किसानों के हितों की सुरक्षा

साभार : द हिन्दू
21 अगस्त, 2017

निर्मला सीतारमण (वाणिज्य और उद्योग राज्य मंत्री, स्वतंत्र प्रभार, भारत सरकार)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-III (भारतीय अर्थव्यवस्था, कृषि) के लिए महत्वपूर्ण है।

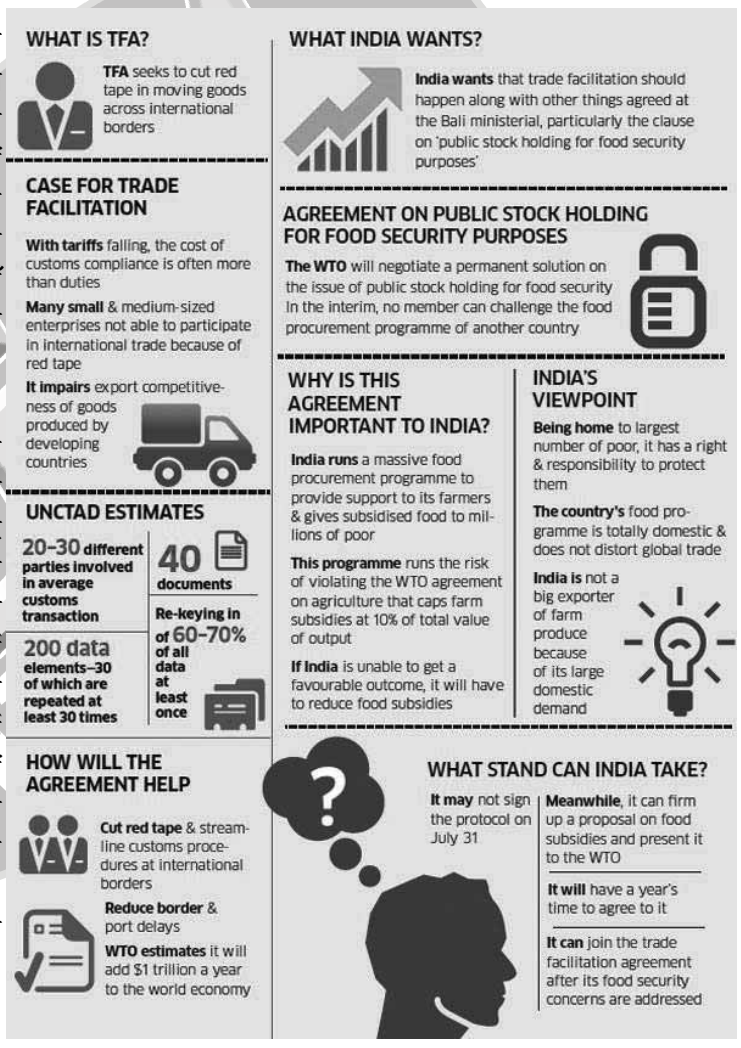
सब्सिडी वाली कीमतों पर गरीब या लक्षित समूहों को भोजन प्रदान करना पूरी तरह से डब्ल्यूटीओ के संगत है।

वर्तमान में भारत में परिवर्तनकारी परिवर्तन हो रहे हैं, जिससे हमारे जीवन शैली में भी सुधार हो रहा हैं। ये परिवर्तन छोटे या महत्वपूर्ण तरीकों से हमारे जीवन को प्रभावित कर रहे हैं। साथ ही यह जानकर बहुत खुशी होती है कि बड़े पैमाने पर नागरिक इस परिवर्तन से खुश हैं। हालांकि, कुछ लोग जिन्होंने खुद को चारा तक सीमित रखा है और जहाँ निकट भविष्य में परिवर्तन संभव नहीं है, वहां स्थिति भयावह है। इससे भी बदतर स्थिति यह है कि इन लोगों को यह समझाना मुश्किल है कि प्रौद्योगिकी और नीति एक साथ मिलकर कार्य-स्वतंत्रता और पारदर्शिता को संभव बना सकती हैं।

सिविल सेवा मुख्य परीक्षा में इस टॉपिक से पूछे गए प्रश्न

1. खाद्य सुरक्षा बिल से भारत में भूख व कुपोषण के विलोपन की आशा है। इसके प्रभावी कार्यान्वयन में विभिन्न आशंकाओं की समालोचनात्मक विवेचना कीजिये। साथ ही यह भी बताएं कि विश्व संगठन (WTO) में इससे कौन-सी चिंताएँ उत्पन्न हो गई हैं? (2013)
2. भारत में खाद्य प्रसंस्करण उद्योग का विकास करने की राह में विपणन और पूर्ति श्रृंखला प्रबंधन में क्या बाधाएं हैं? क्या इन बाधाओं पर काबू पाने में ई-वाणिज्य सहायक हो सकता है? (2015)

चालू मुद्दे में, विशेष रूप से तमिलनाडु में, सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) पर, किसानों से अनाज या दालों की खरीद, भारतीय गोदामों के खाद्य निगम में सार्वजनिक भंडारण, विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यूटीओ) में किए गए प्रतिबद्धता और प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण आदि, दिलचस्प है। हालांकि, इस प्रवचन में कई मुद्दे ऐसे हैं जो प्रभावकारी नहीं हैं और डेटा के आधारित नहीं हैं। ये सिर्फ मुख्य मुद्दों से दूर होते हुए एक लोकलुभावन कथा का निर्माण करते हैं। इसलिए यहाँ आवश्यक है कि इस प्रवचन में तथ्यों को आधार मान कर कार्य किया जाए।



तमिलनाडु में व्याप्त तथ्य

तमिलनाडु में पीडीएस बरकरार है और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 (एनएफएसए) के कार्यान्वयन के बाद भी सार्वभौमिक कवरेज की सुविधा को बरकरार रखा है। हालांकि एनएफएसए के तहत दिशानिर्देश प्राथमिकता वाले परिवारों की पहचान करने की सलाह देते हैं, लेकिन पीडीएस के तहत किसी भी लाभ का कोई इनकार नहीं किया गया है। पहले लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली से कुल कवरेज में भी कोई कमी नहीं हुई है, जिसमें तमिलनाडु नवंबर, 2016 में एनएफएसए में शामिल हुआ था। औसत वार्षिक ऑफसेट या वार्षिक आवंटन 36.78 लाख टन रहा है। खाद्यान्न के वितरण के लिए सब्सिडी का प्रमुख हिस्सा (चावल के लिए 90.81% और गेहूं के लिए 91.70%) भारत सरकार द्वारा वहन किया जाता है।

तमिलनाडु को अकेले भारत सरकार द्वारा 843 करोड़ रुपये प्रति माह सब्सिडी आवंटन किया जाता है जो प्रतिवर्ष लगभग 10,120 करोड़ है। चूंकि एनएफएसए के तहत कीमत का केंद्रीय मुद्दा पहले से ही लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली की तुलना में काफी कम है, इसलिए राज्य सरकार का भार कम हो गया है। एनएफएसए को लागू करना, जो सब्सिडी के आधार पर सरकारी खजाने की बचत करता है, कम केंद्रीय मुद्दा कीमत के कारण संभव है, जो लगभग 436.44 करोड़ प्रति वर्ष है। केंद्रीय उपभोक्ता मामलों के मंत्री राम विलास पासवान ने 1 अगस्त को तमिलनाडु के डाटा और इसके तथ्य पर ट्वीट्स करते हुए कहा था कि तमिलनाडु को 12.52 लाख मीट्रिक टन खाद्यान्न आवंटन के रूप में देश में सर्वोच्च आवंटन मिलता है। इसलिए तमिलनाडु में व्याप्त मनगढ़ंत कहानियां इन तथ्यों को झूठला नहीं सकती है।

व्यापार में पारदर्शिता सुनिश्चित करना

तमिलनाडु में व्याप्त इस कथा से संबंधित एक और समस्या यह है कि भारत सरकार ने विश्व व्यापार संगठन में व्यापारिक सुविधा समझौते पर सहमत होकर हमारे किसानों के हितों को बेवकूफ बनाते हुए बेच दिया है। लेकिन तथ्य तो यह है कि इन बातों में कोई सच्चाई नहीं है। देखा जाये तो व्यापार सुविधा समझौता पर वर्ष 2013 में बाली में सहमति व्यक्त की गयी थी और इसे विश्व व्यापार संगठन के 164 सदस्यों के दो-तिहाई सदस्यों द्वारा पुष्टि किये जाने के बाद फरवरी, 2017 से लागू कर दिया गया था। बंदरगाहों पर पारदर्शिता, अनुमानन क्षमता और दक्षता जैसे कई व्यापारिक संबंधों, तेजी से निकासी प्रक्रिया और व्यापारियों के लिए अपील के अधिकार में सुधार के लिए देशों द्वारा संबोधित किया जाना इसमें शामिल है। वे तीन साल या उससे अधिक समय तक सुविधा प्रदान करने के लिए विभिन्न प्रावधानों को सूचित करेंगे। प्रावधानों का केवल मूलभूत सेट एक वर्ष के भीतर लागू किया जाएगा। व्यापार सुविधा अनुबंध किसी भी नए व्यापार नियमों को सूचित करने से पहले परामर्श के लिए अनुमति प्रदान करता है। एक विश्व व्यापार संगठन के अध्ययन के अनुसार, जब व्यापार सुविधा अनुबंध पूरी तरह से कार्यान्वित किया जायेगा, तो सदस्य देशों के व्यापार खर्च में औसत 14.3% की कमी आ जाएगी। यह भी अनुमान लगाया गया है कि निर्यात और आयात करने के लिए लिया जाने वाला समय भी काफी कम हो जायेगा। वित्त मंत्री अरुण जेटली ने एकल-खिड़की निकासी लाने और बंदरगाहों पर सीमा शुल्क निकासी में सुधार के लिए बजटीय आवंटन प्रदान किया है। साथ ही कैबिनेट सचिव की अध्यक्षता में एक उच्च स्तरीय समिति बंदरगाहों और संबंधित मुद्दों पर लॉजिस्टिक्स और दक्षता की निगरानी भी की जाएगी।

इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि व्यापार सुविधा समझौता केवल बाजार पहुंच से संबंधित नहीं है, बल्कि यह व्यापार पारदर्शिता को सुविधाजनक बनाने और पारदर्शिता लाने पर भी जोर डालता है। इसलिए यह कहना गलत नहीं होगा कि व्यापार सुविधा समझौते की पुष्टि करते हुए, भारत डब्ल्यूटीओ में अधूरे विकास के एजेंडे को नहीं भूला है।

किसानों की रक्षा करना

विश्व स्टॉक होल्डिंग समस्या विश्व व्यापार संगठन में अभी तक अनसुलझी है। यद्यपि इस संदर्भ में 2013 में बाली में सहमति हुई थी और 2015 में नैरोबी में इसे दोहराया भी गया था कि सार्वजनिक स्टॉक होल्डिंग का स्थायी समाधान 2017 तक खोजा जायेगा है, लेकिन यह अभी तक संभव नहीं हो सका है। मौजूदा विश्व व्यापार संगठन के नियमों ने हमारे सार्वजनिक स्टॉक होल्डिंग और न्यूनतम समर्थन मूल्य आधारित खरीद कार्यक्रम के लिए कानूनी चुनौती की अनुमति देती है, अगर हम खरीद पर 'सीमा' का उल्लंघन करते हैं तो। यहां 'सीमा' को खरीदे जाने वाले विशेष अनाज के उत्पादन के मूल्य के 10% के रूप में परिभाषित किया गया है।

विश्व व्यापार संगठन के नियम खाद्य सुरक्षा प्रयोजनों के लिए सार्वजनिक शेयरों की खरीद और रख-रखाव को 'ग्रीन बॉक्स' या गैर व्यापार-विकृत रूप से वर्गीकृत करते हैं। हालांकि, अगर सार्वजनिक शेयरों के लिए खाद्यान्न एक प्रशासित मूल्य / न्यूनतम समर्थन मूल्य के माध्यम से खरीदा जाता है और यदि यह न्यूनतम समर्थन मूल्य पुरातन तय संदर्भ मूल्य (आधार अवधि 1986-88) से अधिक है, तो इसे व्यापार विकृत रूप माना जाता है। कृषि समर्थन ऐसे व्यापार-विकृत समर्थन 'सीमा' के भीतर होना चाहिए, जो कि प्राप्त किए गए विशेष अनाज के उत्पादन के मूल्य का 10% है।

वर्ष 2014 में इस सरकार ने पहला काम यह किया कि यह 'शांति समझौता' प्राप्त करने के लिए विश्व व्यापार संगठन के साथ संलग्न रहा, ताकि यदि हम 'सीमा' का उल्लंघन करते भी है तो कोई भी हमारे कार्यक्रम को ऐसे समय तक चुनौती नहीं दे सकता जब तक स्थायी समाधान पर विश्व व्यापार संगठन की सदस्य अपनी सहमति न दे दे। प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी, इस मामले पर, व्यक्तिगत रूप से वैश्विक नेताओं से जुड़े हुए हैं और नवंबर 2014 तक हमने विश्व व्यापार संगठन की जनरल कौंसिल से एक खुली समाप्ति की शांति प्राप्त की थी, जिसे नैरोबी मंत्रिस्तरीय बैठक में दोबारा पुष्टि किया गया। इसलिए यह कहना गलत नहीं होगा कि प्रधानमंत्री मोदी ने किसानों के हितों की रक्षा की है और यह सुनिश्चित किया है कि भारत का संरक्षित करने का सार्वभौम अधिकार कमजोर नहीं हुआ है और न ही होगा।

सब्सिडी वाली कीमतों पर गरीब या लक्षित समूहों को भोजन प्रदान करना पूरी तरह डब्ल्यूटीओ से संगत है। हमने एनएफएसए के तहत दिए गए भोजन पर किसी भी प्रकार की सीमा के लिए विश्व व्यापार संगठन में कोई प्रतिबद्धता नहीं दिखाई है। इसलिए, निश्चित तौर पर तथ्यों पर आधारित एक सूचित व्याख्यान का स्वागत है जो यह विश्वास दिलाता है कि इस तरह के एक प्रवचन से सार्वजनिक नीति को मजबूत किया जा सकेगा।

व्यापार सुविधा समझौता

- 22 फरवरी, 2017 को व्यापार सुविधा समझौता (Trade Facilitation Agreement) लागू हो गया।
- इस समझौते की शुरूआत वर्ष 2013 में बाली मंत्रिस्तरीय बैठक में हुई थी।
- नवंबर, 2014 में इस समझौते को सदस्य देशों के अनुसमर्थन के लिए खोला गया।
- 22 फरवरी, 2017 को रवांडा, ओमान, चाड और जार्डन के अनुसमर्थन के साथ ही अनुसमर्थन करने वाले सदस्य देशों की संख्या 112 हो गई।
- 28 फरवरी को इसका समर्थन करने वाला डोमिनिकन गणराज्य 113वां देश बना।
- 164 सदस्यीय विश्व व्यापार संगठन (WTO) द्वारा इस समझौते को प्रभावी करने के लिए दो-तिहाई सदस्य देशों (110 देशों) के अनुसमर्थन की आवश्यकता थी।
- 22 अप्रैल, 2016 को भारत ने इस समझौते का अनुसमर्थन किया था।
- 8 दिसंबर, 2014 को इस समझौते का सर्वप्रथम अनुसमर्थन करने वाला देश हांगकांग (चीन) है।
- व्यापार सुविधा समझौता के प्रभावी होने से सदस्य देशों के व्यापार लागत में औसतन 14.3% की कमी आयेगी।
- वस्तुओं की सीमाओं के आर-पार भेजने में लाल-फीता शाही (Red-Tapism) को समाप्त करने के लिए विश्व व्यापार संगठन के सदस्य देशों द्वारा इस समझौते को अंतिम स्वरूप दिया गया।
- व्यापार सुविधा समझौता, विश्व व्यापार संगठन (WTO) के सदस्य देशों द्वारा अंतिम रूप से तय होने वाला पहला समझौता है।
- इस समझौते के अनुसार विकासशील एवं अल्प विकसित देश, समझौते को अपनी सामर्थ्य के अनुसार कभी भी लागू कर सकते हैं।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013

सरकार ने संसद द्वारा पारित राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 दिनांक 10 सितम्बर, 2013 को अधिसूचित किया है। इसमें राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम का उद्देश्य व इसके मुख्य बिन्दुओं पर प्रकाश डाला गया है।

उद्देश्य-

1. एक गरिमापूर्ण जीवन जीने के लिए लोगों को वहनीय मूल्यों पर अच्छी गुणवत्ता के खाद्यान्न की पर्याप्त मात्रा उपलब्ध कराते हुए उन्हें मानव जीवन-चक्र दृष्टिकोण में खाद्य और पौषणिक सुरक्षा प्रदान करना है। इस अधिनियम में, लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के अंतर्गत राजसहायता प्राप्त खाद्यान्न प्राप्त करने के लिए 75% ग्रामीण आबादी और 50% शहरी आबादी के कवरेज का प्रावधान है, इस प्रकार लगभग दो-तिहाई आबादी कवर की जाएगी। पात्र व्यक्ति चावल/ गेहूं/ मोटे अनाज क्रमशः 3/ 2/ 1 रूपए प्रति किलोग्राम के राजसहायता प्राप्त मूल्यों पर 5 किलोग्राम खाद्यान्न प्रति व्यक्ति प्रति माह प्राप्त करने का हकदार होगा। मौजूदा अंत्योदय अन्न योजना परिवार, जिनमें निर्धनतम व्यक्ति शामिल हैं, 35 किलोग्राम खाद्यान्न प्रति परिवार प्रति माह प्राप्त करते रहेंगे।
2. इस अधिनियम में महिलाओं और बच्चों के लिए पौषणिक सहायता पर भी विशेष ध्यान दिया गया है। गर्भवती महिलाएं और स्तनपान कराने वाली माताएं गर्भावस्था के दौरान तथा बच्चे के जन्म के 6 माह बाद भोजन के अलावा कम से कम 6000 रूपए का मातृत्व लाभ प्राप्त करने का भी हकदार होंगी। 14 वर्ष तक की आयु के बच्चे भी निर्धारित पोषण मानकों के अनुसार भोजन प्राप्त करने के हकदार होंगे। हकदारी के खाद्यान्नों अथवा भोजन की आपूर्ति नहीं किए जाने की स्थिति में लाभार्थी खाद्य सुरक्षा भत्ता प्राप्त करेंगे। इस अधिनियम में जिला और राज्य स्तरों पर शिकायत निपटान तंत्र के गठन का भी प्रावधान है। पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए भी इस अधिनियम में अलग से प्रावधान किए गए हैं।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 की विशेषताएं-

- लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के अंतर्गत कवरेज और हकदारी।
- टीपीडीएस के अंतर्गत 5 किलोग्राम प्रति व्यक्ति प्रति माह की एक-समान हकदारी के साथ 75% ग्रामीण आबादी और 50% शहरी आबादी को कवर किया जाएगा। तथापि, चूंकि अंत्योदय अन्न योजना (एएवाई) में निर्धनतम परिवार शामिल होते हैं और ये परिवार वर्तमान में 35 किलोग्राम प्रति परिवार प्रति माह के लिए हकदार हैं, अतः मौजूदा अंत्योदय अन्न योजना परिवारों की 35 किलोग्राम प्रति परिवार प्रति माह की हकदारी सुनिश्चित रखी जाएगी।

राज्य-वार कवरेज-

- ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में 75% और 50% के अखिल भारतीय कवरेज के अनुरूप राज्य-वार कवरेज का निर्धारण केंद्र सरकार द्वारा किया जाएगा। योजना आयोग ने वर्ष 2011-12 के लिए एनएसएस पारिवारिक उपभोग सर्वेक्षण आंकड़ों का प्रयोग करके राज्य -वार कवरेज का निर्धारण किया है और राज्य-वार 'इनक्लूजन अनुपात' भी उपलब्ध कराया है।

टीपीडीएस के अंतर्गत राजसहायता प्राप्त मूल्य और उनमें संशोधन-

- इस अधिनियम के लागू होने की तारीख से 3 वर्ष की अवधि के लिए टीपीडीएस के अंतर्गत खाद्यान्न अर्थात् चावल, गेहूं और मोटा अनाज क्रमशः 3/2/1 रूपए प्रति किलोग्राम के राजसहायता प्राप्त मूल्य पर उपलब्ध कराया जाएगा। तदुपरान्त इन मूल्यों को न्यूनतम समर्थन मूल्य के साथ उचित रूप से जोड़ा जाएगा।
- यदि अधिनियम के तहत किसी राज्य का आवंटन उसके वर्तमान आवंटन से कम है तो इसे पिछले 3 वर्ष के औसत उठान के स्तर तक संरक्षित रखा जाएगा जिसके मूल्य का निर्धारण केंद्र सरकार द्वारा किया जाएगा। पिछले 3 वर्षों के दौरान औसत उठान को संरक्षित करने के लिए अतिरिक्त आवंटन हेतु एपीएल परिवारों के लिए मौजूदा मूल्यों अर्थात् गेहूं के लिए 6.10 रूपए प्रति किलोग्राम और चावल के लिए 8.30 रूपए प्रति किलोग्राम को निर्गम मूल्य के रूप में निर्धारित किया गया है।
- **परिवारों की पहचान :** टीपीडीएस के अंतर्गत प्रत्येक राज्य के लिए निर्धारित कवरेज के दायरे में पात्र परिवारों की पहचान संबंधी कार्य राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा किया जाना है।
- **महिलाओं और बच्चों को पौषणिक सहायता :** गर्भवती महिलाएं और स्तनपान कराने वाली माताएं तथा 6 माह से लेकर 14 वर्ष तक की आयु वर्ग के बच्चे एकीकृत बाल विकास सेवाओं (आईसीडीएस) और मध्यान भोजन (एमडीएम) स्कीमों के अंतर्गत निर्धारित पौषणिक मानदण्डों के अनुसार भोजन के हकदार होंगे। 6 वर्ष की आयु तक के कुपोषित बच्चों के लिए उच्च स्तर के पोषण संबंधी मानदण्ड निर्धारित किए गए हैं।
- **मातृत्वं लाभ :** गर्भवती महिलाएं और स्तनपान कराने वाली माताएं मातृत्व लाभ प्राप्त करने की भी हकदार होंगी, जो 6000 रूपए से कम नहीं होगा।
- **महिला सशक्तिकरण :** राशन कार्ड जारी करने के प्रयोजनार्थ परिवार में 18 वर्ष या उससे अधिक आयु की सबसे बड़ी महिला को परिवार का मुखिया माना जाएगा।
- **शिकायत निवारण तंत्र :** जिला और राज्य स्तरों पर शिकायत निवारण तंत्र, राज्यों को मौजूदा तंत्र का उपयोग करने अथवा अपना अलग तंत्र गठित करने की छूट होगी ।
- **खाद्यान्नों की राज्यों के भीतर ढुलाई तथा हैंडलिंग संबंधी लागत और उचित दर दुकान डीलरों का मार्जिन:** केंद्रीय सरकार राज्यों के भीतर खाद्यान्नों की ढुलाई, हैंडलिंग और उचित दर दुकान के मालिकों के मार्जिन पर किए गए खर्च को पूरा करने के लिए इस प्रयोजनार्थ बनाए जाने वाले मानदण्डों के अनुसार राज्यों को सहायता उपलब्ध कराएगी।
- **पारदर्शिता और जवाबदेही :** पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए सार्वजनिक वितरण प्रणाली से संबंधित रिकार्डों को सार्वजनिक करने, सामाजिक लेखा परीक्षा करने और सतर्कता समितियों का गठन करने का प्रावधान किया गया है।
- **खाद्य सुरक्षा भत्ता :** हकदारी के खाद्यान्न अथवा भोजन की आपूर्ति नहीं होने की स्थिति में हकदार लाभार्थियों के लिए खाद्य सुरक्षा भत्ते का प्रावधान।
- **दण्ड :** जिला शिकायत निवारण अधिकारी द्वारा संस्तुत राहत का अनुपालन न करने के मामले में राज्य खाद्य आयोग द्वारा सरकारी कर्मचारी या प्राधिकारी पर दण्ड लगाए जाने का प्रावधान।

संभावित प्रश्न

''राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 राजनीतिक उदासीनता के कारण लाभार्थियों की पहुँच से दूर होता जा रहा है।'' इस कथन के संदर्भ में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के उद्देश्य व तमिलनाडु में व्याप्त समस्या के मुख्य कारणों की चर्चा कीजिए। (200 शब्द)