा बनेगी। आधे मिलियन से अधिक उचित दर की दुकानों के माध्यम से सस्ते आहार उपलब्ध कराने के सरकारी कार्यक्रम, प्रस्तावित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा की सफलता के लिए एक संवेदनशील मुद्दा है। अतः देश को यह नोट करना चाहिए कि पिछले 6 वर्षों से छत्तीसगढ़ राज्य ने सार्वजनिक वितरण प्रणाली में उल्लेखनीय कार्य किए हैं किंतु जिन्हें नोट नहीं किया जा सका है।

पहला, एक व्यापक सार्वजनिक वितरण प्रणाली जिसका अधिकतम क्षेत्र हो उसमें सफलता के अच्छे अवसर हैं न कि न्यूनतम गरीबी रेखा से नीचे का न्यूनतम कोटा निश्चित करके। केवल निर्धन के लिए बनाई गई योजना एक व्यर्थ योजना ही साबित होती है। दूसरा, स्थानीय स्तर पर निजीकरण किया जाए जिससे स्तर में मजबूती आए न कि सरकारी मशीनरी को मजबूत किया जाए। तीसरा, अनाज उचित दर की दुकानों में पहुंचने से पहले ही बड़ी मात्रा में कम हो जाता है जिसके लिए लास्ट माइल पर अत्यधिक ध्यान देने की आवश्यकता है, इसके लिए स्मार्ट कार्ड और यूनिक आइडेंटिटी कार्ड तैयार करने से काफी प्रभाव पड़ सकता है।

चौथे, राजनीतिक इच्छा शक्ति और सुशासन से विशेष सुधारात्मक उपाय किए जा सकते हैं। जैसा पिछले मुख्य चुनाव में नजर आया कि उन राज्यों (उड़ीसा, छत्तीसगढ़, तमिलनाडु और आंध्र–प्रदेश) में राजनीतिक पार्टियों को ही सफलता मिली है जिन्होंने सुशासन दर्शाया और अच्छी व्यवस्था करके सार्वजनिक वितरण प्रणाली को व्यापक बनाया।

प्रस्तावित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम सामाजिक संरक्षा नीतियों को परिवर्तित करने में मुख्य भूमिका निभा सकते हैं। सार्वभौमिक सार्वजनिक वितरण प्रणाली की ओर लौटने के लिए पर्याप्त सुधारात्मक उपायों के करने से सस्ती दर पर खाद्य तेल और दालें तथा अन्य अनिवार्य जिंसें सार्वजनिक वितरण प्रणाली की दुकानों से उपलब्ध कराई जानी चाहिए और समेकित बाल विकास सेवाएं के कार्यक्रम को पटरी पर लाना चाहिए – केवल वह सरकारी कार्यक्रम जो बाल कुपोषण पर ध्यान दे – ऐसा करने पर कार्यसूची में खाद्य सुरक्षा की महत्वपूर्ण भूमिका हो सकती है।

भारत प्राकृतिक रूप से पड़ने वाले सूखे से निपट सकता है किंतु नीति निर्माताओं की सोच के सूखे से निपटना और कृषि क्षेत्र में सुधार होने में लंबा समय लग सकता है। खाद्य सुरक्षा के कुछ अधिनियम और कानून निम्न प्रकार से हैं –

1. राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा बिल में निर्धन की पहचान

भारत के किसी भी मुख्य मंत्री से यदि पूछा जाए कि केंद्रीय सरकार की गरीबी रेखा से नीचे रहने वालों के हित की योजनाओं में मुख्य समस्या क्या है तो अधिकतम प्रतिक्रिया होगी कि गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले लोगों की संख्या वास्तविक आंकडों से कहीं कम है। योजना आयोग द्वारा दी गई अनुमानित गरीबी रेखा वास्तव में एक भुखमरी रेखा का अनुमान है। इसका 28 प्रतिशत ग्रामीण निर्धनता का चालू अनुमान एक ऐसी संख्या है राज्य सरकारें उल्लंघन करती हैं जिसकी वे अधिकारी हैं। अतः राज्य इस प्रतिबंध को निर्धनता के अपने अनुमान के उपयोग के लिए रोकते हैं और अपने वित्त से अतिरिक्त आर्थिक सहायता उपलब्ध कराते हैं।

राज्यों और केंद्र के बीच निर्धनता का अनुमान एक अप्रिय मुद्दा रहता है और इस विवाद के हल के लिए कोई पद्धति उपयोगी सिद्ध नहीं हो सकती। योजना आयोग द्वारा घोषित निर्धनता के अनुमान से

संबंधित हाल ही के विवाद को इस संदर्भ में देखने की आवश्यकता है। योजना आयोग द्वारा पिछले तीन दशकों से निर्धनता का अनुमान लगाया जाता रहा है किंतु पिछले तीन वर्षों में इसमें उल्लेखनीय सार्वजनिक वाद–विवाद हुआ है। उच्चतम न्यायालय ने हस्तक्षेप करके भारत सरकार से न्यूनतम निर्धनता के अनुमान में संशोधन करने को कहा जिससे यह विवाद उत्पन्न हुआ था।

न्यायालय के हस्तक्षेप होने तक और मीडिया के शोर मचाने पर योजना आयोग ने उच्चतम न्यायालय में एक घोषणापत्र दिया कि ग्रामीण क्षेत्रों और शहरी क्षेत्रों में वर्ष 2004–05 के व्यय के प्रतिदिन के लिए प्रति व्यक्ति निम्नता की कसौटी शर्मनाक थी और यह अपर्याप्त थी जिस कारण यह विवाद अर्थशास्त्रियों के इलाइट सर्कल तक सीमित रह गया। विवाद की जड़ में प्रश्न यह है कि भारत में कितने निर्धन हैं?

2. छत्तीसगढ़ मॉड़ल

इसके सुशासन के सुधारों का धन्यवाद, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के छत्तीसगढ़ मॉडल के सुधार की नीति निर्माताओं ने प्रशंसा की है। ये सुधार उच्चतम न्यायालय के आयुक्त के कार्यालय की रिपोर्ट के बाद वर्ष 2003 में आरंभ किए गए थे जिसके लिए व्यापक सर्वेक्षण कराया गया था। जिसमें पता चला था कि अनाज के वितरण में बड़े पैमाने पर भ्रष्टाचार हो रहा है। इस लीकेज का प्रमुख कारण यह था कि उचित दर की दुकानें निजी रूप से कार्य करती थीं। पहला सुधार यह किया गया कि सभी निजी उचित दर की दुकानों को एक ही आदेश में रद्‌द कर दिया गया और इनका संचालन सहकारी समितियों, पंचायतों, महिला स्वयं सहायता समूहों और अन्य लोक निकायों को सौंप दिया गया।

छत्तीसगढ़ राज्य ने इस कार्यक्रम के लिए 1800 करोड़ रू. की वार्षिक वित्तीय राशि उपलब्ध कराई है और जीरो टोलेरेंस नीति भी भ्रष्टाचार रोकने के लिए बनाई है। 650 गांव (दक्षिण बस्तर और दाँतेवाडा में नक्सल प्रभावित क्षेत्र को छोड़कर) के नमूनों में खाद्य अभियान के अधिकार द्वारा किए गए नवीनतम सर्वे से दर्शाया गया है कि पंजीकृत में से 92 प्रतिशत लोग पूरा अनाज प्राप्त कर रहे हैं; 96 प्रतिशत लोगों के पास उनका राशनकार्ड है (वर्ष 2004 में केवल 58 प्रतिशत था), राशन लेने वाले 97 प्रतिशत लोग अनाज की गुणवत्ता से संतुष्ट थे। बहुत से राज्यों ने गरीबी रेखा से नीचे के लोगों के लिए सस्ती दर पर चावल देने की योजनाएं आरंभ की हैं।

3. विश्व अनुभव

विश्व में दक्षिण अफ्रीका प्रथम ऐसा देश है जिसने अधिकारों के बिल के माध्यम से संविधान में अनाज के अधिकार की गारंटी का उल्लेख किया है। वर्ष 1998 में ब्राजील के संविधान में न्यूनतम मजदूरी नियत की गई थी ताकि अनाज सहित मूल आवश्यकताओं की पूर्ति की जा सके; इस संविधान को वर्ष 2003 में आशोधित किया गया ताकि प्रत्येक नागरिक के लिए सामाजिक अधिकार आरंभ किया जा सके जिसमें अनाज का अधिकार भी शामिल हो। यह प्रक्रिया वर्ष 2006 में ब्राजील की न्यूट्रिशनल सिक्योरिटी फ्रेमवर्क

लॉ (लोसन) में चरम सीमा पर थी जिसमें अनजा के अधिकार की निगरानी के लिए संस्थाएं खोली और संभावना है कि यह राष्ट्रपति लुईज़ इनैशियो लूला डि सिल्वा की सबसे बड़ी उपलब्धि मानी गई है।

लेखक अनाज के अधिकार के मामले में उच्चतम न्यायालय के आयुक्त के प्रमुख सलाहकार हैं।