2016

# [जन वितरण प्रणाली के क्रियान्वयन की स्थिति]

माननीय सर्वोच्च न्यायालय आयुक्तों के राज्य सलाहकार कार्यालय द्वारा पूर्वी चम्पारण के एक प्रखण्ड के 22 गांवों में कराये गये अध्ययन पर आधारित रिपोर्ट

## संदर्भ

विभिन्न अध्ययनों के अनुसार मानव विकास के मानक पर बिहार का विकास काफी धीरे हो रहा है। यहां की अधिकांश आबादी खास कर अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अल्पसंख्यक तथा अन्य कमजोर व वंचित समुदायों में गरीबी, कुपोषण, एनीमिया आदि का प्रभाव तेजी से बढ़ रहा है। सामाजिक–आर्थिक एवं जातीय जनगणना, 2011 के अनुसार ग्रामीण बिहार में रहने वाले कुल जनसंख्या में 16.94 प्रतिशत अनुसूचित जाति है। 71.63 प्रतिशत परिवारों में सबसे अधिक कमाने वाले सदस्य की मासिक आमदनी 5000 से कम है। इस प्रकार बिहार मानव विकास के सूचकों के आधार पर अन्य राज्यों से पीछे है।

राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वे–IV के अनुसार राज्य में बाल मृत्यु दर 48 है तथा पांच वर्ष से कम उम्र के बच्चों में मृत्यु दर 58 है। मातृ मृत्यु दर 219 है। पांच वर्ष से कम उम्र के लगभग 79 प्रतिशत बच्चे कुपोषित हैं जिनमें 48.3 प्रतिशत स्टंटेड, 20.8 प्रतिशत वास्टेड तथा 7.0 प्रतिशत अति वास्टेड। 6 माह से 59 माह के 63.5 प्रतिशत बच्चे एनीमिक हैं तथा 15 से 49 वर्ष के 60.3 प्रतिशत महिलाएं एनीमिया से ग्रस्त है। बिहार आर्थिक सर्वेक्षण 2015 से अनुसार सी.बी.आर. 27.6, सी.डी.आर. 6.6 तथा जीवन प्रत्याशा 65.8 है जो राष्ट्रीय आंकड़ा से कम है।

सार्वभौमिक खाद्य सुरक्षा के लिए लगभग तीन वर्ष पूर्व 10 सितंबर 2013 को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून 2013 लागू हुआ। इस कानून के समुचित क्रियान्वयन तथा प्रभावी परिणाम के लिए समुचित व्यवस्था, जिसमें नियम व विनियम तथा शिकायत निवारण प्रणाली को सशक्त करना आवश्यक है।

विभिन्न मिडिया रिपोर्टों में जन वितरण प्रणाली तथा सामाजिक सुरक्षा योजनाओं में भ्रष्टाचार और अनियमितता की खबरें लगातार छप रही हैं। कुछ अध्ययनों तथा मिडिया कवरेज के अनुसार लगभग डेढ़ वर्ष पूर्व राज्य में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून से संबंधित योजनाओं में सुधार हुआ था परन्तु दिसंबर 2015 तथा जनवरी 2016 से योजनाओं के क्रियान्वयन में गिरावट हो रहा है।

## राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून, 2013

बिहार के 85 प्रतिशत जनसंख्या को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून के तहत जन वितरण प्रणाली की दूकान से राशन दिया जाना है। जन वितरण प्रणाली से प्रत्येक लाभार्थी को प्रत्येक माह 5 किलो अनाज दिया जाता है जिसमें चावल, गेहूं तथा मोटा अनाज क्रमशः 3, 2 तथा 1 रुपये के मूल्य पर दिया जाता है। लाभार्थियों का चुनाव सामाजिक–आर्थिक एवं जातीय जनगणना के आधार पर किया गया है। जनगणना की प्रक्रिया में गड़बड़ियों के कारण बड़ी संख्या में वास्तविक लाभार्थी लाभ से वंचित हो रहे हैं। साथ ही साथ राज्य द्वारा कानून को लागू करने के लिए बनाया गया अपूर्ण नियम एवं विनियम के कारण कानून के सभी प्रावधानों को पूरा नहीं किया जा रहा है।

जन वितरण प्रणाली की अतिरिक्त मध्याह्न भोजन योजना, समेकित बाल विकास योजना तथा मातृत्व सहायता योजना भी इस कानून में शामिल हैं। मातृत्व सहायता योजना के तहत कानून में 6000 रुपये का प्रावधान किया गया है। परन्तु, केन्द्र और राज्य सरकार द्वारा कानून के सभी प्रावधानों को समुचित रुप में लागू करने के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाया जा रहा है।

## राष्ट्रीय वृद्धा पेंशन योजना की पृष्ठभूमि

वर्ष 1995 में राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के तहत इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धा पेंशन योजना का आरंभ किया गया। आरंभ में गरीबी रेखा के नीचे के 65 वर्ष या उससे अधिक उम्र वाले वृद्धों को इस योजना के तहत 75/– रुपये मासिक सहायता दी जाती थी।

28 फरवरी 2011 को इस योजना के मापदंड में बदलाव करते हुये लाभार्थी की आयु सीमा 65 से घटा कर 60 वर्ष कर दिया गया।

## प्रावधान

इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धा पेंशन योजना के तहत योग्य लाभार्थी जिसकी उम्र 60 वर्ष या उससे अधिक है को 400 रुपये तथा 80 वर्ष और उससे अधिक आयु के वृद्ध को 500/– रुपये मासिक सहायता के रुप में दिया जाता है।

## वृद्धा पेंशन के लिए लाभार्थियों के चयन का मापदंड

गरीबी रेखा के नीचे आने वाले वैसे वृद्ध जिनकी आयु 60 वर्ष या उससे अधिक है वे इंदिरा गांधी राष्ट्रीय वृद्धा पेंशन योजना के लिए आवेदन कर सकते हैं।

## माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेश

देश में बढ़ती भूखमरी को देखते हुए पी.यू.सी.एल. द्वारा 2001 में एक पी.आइ.एल. (पी.यू.सी.एल. बनाम भारतीय गणराज्य एवं अन्य, सी.डब्लू.पी. 196/2001) दायर किया गया। कानून की सुनवाई करते हुए कुपोषण और गरीबी को कम करने के लिए भोजन, स्वास्थ्य व काम से जुड़े योजनाओं के बेहतर क्रियान्वयन के लिए माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने केन्द्र और राज्य सरकारों को समय–समय पर कई निर्देश दिए हैं। इन योजनाओं की निगरानी के लिए न्यायालय ने दो आयुक्तों की नियुक्ति की तथा आयुक्तों द्वारा देश के विभिन्न राज्यों में अपना सलाहकार नियुक्त किया। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून में शामिल योजनाओं– जन वितरण प्रणाली, मध्याह्न भोजन योजना, समेकित बाल विकास योजना तथा मातृत्व लाभ योजना के निगरानी के आदेश भी जारी किया गया है।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आयुक्तों के राज्य सलाहकार द्वारा समय–समय पर राज्य में भोजन, स्वास्थ्य व काम से जुड़े योजनाओं के क्रियान्वयन की स्थिति पर अध्ययन रिपोर्ट जारी किया जाता है।

इसी क्रम में सलाहकार कार्यालय द्वारा अबतक 2010, 2011, 2013 तथा 2016 में अध्ययन किया गया एवं रिपोर्ट जारी की गई है।

## स्वराज अभियान द्वारा दर्ज किया गया जन हित याचिका

देश के विभिन्न हिस्सों में सूखा की स्थिति पर किये गये एक व्यापक अध्ययन के आधार पर स्वराज अभियान द्वारा माननीय सवोच्च न्यायालय में जन हित याचिका (पी.आई.एल.) दायर किया गया। पी.आई. एल. में मांग की गई कि सूखा और उसके परिणामस्वरुप फसल की बर्बादी के कारण खाद्यान्नों की बढ़ती कीमत से प्रभावित लोगों के लिए तत्काल राहत की व्यवस्था की जाए। इसी बीच आपदा प्रबंधन कानून 2005 को ध्यान में रखते हुए, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने सभी संबंधित राज्यों को आदेश दिया कि गर्मी की छुट्टियों के दौरान भी मध्याह्न भोजन योजना का संचालन किया जाए। साथ ही साथ जन वितरण प्रणाली की दूकान से प्रभावित लोगों को बिना राशन कार्ड के अनाज का वितरण किया जाए।

## ''आधार'' योजना (यू.आइ.डी.)

केन्द्र सरकार द्वारा जन वितरण प्रणाली और सामाजिक सुरक्षा योजनाओं जैसे वृद्धा पेंशन योजना आदि के लिए आधार कार्ड को अनिवार्य बना दिया गया है। खाद्य सुरक्षा कानून से संबंधित योजनाओं के लाभ के लिए पी.ओ.एस. (Point of Sale) मशीन तथा आधार कार्ड को अनिवार्य बनाने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा बिहार सरकार से कॉर्डिनेशन बनाया किया जा रहा है।

विभिन्न अध्ययनों और मिडिया कवरेज के अनुसार पी.ओ.एस. मशीन से बायोमेट्रिक सत्यापन में कई समस्यायें सामने आयी हैं। कभी–कभी उंगलियों का चिन्ह नहीं मैच करता है तो कभी–कभी कनेक्टिविटी की समस्या के कारण लाभार्थी को अपने योजना से संबंधित लाभ के लिए एक दिन में दो या तीन बार दौड़ना पड़ता है। इस कारण लाभार्थी योजन के लाभ से और उस दिन की मजदूरी से वंचित रह जाते हैं।

## नगद हस्तांतरण (Case Transfer)

केन्द्र सरकार और साथ ही बिहार सरकार जन वितरण प्रणाली में नगद हस्तांतरण को लागू करना चहती है। इसके लिए लाभार्थी को अपना बैंक खाता को 'आधार' से लिंक करना अनिवार्य है।

नगद हस्तांतरण में कई प्रकार की समस्यायें उत्पन्न होंगी जो लाभार्थियों को अपने अधिकार से वंचित करेगी। सबसे बड़ी समस्या यह है कि, अब भी ज्यादातर लाभार्थियों के पास बैंक खाता नहीं है। जिनके पास बैंक खाता है उन्हें उनके घर से बैंक की दूरी अधिक होने के कारण उनका समय बर्बाद होता है और उनकी मजदूरी का नुकसान होता है। सीधे बाजार से अनाज खरीदने पर बाजार में अनाज की मांग अधिक होगा जो मूल्य वृद्धि में सहायक होगा। सरकार कैश ट्रांसफर से उत्पन्न मुद्रास्फीति से

निपटने के लिए कोई समुचित योजना नहीं तय कर पायी है, साथ ही लाभार्थियों को जन वितरण प्रणाली के लाभ के लिए कितनी राशि प्रदान करेगी ताकी बढ़े हुए मूल्य पर लाभार्थी अपने लिए अनाज खरीद सके।

नगद हस्तांतरण के बाद गरीब जनता अनाज की राशि को अपनी अन्य जरुरतों जैसे बिमारी, कपड़ा अथवा अन्य उपभोज्य सामानों (Consumable Item) पर भी खर्च कर सकती है, जिसके परिणामस्वरुप भूखमरी में वृद्धि होगी।

# राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून के क्रियान्वयन की स्थिति पर सर्वेक्षण

माननीय सर्वोच्च न्यायालय आयुक्तों के राज्य सलाहकार कार्यालय द्वारा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून के अंतर्गत जन वितरण प्रणाली तथा सामाजिक सुरक्षा पेंशन के तहत वृद्धा पेंशन योजना तथा विधवा पेंशन योजना के क्रियान्वयन की स्थिति का पता लगाने के लिए एक अध्ययन किया गया। इसके लिए, पूर्वी चम्पारण जिला के एक प्रखण्ड के 22 गावों में स्थानीय संस्थाओं के माध्यम से आंकड़ों का संग्रहण किया गया।

प्रथमिक आंकड़ों का संग्रहण स्थानीय स्तर पर केन्द्र भ्रमण और लाभार्थियों के साथ समूह चर्चा के माध्यम से किया गया। द्वितीयक आंकड़ों का संग्रहण विभिन्न स्रोतों जैसे मिडिया कवरेज, सरकारी रिपोर्टों तथा संबंधित सरकारी कार्यालयों से किया गया।

## अध्ययन से प्राप्त तथ्य

### जन वितरण प्रणाली

- सर्वेक्षित गांवों में 68 प्रतिशत अनुसूचित जाति, 24 प्रतिशत पिछड़ा वर्ग तथा 8 प्रतिशत समान्य वर्ग के लोगों की जनसंख्या था।
- समुदाय में खाद्य सुरक्षा कानून के विभिन्न घटकों के बारे में जानकारी का अभाव पाया गया।
- सर्वेक्षित गांवों में लोगों को अधिकतम 2 किलोमिटर तक राशन के लिए जाना पड़ता है।
- कुल उत्तरदाताओं में लगभग 50 प्रतिशत लोगों ने माना कि जन वितरण प्रणाली की दुकान महीने में एक सप्ताह खुलता है। जबकि लगभग 20 प्रतिशत लोगों के अनुसार राशन दुकान कभी–कभी खुलता है।
- लोग जन वितरण प्रणाली से मिलने वाले अनाज की गुणवत्ता से असंतुष्ट पाये गये। लगभग 50 प्रतिशत लोगों ने अनाज की गुणवत्ता को सामान्य बताया।
- सर्वेक्षित कुल 10 प्रतिशत लोगों ने कहा कि उनका राशन कार्ड उनके पास नहीं है।
- लोगों के अनुसार राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा कानून, 2013 के तहत जन वितरण प्रणाली के लिए किसी प्रकार की निगरानी समिति के बारे में उन्हें कोई जानकारी नहीं है।
- कुल 48 प्रतिशत लोगों के अनुसार पिछले एक वर्ष में उन्हें केवल 6 माह ही राशन मिला है जबकि 38 प्रतिशत लोगों ने कहा कि उन्हें 9 माह राशन मिला है। केवल 8 प्रतिशत लोगों के अनुसार 12 माह का राशन वितरण किया गया है।
- सर्वेक्षित गांवों में लगभग 10 प्रतिशत परिवारों का सूची में नाम होने के बाद भी राशन कार्ड नहीं मिला है।

- लगभग 16 प्रतिशत जरुरतमंद लोगों का सूची में नाम नहीं होने की वजह से जन वितरण प्रणाली से मिलने वाले लाभ से वंचित हैं।

**जन वितरण प्रणाली से संबंधित निम्नलिखित मुद्दे सामने आये–**

- पिछले एक वर्ष (जनवरी से दिसंबर 2016) में जन वितरण प्रणाली से लाभार्थियों को केवल 6 से 9 माह ही राशन मिला है।
- डिलर द्वारा प्रत्येक राशन कार्ड पर 3–5 किलोग्राम कम राशन दिया जाता है।
- राशन कार्ड पर परिवार के सदस्यों का नाम छूटा हुआ है।
- राशन दुकान महीने में एक सप्ताह हीही खुलता है।
- लगभग 50 प्रतिशत जरुरतमंद (**वृद्ध, एकल महिला, अनुसूचित जन जाति, अनुसूचित जाति आदि**) जन वितरण प्रणाली के लाभ से वंचित है। जबकि खाद्य सुरक्षा कानून के तहत ये सभी Inclusion Criteria में हैं।

## वृद्धा पेंशन योजना

- सर्वेक्षित गांवों में 60 से 79 वर्ष के वृद्धों की कुल संख्या 3367 तथा 80 वर्ष से उपर के वृद्धों की संख्या 288 था।
- वृद्धा पेंशन के लिए योग्य कुल 787 वृद्ध अर्थात लगभग 23.37 प्रतिशत वृद्ध, वृद्धा पेंशन योजना से वंचित थे।
- सर्वेक्षित कुल 211 लोगों में 55 प्रतिशत पुरुषों तथा 45 प्रतिशत महिलाओं से बातचित किया गया। इनमें से केवल 30 लोगों ने कहा कि उन्हें वृद्धा पेंशन 3 से 4 माह के भीतर मिल जाता है परन्तु शेष सभी उत्तरदाताओं ने 6 माह से उपर की बात कही। 29 लोगों के अनुसार वृद्धा पेंशन का भुगतान 12 माह या उससे ज्यादा समय बाद भी किया जाता है। किसी भी उत्तरदाता ने प्रति माह वृद्धा पेंशन मिलने की बात नहीं स्वीकारा।
- उत्तरदाताओं ने वृद्धा पेंशन योजना में आवेदन के लिए 200 से 500 रुपये घूस लिए जाने की बात स्वीकार किया। अधिकांश लोगों के अनुसार विकास मित्र तथा वार्ड सदस्य द्वारा पैसे की मांग की जाती है।

## विधवा पेंशन योजना

- सर्वेक्षित गांवों में विधवा महिलाओं की कुल संख्या 422 पाया गया।
- विधवा महिलाओं में 18 से 59 वर्ष की महिलाओं की संख्या 309 तथा 60 वर्ष या उससे अधिक उम्र की विधवा महिलाओं की संख्या 113 था।
- गांवों में विधवा पेंशन के लिए योग्य कुल 156 महिलाओं अर्थात 40 प्रतिशत महिलाओं को विधवा पेंशन का लाभ नहीं मिलता है।
- कुल 44 महिलाओं के अनुसार वृद्धा पेंशन का भुगतान 6 माह या उससे अधिक समय पर किया जाता है। 35 महिलाओं ने यह अवधी 10 माह या उससे अधिक बताया।
- उत्तरदाताओं ने विधवा पेंशन योजना के आवेदन में 300 से 600 रुपये घूस देने की बात स्वीकारा।