

કાયદા થકી ક્ષુધા મુક્તિ: રાષ્ટ્રીય ખાદ્ય સુરક્ષા અધિનિયમ, ૨૦૧૩

ડો. હિના નિત્યાનંદ મકવાણા

મદદનીશ પ્રાધ્યાપક, કાનૂન વિભાગ, વીર નર્મદ દક્ષિણ ગુજરાત યુનિવર્સિટી, સુરત
Email - hnmakwana@vnsgu.ac.in

Abstract: આ પેપર નો હેતુ રાષ્ટ્રીય ખાદ્ય સુરક્ષા અધિનિયમ, 2013 નો પરિચય કરાવી તેનો ઉદ્દેશ્ય અને મુખ્ય લક્ષણો ની ચર્ચા કરવાનો છે. આ કાયદામાં ભારતમાંથી ભૂખમરો દૂર કરવાની જે ક્ષમતાઓ અને સંભાવનાઓ રહેલી છે તેનું વર્ણન કરવાનો છે.

Key Words: ખાદ્ય સુરક્ષા, ભૂખમરો, ક્ષુધા મુક્તિ, કાયદાકીય અભિગમ.

1. "અન્ન સુરક્ષા" એટલે શું? એ સમજાવો::

એકદમ સરળ ભાષામાં સમજાવે તો "અન્ન સુરક્ષા" એ ખોરાકનો પુરવઠો અને વ્યક્તિની આ ખોરાકના પુરવઠા સુધીની પહોંચ સાથે સંબંધિત સ્થિતિ છે. ખોરાક નો પુરવઠો ઓછો હોય તો પણ "અન્ન સુરક્ષા" ની સ્થિતિ ન કહેવાય અને પુરવઠો તો વિપુલ પ્રમાણમાં ના હોય પરંતુ ખરીદ શક્તિ ના અભાવે કે મફત અન્ન પૂરું પાડવાની નીતિ હોય તો પણ જો વિતરણ વ્યવસ્થામાં ખામી હોય અને અન્નનો પૂરતો પુરવઠો જો વ્યક્તિઓ સુધી ના પહોંચી શકતો હોય તો આવી સ્થિતિને "અન્ન સુરક્ષા" નથી એમ કહેવાય અને પૂરતો અન્ન પુરવઠો લોકો સુધી પહોંચતો હોય અને લોકોની ભૂખ સંતોષાતી હોય તો "અન્ન સુરક્ષા" ની સ્થિતિ કહી શકાય.

"અન્ન સુરક્ષા" એ માનવ જીવનની મૂળભૂત જરૂરિયાતો માંની એક હોવાથી ઇતિહાસ ના દરેક તબક્કે ખાદ્ય સુરક્ષા અંગેની ચિંતા નો ઉલ્લેખ જોવા મળે જ એ સ્વાભાવિક છે, દરેક દેશમાં અને દરેક ફોરમમાં એની ચર્ચા, ચિંતાઓ અને નીતિઓ હોય એ પણ સ્વાભાવિક જ છે. ૧૦,૦૦૦ વર્ષ પહેલાં અનાજનો ભંડાર ઉપયોગમાં લેવાતો હોવાના પુરાવા છે, પ્રાચીન ચીન અને પ્રાચીન ઇજિપ્ત સહિતની સંસ્કૃતિઓમાં સત્તાવાળાઓ દુષ્કાળના સમયમાં ખોરાક ને સંગ્રહ માંથી મુક્ત કરે તેવી પ્રથા ના સંદર્ભો જોવા મળે છે.

૧૯૭૪ ની વર્લ્ડ ફૂડ કોન્ફરન્સમાં "ખાદ્ય સુરક્ષા" શબ્દની વ્યાખ્યા કરવામાં આવી તેમાં મુખ્ય ભાર પુરવઠા પર મુકવામાં આવ્યો હતો. જોકે પુરવઠો એ "ખાદ્ય સુરક્ષા" ની સ્થિતિ એ પહોંચવાનું પ્રથમ અને અનિવાર્ય ચરણ છે, કેમકે જો પુરવઠો જ ના હોય તો વિતરણ વ્યવસ્થાનો કોઈ અર્થ રહેતો જ નથી, આ બાબતો ધ્યાને લઈને અક્ષર સહ વ્યાખ્યા નીચે મુજબ કરવામાં આવી હતી.

"Availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices"¹

આમ આ વ્યાખ્યામાં સૌથી પ્રાથમિક વાત ઉત્પાદનની કરવામાં આવી, જો ઉત્પાદન થાય તો એનો પુરવઠો બને. બીજી વાત ઉત્પાદન અને ખાદ્ય પદાર્થોની કિંમતોની કરવામાં આવી છે જેથી ઉત્પાદિત ખાદ્યપદાર્થો ની ખરીદી અને ઉપભોગ શક્ય બની શકે, બાકી ઉત્પાદન થાય પણ તેની કિંમત ને કારણે તે ખરીદવાની શક્તિ જ ના હોય તો "ખાદ્ય સુરક્ષા" ની સ્થિતિ નું નિર્માણ થતું નથી. માટે ઉત્પાદન ની સાથે સાથે કિંમતો પર ભાર મુકવામાં આવેલો જણાય છે એટલે કે ઉપલબ્ધતા અને ઉપલબ્ધ અન્ન સુધી જરૂરિયાત મંદ ની પહોંચ ની વાત કરવામાં આવેલી છે.

પછી ની વ્યાખ્યાઓ વ્યાપક બની અને તેમાં માંગ અને પુરવઠો આ બંને મુદ્દા ઉમેરવામાં આવ્યા એમ અન્ન સુરક્ષા ની બાબત ઉત્પાદન, પુરવઠો અને માંગ સાથે સંબંધિત બની. ૧૯૯૬ ના વર્લ્ડ ફૂડ સમિટના અંતિમ અહેવાલમાં જણાવાયું છે કે:

¹ <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>

Food security "exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"²

ઉપરોક્ત વ્યાખ્યા અનુસાર ખાદ્ય સુરક્ષા ત્યારે કહેવાય જ્યારે એવી પરિસ્થિતિનું નિર્માણ થાય જ્યારે દરેક વ્યક્તિને પૂરતું, સલામત અને પૌષ્ટિક અન્ન મળે. દરેકને સક્રિય અને સ્વસ્થ જીવન જીવવા માટે જે પ્રકારના આહારની જરૂર હોય તેવો આહાર મળી રહે, દરેક વ્યક્તિ પાસે પૂરતું, સુરક્ષિત અને પોષણક્ષમ અન્ન ખરીદવાની શક્તિ પણ હોય.

2. ખોરાક અને પોષણ સુરક્ષાની દ્રષ્ટિએ ભારતની પરિસ્થિતિ:

UNITED NATIONS IN INDIA ના જણાવ્યા અનુસાર ભારતે કુપોષણના દરમાં સુધારો કરવા માટે ખુબ ઝડપી અને સારી એવી પ્રગતિ કરી છે. વર્ષ ૨૦૦૬ દરમ્યાન કુપોષણનો દર ૪૮% હતો તે દશ વર્ષમાં એટલેકે વર્ષ ૨૦૧૬ માં ૩૮% થયો ભારતમાં કુપોષણનો દર વિશ્વના સૌથી વધુ કુપોષણ દરો પૈકીનો એક છે.

ભારતમાં લગભગ 195 મિલિયન લોકો કુપોષિત છે. વિશ્વના કુલ ભૂખમરા પૈકીનો ચોથા ભાગનો ભૂખમરો ભારતમાં છે. ભારતમાં લગભગ ૧૦ માંથી ૪ બાળકો કુપોષણને કારણે તેમની સંપૂર્ણ માનવ ક્ષમતાને પામી શકતા નથી અને પરિણામે તેમની શીખવાની ક્ષમતા માં ઘટાડો થાય છે, શાળામાં નબળું પ્રદર્શન થાય છે, કમાણી ઓછી કરી શકે છે અને લાંબા ગાળાના રોગોના જોખમમાં વધારો થાય છે અને આ એક વિષયક એવું હોય છે જે ચાલ્યા જ કરે છે.

ભારતમાં આર્થિક વૃદ્ધિ શક્ય બની છે તેમાં છતાં દેશ હજુ પણ વ્યાપક ગરીબી અને ભૂખમરા સાથે સંઘર્ષ કરી રહ્યો છે. ભારતની ગરીબ વસ્તી 300 મિલિયનથી વધુ લોકો છે, જેમાં ભારતની લગભગ 30 ટકા ગ્રામીણ વસ્તી ગરીબીમાં જીવે છે. આશાનું કિરણ એ છે કે, તાજેતરના વર્ષોમાં ગરીબી ઘટી રહી છે. ભારત સરકારના સત્તાવાર અંદાજ મુજબ, ગરીબી ૨૦૦૪-૦૫ માં ૩૭.૨% થી ઘટીને ૨૦૦૯-૧૦ માં ૨૮.૮% થઈ ગઈ. ગ્રામીણ ગરીબી ૮ ટકાથી ઘટીને ૪૧.૮ % થી ૩૩.૮% અને શહેરી ગરીબી ૨૫.૭% થી ઘટીને ૨૦.૮% થી ૪.૮ ટકા સમાન સમયગાળામાં (વિશ્વ બેંક ૨૦૧૨) થઈ.

દેશની અર્થવ્યવસ્થામાં કૃષિ નો હિસ્સો ઘટી રહ્યો હોવા છતાં ભારત એક મહત્વપૂર્ણ વૈશ્વિક કૃષિપ્રધાન દેશ છે. ભારત વિશ્વમાં ઘઉં, ચોખા અને કપાસ માટે ખેતી હેઠળનો સૌથી મોટો વિસ્તાર ધરાવે છે અને ભારત વિશ્વનું દૂધ, કઠોળ અને મસાલાનું સૌથી મોટું ઉત્પાદક છે (વર્લ્ડ બેંક ૨૦૧૨). ભારતના લગભગ ત્રણ ચતુર્થાંશ પરિવારો ગ્રામીણ આવક પર નિર્ભર છે. દેશના અર્ધ-શુષ્ક ઉષ્ણકટિબંધીય પ્રદેશોમાં કૃષિ ઉત્પાદકતા પાણીની અછત અને પુનરાવર્તિત દુષ્કાળ દ્વારા મુખ્ય અવરોધો છે, જ્યારે પર્યાવરણીય અધોગતિ અને હવામાન-સંબંધિત આપત્તિઓની નબળાઈ સમગ્ર દેશ માટે પડકારો છે.

વસ્તી ગરીબ હોવાથી ગરીબ વસ્તીને ઉત્પાદક અસ્કયામતો, નાણાકીય સંસાધનો, શિક્ષણ, આરોગ્ય સંભાળ અને મૂળભૂત સામાજિક સેવાઓ ની ઉપલબ્ધતાઓનો અભાવ પણ હોય છે.

3. ભારતમાં અન્ન સુરક્ષા અને અસર કરનાર મુખ્ય પરિબલો નીચે મુજબ છે:

- અર્થતંત્રનું ઉદારીકરણ અને તેની કૃષિ અને ખાદ્ય સુરક્ષા પરની અસર;
- WTO ની સ્થાપના અને કૃષિ પર કરાર;
- આબોહવા પરિવર્તન અને ખાદ્ય ઉત્પાદન અને કિંમતો પર તેની અસર;
- ભૂખમરો અને ગરીબીનો વ્યાપ ઉચ્ચ સ્તરના ખાદ્યપદાર્થો સાથે રહે છે;
- લક્ષિત જાહેર વિતરણ પ્રણાલી ની રજૂઆત
- “અન્નનો અધિકાર” અભિયાન; અને
- રાષ્ટ્રીય ખાદ્ય સુરક્ષા કાયદો.

આ મહત્વપૂર્ણ મુદ્દાઓ એ દેશમાં ખાદ્ય સુરક્ષા માટે ગંભીર પડકારો ઉભા કર્યા છે. ફૂડ એન્ડ એગ્રીકલ્ચર ઓર્ગેનાઇઝેશન (FAO) જણાવે છે કે જ્યારે તમામ લોકો સક્રિય અને સ્વસ્થ જીવન માટે તેમની આહારની જરૂરિયાત અને ખોરાકની પસંદગી ને પહોંચી વળવા માટે પૂરતા, સલામત અને પૌષ્ટિક ખોરાક ની શારીરિક અને આર્થિક પહોંચ હોય ત્યારે ખાદ્ય સુરક્ષા ઊભી થાય છે. ખાદ્ય સુરક્ષા માં ત્રણ મહત્વપૂર્ણ ઘટકો છે, જે નીચે મુજબ છે:

ખોરાકની ઉપલબ્ધતા

² <https://www.ft.com/content/584ed992-4216-11e3-9d3c-00144feabdc0>

ખોરાકની પહોંચ અને

ખોરાકનું પોષણ

આમ ખાધ સુરક્ષા એ બહુ-પરિમાણીય ખ્યાલ છે અને આ ખ્યાલ ઉત્પાદનની ઉપલબ્ધતા અને ખોરાકની માંગ પૂરતો મર્યાદિત નથી. ખાધ સુરક્ષાના ખ્યાલ માં માત્ર મેક્રો લેવલની પ્રાપ્યતા અને સ્થિરતાથી માઈક્રો લેવલની ઘરગથ્થુ ખાધ અસુરક્ષા અને ઊર્જા વપરાશ અને મૂલ્યાંકન થી લઈને કુપોષણ ના માપદંડ અને સૂચકાંકમાં પણ એક ચોક્કસ અને નોંધપાત્ર પરિવર્તિત થયો છે.

4. રાષ્ટ્રીય ખાધ સુરક્ષા કાયદો, ૨૦૧૩:

આ અધિનિયમ માનવ જીવનમાં ખોરાક અને પોષણ સુરક્ષા પ્રદાન કરવાના ઉદ્દેશ સાથે પસાર કરવામાં આવ્યો છે, જેથી લોકો સન્માન સાથે જીવન જીવી શકે તે માટે પોષણક્ષમ ભાવે ગુણવત્તાયુક્ત ખોરાકનો પૂરતો જથ્થો સુનિશ્ચિત કરી શકે. આ કાયદો લક્ષિત જાહેર વિતરણ પ્રણાલી (TPDS) હેઠળ સબસિડીવાળા અનાજ મેળવવા માટે ગ્રામીણ વસ્તીના ૭૫% અને શહેરી વસ્તીના ૫૦% સુધીના ક્વરેજની જોગવાઈ કરે છે, અને આમ લગભગ બે તૃતીયાંશ વસ્તીને આવરી લે છે. પાત્ર વ્યક્તિઓ ૫ કિગ્રા મેળવવા માટે હકદાર રહેશે તથા સબસિડીવાળા ભાવે દર મહિને વ્યક્તિ દીઠ અનાજ ચોખા/ઘઉં/બરછટ અનાજ મળશે.

આ અધિનિયમમાં મહિલાઓ અને બાળકોને પોષણ સહાય પર પણ વિશેષ ધ્યાન આપવામાં આવ્યું છે. સગર્ભા સ્ત્રીઓ અને સ્તનપાન કરાવતી માતાઓને સગર્ભાવસ્થા દરમિયાન અને બાળકના જન્મ ના છ મહિના પછી ભોજન ઉપરાંત, આવી સ્ત્રીઓ રૂ. ૬,૦૦૦ કરતાં ઓછી નહીં હોય તેટલી રકમનો પ્રસૂતિ લાભ મેળવવા માટે પણ હકદાર હશે. ૧૪ વર્ષ સુધીના બાળકોને નિયત પોષણ ધોરણો અનુસાર પૌષ્ટિક ભોજન નો અધિકાર મળશે. અનાજ અથવા ભોજનની સપ્લાય ન થવાના કિસ્સામાં, લાભાર્થીઓને ખાધ સુરક્ષા ભથ્થું પ્રાપ્ત થશે. આ અધિનિયમમાં જિલ્લા અને રાજ્ય સ્તરે ફરિયાદ નિવારણ તંત્ર ની સ્થાપના માટેની જોગવાઈઓ પણ છે. પારદર્શિતા અને જવાબદારી સુનિશ્ચિત કરવા માટે કાયદામાં અલગ જોગવાઈ પણ કરવામાં આવી છે.

4.1 આ અધિનિયમ ની નીચે મુજબની વિશેષ વિશેષતાઓ તેને ભારતમાં ખાધ સુરક્ષા સુનિશ્ચિત કરતા કાયદાનો એક મહત્વપૂર્ણ ભાગ બનાવે છે:

• લક્ષિત જાહેર વિતરણ વ્યવસ્થા (TPDS) હેઠળ ક્વરેજ અને હકદારી:

આ જાહેર વિતરણ વ્યવસ્થા હેઠળ દર મહિને વ્યક્તિ દીઠ ૫ કિલોની સમાન હક સાથે ગ્રામીણ વસ્તી ના ૭૫% અને શહેરી વસ્તીના ૫૦% સુધીના કુટુંબોને આવરી લેવામાં આવશે જે કે., અંત્યોદય અન્ન યોજના (AAY) પરિવારો ગરીબોમાં સૌથી ગરીબ હોવાને કારણે, અને હાલમાં દર મહિને ઘર દીઠ ૩૫ કિલોના હકદાર છે, હાલના AAY પરિવારોની હકદારી દર મહિને ૩૫ કિગ્રા પ્રતિ પરિવારના દરે સુરક્ષિત કરવામાં આવશે.

• રાજ્ય-વાર ક્વરેજ:

ગ્રામીણ અને શહેરી વિસ્તારોમાં અનુક્રમે ૭૫% અને ૫૦% ના અપિલ ભારતીય ક્વરેજને અનુરૂપ, રાજ્ય-વાર ક્વરેજ કેન્દ્ર સરકાર દ્વારા નક્કી કરવામાં આવશે. આયોજન પંચે ૨૦૧૧-૧૨ માટે એનએસએસઓ ઘરગથ્થુ વપરાશ સર્વેક્ષણ ડેટાનો ઉપયોગ કરીને રાજ્ય મુજબનું ક્વરેજ નક્કી કર્યું છે.

• TPDS હેઠળ સબસિડી વાળી કિંમતો અને તેનું પુનરાવર્તન:

TPDS હેઠળ અનાજ સબસિડીવાળા ભાવે ઉપલબ્ધ કરાવવામાં આવશે. અધિનિયમ ની શરૂઆતની તારીખ થી ત્રણ વર્ષના સમયાગાળા માટે ચોખા, ઘઉં અને બરછટ અનાજ માટે ૩/૨/૧ પ્રતિ કિલો. ત્યારપછી કિંમતો લઘુત્તમ સમર્થન કિંમત (MSP) સાથે યોગ્ય રીતે જોડવામાં આવશે.

• પરિવારની ઓળખ:

દરેક રાજ્ય માટે નિર્ધારિત TPDS હેઠળના ક્વરેજ ની અંદર, પાત્ર પરિવારોની ઓળખ નું કામ રાજ્યો/કેન્દ્રશાસિત પ્રદેશો દ્વારા કરવામાં આવે છે.

• મહિલાઓ અને બાળકોને પોષણ સહાય:

સગર્ભા સ્ત્રીઓ અને સ્તનપાન કરાવતી માતાઓ અને ૬ મહિના થી ૧૪ વર્ષની વયના બાળકો સંકલિત બાળ વિકાસ સેવાઓ (ICDS) અને મધ્યાહન ભોજન (MDM) હેઠળ નિયત પોષણના ધોરણો અનુસાર ભોજન મેળવવા માટે હકદાર હશે.

• પ્રસૂતિ લાભ:

સગર્ભા સ્ત્રીઓ અને સ્તનપાન કરાવતી માતાઓ પણ રૂ. કરતાં ઓછી ન હોય તેવા માતૃત્વ લાભ મેળવવા માટે હકદાર હશે. ૬,૦૦૦ છે.

• મહિલા સશક્તિકરણ:

રેશનકાર્ડ મેળવવાના હેતુથી ૧૮ વર્ષ કે તેથી વધુ ઉંમરની ઘરની સૌથી મોટી મહિલા ઘરની વડી છે.

• ફરિયાદ નિવારણ તંત્ર:

જિલ્લા અને રાજ્ય સ્તરે ફરિયાદ નિવારણ પદ્ધતિ. રાજ્યો પાસે હાલની મશીનરી નો ઉપયોગ કરવા અથવા અલગ મિકેનિઝમ સ્થાપવાની સુગમતા હશે.

• અનાજના આંતર-રાજ્ય પરિવહન અને હેન્ડલિંગ નો ખર્ચ અને FPS ડીલરોના માર્જિન:

કેન્દ્ર સરકાર રાજ્યોને રાજ્યની અંદર અનાજ ના પરિવહન, તેના હેન્ડલિંગ અને FPS ડીલરોના માર્જિન પર કરવામાં આવતા ખર્ચને પહોંચી વળવા માટે સહાય પૂરી પાડશે.

• પારદર્શિતા અને જવાબદારી:

પારદર્શિતા અને જવાબદારી સુનિશ્ચિત કરવા માટે PDS, સામાજિક ઓડિટ અને તકેદારી સમિતિઓની સ્થાપના સાથે સંબંધિત રેકોર્ડ્સ જાહેર કરવા માટે જોગવાઈ કરવામાં આવી છે.

• ખાદ્ય સુરક્ષા ભથ્થું:

હકદારને અનાજ અથવા ભોજનની સપ્લાય ન થવાના કિસ્સામાં હકદાર લાભાર્થીઓને ખાદ્ય સુરક્ષા ભથ્થાની જોગવાઈ.

• દંડ:

જિલ્લા ફરિયાદ નિવારણ અધિકારી દ્વારા ભલામણ કરાયેલ રાહત નું પાલન કરવામાં નિષ્ફળતા ના કિસ્સામાં, રાજ્ય ખાદ્ય આયોગ દ્વારા જાહેર સેવક અથવા સત્તાધિકારી પર દંડની જોગવાઈ.

5. સમાપન:

આ ક્રાંતિકારી કાયદો ઇતિહાસ રચવા ની ક્ષમતા ધરાવે છે; આ અધિનિયમ માનવ મૂડીમાં રોકાણ સિવાય બીજું કંઈ નથી. તેમાં લોકોના જીવનમાં સુરક્ષા લાવવાની અને તેમની મૂળભૂત જરૂરિયાતો પૂરી કરવા, તેમના સ્વાસ્થ્યનું રક્ષણ કરવા અને તેમના બાળકોને શિક્ષિત કરવાનું સરળ બનાવવાની તમામ ક્ષમતાઓ છે. આવા કાયદાનું અમલીકરણ એ ભારતીય બંધારણની પ્રસ્તાવનામાં સમાવિષ્ટ સરકારની સમાજવાદી પ્રતિબદ્ધતા દર્શાવે છે. જો આ કાયદો તેની સાચી ભાવના થી અમલમાં આવે તો ભારતને ભૂખમરો, કુપોષણ અને પરિણામે ગરીબીથી મુક્ત કરવાની તમામ ક્ષમતાઓ ધરાવે છે.

References:

1. <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>
2. <https://www.ft.com/content/584ed992-4216-11e3-9d3c-00144feabdc0>
3. <http://www.foodsecurityportal.org/india>
4. Anil Chandy Ittyerah, Food Security in India: Issues and Suggestions for Effectiveness, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, 2013.