

विधेयक का संक्षिप्त विश्लेषण

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक, 2011

22 दिसंबर, 2011 को खाद्य, उपभोक्ता मामले एवं सार्वजनिक वितरण मंत्री द्वारा लोक सभा में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक, 2011 पेश किया गया था। इस विधेयक को खाद्य, उपभोक्ता मामले एवं सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति (चेयरमैन: विलास बाबुराओ मुत्तमवार) के पास 5 जनवरी, 2012 को विचारार्थ भेजा गया था। उस समिति को अप्रैल 2012 में एक रिपोर्ट सौंपनी थी।

हाल के संक्षिप्त विश्लेषण:

संविधान 115वां संशोधन विधेयक (जीएसटी), 2011
24 मई, 2012

भूमि अर्जन, पुनर्वासन तथा पुनर्व्यवस्थापन विधेयक, 2011
23 अप्रैल, 2012

Sakshi Balani
sakshi@prsindia.org

26 सितंबर, 2012

विधेयक की मुख्य विशेषताएँ

- ◆ यह विधेयक 75 प्रतिशत तक ग्रामीण जनसंख्या तथा 50 प्रतिशत तक शहरी जनसंख्या को खाद्यान्न पाने का हकदार बनाने का प्रस्ताव रखता है। इसमें से, कम से कम 46 प्रतिशत ग्रामीण तथा 28 प्रतिशत शहरी जनसंख्या को प्राथमिकता परिवारों के रूप में नामित किया जाएगा। शेष को सामान्य परिवारों के रूप में नामित किया जाएगा।
- ◆ प्राथमिकता परिवार प्रति व्यक्ति प्रति माह 7 किलो सब्सिडी वाले खाद्यान्न प्राप्त करने के हकदार होंगे। सामान्य परिवार कम से कम 3 किलो प्राप्त करने के हकदार होंगे।
- ◆ केन्द्रीय सरकार प्रत्येक राज्य में उन लोगों का प्रतिशत निर्धारित करेगी जो प्राथमिक तथा सामान्य समूह में होंगे। राज्य सरकारें इन समूहों में आने वाले परिवारों की पहचान करेंगी।
- ◆ यह विधेयक कुछ विशेष समूहों को भोजन पाने का हकदार बनाने का प्रस्ताव रखता है। इनमें: गर्भवती महिलाएं एवं स्तनपान कराने वाली माताएं, छः माह से 14 वर्ष की आयु के बीच वाले बच्चे, कुपोषित बच्चे, आपदाग्रस्त तथा बेसहारा, बेघर व भुखमरी से पीड़ित लोग शामिल हैं।
- ◆ शिकायत निवारण तंत्र ज़िला, राज्य तथा केंद्रीय सरकार स्तर पर स्थापित किये जाएंगे।
- ◆ यह विधेयक लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) में सुधार का प्रस्ताव रखता है।

प्रमुख मुद्दे एवं विश्लेषण

- ◆ यह विधेयक लाभार्थियों को तीन समूहों में बांटता है। लाभार्थियों की पहचान व उन्हें इन समूहों में बांटने (समूहों में शामिल करने व बाहर रखने) में बड़े पैमाने पर गलतियां हो सकती हैं।
- ◆ कई पात्रताओं तथा शिकायत निवारण ढांचों के लिए राज्य विधानसभा को पर्याप्त बजट आबंटन करने पड़ेंगे। यदि राज्य अपने बजट में अपेक्षित आबंटन पारित नहीं करते हैं या उनके पास पर्याप्त फंड नहीं हों तो इस विधेयक का क्रियावयन प्रभावित हो सकता है।
- ◆ इस विधेयक में प्राथमिक तथा सामान्य परिवारों के लिए पात्रता हेतु निर्धारित अंतिम (कट-ऑफ) संख्या का औचित्य प्रदान नहीं किया गया है।
- ◆ शिकायत निवारण फ्रेमवर्क संसद में लंबित सिटिज़न चार्टर विधेयक में दिए फ्रेमवर्क के साथ ओवरलैप कर सकता है।
- ◆ विधेयक की अनुसूची III उन लक्ष्यों के बारे में बताती है जो खाद्य सुरक्षा से प्रत्यक्ष रूप से संबंधित नहीं हो सकते हैं। यह अस्पष्ट है कि इन्हें क्यों इस विधेयक में लिया गया है।
- ◆ विधेयक में भुखमरी से पीड़ित तथा बेसहारा व्यक्तियों के लिए समान परिभाषा प्रदान की गई है। हालाँकि, दोनों समूहों की पात्रताएं अलग हैं।

भाग अ: विधेयक की मुख्य विशेषताएँ

संदर्भ

भारत यूनिवर्सल डेक्लेरेशन ऑफ ह्यूमन राइट्स (1948) तथा इंटरनेशनल कवनेन्ट ऑन इकोनॉमिक्स, सोशल एंड कल्चरल राइट्स (1966) का हस्ताक्षरकर्ता है, जो पर्याप्त भोजन के अधिकार को मान्यता देते हैं। भारत के संविधान में डायरेक्टिव प्रिंसिपल ऑफ स्टेट पॉलिसी के दिशासूचक सिद्धांत बताते हैं कि राज्य का कर्तव्य उसके लोगों का पोषण एवं जीवन स्तर में वृद्धि, तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य में सुधार होता है।

1996 में, चमेली सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य में, सर्वोच्च न्यायालय ने घोषित किया कि अन्य अधिकारों के साथ साथ “किसी भी सभ्य समाज में जीवन के अधिकार की गारंटी का अर्थ होता है भोजन का अधिकार”¹ 2001 में, पीपल्स यूनिन फॉर सिविल लिबर्टीज़ (पीयूसीएल) ने यह तर्क देते हुए एक रिट याचिका दायर की कि “भोजन का अधिकार” मौलिक “जीवन के अधिकार” का हिस्सा होता है जिसके बारे में संविधान के अनुच्छेद 21 में बताया गया है। उस मामले में चल रही मुकदमेबाजी में, न्यायालय ने कई अंतरिम आदेश जारी किये हैं। 2001 में, न्यायालय ने वैध पात्रता के रूप में आठ केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के क्रियावयन का आदेश दिया² इनमें अन्य के साथ साथ, सार्वजनिक वितरण प्रणाली (इडीएस), अन्तोदय अन्न योजना (एएवाय), मिड-डे मील योजना, समन्वित बाल विकास सेवा (आईसीडीएस) शामिल हैं। 2008 में, न्यायालय ने आदेश दिया कि गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल) वाले परिवार सब्सिडी वाले मूल्य पर प्रति माह 35 किलोग्राम खाद्यान्न के पात्र होंगे³

अक्टूबर 2010 में, नेशनल एडवाइज़री काउन्सिल(एनएसी) ने लगभग 75 प्रतिशत जनसंख्या के लिए वैध पात्रता का प्रस्ताव रखते हुए, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक का मसौदा तैयार किया। जनवरी 2011 में, डॉ. सी. रंगराजन की अध्यक्षता में प्रधानमंत्री द्वारा स्थापित एक विशेषज्ञ समिति ने इस विधेयक की जाँच की तथा कई सुझाव दिए, जिनमें लाभार्थी जनसंख्या के अनुपात को कम करना व पीडीएस को कंप्यूटरीकृत करना शामिल था। सितंबर 2011 को सार्वजनिक सुझावों के लिए भोजन, उपभोक्ता मामले तथा सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा एक मसौदा विधेयक दिया गया था। मौजूदा विधेयक को दिसंबर 2011 में पेश किया गया था।

मुख्य विशेषताएँ

पात्रताएँ

- **लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस):** इस विधेयक में बताया गया है कि 75 प्रतिशत तक ग्रामीण जनसंख्या तथा 50 प्रतिशत तक शहरी जनसंख्या टीडीएस के तहत खाद्यान्न पाने की हकदार होगी। इनमें से, कम से कम 46 प्रतिशत ग्रामीण तथा 28 प्रतिशत शहरी जनसंख्या को प्राथमिकता के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा (शेष “सामान्य” हैं)
- **विशेष समूह:** इस विधेयक में अन्य के अलावा, गर्भवती महिलाओं तथा स्तनपान कराने वाली माताओं, बच्चों, बेसहारा, बेघर, तथा भुखमरी से पीड़ित लोगों को भोजन पाने का हकदार बनाने का प्रस्ताव रखा गया है। इसमें बच्चों, गर्भवती महिलाओं तथा स्तनपान कराने वाली माताओं को भोजन की पात्रता के लिए पोषण मानकों के बारे में बताया गया है।

तालिका 1: राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक, 2011 के तहत पात्रताएँ

समूह	पात्रता
प्राथमिकता	3 रु /किलो गेहूँ, 2 रु /किलो चावल, 1 रु /किलो मोटा अनाज दर पर प्रति माह प्रति व्यक्ति 7 किलो खाद्यान्न
सामान्य	50% न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर प्रति माह प्रति व्यक्ति कम से कम 3 किलो खाद्यान्न
गर्भवती महिलाएँ तथा स्तनपान कराने वाली माताएँ	गर्भावस्था के दौरान तथा उसके पश्चात 6 माह तक मुफ्त भोजन, तथा 6 माह के लिए 1000 रु
बच्चे, 6 माह से 14 वर्ष	स्थानीय आंगनवाड़ी में मुफ्त भोजन (6 माह से 6 वर्ष); स्कूल में मध्याह्न (मिड-डे) भोजन (6 से 14 वर्ष)
कुपोषित बच्चे	मुफ्त भोजन
बेसहारा लोग	प्रति दिन एक मुफ्त भोजन
बेघर लोग	सामुदायिक रसोई पर सस्ते भोजन
भुखमरी से पीड़ित लोग	6 माह के लिए प्रति दिन दो मुफ्त भोजन
आपात एवं आपदा प्रभावित लोग	3 माह के लिए प्रति दिन दो मुफ्त भोजन

- बेसहारा तथा बेघर लोगों को पात्रता राज्य सरकारों द्वारा अधिसूचना (जो अधिनियम के लागू होने के एक वर्ष के भीतर जारी होगी) के बाद मिलेगी। राज्य सरकारें भुखमरी के मामलों की रोकथाम, पहचान तथा राहत के लिए दिशानिर्देश तैयार तथा अधिसूचित भी करेंगी।
- प्रवासी लोग तथा उनके परिवार अपने मौजूदा निवास स्थान पर भोजन पाने का दावा कर सकते हैं।

लाभार्थियों की पहचान

- केन्द्र सरकार प्रत्येक राज्य में प्राथमिकता एवं सामान्य समूह में आने वाले लोगों के प्रतिशत तय करेगी। शामिल न करने के मानदंड सहित, प्रत्येक समूह में परिवारों की पहचान के लिए यह दिशानिर्देश भी तय करेगी।

- राज्य सरकार प्राथमिकता एवं सामान्य परिवारों की पहचान के साथ साथ कुपोषित, भुखमरी से पीड़ित, बेसहारा एवं बेघर लोगों की पहचान की उत्तरदायी होगी। पहचाने गए प्राथमिकता एवं सामान्य परिवारों की सूची को सार्वजनिक किया जाएगा।

टीपीडीएस में सुधार

- केंद्र एवं राज्य सरकारें टीपीडीएस में सुधार का दायित्व उठाएंगी, जिनमें: (क) टीपीडीएस की दुकानों तक खाद्यान्न का वितरण; (ख) सूचना प्रौद्योगिकी का उपयोग; (ग) आधार का लाभ; (ङ) रिकॉर्ड्स की पारदर्शिता; (च) उचित मूल्य की दुकानों (एफपीएस) के लाइसेंस में सार्वजनिक निकायों को प्राथमिकता और महिलाओं द्वारा उनका प्रबंधन; (छ) प्रस्तुत की गयी वस्तुओं का विविधीकरण; (ज) स्थानीय सार्वजनिक वितरण प्रणाली और अनाज भंडारों को समर्थन; तथा (झ) खाद्यान्न के एवज़ में केश ट्रांसफर एवं फूड कूपन जैसी योजनाएं।

शिकायत निवारण तथा निगरानी

- पात्रता को लागू करने तथा शिकायतों की जाँच एवं निवारण के लिए राज्य सरकारें ज़िला शिकायत निवारण अधिकारियों (डीजीआरओ) की नियुक्ति करेंगी। पीड़ित व्यक्ति तय किए गए खाद्यान्न न मिलने अथवा भोजन के गैर-वितरण के संबंध में डीजीआरओ के पास शिकायत कर सकते हैं।
- केंद्र तथा राज्य सरकारें राष्ट्रीय एवं राज्य खाद्य आयोग का गठन करेंगी। प्रत्येक आयोग में एक चेयरपर्सन, पांच सदस्य एवं एक सदस्य-सचिव होगा। कम से कम दो सदस्य महिलाएं होंगी तथा दो सदस्य अनुसूचित जाति एवं जनजातियों से संबंधित होंगे। कुछ निश्चित आधार पर सदस्यों को हटाया जा सकता है।
- डीजीआरओ के आदेशों से पीड़ित कोई व्यक्ति राज्य आयोग के पास अपील कर सकता है। अपील के अगले दौर की सुनवाई राष्ट्रीय आयोग द्वारा की जाएगी। राष्ट्रीय तथा राज्य खाद्य आयोग या तो अपनेआप या शिकायत पाने पर पात्रता के उल्लंघन की जाँच कर सकते हैं। जाँच के दौरान, उनके पास नागरिक न्यायालयों के अधिकार होंगे। आयोग द्वारा डीजीआरओ के सुझाव पर राहत प्रदान करने में विफल पाये जाने वाले सरकारी कर्मचारियों पर 5,000 रु तक का जुर्माना लगाया जा सकता है। आयोग के पास इस मामले में न्याय देने का अधिकार रखने वाले मजिस्ट्रेट के पास मामले को आगे भेजने का अधिकार होगा।
- राज्य एवं राष्ट्रीय आयोग इस विधेयक के तहत योजनाओं के क्रियावयन पर संबंधित सरकारों को परामर्श देगा। राष्ट्रीय आयोग पात्रताओं के लिए मौजूदा योजनाओं के तालमेल तथा नई योजनाओं को तैयार करने पर भी परामर्श देगा।
- प्रत्येक राज्य सरकार राज्य, ज़िला, ब्लॉक तथा एफपीएस स्तरों पर सतर्कता समितियों को स्थापित करेगी। ये समितियां इस अधिनियम के तहत सभी योजनाओं के क्रियावयन के पर्यवेक्षण के लिए तथा इस अधिनियम के किसी उल्लंघन अथवा फंड्स के दुरुपयोग के बारे में डीजीआरओ को सूचना देने के लिए उत्तरदायी होंगी।
- राज्य सरकार द्वारा अधिकृत किये जाने पर प्रत्येक स्थानीय ऑथोरिटी, एफपीएस, टीपीडीएस, तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं के कामकाज पर समय समय पर सोशल ऑडिट का संचालन करेगी, अनिवार्य कार्रवाई करेगी, तथा निष्कर्षों का प्रचार करेगी।

केंद्र एवं राज्य सरकारों के दायित्व

- केंद्र सरकार विधेयक की अनुसूची 1 में बताए गए मूल्यों पर प्राथमिकता एवं सामान्य परिवारों के लिए पात्रता अनुसार राज्य सरकारों को खाद्यान्न का आबंटन करेगी। यह (क) केन्द्रीय पूल के लिए भी खाद्यान्न उपलब्ध कराएगी; (ख) राज्य डिपो को खाद्यान्न का परिवहन भी उपलब्ध कराएगी; तथा (ग) आधुनिक और वैज्ञानिक भंडारण सुविधाओं का निर्माण और देखरेख रखेगी। खाद्यान्न की कमी के मामले में, केंद्र सरकार राज्य सरकारों को फंड्स उपलब्ध कराएगी।
- प्रत्येक राज्य सरकार के निम्न दायित्व होंगे: (क) राज्य में नामित डिपो से प्रत्येक एफपीएस के दरवाज़े पर खाद्यान्न की डिलीवरी की व्यवस्था; (ख) हकदार व्यक्तियों के लिए खाद्यान्न की डिलीवरी सुनिश्चित करना; (ग) वैज्ञानिक भंडारण स्थलों का निर्माण एवं देखरेख; (ङ) अपने खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति निगम की क्षमताओं को उपयुक्त रूप से मज़बूत करना; तथा (च) एफपीएस के लिए संस्थागत लाइसेंसिंग स्थापित करना। निर्धारित खाद्यान्न की गैर-आपूर्ति के मामले में राज्य सरकारें हकदार व्यक्तियों को खाद्य सुरक्षा भत्ते का भुगतान भी करेंगी।

अन्य प्रावधान

- सबसे बुजुर्ग महिला राशन कार्ड जारी करने के उद्देश्य के लिए प्रत्येक प्राथमिकता एवं सामान्य परिवारों की मुखिया होगी। व्यस्क महिला की अनुपस्थिति में, सबसे बुजुर्ग पुरुष सदस्य उस परिवार का मुखिया होगा।
- विधेयक में बताया गया है कि केंद्र सरकार, राज्य सरकार तथा स्थानीय ऑथोरिटी अनुसूची III में निर्दिष्ट उद्देश्यों को पूरा करने का प्रयास करेंगे। इन उद्देश्यों में, अन्य के साथ साथ, कृषि का पुनरोद्धार; खरीद, भंडारण तथा लाने-ले जाने संबंधित हस्तक्षेप; तथा (क) पीने का सुरक्षित एवं पर्याप्त पानी तथा स्वच्छता; (ख) स्वास्थ्यलाभ; (ग) किशोर लड़कियों को पोषण, स्वास्थ्य एवं शिक्षा संबंधी समर्थन; तथा (ङ) वरिष्ठ नागरिकों, विकलांग व्यक्तियों एवं एकल महिलाओं के लिए पर्याप्त पेंशन उपलब्ध कराना।

भाग ब: प्रमुख मुद्दे एवं विश्लेषण

पीडीएस एवं डिलीवरी के अन्य तंत्र

इस विधेयक में पीडीएस आधारित पात्रता के माध्यम से खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने का प्रयास किया गया है। योजना आयोग एवं जस्टिस वाधवा समिति की रिपोर्ट दोनों ने पीडीएस के मौजूदा क्रियांवयन में कठिनाइयों पर प्रकाश डाला है। इनमें: लक्ष्य पूरा करने में गलतियाँ, प्रत्येक परिवार द्वारा कम खाद्यान्न लेना, सब्सिडी प्राप्त खाद्यान्न का बड़े पैमाने पर फैलाव व खुले बाज़ार में पहुंचना, खाद्यान्न में मिलावट, तथा कम वार्षिक टर्नओवर के कारण एफपीएस की व्यावहारिकता का अभाव।⁴

कैश ट्रांसफर तथा फूड कूपन पीडीएस का विकल्प हो सकते हैं। लाभार्थियों को या तो नकद या कूपन दिए जाते हैं जिनका आदान-प्रदान खाद्यान्न के बदले किया जा सकता है। इनमें शामिल कुछ संभावित लाभ हैं: कम प्रशासनिक लागत, लाभार्थियों के लिए व्यापक विकल्प, तथा किराना स्टोर के बीच में अधिक प्रतिस्पर्धी मूल्यांकन।

हालाँकि, रंगराजन समिति ने टिपण्णी दी थी कि “निमित्त एफपीएस से बंधे हुए फूड कूपनों तथा स्मार्ट कार्ड्स के साथ राज्य स्तर पर कुछ सीमित अनुभवों को छोड़ कर, वर्तमान में पीडीएस के बदले में कोई प्रमुख मापनीय (स्केलेबल) विकल्प उपलब्ध नहीं है।”⁵ तालिका 2 पीडीएस के कुछ लाभ एवं हानियाँ तथा डिलीवरी के अन्य तंत्रों का संक्षेप दिया गया है।

तालिका 2: पीडीएस तथा डिलीवरी के अन्य तंत्रों के लाभ एवं हानियाँ⁶

तंत्र	लाभ	हानियाँ
पीडीएस	लाभार्थियों को मुद्रास्फीति व मूल्य अस्थिरता से बचाता है सुनिश्चित करता है कि पात्रता केवल खाद्यान्न के लिए उपयोग में आए एफपीएस का बढ़िया विकसित नेटवर्क सुदूर इलाकों में भी खाद्यान्न उपलब्ध कराना सुनिश्चित करता है।	प्रत्येक परिवार का कम खाद्यान्न लेना सब्सिडी खाद्यान्न का बड़े पैमाने पर रिसाव व खुले बाज़ार में पहुंचना खाद्यान्न की मिलावट कम मार्जिन के कारण एफपीएस की व्यावहारिकता का अभाव
कैश ट्रांसफर	नकद गरीबों के लिए विकल्पों में वृद्धि कर देता है नकद द्वारा गरीबों को वित्तीय समस्याओं से राहत मिल सकती है, सामाजिक बचत तथा ऋण उपलब्ध कराना संभव करता है कैश ट्रांसफर कार्यक्रमों की प्रशासनिक लागत कुछ प्रायोजित योजनाओं की लागत से बहुत कम हो सकती है इलेक्ट्रॉनिक हस्तांतरण करने की सम्भावना	नकद का उपयोग गैर-खाद्य वस्तुओं को खरीदने के लिए किया जा सकता है लाभार्थियों पर मुद्रास्फीति व मूल्य अस्थिरता का प्रभाव पड़ सकता है कुछ इलाकों में बैंकों तथा डाक घरों की कम उपलब्धता है
फूड कूपन	परिवार को भोजन खरीदने की स्वतंत्रता दी जाती है पीडीएस स्टोर्स के बीच में प्रतिस्पर्धी मूल्यों का प्रोत्साहन तथा खाद्यान्न की निश्चित गुणवत्ता बढ़ाता है पीडीएस स्टोर खाद्यान्न के लिए गरीबों से पूरा मूल्य प्राप्त करते हैं, गरीबों को भगाने के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं है	फूड कूपन मुद्रास्फीति के लिए तालिकाबद्ध नहीं होते हैं; प्राप्तकर्ता मुद्रास्फीति से प्रभावित हो सकता है प्रबंधन करना कठिन होता है, भोजन कूपनों को जारी करने तथा प्रतिपूर्ति में देरी के लिए जाना जाता है

स्रोत: एंडनोट 6 देखें; पीआरएस

लाभार्थियों की पहचान

यह विधेयक जनसंख्या को तीन वर्गों में विभाजित करता है: प्राथमिकता समूह, सामान्य समूह, एवं अन्या। कोई भी योजना जो जनसंख्या को वर्ग में विभाजित करती हो उसे लाभार्थियों की पहचान तथा वर्गीकरण करने की आवश्यकता होती है। लक्ष्य बनाने वाले तंत्रों के ऊपर बड़े पैमाने पर शामिल करने तथा बाहर रखने की गलतियों का खतरा होता है। 2009 में, एक विशेषज्ञ समूह ने अनुमान लगाया कि लगभग 61 प्रतिशत योग्य जनसंख्या को बीपीएल सूची से बाहर रखा गया था जबकि 25 प्रतिशत गैर-गरीब परिवार बीपीएल सूची में शामिल किये गए थे।⁷ इस विधेयक के तहत, यह अस्पष्ट है कि कैसे यह शामिल करने तथा बाहर रखने की गलतियों को संबोधित करेगा। एक ऐसी योजना जो यूनिवर्सल कवरेज प्रदान करती हो उस पर ऐसी गलतियों का खतरा नहीं होगा, परंतु उस में काफी अधिक लागत आ सकती है।

वित्तीय उलझाव

राज्यों पर वित्तीय प्रभाव तथा केंद्र सरकार के साथ लागत साझा करना

यह विधेयक राज्यों द्वारा दी जाने वाली पात्रताओं के बारे में बताता है। यह विशिष्ट प्रशासनिक संरचना के बारे में भी तय करता है। कुछ विशेष मामलों में, केंद्र एवं राज्यों के बीच में लागत साझा की जाएगी। राज्यों पर लगाई जाने वाली लागतों (आंशिक या पूर्ण) में निम्न शामिल हैं: गर्भवती महिलाओं व स्तनपान कराने वाली माताओं के लिए पोषण-संबंधी समर्थन, मिड-डे मील, आंगनवाड़ी संरचना, कुपोषण से पीड़ित बच्चों के लिए भोजन, भुखमरी में जी रहे लोगों के लिए भोजन, खाद्यान्न का परिवहन तथा डिलीवरी, भंडारण सुविधाओं का निर्माण व उनका रखरखाव, तथा डीजीआरओ एवं राज्य खाद्य आयोग से जुड़ी लागतें। इसका अर्थ है कि राज्य

खंड 3 एवं
15

खंड 4, 5, 6,
7, 8, 9, 11,
20, 21, 22
एवं 23

विधानसभाओं को अपने वार्षिक बजट में इस विधेयक के प्रावधानों को पूरा करने के लिए फंड का आबंटन करने की आवश्यकता होगी। यदि ऐसा हो, तो इससे उनकी अपनी प्राथमिकताओं के अनुसार संसाधनों के आबंटन में लचीलेपन की बाधा आएगी। दूसरी ओर, यदि राज्य विधानसभाएं फंड के लिए आवश्यक आबंटन न करें अथवा उनके पास ऐसा करने के लिए पर्याप्त फंड उपलब्ध नहीं हों तो इस विधेयक का क्रियांवयन प्रभावित हो सकता है। इसी तरह के एक मामले को मुफ्त एवं अनिवार्य शिक्षा पर बच्चों का अधिकार अधिनियम, 2009 (आरटीई अधिनियम) में उठाया गया है। आरटीई अधिनियम के विपरीत, यह विधेयक नहीं बताता है कि उस मामले में क्या किया जाए जहाँ राज्य के पास विधेयक के प्रावधानों के क्रियांवयन के लिए पर्याप्त फंड नहीं हों। आरटीई अधिनियम में निम्न उपलब्ध हैं: (i) सहायता के लिए अनुदान के रूप में केंद्र सरकार के राजस्व से कुछ प्रतिशत राज्यों को दिया जाएगा, तथा (ii) राज्य सरकारों को वित्त-सहायता की आवश्यकता की जाँच के लिए वित्त आयोग के पास विचारार्थ भेजा जाएगा।⁸ इस विधेयक में ऐसे प्रावधानों की कमी के कारण कुछ राज्यों में पात्रता में देरी या गैर-क्रियांवयन हो सकता है।

वित्तीय जापन (फायनेन्शल मेमोरेन्डम)

वित्तीय जापन

वित्तीय जापन व्यय की 26 वस्तुओं के बारे में बताता है, परंतु केवल बफर स्टॉक, भोजन पर सब्सिडी, तथा मातृत्व लाभ पर अनुमान प्रदान करता है (हालाँकि अन्य मंत्रालयों व योजनाओं के माध्यम से कई वस्तुओं के लिए बजट द्वारा आबंटन पहले से दिया गया है)। इन तीन वस्तुओं के लिए कुल वार्षिक अनुमान लगभग 95,000 करोड़ रु है।⁹ यह विधेयक के प्रावधानों के क्रियांवयन की कुल लागत को नहीं दर्शाता है। कुछ विशेषज्ञों ने 2 लाख करोड़ से 3.5 लाख करोड़ रु के बीच कुल लागत का अनुमान लगाया है।¹⁰ विधेयक की अनुसूची I सब्सिडी प्राप्त खाद्यान्न के मूल्यों को तय करती है जिसके हकदार प्राथमिकता व सामान्य परिवार हैं, तथा जिसमें समय समय पर संशोधन किया जा सकता है। विभिन्न वस्तुओं के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य सहित लागतों में, समय के साथ मुद्रास्फीति द्वारा वृद्धि हो सकती है। ऐसी लागतें आवश्यक सब्सिडी में वृद्धि कर देंगी। इस बारे में जापन में नहीं बताया गया है।

प्रतिशत जनसंख्या जो सब्सिडी प्राप्त खाद्यान्न की हकदार है

खंड 3

चूंकि पात्रता 75 प्रतिशत “तक” ग्रामीण तथा 50 प्रतिशत “तक” शहरी जनसंख्या तक व्याप्त होगी, पात्रताओं की वास्तविक व्यापकता स्पष्ट नहीं है। इसका अर्थ होता है कि भोजन के हकदार लोगों की वास्तविक संख्या 75 प्रतिशत ग्रामीण तथा 50 प्रतिशत शहरी जनसंख्या से कम हो सकती है।

इन पात्रताओं के संबंध में दो मुद्दे हैं। पहला, यह विधेयक प्राथमिकता एवं सामान्य समूहों में शामिल जनसंख्या के हिस्से के लिए विशेष कट-ऑफ संख्या निर्धारित करने का औचित्य प्रदान नहीं करता है। दूसरा, प्राथमिकता समूहों में 46 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या तथा 28 प्रतिशत शहरी जनसंख्या शामिल करने की न्यूनतम आवश्यकता का अर्थ होता है कि सरकार के पास इस आंकड़े में संशोधन का कोई लचीलापन नहीं रह जाएगा (संसद द्वारा संशोधन पारित किये बिना), यहाँ तक कि समय के साथ गरीबी में रह रही जनसंख्या के हिस्से में परिवर्तन होने पर भी।

अपूर्ण शिकायत निवारण तथा सिटिज़न चार्टर विधेयक के साथ ओवरलैप

खंड 20, 22 एवं 26

डीजीआरओ, राज्य खाद्य आयोग, तथा राष्ट्रीय खाद्य आयोग से युक्त यह विधेयक शिकायतों के निवारण के लिए एक तंत्र का निर्माण करता है। इससे संसद में लंबित नागरिकों को सामान एवं सेवाओं की समयबद्ध अदायगी का अधिकार तथा उनकी शिकायत निवारण से संबंधित विधेयक, 2011, (सिटिज़न चार्टर विधेयक) द्वारा प्रदान समानांतर फ्रेमवर्क स्थापित हो जाएगा। सिटिज़न चार्टर विधेयक द्वारा प्रत्येक सार्वजनिक ऑथोरिटी को स्थानीय, राज्य, तथा केंद्रीय स्तरों पर शिकायत निवारण अधिकारियों की नियुक्ति की आवश्यकता होती है, तथा यह विधेयक राज्य तथा केंद्रीय लोक शिकायत निवारण आयोग का गठन करता है। इस विधेयक के तहत, व्यक्ति “मिलने वाले खाद्यान्न अथवा भोजन के वितरण से संबंधित मामलों में” डीजीआरओ के पास शिकायत कर सकते हैं। यह अस्पष्ट है कि क्या प्राथमिकता अथवा सामान्य समूहों से योग्य परिवारों को बाहर रखने से संबंधित मामले पर शिकायत की जा सकती है या नहीं।

खंड 21(1) एवं 21(5)

अस्पष्टताएं

भुखमरी से पीड़ित तथा बेसहारा लोगों को पात्रता

खंड 8 एवं 11

यह विधेयक बेसहारा लोगों को प्रति दिन एक भोजन का हकदार बनाता है। इसमें भुखमरी से पीड़ित लोग लोगों को छः माह के लिए प्रति दिन दो मुफ्त भोजन का हकदार भी बनाया गया है। चूंकि “बेसहारा व्यक्ति” की परिभाषा में असुरक्षा का जीवन जी रहे या भुखमरी से पीड़ित लोग भी शामिल हैं, यह अस्पष्ट है कि क्यों यह विधेयक “भुखमरी या भुखमरी के समान परिस्थितियों में जी रहे लोगों” के लिए अलग प्रावधान बनाता है। इस विधेयक में निम्न बिंदुओं पर भी अस्पष्टता है: क्यों इन समूहों को प्राप्त पात्रता भिन्न हैं; भुखमरी से पीड़ित लोगों की पहचान के छः माह के पश्चात कैसे व्यवहार किया जाएगा; तथा बेघर एवं बेसहारा लोगों की पहचान कैसे की जाएगी।

खाद्यान्न की दुकानों तक डिलीवरी

खंड 32 एवं 18

खंड 32 में दिया गया है कि प्रत्येक एफपीएस तक खाद्यान्न पहुंचाना राज्य सरकार का *कर्तव्य होगा*। खंड 18(2)(क) में यह आवश्यक है कि केंद्र तथा राज्य सरकारें टीपीडीएस दुकानों पर खाद्यान्न पहुंचाने का *उत्तरोत्तर कार्य करने का प्रयास करेंगी*। यह अस्पष्ट है कि क्या यह विधेयक दरवाजे पर डिलीवरी को तात्कालिक आवश्यकता बनाने का लक्ष्य रखता है।

उद्देश्य खाद्य सुरक्षा से सीधे संबंधित नहीं हैं

खंड 39 एवं अनुसूची III

इस विधेयक में बताया गया है कि केंद्र सरकार, राज्य सरकार एवं स्थानीय ऑथोरिटी अनुसूची III में निर्दिष्ट उद्देश्यों को उत्तरोत्तर पूरा करने का प्रयास करेंगी। इनमें, अन्य के साथ साथ निम्न उपलब्ध कराना शामिल है: (क) पीने का सुरक्षित एवं पर्याप्त पानी तथा स्वच्छता; (ख) स्वास्थ्यलाभ; (ग) किशोर लड़कियों को पोषण संबंधी, स्वास्थ्य एवं शिक्षा संबंधी समर्थन; (ड) वरिष्ठ नागरिकों, विकलांग लोगों तथा एकल महिलाओं को पर्याप्त पेंशन। यह स्पष्ट नहीं है कि क्यों उन उद्देश्यों को इस विधेयक में शामिल किया गया है जिनका खाद्य सुरक्षा से सीधे संबंध नहीं है।

प्राथमिकता समूह का राज्यभर में वितरण

संपूर्ण देश के लिए 46 प्रतिशत ग्रामीण तथा 28 प्रतिशत शहरी जनसंख्या की व्याप्ति पर पहुँचने के लिए रंगराजन समिति ने प्राथमिकता समूह में प्रत्येक राज्य की जनसंख्या के प्रतिशत का अनुमान लगाया। तालिका 3 में अनुमानित वितरण दिखाया गया है।

तालिका 3: प्राथमिकता समूह में प्रत्येक राज्य में जनसंख्या के अनुपात का अनुमान

राज्य/यूटी	ग्रामीण	शहरी	राज्य/यूटी	ग्रामीण	शहरी
आंध्रप्रदेश	35.5	25.7	महाराष्ट्र	52.7	28.2
अरुणाचल प्रदेश	37.0	25.9	मणिपुर	43.2	38.0
असम	40.0	24.0	मेघालय	15.4	27.2
बिहार	31.3	48.1	मिज़ोरम	25.3	8.7
छत्तीसगढ़	60.6	31.2	नागालैंड	11.0	4.7
दिल्ली	17.2	14.2	ओडिशा	66.9	41.4
गोवा	30.9	24.4	पंजाब	24.3	20.6
गुजरात	43.0	22.1	राजस्थान	39.4	32.7
हरियाणा	27.3	24.6	सिक्किम	35.0	28.5
हिमाचल प्रदेश	27.5	5.1	तमिलनाडु	41.3	21.7
जम्मू एवं कश्मीर	15.5	11.4	त्रिपुरा	49.0	24.8
झारखंड	56.8	26.2	उत्तर प्रदेश	47.0	37.5
कर्नाटक	41.3	28.5	उत्तराखंड	38.6	28.8
केरल	22.2	20.2	पश्चिम बंगाल	42.0	26.8
मध्य प्रदेश	59.0	38.6	पुदुचेरी	25.2	10.9

स्रोत: राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक पर विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट

¹ चमेली सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य. (1996) 2 SCC 549।

² अंतरिम आदेश, 28 नवंबर, 2001 पीयूसीएल बनाम भारत संघ एव अन्य, सर्वोच्च न्यायालय रिट याचिका [सिविल] संख्या 2001 का 196।

³ अंतरिम आदेश, 10 जनवरी, 2008 पीयूसीएल बनाम भारत संघ एवं अन्य, सर्वोच्च न्यायालय रिट याचिका [सिविल] संख्या 2001 का 196।

⁴ टीपीडीएस के प्रदर्शन का मूल्यांकन. योजना आयोग, 2005. पीडीएस ऑप्रेशन्स के कम्प्यूटरीकरण पर ज. वाधवा समिति की रिपोर्ट, 2009।

⁵ राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक (चेयरपर्सन: डॉ. सी. रंगराजन) पर विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट।

⁶ कपूर डी., मुखोपाध्याय पी., एवं ए. सुब्रमण्यम. "गरीबों को सीधे नकद हस्तांतरण का मामला" इकोनॉमिक एंड पोलिटिकल वीकली. खंड 43, संख्या 15 (12-18 अप्रैल, 2008)। खेरा आर. "सार्वजनिक वितरण प्रणाली का पुनरुद्धार: साक्ष्य एवं व्याख्या." इकोनॉमिक एंड पोलिटिकल वीकली. खंड XLVI, संख्याएँ 44 एवं 45 (5 नवंबर, 2011)। शाह, एम. "प्रत्यक्ष नकद हस्तांतरण: कोई मैजिक बुलेट नहीं." इकोनॉमिक एंड पोलिटिकल वीकली. खंड 43, संख्या 34, पृष्ठ 77-79 (23-29 अगस्त, 2008)।

⁷ 11वीं पंचवर्षीय योजना, 2009 के लिए गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) सेंसस (चेयरपर्सन: डॉ. एन.सी. सक्सेना) के संचालन के लिए कार्य-पद्धति पर ग्रामीण विकास मंत्रालय को परामर्श देने के लिए विशेषज्ञ समूह की रिपोर्ट।

⁸ मुफ्त एवं अनिवार्य शिक्षा पर बच्चों का अधिकार अधिनियम, 2009 निम्न प्रदान करता है: (क) अधिनियम के क्रियावयन के लिए केंद्र सरकार द्वारा पूंजी तथा बार बार होने वाले व्यय के अनुमान की तैयारी; (ख) केंद्र सरकार द्वारा राज्य सरकार को रक्यों के साथ परामर्श के माध्यम से निर्धारित प्रतिशत के समान वित्त-अनुदान प्रदान करना; तथा (ग) राज्य सरकारों को प्रदान किये जाने वाले अतिरिक्त संसाधनों की आवश्यकता की जाँच के लिए वित्त-आयोग के पास विचारार्थ भेजना।

⁹ वित्तीय जापन में निम्न लागतें शामिल हैं जैसे कि, 2,061 करोड़ रु बफर स्टॉक के रखरखाव के लिए, 79,800 करोड़ रु खाद्य सप्लाइ के लिए, तथा 13,500 करोड़ रु गर्भवती महिलाओं तथा स्तनपान कराने वाली माताओं के मातृत्व लाभ के लिए।

¹⁰ अशोक गुलाटी, कृषि, लागत एवं मूल्य आयोग के चेयरमैन ने अगले तीन वर्ष के लिए लगभग 6 लाख करोड़ रु के खर्च का अनुमान लगाया है।

(गुलाटी, अशोक तथा ज्योति गुजराल "खाद्य सुरक्षा विधेयक: क्या हम 3 वर्ष में 6 लाख करोड़ रु खाद्य सप्लाइ का वहन कर सकते हैं?" इकोनॉमिक टाइम्स. 17 दिसंबर, 2011)। यह भी दिया गया है कि के.वी. थॉमस, खाद्य एवं उपभोक्ता मामलों के मंत्री ने, इस विधेयक के क्रियावयन की कुल लागत का अनुमान 3.5 लाख करोड़ रु लगाया है। (प्रेस ट्रस्ट ऑफ इंडिया "खाद्य सुरक्षा विधेयक को मंजूरी दे दी गई है: सप्लाइ 27,663 करोड़ रु से बढ़ गई है"। टाइम्स ऑफ इंडिया. 18 दिसंबर 2011)।

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेजी में तैयार की गयी थी। हिन्दी में इसका अनुवाद किया गया है। हिन्दी रूपान्तर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेजी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।