राष्ट्रीय महिला नीति 2016

–नीता एन

लगभग 15 वर्ष के अंतराल पर आई नीति अधिकांश नीति दस्तावेजों की ही तरह आशा भी जगाती है। सतत विकास के लक्ष्यों में जताई गई चिंता को प्रतिध्वनित करते हुए महिलाओं के अवैतनिक काम को स्वीकार करने और उसे मान्यता देने तथा मूल्यांकन करने की आवश्यकता जताना नीति का ऐतिहासिक बिंदु है। महिलाओं पर बोझ कम करने और उन्हें वेतन वाला काम करने के लिए मुक्त करने हेतु शिशु पालन गृह (क्रेश) और अन्य सुविधाएं प्रदान करने का खाका खींचा गया है।

राष्ट्रीय महिला नीति, 2016 के दस्तावेज के अनुसार नीति ऐसे समाज की रचना करना चाहती है, "जिसमें महिलाएं जीवन के सभी क्षेत्रों में अपनी पूरी क्षमता प्राप्त करें और सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया पर प्रभाव डालें" (राष्ट्रीय महिला नीति, 2016 का मसौदा)। लगभग 15 वर्ष के अंतराल पर आई नीति अधिकांश नीति दस्तावेजों की तरह आशा जगाती है। आशा इस बात से जगती है कि इसमें महिलाओं के जीवन के विभिन्न पहलुओं को स्वीकार करते हुए सभी विषय शामिल किए गए हैं मगर इसमें महिलाओं को सक्रिय कारक के तौर पर है और ऐसे कई उपाय दोहराए गए हैं, जो बड़े ढांचागत मुद्दों को संभालने भर के लिए किए जाते हैं। नीति में दिए गए उद्देश्य पिछले दस्तावेजों, विशेषकर 2001 की नीति के समान नहीं हैं। 24 पृष्ठ के इस दस्तावेज में महिलाओं पर उपलब्ध जानकारी में से सात प्राथमिकता क्षेत्र रखे गए हैं: 1. स्वास्थ्य; खाद्य सुरक्षा और पोषण; 2. शिक्षा; 3. अर्थव्यवस्था; 4. प्रशासन एवं निर्णय लेना; 5. महिलाओं के साथ हिंसा; 6. सशक्त बनाने वाला वातावरण और 7. पर्यावरण एवं जलवायु परिवर्तन।

क्षेत्र विशेष पर चर्चा करने वाले विभिन्न खंडों में प्रमुख चुनौतियों तथा प्रस्तावित उपायों की रूपरेखा दी गई है जो अगले 15–20 वर्षों के लिए किए जाने वाले उपायों की रूपरेखा एवं रोड मैप के रूप में काम करेगी। आमतौर पर सभी नीतियों में पोषण तथा प्रजनन स्वास्थ्य पर जोर दिया जाता है। वर्तमान नीति में बुजुर्गों, रजोनिवृत्ति की उम्र वाली महिलाओं तथा महिलाओं की अन्य शारीरिक स्वास्थ्य संबंधी स्थितियों को रेखांकित किया गया है। हालांकि यह सूची आशाजनक है, लेकिन सुझाए गए समाधान स्वास्थ्य बीमा के मॉडल की ओर ले जाते हैं, जो

कुछ संरचनात्मक समस्याओं को और भी बिगाड़ सकता है। कई महिलाएं वेतन वाली अर्थव्यवस्था से बाहर हैं और घरेलू संसाधनों पर उनका नियंत्रण बहुत कम है, इसीलिए अंशदायी स्वास्थ्य योजनाओं से महिलाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ना तय है। इसके अलावा महिलाओं को महिला स्वयंसहायता समूहों के गठन के जरिए समुदाय के विभिन्न सदस्यों के लिए सुरक्षित खाद्य एवं पोषण सुनिश्चित करने की अतिरिक्त जिम्मेदारी भी दे दी गई है। इससे समुदाय की पोषण–संबंधी असुरक्षा की जवाबदेही तो महिलाओं के इस समूह पर आ ही जाएगी, बिना वेतन के काम का बोझ भी बढ़ जाएगा। लड़कियों को स्कूलों में बरकरार रखना, यौन दुर्व्यवहार की समस्या समेत उनकी लैंगिक आवश्यकताओं की पूर्ति करना शिक्षा का खंड की मुख्य चिंताएं हैं।

अर्थव्यवस्था का खंड सबसे विस्तृत है, जिसे क्षेत्रगत विशेषताओं के अनुरूप विभिन्न वर्गों में बांटा गया है। महिला रोजगार में संकट को देखते हुए महिलाओं के कामकाज, वैतनिक और अवैतनिक दोनों (विशेषकर घर पर किए गए कामकाज) से जुड़ी समस्याओं पर विस्तृत चर्चा सराहनीय है। दस्तावेज महिलाओं को अनौपचारिक क्षेत्रों में बांटता है, लगातार बढ़ती शिक्षित महिलाओं के लिए कामकाज के नए मौकों का विस्तार करने की जरूरत भी स्वीकार करता है। विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में महिलाओं की आर्थिक समस्याओं के विशिष्ट पहलुओं पर अगले खंड में चर्चा की गई है। महिलाओं के साथ हिंसा के खंड में प्रतिकूल लिंगानुपात, महिलाओं तथा बालिकाओं की खरीद–फरोख्त, कार्यस्थल पर यौन दुर्व्यवहार समेत महिलाओं के साथ हिंसा पर नजर रखने और उससे निपटने जैसी समस्याएं दी गई हैं। कई वर्षों से मुख्यधारा की चर्चा में आ रही ये चिंताएं बताती हैं कि अतीत के विभिन्न प्रयास नाकाम साबित हुए हैं और यह देखना है कि पिछले वर्षों के प्रयासों जैसे ही जो प्रयास सुझाए गए हैं, उनसे भविष्य में कोई परिवर्तन होता है अथवा नहीं (बापना, 2016)। अन्य खंडों में बुनियादी सुविधाओं की उपलब्धता से लेकर प्राकृतिक संसाधनों के प्रबंधन और जलवायु परिवर्तन तक कई पहलुओं पर बात की गई है। नीति में असुरक्षित महिलाओं जैसे अकेली महिला, विधवा, परित्यक्ता, अलग हुई एवं तलाकशुदा महिलाओं के लिए समग्र सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था का वायदा भी किया गया है। लेकिन इस दस्तावेज में मौजूदा कानूनों को घरेलू कर्मचारियों पर भी लागू करने और इस क्षेत्र के लिए नए कानून की जरूरत को भी शामिल किए जाने की जरूरत है, जिसकी मांग घरेलू कर्मचारी करते भी रहे हैं।

प्रशासनिक ढांचों तथा मंचों पर लैंगिक असमानता की बात भी कही गई है, जिसका समाधान स्त्री–पुरुष संवेदी प्रशिक्षण तथा महिलाओं के आरक्षण तक सीमित रखा गया है और ऐसी समस्याओं की गहरी जड़ों को नजरअंदाज कर दिया गया है। नई चुनौतियां आने के साथ ही यह देखने का समय आ गया है कि यह दृष्टिकोण कितना प्रभावी है। महिलाओं की स्थिति का आकलन करने और उस पर नजर रखने के मामले में व्यापक प्रभाव डालने वाला सबसे महत्वपूर्ण संकल्प यह होगा कि महिलाओं के जीवन के सभी महत्वपूर्ण आयामों में स्त्री–पुरुषों के संबंध में अलग–अलग जानकारी प्रदान करने का वायदा किया जाए। चूंकि पर्याप्त जानकारी उपलब्ध नहीं होना ही समस्याओं के आपसी संबंध को पहचानने और समझने में सबसे बड़ी बाधा है, इसलिए यह संकल्प वास्तव में स्वागतयोग्य है।

काम और रोजगार के सवाल पर पहेली

महिलाओं की आर्थिक प्रतिभागिता, कार्यबल में उनकी उपस्थिति महिलाओं के बीच गरीबी के असमान स्तरों को कम करने, परिवार की आय बढ़ाने, आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करने की दृष्टि से ही अहम नहीं है बल्कि महिलाओं को सशक्त कर लैंगिक समानता वाला समाज बनाने के लिए भी महत्वपूर्ण है। कई महिलाएं आजीविका के लिए खेती, छोटे–मोटे उत्पादन या सेवाओं में आधे–अधूरे बाजार वाली, आधा–अधूरा धन देने वाली या बिना अनुबंध की गतिविधियों में लगी रहती हैं, जो संगठित क्षेत्र से बाहर होती हैं। हमारे समाज में महिलाओं का दर्जा घटने के पीछे सबसे बड़ा कारण महिलाओं की आर्थिक भागीदारी से जुड़ी चुनौती है क्योंकि इसका संबंध दूसरी संरचनात्मक समस्याओं से भी है। जिस दौर में आर्थिक वृद्धि की दर स्पष्ट रूप से एकदम तेज थी (तालिका 1), उस समय भी कार्यबल में महिलाओं की भागीदारी की दर में कमी ऐसी पहेली है, जिसे सुलझाना ही होगा।

तालिका 1: श्रम भागीदारी दरों के रुझान – महिला एवं पुरुष – यूपीएसएस

चरण	कुल		ग्रामीण		शहरी	
	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला
1993–94	54.4	28.3	55.3	32.8	52.1	15.5
1999–2000	52.7	25.4	53.1	29.9	51.8	13.9
2004–05	54.7	28.2	54.6	32.7	54.9	16.6
2007–08	55.0	24.6	54.8	28.9	55.4	13.8
2009–10	54.6	22.5	54.7	26.1	54.3	13.8
2011–12	54.4	21.7	54.3	24.8	54.6	14.7

(स्रोतः राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़े, विभिन्न चरण)

जिस समय शहरी क्षेत्रों में रोजगार के अवसरों में ठहराव आ रहा है, उस समय ग्रामीण क्षेत्रों में महिला कामगारों की संख्या में शुद्ध कमी आने से इलाकों में महिला रोजगार में गिरावट आई है, जिसने महिलाओं की आर्थिक स्वतंत्रता की संभावनाएं सीमित कर दी हैं। राष्ट्रीय नीति महिलाओं की आर्थिक भागीदारी की बात कहती है और नीति का एक उद्देश्य अर्थव्यवस्था में महिलाओं की कार्यबल में हिस्सेदारी को बढ़ाना और प्रोत्साहित करना है। तमाम क्षेत्रों में महिलाओं की आर्थिक भागीदारी पर तीन प्रमुख क्षेत्रों कृषि,

उद्योग एवं सेवा के अंतर्गत चर्चा की गई है और विशेष संदर्भों तथा संभावित उपायों की व्याख्या की गई है।

चूंकि 60 प्रतिशत से अधिक महिला कामगार कृषि क्षेत्र में हैं, इसलिए महिला हितों की बात करने वाली कोई भी नीति ग्रामीण अर्थव्यवस्था को नजरअंदाज नहीं कर सकती। कृषि में बड़ी संख्या में महिलाएं स्वरोजगार प्राप्त हैं। स्वरोजगार की सबसे विचित्र विशेषताओं में से एक है ग्रामीण क्षेत्रों में बिना वेतन के कार्य में महिलाओं की बहुत अधिक हिस्सेदारी। इस प्रकार के कार्य में महिलाओं की हिस्सेदारी 73 प्रतिशत है और पिछले कुछ वर्षों में इसमें बहुत कम गिरावट आई है (नीता, 2014)। हालांकि अवैतनिक कर्मचारियों के योगदान को कभी–कभार हिसाब–किताब लगाने के लिए स्वीकार कर लिया जाता है, लेकिन सामाजिक अथवा आर्थिक स्थिति के लिहाज से वे गृहिणियों से बेहतर नहीं हैं। इन बाजार–केंद्रित गतिविधियों के अलावा महिलाएं उपभोग के लिए भी आजीविका की गतिविधियों में जुटी रहती हैं, जैसे पारिवारिक कृषि, प्राथमिक उत्पादों का प्रसंस्करण, लेकिन ये दिखाई नहीं देती। परिवार के घरेलू काम का विस्तार होने और उसके साथ करीबी रिश्ता होने के कारण महिलाओं का योगदान न केवल अदृश्य रह गया है बल्कि उसे 'अनुत्पादक' तथा 'निष्क्रिय' श्रम की श्रेणी में भी डाल दिया गया है।

चूंकि सबसे अधिक महिला कामगार कृषि में ही हैं, इसलिए इसके प्रभाव भी सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं। दस्तावेज में कुछ मौजूदा लिखित सामग्री से संदर्भ लिए गए हैं और कृषि पर चर्चा का स्त्रीकरण कर उसी के आधार पर समझ बनाई गई है। किंतु यह स्वीकृत मान्यता है कि संकट में पड़ी कृषि को बचाए रखने की जिम्मेदारी महिलाओं पर डाल दी जाती है (मिश्रा, 2007)। साथ ही, जैसाकि 2011 के जनगणना के आंकड़ों और 2011–12 के एनएसएसओ सर्वेक्षण से पता चल ही गया है, कृषि में महिलाओं की हिस्सेदारी में कमी आई है। एनएसएसओ के आंकड़ों से पता चला कि कृषि कार्यबल में महिलाओं की हिस्सेदारी 2004–05 के 42 प्रतिशत के सर्वकालिक उच्चतम आंकड़े से गिरकर 2011–12 में 35 प्रतिशत रह गई। जनगणना और एनएसएसओ के आंकड़ों में मामूली अंतर होने के बाद भी वे एक जैसा प्रचलन दिखा रहे हैं; कृषि कार्यबल में महिलाओं की हिस्सेदारी बढ़ना और फिर घटना। कृषि में भी महिलाओं की भूमिका अलग–अलग होती है और इस बात पर निर्भर करती है कि वे स्वयं काम कर रही हैं अथवा मजदूरी लेकर काम कर रही हैं। बड़ी संख्या में महिलाएं बिना मजदूरी की पारिवारिक कामगार हैं और कई अवैतनिक कामगार खुद ही फसल उगाती भी हैं। जनगणना के आंकड़ों में अजीब बात यह लगी है कि महिला किसानों की संख्या में कमी आने के कारण किसानों के रूप में महिलाओं की हिस्सेदारी भी 33 प्रतिशत से घटकर 30 प्रतिशत रह गई है। इसके अलावा कृषि में महिला कामगारों की संख्या में वृद्धि तो हुई, लेकिन कृषि कामगारों के बीच महिलाओं का अनुपात 46 प्रतिशत से घटकर 43 प्रतिशत रह गया। इनके कारण और प्रभाव अलग–अलग क्षेत्रों में अलग–अलग हैं जो कृषि उत्पादन की प्रकृति तथा सामाजिक एवं सांस्कृतिक विशेषताओं पर निर्भर करते हैं, जिन्हें स्वीकार करने की आवश्यकता है। कृषि में महिलाओं की हिस्सेदारी में गिरावट और महिलाओं का किसानों के बजाय कृषि मजदूर तथा गैर कृषि मजदूर बनना श्रम के साथ–साथ लैंगिक संबंधों में महत्वपूर्ण बदलाव को इंगित करता है। इस क्षेत्र में महिलाओं के लिए नीतियां बनाते समय इसका ध्यान रखा जाना चाहिए।

संपत्ति विशेषकर कृषि भूमि पर महिलाओं का अधिकार नहीं होने से कृषि में निर्णय लेने की महिलाओं की क्षमता भी प्रभावित होती है। ऋण की सुविधाओं के साथ–साथ अन्य विस्तार सेवाएं जो भूमि स्वामित्व के अधिकरों पर आधारित है, महिला किसानों के लिए समस्या बनी हुई हैं (अग्रवाल, 2002)। भूमि स्वामित्व एवं अन्य

उत्पादक संसाधनों के बारे में स्त्री और पुरुष के अलग–अलग आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं और इसीलिए नीति के दस्तावेज में आंकड़े तैयार करने पर जोर दिया जाना स्वागत योग्य बात है।

खेती में महिला समूहों के लगातार बढ़ते और उम्मीद जगाते अनुभव को और सहारा दिए जाने की जरूरत है। कृषि योग्य भूमि के बड़े पैमाने पर छोटे टुकड़ों में बंटने के कारण छोटे स्तर पर खेती करनी पड़ रही है और उससे जुड़ी चुनौतियों को सामूहिक खेती के जरिए कुछ हद तक सुलझाया गया है और आगे भी सुलझाया जा सकता है। महिला समूहों के विविध अनुभवों को मान्यता देने और उनसे सीखने की जरूरत है ताकि उन्हें दोहराया जा सके और टिकाऊ बनाया जा सके। इसके अलावा, इसे आजीविका कृषि से आगे ले जाने तथा महिलाओं को गरीबी से बाहर लाने के लिए इसकी आर्थिक व्यवहार्यता में सुधार किए जाने की जरूरत है। इसे खाद्य प्रसंस्करण उद्योगों में उद्यमिता संभावनाओं से जोड़ने की संभावना एक अलग आयाम है जिस पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए। युवाओं तथा शिक्षितों का कृषि कार्य से विमुख होना एक अन्य चुनौती है। इससे तभी निबटा जा सकता है, जब कृषि उत्पादकता और आय में सुधार हो, लेकिन इसके लिए सिंचाई, भूमि विकास, विस्तार सेवाओं आदि में बड़े पैमाने पर सार्वजनिक निवेश की आवश्यकता होगी। साथ ही ग्रामीण क्षेत्रों में वैकल्पिक रोजगार की संभावनाओं पर गंभीरता से विचार करना होगा, जिसमें आमतौर पर स्वरोजगार की दिशा में योगदान देने वाले कौशल विकास एवं उद्यमिता कार्यक्रमों के अलावा सार्वजनिक निवेश के जरिए द्वितीयक तथा तृतीयक क्षेत्रों में रोजगार सृजन भी शामिल होना चाहिए। इससे परेशानी में फंसकर महिलाओं द्वारा गांवों से शहरों की ओर पलायन किए जाने की समस्या और उन्हें घरेलू कामगार जैसे कम वेतन तथा अधिक शोषण वाले अनौपचारिक रोजगारों में बांट दिए जाने की समस्या का भी हल निकलेगा।

सतत विकास के लक्ष्यों में जताई गई चिंता को प्रतिध्वनित करते हुए महिलाओं के अवैतनिक काम को स्वीकार करने और उसे मान्यता देने तथा मूल्यांकन करने की आवश्यकता जताना नीति का ऐतिहासिक बिंदु है। महिलाओं पर बोझ कम करने और उन्हें वेतन वाला काम करने के लिए मुक्त करने हेतु शिशु पालन गृह (क्रेश) और अन्य सुविधाएं प्रदान करने का खाका खींचा गया है। किंतु यदि महिलाओं के अवैतनिक कामकाज और उसके मूल्यांकन की व्यापक दृष्टि में वास्तविक बदलाव लाना है तो यह बात ध्यान में रखनी पड़ेगी कि आईसीडीएस जैसी कई सरकारी योजनाएं जिनमें महिलाओं के काम की कीमत कम करके आंकी गई है और उन्हें "स्वैच्छिक" कामगार की श्रेणी में रखा गया है, को मूल्यांकित एवं संबोधित किया जाए।

कुल मिलाकर नीति में महिलाओं के जीवन के विभिन्न आयाम सफलतापूर्वक समेटे गए हैं और विभिन्न स्तरों पर हस्तक्षेपों का वायदा किया गया है। हालांकि नीति अधिकारों पर आधारित दृष्टिकोण की आवश्यकता को स्वीकार करती है, लेकिन यह कल्याण के प्रभावी दृष्टिकोण का दोहराव मात्र है। यथार्थ में हमारी सामाजिक एवं आर्थिक परिस्थितियों में न तो यह परिकल्पना दिखती है कि कार्यबल में महिलाओं की भागीदारी की समस्या को आवश्यकता आधारित प्रशिक्षण द्वारा तथा पारंपरिक, नए तथा उभरते क्षेत्रों में महिलाओं के कौशल विकास द्वारा और महिलाओं के लिए उद्यमिता संबंधी अवसर (ई–हाट जैसी योजनाओं के जरिए) सृजित कर सुलझाया जा सकता है और न ही अचल संपत्तियों में महिलाओं के अधिकार सुनिश्चित करने के लिए कानूनी प्रावधानों का प्रभावी क्रियान्वयन दिखाई देता है। बच्चों की देखभाल और बच्चों की देखभाल हेतु सुविधाएं तैयार करने की जिस जरूरत की लंबे समय से मांग की जा रही है, वह उभरती हुई यानी नई चिंताओं के खंड में रखी गई हैं। अंत में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि नीति का दस्तावेज पहला और शायद सबसे आसान कदम है। इसके बाद योजनाओं का सख्ती से क्रियान्वयन होना चाहिए, जिसके लिए विभिन्न मंत्रालयों के बीच समन्वय की जरूरत है और व्यापक नीति की सफलता तथा असफलता उसी से तय होगी।

(लेखिका सेंटर फॉर विमेंस डेवलपमेंट स्टडीज, नई दिल्ली में प्रोफेसर हैं।)
ईमेल : neethapillai@gmail.com