पूर्वी गोदावरी परियोजना से सीख

राशन कार्ड धारकों का कम्प्यूटरीकृत डाटाबेस और इसके माध्यम से राशन की खरीद इसकी सही आपूर्ति को सुनिश्चित करने में बेहद कारगर है पर यह प्रक्रिया लाभार्थियों के लिए बाधक हो सकती है।

सरकार ने आंध्रप्रदेश के पूर्वी गोदावरी क्षेत्र में जन वितरण प्रणाली (पीडीए) संबंधी रोचक प्रक्रिया की शुरूआत की है। जब कार्डधारक अपना राशन लेने राशन की दुकान पर जाते हैं तो उनके राशन कार्ड नंबर और यूआईडी (विशिष्ट पहचान) संख्या को एक "ई-बिक्री स्थल" (ईपीओएस) मशीन पर लगाया जाता है। अगर ये दोनों मिलते हैं, तो उन्हें अपने उंगलियों के निशान द्वारा वैधता की पुष्टि करनी होती है। अगर पांच बार के प्रयास के बाद भी वैधता की पुष्टि नहीं होती तो एक मोबाइल नंबर प्रविष्ट किया जा सकता है, और उस मोबाइल नंबर पर "एक बार पासवर्ड" (ओटीपी) भेजा जाता है। उंगलियों के निशान की वैधता सही पाए जाने पर अथवा ओटीपी के इस्तेमाल द्वारा बिक्री प्रक्रिया आगे बढ़ती है।

अनेक नई पहल

इस परियोजना में कई नई पहल (आंध्रप्रदेश के लिए) शामिल हैं । पहला, राशन कार्ड धारकों के कम्प्यूटरीकृत डाटाबेस से खरीद का विवरण प्राप्त करना संभव हुआ है। छत्तीसगढ़ और तमिलनाडु ने इस क्षेत्र में काफी अच्छा काम किया है और अन्य राज्य इस पर काम कर रहे हैं। दूसरा, हाथ में पकड़े जाने वाली छोटे से कम्प्यूटर के रूप में ई-पीओएस मशीन ने अंतिम उपभोक्ता तक के कम्प्यूटरीकरण को वास्तविकता बना दिया है। इसके अलावा इसमें बोलने वाली मशीन की सुविधा जैसी विशिष्टता है (जो वस्तु, मात्रा, कीमत और बिक्री राशि को उच्चारित करता है) और साथ ही रसीद प्रिंट करने के उपकरण की सुविधा भी है। ये सभी जालसाजी रोकने में कारगर है खासतौर पर बोलने वाली मशीन उन लोगों के लिए मददगार है जो आसानी से पढ़ नहीं सकते या फिर जिन्हें गणना करने में परेशानी होती है। तीसरा, बायोमिट्रिक वैधता की प्रक्रिया से "अंतिम उपभोक्ता तक की पहचान" संभव हो पाई है जो पहले आंध्र प्रदेश में संभव नहीं था। चौथा, यूआईडी की मदद से वैधता की पुष्टि वास्तविक समय (देश में प्रथम) में होती है।

अंतिम मील तक पहुंच की प्रणाली वो प्रक्रिया है जो सरकार को यह सूचना देती है कि अनाज लाभार्थियों तक पहुंचा (सिर्फ राशन की दुकानों तक ही तो सीमित नहीं रह गया) या नहीं । हाल के समय तक यह प्रक्रिया काफी कमजोर थी अथवा मौजूद ही नहीं थी जिससे जन वितरण प्रणाली के राशन की गलत लोगों तक पहुंचना आसान थी। राशन कार्ड (सरकारी कर्मियों द्वारा जांच) मे प्रविष्टि आम तौर पर इस्तेमाल करने वाला तरीका था। राजस्थान और बिहार में अनाज कूपन भी यही मकसद हल करते हैं- डीलर को अनाज का

जारी करना कूपन संख्या से संबंधित होता है जिसे वो कार्डधारकों द्वारा उन्हें अनाज की बिक्री के बाद एकत्रित करने के उपरांत जमा करता है। हाल की रिपोर्ट में यह बात सामने आई है कि यह प्रक्रिया राजस्थान में अच्छा काम कर रही है पर बिहार में नहीं। कई जगहों पर ई-पीओएस मशीनों पर "स्मार्ट कार्डों" का प्रयोग भी किया जा रहा है। पूर्वी गोदावरी परियोजना में ऑनलाइन बायोमीट्रिक वैधता द्वारा पुष्टि की जाती है।

पूर्वी गोदावरी परियोजना की शुरूआत का काफी अधिक श्रेय एक समर्पित संयुक्त कलेक्टर के धैर्यपूर्ण प्रयास को जाता है। कर्मचारियों के एक पूरे दस्ते ने इस काम में उनकी सहायता की- प्रत्येक मंडल (ब्लॉक के समकक्ष लेकिन उससे छोटा) में एक आपूर्ति अधिकारी और एक तहसीलदार (लोक आपूर्ति) की मौजूदगी होती है। इसकी तैयारी में दिसंबर 2010 से दिसंबर 2012 तक लगभग दो वर्षों का समय लगा। आबादी के 82 प्रतिशत भाग को विशिष्ट पहचान संख्या जारी की गई। भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण को किए गए विशेष अनुरोध से यह संख्या जनवरी 2013 में बढ़कर 98 प्रतिशत हो गई। संयुक्त कलेक्टर ने बताया कि इस पूरी परियोजना को "मिशन मोड" में "युद्ध स्तर" पर अंजाम दिया गया जिसके तहत " एक नियंत्रण कक्ष स्थापित किया गया जिससे नामांकन और इस परियोजना के संचालन पर निगरानी रखी जा सके।" सितंबर 2012 में 47 राशन की दुकानों से इसकी शुरूआत हुई जो कि जनवरी 2013 में बढ़कर राशन की 100 दुकानों तक पहुंच गई। इस प्रकार दो वर्षों के समर्पित प्रयासों से जिले के पांच प्रतिशत से कम राशन की दुकानों में यह परियोजना चल रही है।

इस योजना में आने वाली कई परेशानियों पर गौर किया गया और इसका समाधान निकाला गया जैसे कि बायोमीट्रिक वैधता की पुष्टि के असफल रहने पर ओटीपी की सुविधा, जिसका सामना अधिकांशतः बुजुर्ग करते थे। हालांकि ये समाधान पूरी तरह से सफल नहीं है। पेदाब्रह्मदेवम (समालकोटा मंडल), में दो बुजुर्ग विधवाओं के मामलों में बायोमीट्रिक वैधता सफल नहीं रही। जब मैंने वहां का दौरा किया तो थोटाकुरा रतनम और थोटाकुरा सूर्यकांतम की आंखों में आंसू थे। अंत्योदय कार्ड धारक एक वृद्धा कोप्पुसेत्ती मंग्याम्मा को अपने राशन के लिए चार बार चक्कर लगाने पड़े। सितंबर से जनवरी के बीच कुल लेन देन का 16-18 प्रतिशत ओटीपी अथवा मानवीय संचालन द्वारा करना पडा। अन्य समस्याएं जिन्हें सुलझाने की आवश्यकता है उसमें यूआईडी तथा/अथवा राशन कार्ड संख्या के डाटा एंट्री की गलतियों को ठीक करना, राशन कार्ड संख्या के साथ यूआईडी के गलत मेल को ठीक करना, कुछ लोगों का राशन की दुकान पर आ सकना संभव नहीं होना आदि शामिल है।

कई असंभावित परिस्थितियां भी उत्पन्न हुई। मेरी मुलाकात कई ऐसे लोगों से हुई जिन्होंने यूआईडी के लिए नामांकन नहीं किया था अथवा जिन्हें यूआईडी संख्या नहीं मिली थी अथवा ऐसे जिनके यूआईडी संख्या की प्रविष्टि नहीं हुई थी। चिक्काला राजेश्वरराव के

परिवार को कागजी दस्तावेजों में 4 सदस्यों का परिवार दिखाया गया है जो कि ठीक है लेकिन ईपीओएस में परिवार का केवल एक सदस्य ही निर्दिष्ट है। चूंकि आंध्रप्रदेश सरकार प्रति व्यक्ति आधार पर खाद्यान्न जारी करती है इसलिए उन्हें 16 की बजाय केवल 4 किलो अनाज मिलता है। कोटपल्ली में राशन की एक दुकान बंद मिली क्योंकि मशीन में आई खराबी को दुरुस्त करने के लिए काकिनाडा ले जाया गया था। कोई दूसरा विकल्प मौजूद नहीं था।

मर्मांतक घटनाएं

सर्वाधिक मर्मांतक मामला ज्योति अलामाडम्मू (गोल्लाप्रोलु मंडल) का था। स्वीपर कॉलोनी की जनजातीय महिला ज्योती एक नौकरानी के रूप में काम करती हैं। अपनी मुश्किल परिस्थितियों के बारे में बताते हुए वो रो पड़ी। उनके तीन वर्षीय जुड़वां बच्चे भूख से आकुल थे क्योंकि जनवरी में ई-पीओएस उनके राशन कार्ड संख्या को ग्रहण नहीं कर रहा था। वो अपना राशन नहीं ले पा रहीं थी।

इन मामलों के बारे में बताने का मकसद परियोजना की खामियों को ढूंढना नहीं बल्कि पूरे देखभाल और विस्तृत योजना के साथ शुरू करने के बावजूद किसी भी पद्धति में पेश आने वाली मुश्किलों को सामने रखना है। इस परियोजना के कुछ तत्व (जैसे यूआईडी और पीडीएस डाटाबेस का समेकन) कार्मिक, योजना, समय और प्रौद्योगिकी के संदर्भ में काफी अधिक तत्परता की मांग करते हैं। इस मामले में इस मुद्दे के समाधान के लिए प्रशासन की ओर रुख किया जा सकता है।

सरकार के लिए नई प्रणाली से दो संभावित फायदे हैं- पहला, जो अनाज इसके हकदार लोगों के अलावा अन्यों तक पहुंचता था उसकी बचत और एक ही व्यक्ति का एक से अधिक बार राशन लेने से रोक। आंध्रप्रदेश में प्रत्यक्ष रूप से राशन की चोरी असामान्य है। जिस राशन को किसी ने नहीं लिया (अस्थायी प्रवासन की वजह से) है उसे अगली बार के लिए राशन कार्ड डीलर इस्तेमाल नहीं कर सकते थे इसलिए डीलर इसे दूसरों को बेच दिया करते थे। बायोमीट्रिक पहचान से इस तरह की प्रक्रिया पर लगाम लगती है। अगर एक महीने के कोटा को अगले महीने इस्तेमाल करने की अनुमति मिलती है तो जो राशन किसी ने नहीं लिया है उसे गैर-जरूरतमंदों को बेचने पर रोक लगेगी। इसके अलावा अनाज कूपन और स्मार्ट कार्ड का विकल्प भी मौजूद है।

बायोमीट्रिक वैधता द्वारा दोहराव से बचा जा सकता है यानि एक ही व्यक्ति का नाम दो बार नहीं आता। पूर्वी गोदावरी में यह बात सामने आई कि ऐसे कई लोग राशन ले रहे हैं जिनका कोई वास्तविक अस्तित्व ही नहीं है या फिर कई लोगों का नाम एक से अधिक बार मौजूद था और यह बात घर-घर जाकर हुए सर्वेक्षण से सामने आई न कि बायोमीट्रिक

प्रणाली द्वारा। जिला प्रशासन के आंकड़ों के मुताबिक 6.6 प्रतिशत ऐसे लोगों (अस्थायी प्रवासियों सहित) को सूची से हटाया गया जिनके नामों में दोरहाव था। अगर हम अस्थायी प्रवासियों को इस सूची से अलग करते दे (उदाहरण के लिए किसी शादी में शामिल होने आए लोग) तो यह संख्या और कम हो जाएगी। इस संदर्भ में यूआईडी समर्थित बायोमीट्रिक प्रणाली के स्थान पर स्थानीय प्रणाली अधिक कारगर होगी। यूआईडी की तुलना में स्थानीय रूप से बायोमीट्रिक की प्रणाली के कई लाभ है- इसमें संपर्क की आवश्यकता नहीं होती और किसी प्रकार की गलती को स्थानीय रूप से सही किया जा सकता है जो कि अधिक व्यावहारिक है।

कार्डधारकों के अनुसार पंक्ति में खड़े होकर राशन लेने में लगने वाला समय बढ़ा है जिससे परेशानी होती है। चेंदूरथी गांव (गोल्लाप्रोलु मंडल), में ककडलक्ष्मी ने कहा कि "अगर हमें एक रुपए प्रति किलो की दर से चावल लेने के लिए 200 रुपए की मजदूरी लगानी पड़े तो इसका क्या फायदा है" पांच मंडलों के मेरे छोटे से दौरे में कोई भी राशन कार्ड धारक ऐसा नहीं मिला जिसने उत्साहपूर्वक इस नई प्रणाली का स्वागत किया हो। कई लोग इसके प्रति उदासीन दिखे और कुछ ने शिकायत की।

पूर्वी गोदावरी परियोजना की चार विशिष्टताओं जिसका वर्णन ऊपर किया गया है उसमें से कम्प्यूटरीकरण और ई-पीओएस मशीन काफी उत्कृष्ट पहल है, जिसे और अधिक व्यापक बनाया जा सकता है और दूसरी जगह भी इसका परीक्षण किया जा सकता है। जहां तक अंतिम व्यक्ति तक पहुंच और दोहराव की बात है जिसका इस्तेमाल पूर्वी गोदावरी में किया जा रहा है तो- वास्तविक समय आधारित यूआईडी वैधता की पुष्टि में- काफी लागत (नामांकन, शुरूआत, मशीनें, डाटाबेस को अद्यतन करना, संपर्कता, मरम्मत) लगती है। सरकार को अन्य विकल्पों की ओर ध्यान देना चाहिए- दोहराव से बचने के लिए के लिए वॉल पेंटिंग अथवा स्थानीय बायोमीट्रिक, अंतिम व्यक्ति तक पहुंच के लिए खाद्यान्न कूपन, स्मार्ट कार्ड और स्थानीय बायोमीट्रिक पर गौर किया जा सकता है। प्रत्येक विकल्प प्रशासकीय और प्रौद्योगिकीय रूप से कम संसाधन की मांग करते हैं और यह महत्वपूर्ण है कि ये प्रक्रियाएं कम बाधक हैं। विशिष्ट परिस्थितियां जो पूर्वी गोदावरी के पांच प्रतिशत राशन की दुकानों में इसे सफल बनाती है उसे देश में दूसरी जगह लागू करना आसान नहीं होगा या शायद इसे दूसरी जगह बिल्कुल भी लागू नहीं किया जा सकता।

(रीतिका खेरा भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान, दिल्ली में अर्थशास्त्र की शिक्षिका हैं।)