पट्टेदार किसान, बंटाईदार और भूमि पट्टेदारी

समस्या

1. देश के ज़्यादातर हिस्सों में ऐसे भूस्वामियों की तादाद बढ़ती जा रही है जो खुद खेती करना छोड़ रहे हैं। उनकी ज़मीन भूमिहीन और सीमांत किसान पट्टे पर ले रहे हैं। इसलिए पट्टेदारों और बंटाईदारों की संख्या लगातार बढ़ी है। मिसाल के लिए, राष्ट्रीय सर्वेक्षण नमूना (2012-13) के 70वें रिपोर्ट से पता चलता है कि आंध्रप्रदेश में 59% ज़मीन पट्टेदारों द्वारा जोती जा रही है। ये खेती से जुड़े कुल घरों का 37.2% हैं। बिहार में ये प्रतिशत क्रमश: 30.71 और 18.72 और तेलंगाना में 18.59 और 16.45 हैं। देश के स्तर पर 13.65% ज़मीन पट्टे पर दी जा रही है और कुल ज़मीन का 11.62% पट्टेदारों द्वारा जोता जा रहा है। लेकिन ज़मीनी स्तर के अनुभव बतलाते हैं कि ये आंकड़े हक़ीक़त को कमतर करके बयां कर रहे हैं। वास्तव में, पट्टेदारी के आँकड़े ज़्यादा हैं।
2. पंजाब जैसे कुछ राज्यों में ज़मीन की पट्टेदारी विपरीत दिशा में हो रही है। वहाँ छोटे और सीमांत किसान बड़े किसानों को अपनी ज़मीन पट्टे पर दे रहे हैं। बड़े किसान बड़े मशीनों का उपयोग कर अपने पास जमा ज़मीन पर खेती करते हैं। प्रस्तुत टिप्पणी में इस पहलू पर फोकस नहीं किया गया है। कारण बड़े किसान अपने प्रभाव का इस्तेमाल कर व्यवस्था से सहयोग पा सकते हैं।

पट्टेदार और बंटाईदार किसानों की समस्याओं को संबोधित किए बिना कृषि संकट का समाधान नहीं किया जा सकता

3. पट्टेदार और बंटाईदार किसान सर्वाधिक असुरक्षित स्थिति में हैं। अध्ययन बताते हैं कि हाल के वर्षों में आत्महत्या करने वालों में बड़ी संख्या पट्टेदारों की रही है। तेलंगाना में 2014-18 के दौरान 692 किसान आत्महत्याओं पर किए गए एक अध्ययन के मुताबिक, उनमें 75.1% पट्टेदार थे। 2009 में उड़ीसा में 15 किसान आत्महत्याओं के अध्ययन से पता चलता है कि वे सब-के-सब बंटाईदार थे।
4. पट्टेदार किसान पर ज़मीन का किराया देने का अतिरिक्त बोझ रहता है। इसलिए उसकी खेती की लागत बढ़ जाता है। शुष्क-भूमि खेती की ज़मीन का किराया 5000 रु प्रति एकड़ और धान की खेती की ज़मीन का किराया 30000 रु प्रति एकड़ तक हो सकता है। मिर्च जैसे उच्च मूल्य वाले फसल के मामले में यह राशि बहुत ज़्यादा हो सकती है। आलम यह है कि अपनी ज़मीन पर खेती करने वालों की लागत की भरपाई नहीं हो पाती। ऐसे में, पट्टेदार और बंटाईदार किसानों की बदहाली का अंदाजा लगाया जा सकता है।
5. बैंक या सरकारी सहायता प्रदान करने वाली संस्थाएँ पट्टेदारों को जोतदार नहीं मानतीं। इससे उनकी हालत और भी खराब हो जाती है। उन्हें बैंक से लोन नहीं मिल पाता। नतीजतन वे पूरी तरह महाजनों पर निर्भर हो जाते हैं, जो न्यूनतम 24% और अधिकतम 30% से भी ज़्यादा सूद लेते हैं। ऐसे में होता यह है कि वे कर्ज़-चक्र में फँसकर बर्बाद हो जाते हैं और आत्महत्या जैसा कदम उठा लेते हैं।

प्रस्तुत नोट अहमदाबाद में होने जा रहे चौथे किसान स्वराज सम्मेलन (2-4 नवंबर, 2018) के लिए किरण विस्सा द्वारा तैयार किया गया है। किसी भी जानकारी के लिए आप उनसे मेल से संपर्क कर सकते हैं kiranvissa@gmail.com

6. अधिकांश पट्टेदारों और बंटाईदारों को फसल बीमा, प्राकृतिक आपदा की स्थिति में राहत अथवा सरकारी छूट नहीं मिलती। प्राकृतिक कारणों से होने वाली फसल की बर्बादी किसान आत्महत्या का सबसे बड़ा कारण है, इसके बावजूद पट्टेदार किसान को कोई सुरक्षा नहीं दी जाती।
7. ज़्यादातर मामलों में भूस्वामी अपने कागजातों का उपयोग कर ब्याज-रहित या कम ब्याज पर लोन ले लेते हैं। जबकि वे खेती नहीं करते। यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि केंद्र और राज्य सरकारें किसानों को सस्ता कर्ज देने के लिए लाखों-करोड़ों रुपए खर्च कर रही हैं, लेकिन उसका बड़ा हिस्सा (कुछ आकलनों के मुताबिक 40%) उन भूस्वामियों को मिल रहा है जो खुद खेती नहीं करते। ऐसी बात नहीं है कि सरकार या बैंक को इसकी जानकारी नहीं है। लेकिन वे इसकी अनदेखी कर रहे हैं। इसका खामियाजा पट्टेदार किसानों और बंटाईदारों को भुगतना पड़ता है।

अपूर्ण भूमि सुधार

8. एक प्रमुख आधारभूत मुद्दा यह है कि पचास और साठ के दशक में किए गए भूमि सुधार को ढंग से अमल में नहीं लाया गया। सुधार का उद्देश्य किसी एक घर के पास कितनी ज़मीन होनी चाहिए उसे सीमित और सुनिश्चित करना था। सीमा से अधिक ज़मीन वाले से अतिरिक्त ज़मीन लेकर वास्तविक जोतदारों के बीच वितरित करना था, जो भूमिहीन या सीमांत किसान थे और अधिकांश पट्टे पर खेती कर रहे थे। खेती की ज़मीन को किसी संपत्ति के रूप में न देखकर उत्पादक संसाधन के रूप में देखा गया जिसे उत्पादकों के पास होना चाहिए।

9. पचास और साठ के दशक के दौरान विभिन्न राज्यों ने अपने टेनैंसी सुधार नियम लागू किए। लेकिन इसकी गंभीरता को छोटे किसानों और पट्टेदारों का अपने अधिकारों के लिए संगठित होने, और राज्य सरकारों की राजनीतिक इच्छाशक्ति ने तय किया। मोटा-मोटी टेनैंसी नियमों के दो ध्येय थे- एक तो यह कि पट्टेदार को ज़मीन का टाइटल मिल जाए या कम-से-कम उसकी स्थिति सुरक्षित हो जाए और दूसरा, भविष्य में पट्टेदारी की प्रक्रिया को नियंत्रित किया जा सके ताकि समयावधि को लेकर स्थिति सुरक्षित रहे और पट्टेदारी की दर को सीमित रखा जा सके। कुछ राज्यों में कुछ विशेष परिस्थितियों को छोड़कर पट्टेदारी पर पाबंदी लगाई गई। इसके पीछे यह सोच काम कर रही थी कि जो खुद खेती नहीं करते वे मजबूरन अपनी ज़मीन खेती करने वालों को बेच देंगे। कानूनन हर साल वास्तविक जोतदार के रेकॉर्ड के लिए राजस्व दस्तावेज़ की जरूरत होती है। चूँकि खेती की ज़मीन उत्पादन का संसाधन है, इसलिए कानूनन जोतदार का रेकॉर्ड बहुत महत्वपूर्ण हो जाता है।

10. पचास और साठ के दशक में पट्टेदारी कानून को लागू करने के किए गए। कहीं यह बड़े ही अच्छे से हुआ (तेलंगाना, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल), कहीं लापरवाही से, तो कहीं बड़े ही खराब ढंग से। राजनीतिक प्रतिष्ठान और स्थानीय राजस्व अधिकारी अमूमन भूस्वामी किसानों के हितों की परवाह करते दिखे। नतीजतन जोतदारों के नाम दर्ज नहीं हुए और न ही अतिरिक्त ज़मीन को राज्य ने वितरित किया।

प्रस्तुत नोट अहमदाबाद में होने जा रहे चौथे किसान स्वराज सम्मेलन (2-4 नवंबर, 2018) के लिए किरण विस्सा द्वारा तैयार किया गया है। किसी भी जानकारी के लिए आप उनसे मेल से संपर्क कर सकते हैं kiranvissa@gmail.com

11. इसलिए पट्टेदारी संबंधी मसलों के किसी भी दीर्घकालिक समाधान के लिए मौजूदा भूमि सुधार और पट्टेदारी कानून और इनके ठीक से न लागू किए जाने की हक़ीक़त को ध्यान में रखकर विचार करना होगा। इनकी अनदेखी करके सुझाया गया समाधान कारगर नहीं होगा। कहना न होगा कि मौजूदा कानून की विफलता के पीछे राजनीतिक इच्छाशक्ति का अभाव रहा है। इसके साथ ही, इनमें सुधार की भी ज़रूरत है। कारण आज की परिस्थिति वैसी नहीं है जैसी कि इन कानूनों के बनाए जाने के वक्त यानी पचास के दशक में थी। इस बीच बहुत कुछ बदला है। भूमि-सुधार के मसले को नज़रअंदाज नहीं किया जा सकता। यह स्थापित तथ्य है कि किसी भी देश की आर्थिक उन्नति के लिए सामाजिक न्याय और समता के सिद्धांत के साथ-साथ भूमि सुधार को ठीक से लागू किया जाना, ताकि भूमिहीन और सीमांत जोतदारों को ज़मीन मिल सके, बेहद मायने रखता है। इसका स्पष्ट उदाहरण भूमि सुधार करने वाले देशों- दक्षिण कोरिया, जापान, चीन और ताइवान – और भूमि-सुधार न करने वाले देशों – मलेशिया, थाइलैंड और फिलीपींस – के बीच का बड़ा अंतर है।

12. जमीन पर हक़ या पट्टेदारी की सुरक्षित समयावधि के न होने पर जोतदार ज़मीन को बेहतर बनाने या उसकी उपज क्षमता बढ़ाने के प्रति उत्साह नहीं दिखलाता। निर्वाह कि दृष्टि से उसकी रुचि तत्काल अपने सामने के फसल की उत्पादकता बढ़ाने में होती है। दीर्घकालिक परिणामों की चिंता किए बिना इसके लिए वह खाद का इस्तेमाल करता है, भूजल का दोहन करता है।

13. केंद्रीय ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा तैयार किए गए 'ड्राफ्ट नेशनल लैंड पॉलिसी (2013)' भूमि सुधार के लिए स्पष्ट फ्रेमवर्क मुहैया करता है। ठीक से विचार-विमर्श कर इसे और मौजूदा कानून में उपयुक्त सुधार लाकर या नए कानून बनाकर तुरंत अपनाया और अमल में लाया जाना चाहिए।

जोतदारों की पहचान, बैंक लोन, बीमा और अन्य सहयोगी व्यवस्था तक पहुँच

14. 2011 में आंध्रप्रदेश ने लैंड लाइसेंस्ड कल्टीवेटर एक्ट तैयार किया। यह आंध्रप्रदेश और तेलंगाना में लागू है। इसमें पट्टे पर ज़मीन लेकर खेती करने वाले के लिए लोन और अन्य लाभ पात्रता कार्ड (LEC) के लिए आवेदन करने का प्रावधान है। ग्राम सभा में प्रमाणित होने के बाद राजस्व विभाग के लिए उसे LEC कार्ड जारी करना और उसे "लाइसेन्स प्राप्त जोतदार" के रूप में चिह्नित करना जरूरी हो जाता है। LEC कार्ड मिलते ही जोतदार (पुरुष या स्त्री) बैंक से फसल ऋण, फसल बीमा, छूट, आपदा से नष्ट हुए फसल के लिए क्षतिपूर्ति और अन्य सरकारी सहायता प्राप्त करने का अधिकारी हो जाता है।
15. हालांकि इस एक्ट को ठीक से अमल में लाने के लिए इसमें सुधार की जरूरत है, लेकिन विगत 7 साल के अनुभव बताते हैं कि यह पट्टेदार किसान की पहचान के लिए कारगर है। आंध्रप्रदेश में हर साल 5-6 लाख पट्टेदार किसानों को LEC कार्ड जारी किए गए हैं। लेकिन बैंकों कि अनिच्छा के कारण इनमें से केवल 20% को लोन मिल पाया। जबकि कागजात पेश कर भूस्वामियों ने पहले ही लोन ले लिए थे। पट्टेदार किसानों के लिए LEC कार्ड छूट और आपदा राहत प्राप्त करने में भी मददगार सिद्ध हुए हैं।

प्रस्तुत नोट अहमदाबाद में होने जा रहे चौथे किसान स्वराज सम्मेलन (2-4 नवंबर, 2018) के लिए किरण विस्सा द्वारा तैयार किया गया है। किसी भी जानकारी के लिए आप उनसे मेल से संपर्क कर सकते हैं kiranvissa@gmail.com

16. आंध्रप्रदेश में इस एक्ट के कारगर होने के गवाह नीचे टेबुल के आंकड़े हैं। वहीं तेलंगाना में इसी एक्ट को पिछले चार सालों के दौरान अलग ढंग से लागू किया गया जिससे राजनीतिक इच्छाशक्ति के महत्व का पता चलता है।

साल	**जारी किए गए लोन पात्रता कार्ड**		
	पुनर्नवीकरण	नया	**कुल**
2011-12	-	413,797	**413,797**
2012-13	213,393	111,684	**325,077**
2013-14	258,721	125,900	**384,621**
2014-15	188,373	212,242	**400,615**
2015-16	288,872	211,415	**500,287**
2016-17	409,428	191,289	**600,717**

स्रोत: प्रमुख आयुक्त, भू-राजस्व, आंध्रप्रदेश

नीति आयोग के मॉडेल लैंड लीज़िंग एक्ट (में कमियाँ)

17. नीति आयोग द्वारा तैयार किए गए मसौदे को केंद्र सरकार ने पट्टेदार किसानों के मसलों के समाधान के रूप में पेश किया है और राज्यों पर इसे अपनाने का दबाव बनाया जा रहा है। हालाँकि, ज़्यादातर राज्यों ने इसके प्रति अधिक उत्साह अनहीन देखलाया है।

18. दुर्भाग्यवश, मॉडेल एक्ट में कुछ बड़ी खामियाँ हैं जिसकी वजह से पट्टेदार किसानों की हालत में सुधार नहीं होगा। खासकर, मॉडेल एक्ट में राज्य सरकार पर जोतदार की पहचान और दस्तावेजीकरण की ज़िम्मेदारी नहीं दी गई है। ज़मीन के मालिक और पट्टेदार पर पट्टे के राजीनामा के पंजीकरण की ज़िम्मेदारी डाल दी गई है। उन्हीं पर राजीनामा के पंजीकरण का दायित्व भी छोड़ दिया गया है। इसके साथ ही, पुराने पट्टेदारी कानून को निरस्त करने की बात भी की गई है, जिसमें पट्टेदार की हिफाजत के लिए जगह है। यह एक्ट भूस्वामी को पूर्ण संरक्षण प्रदान करता है और चूंकि इसमें मौखिक करार को भी जायज मानने की बात की गई है, ऐसे में भला भूस्वामी लिखित राजीनामा बनाने की क्यों सोचेगा। पट्टेदार किसान लिखित राजीनामा और पंजीकरण की माँग की स्थिति में नहीं है। इसलिए, स्थानीय राजस्व विभाग या पंचायत में जोतदार के रेकॉर्ड और पहचान प्रदान करने की कोई अनिवार्य प्रक्रिया न हो, मॉडेल एक के तहत होने वाली पट्टेदारी के व्यापक स्तर पर पंजीकरण की संभावना नहीं बनती। ऐसे में पट्टेदार किसान के लिए यथास्थिति बनी रहेगी। उल्टे पुराने पट्टेदारी कानून के तहत कागज पर ही सही लेकिन जो कुछ भी अधिकार उन्हें मिले हुए थे उससे वे वंचित हो जाएंगे।

प्रस्तुत नोट अहमदाबाद में होने जा रहे चौथे किसान स्वराज सम्मेलन (2-4 नवंबर, 2018) के लिए किरण विस्सा द्वारा तैयार किया गया है। किसी भी जानकारी के लिए आप उनसे मेल से संपर्क कर सकते हैं kiranvissa@gmail.com

माँगें

1. सरकारी सहायता पट्टेदार और बंटाईदार समेत वास्तविक जोतदार को मिल सके, इसके लिए हरेक राज्य सरकार कानून बनाए। इसमें दो मुख्य अवयव होने चाहिए। पहला, कम ब्याज पर बैंक लोन, फसल बीमा, और सरकार द्वारा किसानों को दी जाने वाली सभी छूट और सहायता का जोतदार को हक मिले। दूसरा, वास्तविक जोतदार की पहचान और उन्हें इस आशय का पत्र देने की ज़िम्मेदारी राज्य सरकार की होनी चाहिए। पट्टे पर ज़मीन लेने वाले किसान को ज़मीन के मालिक से लिखित राजीनामा न बनवाना पड़े। बल्कि, मौखिक तौर पर हुई पट्टेदारी की जांच सरकार ग्राम सभा के जरिए करना चाहिए।
2. चूँकि नीति आयोग द्वारा तैयार किए गए विधेयक में कई कमियाँ हैं इसलिए राज्य सरकारें उन्हें लागू करें उससे पहले उनमें उपरोक्त सुझाव के आधार पर तत्काल सुधार किए जाएँ।
3. आंध्रप्रदेश और तेलंगाना में जोतदार की पहचान के लिए पहले से ही कानून मौजूद है। उनसे इसे पूरी तरह लागू करे के लिए निर्देश दिया जाए और तय समय सीमा के भीतर पट्टेदार किसानों की पहचान की जाए। उन्हें बैंक लोन, बीमा और अन्य सहायता मिले, यह भी सुनिश्चित किया जाए।
4. "ड्राफ्ट नेशनल लैंड रिफॉर्म पॉलिसी 2013" को समय-बद्ध तरीके से छह महीने के भीतर अपनाया और लागू किया जाए।
5. केंद्र सरकार से उन राज्यों को प्रोत्साहन देने के लिए कहा जाए जो पट्टेदार किसानों की पहचान और उन्हें बैंक लोन से लेकर अन्य सरकारी सहायता सुनिश्चित करने के लिए कानून बनाकर अमल में लाते हैं।
6. बैंकों से यह कहा जाना चाहिए कि जो भी पट्टेदार किसान या भूमिहीन किसान भूमिहीन किसान क्रेडिट कार्ड, लोन पात्रता कार्ड, जोतदार प्रमाण पत्र या कोई अन्य ऐसा ही प्रमाण पेश करता है उसे वे व्यक्तिगत कृषि लोन दें। दी जाने वाली राशि फसल और ज़मीन के क्षेत्रफल के लिए 'स्केल ऑफ फाइनंस' द्वारा निर्धारित पूरी राशि होनी चाहिए। साथ ही, इसे अन्य सभी स्तरों पर KCC के समान होना चाहिए।
7. "किसान उत्पादक संगठन" (FPO) और "सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम" (MSME) के लिए लोन-सुविधा की तर्ज पर सरकार को एक "क्रेडिट गारंटी फंड" बनाना चाहिए ताकि बैंकों को पट्टेदार किसानों को लोन देने के लिए बढ़ावा मिल सके।
8. जोतदारों के लिए जो योजनाएँ है, मसलन कम ब्याज पर लोन की सुविधा, अन्य छूटें और सरकारी सहायता, उन्हें गैर-जोतदारों द्वारा हासिल करने को दंडनीय अपराध माना जाना चाहिए।

ASHA द्वारा नीति आयोग के मॉडेल लैंड लीज़िंग एक्ट में संशोधन के लिए प्रस्तावित सुझाव के लिए इस लिंक पर जाएँ: http://www.kisanswaraj.in/2018/04/22/amendments-sought-in-niti-aayogs-model-land-leasing-act-2016/. ज़्यादा जानकारी के लिए, संपर्क करें: asha.kisanswaraj@yahoo.in

प्रस्तुत नोट अहमदाबाद में होने जा रहे चौथे किसान स्वराज सम्मेलन (2-4 नवंबर, 2018) के लिए किरण विस्सा द्वारा तैयार किया गया है। किसी भी जानकारी के लिए आप उनसे मेल से संपर्क कर सकते हैं kiranvissa@gmail.com