पीडीएस के बदले नकदी देने का तुक

मीडिया और नीति निर्धारकों में फिलहाल इस बात पर बहस तेज हो रही है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली के जरिए बांटे जाने वाले राशन के बदले हितग्राहियों को हर माह एक निश्चित रकम दी जानी चाहिए या नहीं। यह रकम हितग्राहियों के बैंक खातों में प्रतिमाह हस्तांतरित करने का प्रस्ताव है।

सरकार ने इस साल के बजट में खाद और केरोसीन की सब्सिडी को नकद राशि में बदलकर सीधे हिमग्रहियों के खाते में हस्तांतरित करने का ऐलान किया था। वित्त मंत्री प्रणब मुखर्जी ने अपने बजट भाषण में कहा, ''सरकार गरीबो को मुख्य रूप से ईंधन और अनाज में सब्सिडी देती है, ताकि वे इस बुनियादी जरूरतों को वाजिब कीमत में खरीद सकें। लेकिन रियायती दर पर उपलब्ध कराए जाने वाले ईंधन की एक बड़ी मात्रा हितग्राहियों तक नहीं पहुंच पा रही है। इस तरह की सब्सिडी को लागू करने के तौर–तरीकों के बारे में हमने लंबे समय तक विचार–विमर्श किया है। लेकिन इस मामले में ज्यादा कार्यकुशलता, लागत को प्रभावशील बनाने और बेहतर वितरण के लिए केरोसीन और खाद दोनों पर सरकार गरीबी की रेखा से नीचे गुजारा करने वालों को चरणबद्ध तरीके से सब्सिडी की रकम का नकद हस्तांतरण करेगी।'' इससे संकेत मिलते हैं कि अनाज के मामले में भी सरकार इसी तरह का कदम उठा सकती है।

भोजन के अधिकार अभियान का मानना है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली को खत्म नहीं किया जाना चाहिए, क्योंकि यह न सिर्फ खाद्य सामग्री तक आम लोगों की पहुंच को बेहतर बनाता है, बल्कि कृषि को पुनर्जीवित कर खाद्य उत्पादन को बढ़ाने में भी अहम भूमिका निभाता है। शोध में यह बार–बार साबित हुआ है कि देश का आर्थिक विकास एकतरफा है। देश में कुछ ही वर्गों को इसका लाभ मिल रहा है, जबकि बहुसंख्यक आबादी अभी भी गरीबी और बुनियादी चीजों की कमी का सामना कर रही है। अर्जुन सेनगुप्ता समिति ने देश की 77 फीसदी आबादी को बेहद कमजोर वर्ग माना है, क्योंकि ये प्रतिदिन 20 रुपए से कम कमाई में गुजारा कर रहे हैं। देश के तकरीबन आधे बच्चे कुपोषित हैं, 70 फीसदी महिलाएं खून की कमी की शिकार हैं, जबकि वयस्कों की एक तिहाई आबादी का बॉडी मास इंडेक्स (बीएमआई) कम है। देश के विभिन्न भागों में भूख और भुखमरी से मौतें जारी हैं। इसके अलावा, कृषि संकट और जिंदा रहने के अवसरों की कमी के कारण बड़ी संख्या में गरीब बेहतर परिस्थितियों की तलाश में शहरों की ओर पलायन करने पर मजबूर हैं। किसी भी लोकतांत्रिक सरकार का यह कर्त्तव्य है कि वह अपने नागरिकों को स्वास्थ्य, शिक्षा, भोजन और पोषण उपलब्ध कराए। देश में सर्वत्र व्याप्त गरीबी को देखते हुए हर जगह उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) फिलहाल उपलब्ध सबसे अहम सुविधा है, जो न सिर्फ लोगों को खाद्य सुरक्षा उपलब्ध कराता है, बल्कि उन्हें अपने मेहनताने का कुछ हिस्सा दूसरी जरूरी चीजों को खरीदने की क्षमता पैदा कर इनकम सपोर्ट का काम भी करता है। कुछ हद तक यह लोगों को महंगाई से निपटने में भी मददगार है। हालांकि पीडीएस को पूरी तरह से अमल में लाने की दिशा में समस्याएं भी हैं। जैसे गरीबों की पहचान में अपवर्जन (जहां सामान्यतः गरीब परिवारों को बीपीएल सूची से बाहर कर दिया जाता है), अनियमित आपूर्ति, राशन के पीडीएस तक पहुंचने से पहले ही लीकेज होना आदि। इस समस्याओं को सुधारा जाना चाहिए और तमिलनाडु और छत्तीसगढ़ जैसे कुछ राज्यों के अनुभव यह बताते हैं कि इनमें सुधार मुमकिन है। लेकिन, सिर्फ इन समस्याओं को पूरे पीडीएस तंत्र को ध्वस्त करने का बहाना नहीं बनने देना चाहिए और न ही उसके बदले हितग्राहियों को राशन की जगह नकद धन का हस्तांतरण करना उचित होगा। इसके अलावा, यह भी महसूस किया गया है कि पीडीएस की कई समस्याएं, जैसे लक्ष्य समूह के निर्धारण में चूक और लीकेज आदि नकद राशि के हस्तांतरण से भी कम दूर नहीं होंगी।

पीडीएस की जगह नकदी के हस्तांतरण से जुड़े मुद्दे

1. पहचान की समस्या बनी रहेगी :

यह मानने का कोई कारण नहीं है कि राशन के बदले नकद राशि के हस्तांतरण से पीडीएस के लिए लक्ष्य समूह के निर्धारण की मौजूदा समस्या खत्म हो जाएगी। पहचान में खामियां ही इस समय पीडीएस के साथ सबसे बड़ी समस्या है। कई गरीब परिवारों के पास राशन कार्ड नहीं हैं। सरकार के हर सर्वेक्षण में यह पाया गया है कि बीपीएल परिवारों की पहचान और अपात्रों को बाहर करने के काम में भारी खामियां हैं। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण (एनएसएस) का आंकड़ा यह कहता है कि 2004–05 में 50 प्रतिशत ग्रामीण परिवारों के पास बीपीएल का कार्ड नहीं है (बिहार और झारखंड जैसे राज्यों में तो आंकड़े में 80 प्रतिशत तक बढ़ोतरी हुई है)। गरीबों की पहचान में गलती की यह समस्या आगे भी कायम रहेगी और जब योजना का लाभ नकद राशि के रूप में मिलने लगेगा तो इस तंत्र से स्वयं को बाहर निकालने वाले लोगों की संख्या काफी कम रहेगी। ऐसे में हम उम्मीद कर सकते हैं कि गरीबी की रेखा के निर्धारण और बीपीएल परिवारों की पहचान में अभी देखने को मिल रहीं समस्याएं नकद राशि के वितरण में भी जारी रहेंगी।

2. लीकेज बना रहेगा :

देश में कुछ अन्य योजनाओं में नकद राशि के सीधे हस्तांतरण की व्यवस्था शुरू की गई है, लेकिन इसके अनुभव सकारात्मक नहीं हैं। इससे यह संकेत नहीं मिलता कि पीडीएस के हितग्राहियों को अनाज बांटने की बजाय उनके बैंक खाते में नकद राशि के हस्तांतरण में भी लीकेज की समस्या नहीं आएगी। मिसाल के लिए, वृद्धों, विधवाओं और विकलांगों को सामाजिक सुरक्षा पेंशन का मामला देखें। कई राज्यों में हितग्राहियों को उनके बैंक खातों में नकद राशि का सीधे हस्तांतरण किया जाता है। लेकिन सरकारी रिकार्ड में हितग्राही के रूप में दर्ज कई लोग इस पैसे को प्राप्त नहीं कर रहे हैं। बैंक खाते खोलने में परेशानी, बैंक तक उनकी पहुंच, बैंक खातों में रकम के सीधे हस्तांतरण के बावजूद बिचौलिए की मौजूदगी और रकम प्राप्त करने में देरी आदि। नरेगा जैसी योजनाओं में भी बैंकिंग सिस्टम में भ्रष्टाचार और लेट–लतीफी के मामले सामने आए हैं।

3. बैंकिंग ढांचे की कमी :

नकद राशि के सीधे हस्तांतरण की योजना का सफल होना काफी हद तक बैंकों तक गरीबों की पहुंच पर निर्भर है। दुर्भाग्य से देश के कई हिस्सों में यह संभव नहीं है। वहां लोगों को अपने नजदीकी बैंक की शाखा तक पहुंचने में लंबी दूरी तय करनी पड़ती है। इसके अलावा इतनी बड़ी संख्या में रकम के हस्तांतरण को संभालने की सुविधा डाकघरों में भी नहीं है। यहां यह दलील दी जा रही है कि जैसे ही यूआईडी (अद्वितीय पहचान संख्या) कार्ड बांट दिए जाएंगे और बैंकों में ऐसे संवाद सूत्रों का नेटवर्क स्थापित हो जाएगा, जो गांवों में पहुंचकर लोगों को बैंकिंग सुविधा उपलब्ध कराएंगे, यह समस्या अपने आप ही सुलझ जाएगी। यूआईडी से जुड़ी सभी समस्याओं को अगर एक तरफ रख दें तो भी ऐसे तंत्र की स्थापना और उसे लागू करने में 20 साल का समय लग जाएगा। दूसरी ओर पीडीएस का नेटवर्क अभी अमल में लाया जा रहा है और इसमें सुधार के लिए कई कदम भी उठाए गए हैं (विभिन्न राज्यों द्वारा उठाए गए इन कदमों पर सफलतापूर्वक अमल भी किया गया है)। अब जरूरत है ऐसे कदमों को और प्रभावी बनाने की, ताकि लीकेज को रोका जा सके।

4. नकद राशि खाद्य सुरक्षा की गारंटी नहीं है :

इस बात की कोई गारंटी नहीं है कि सरकार से पीडीएस के अनाज की जगह मिला नकद धन अनाज खरीदने में ही इस्तेमाल किया जाएगा। गरीब परिवार अमूमन कर्ज के मकड़जाल में घिरे होते हैं और उन्हें अपनी घरेलू, चिकित्सा, शिक्षा संबंधी व अन्य आवश्यकताओं के लिए नकद धन की हमेशा जरूरत रहती है। अगर इनके खाते में नकद राशि का हस्तांतरण किया गया तो वे इस धन का उपयोग खाद्यान्न खरीदने की बजाय दूसरे उद्देश्यों में करेंगे। इसका सबसे ज्यादा दुष्प्रभाव महिलाओं पर पड़ेगा, जिन पर अपने और परिवार के लिए भोजन उपलब्ध कराने का जिम्मा होता है और वे आज की बाजार केंद्रित नव–उदारवादी दुनिया में पर्याप्त और सस्ते खाद्य पदार्थ को प्राप्त करने के लिए रोजाना जूझती हैं। हालांकि, भोजन के मामले में उनका अधिकार ज्यादा होता है, लेकिन परिवार में धन को खर्च करने के मामले में महिलाओं के पास निर्णय लेने

का कोई अधिकार नहीं होता। ऐसे में पीडीएस की जगह नकद राशि के हस्तांतरण को विकल्प बनाने पर महिलाओं की खाद्य संबंधी समस्याएं न सिर्फ बढ़ेंगी, बल्कि उनका परिवार भी भोजन के मामले में पहले से कहीं अधिक असुरक्षित होगा।

5. महंगाई और खाद्यान्नों की कीमत में उतार–चढ़ाव से सुरक्षा नहीं :

महंगाई और खाद्यान्नों की कीमत में उतार–चढ़ाव के बावजूद पीडीएस के जरिए उपलब्ध कराए जाने वाले खाद्यान्नों की कीमत एक समान बनी रहती है। लेकिन प्रत्येक हितग्राही को प्रतिमाह अनाज के बदले उपलब्ध कराई गई नकद राशि निश्चित होगी, बाजार में कीमतों के उतार–चढ़ाव के आधार पर उसमें कोई बदलाव नहीं होगा। ऐसे में केरोसीन और खाद्यान्नों की बढ़ती कीमतों को देखते हुए हितग्राहियों को कोई सुरक्षा नहीं मिल सकेगी। फिलहाल लगातार बढ़ती महंगाई को देखते हुए यह एक गंभीर समस्या है। उदाहरण के लिए, 2007 में दिल्ली में चावल की कीमत 15 रुपए, गेहूं 12 रु. और शकर 17 रु. प्रति किलो थे। 2010 में इनकी कीमतें बढ़कर चावल 23 रु., गेहूं 14 रु. और शकर 34 रु. प्रति किलो हो गईं। अगर 2007 में प्रति हितग्राही परिवार को 1000 रु. की रकम का हर माह हस्तांतरण किया गया तो 2010 में यह राशि बहुत कम पड़ेगी। वृद्धावस्था पेंशन, स्कूली छात्रवृत्ति जैसी पूर्व की योजनाओं में भी महने देखा है कि हस्तांतरित धन में महंगाई के बढ़ने के साथ कोई इजाफा नहीं होता है।

6. कृषि पर दुष्प्रभाव :

यदि पीडीएस की जगह नकद राशि के हस्तांतरण की योजना लागू की जाती है तो सरकार को अनाज की खरीद नहीं करनी होगी। दूसरी तरफ न्यूनतम समर्थन मूल्य (या उससे अधिक पर) किसानों से सीधे अनाज खरीदने पर उन्हें खाद्यान्न उत्पादन बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकेगा। ऐसे में पीडीएस सेवाओं के विस्तार से कृषि को पुनर्जीवित करने का अवसर मिलेगा।

7. गैर सरकारी दुकानों में परदर्शिता और जवाबदेहिता की कमी :

पीडीएस के ढांचे को ध्वस्त करने से लोग अनाज की खरीद के लिए गैर सरकारी निजी दुकानों पर पूरी तरह से निर्भर हो जाएंगे। इन निजी दुकानों से जवाबदेहिता की उम्मीद करना लोगों के लिए प्रायः असंभव है। दिल्ली में ही बुनियादी जन सेवाएं/ सुविधाएं उपलब्ध करा रहे निजी संगठनों को लेकर हमारा अनुभव काफी खराब रहा है।

उदाहरण के लिए बिजली आपूर्ति के निजीकरण के बाद मैदान में उतरी निजी कंपनी बीएसईएस ने दिल्ली हाईकोर्ट से इस बात पर स्थगनादेश ले लिया है कि वह सूचना का अधिकार जैसे पारदर्शिता और जवाबदेहिता के कानून के दायरे में नहीं आती। इस परिप्रेक्ष्य में खासतौर पर गरीबों के लिए निजी दुकानों से जवाबदेहिता की मांग करना एक बहुत ही मुश्किल काम होगा।

8. निजीकरण के प्रति झुकाव :

हितग्राहियों के खातों में नकद राशि के हस्तांतरण के प्रस्ताव को निजीकरण के प्रति सरकार के सकारात्मक रुझान के रूप में देखा जाना चाहिए। इसके जरिए सरकार लोगों को बुनियादी सुविधाएं और सामाजिक सुरक्षा उपलब्ध कराने की अपनी जिम्मेदारी से धीरे–धीरे हाथ खींचती नजर आ रही है। इस तरह के निजीकरण को विभिन्न सामाजिक क्षेत्रों, जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य में देखा जा रहा है और अब खाद्यान्न की बारी है। इस तरह के कदम से जवाबदेहिता और बेहतर सेवाओं की मांग करने का लोगों का अधिकार छिन जाएगा। यहां तक कि आवश्यक सेवाओं के अपने हक को पाने के लिए भी वे बाजार पर निर्भर हो जाएंगे।

9. खाद और केरोसीन की सब्सिडी :

जैसा कि पहले ही बताया जा चुका है कि सरकार ने खाद और केरोसीन की सब्सिडी को नकद राशि में बदलकर हितग्राहियों को सीधे उपलब्ध कराने की घोषणा पहले ही कर दी है। हालांकि, यह अभी साफ नहीं है कि इसे किस तरह से

लागू किया जाएगा, खासतौर पर हितग्राहियों की पहचान के मामले में और कितनी रकम का हस्तांतरण होगा। इस तरह की नकद रियायत में भी उुपर बताई गई समस्याएं तो आड़े आएंगी ही, खाद की सब्सिडी के मसले पर एक और चिंताजनक बात यह भी है कि सरकार के पास कृषि जोत का समुचित रिकार्ड उपलब्ध नहीं है। इन हालात में, जबकि छोटे और सीमांत किसानों के पास कृषि जोत के समुचित रिकार्ड उपलब्ध नहीं हैं, खासकर काश्तकारी के मामले में नकद राशि का लाभ उन भू–स्वामियों को मिलने का खतरा है, जो जमीन के मालिक तो हैं, पर उसमें वे खेती नहीं करते।

पीडीएस का सर्वव्यापीकरण और उसे मजबूत करना :

खाद्य सुरक्षा के दृष्टिगत इस समय सबसे ज्यादा जरूरत इस बात की है कि :

- हितग्राही परिवारों को एपीएल और बीपीएल जैसे कृत्रिम वर्गों में बांटने की बजाय पीडीएस प्रणाली का सर्वव्यापीकरण किया जाए।
- पीडीएस का विस्तार कर उसमें दालों और खाद्य तेल को भी शामिल किया जाए।
- पीडीएस का मजबूत करने के लिए राशन दुकानों का निजीकरण खत्म कर खाद्यान्नों का गरीबों के घर तक वितरण, एक सिरे से दूसरे सिरे तक प्रणाली के कंप्यूटरीकरण, एक प्रभावी व पारदर्शी तंत्र बनाने, जवाबदेहिता और शिकायतों के निवारण की व्यवस्था सुनिश्चित करने और सरकारी खरीद के विकेंद्रीकरण जैसे कदम उठाए जाएं।
- ऐसे कदमों पर तमिलनाडु और छत्तीसगढ़ जैसे कुछ राज्यों के अनुभव को देखकर यह साफ है कि लीकेज को न्यूनतम करने के लिए पीडीएस में सुधार करना संभव है।

दूसरे देशों से मिले सबक

नकद राशि के हस्तांतरण की बहस के बीच उन दूसरे देशों के सकारात्मक अनुभवों का अक्सर जिक्र किया जाता है, जिन्होंने इस तरह के प्रयासों को लागू किया है। खासतौर पर ब्राजील और मेंक्सिको इसमें प्रमुख हैं। हालांकि, इस बात के कई कारण है कि उनके इन अनुभवों को भारतीय परिदृश्य के हिसाब से सीधे अमल में नहीं लाया जा सकता, लेकिन इस मामले में कई ऐसे मतभेद हैं, जिन्हें दिमाग में रखना जरूरी होगा।

1. ब्राजील और मेक्सिको मानव विकास सूचकांक के मामले में भारत से कहीं आगे हैं। उदाहरण के लिए, 1.25 डॉलर प्रतिदिन से कम की (पीपीपी 2007 में) प्रति व्यक्ति जीडीपी भारत में 46 प्रतिशत है, जबकि ब्राजील और मेक्सिको में यह पांच फीसदी से भी कम है। ऐसे में इन देशों में नकद राशि का हस्तांतरण आबादी के एक छोटे व वंचित तबके के लिए किया जाता है, जबकि भारत में यह उस बड़ी आबादी के लिए होगा, जो गरीब और कुपोषित है और जिसे बुनियादी सुविधाएं उपलब्ध कराने और इन्हें मजबूत करने की सबसे ज्यादा जरूरत है।

2. इसी से जुड़ा है सामाजिक सेवाओं की आपूर्ति का मसला। नकद राशि के हस्तांतरण, खासकर स्वास्थ्य और शिक्षा के मामले में सशर्त हस्तांतरण के मामले में यह अपने आप ही मान लिया जाता है कि समस्या ''समुचित सेवाओं'' की मांग में कमी है। ऐसे में सब्सिडी के रूप में मिलने वाली नकद राशि को परिवारों के लिए एक प्रोत्साहन के तौर पर माना जाता है, ताकि यह प्रसव के बाद जच्चा–बच्चा की देखरेख और स्कूलों में बच्चों की उपस्थिति बढ़ाने में मददगार बने। भारत में जहां अच्छी क्वालिटी के स्कूल और अस्पतालों की उपलब्धता के रूप में ही सेवाओं की आपूर्ति समस्याग्रस्त है, वहां इस सुविधाओं में सुधार करने की जरूरत सबसे ज्यादा है।

3. यहां इस बात का जिक्र करना जरूरी है कि भारत में जहां नकद राशि के हस्तांतरण को सरकारी सेवाओं के विकल्प के रूप में देखा जा रहा है, वहीं ब्राजील और मेक्सिको में यह कई अन्य रणनीतियों, के लिए पूरक के तौर पर काम आता है, जिसमें जनसेवाओं को बेहतर बनाना भी शामिल है।