नीति आयोग कार्य–पत्र श्रृंखला 1/2020

नए कृषि अधिनियम

निहितार्थों को समझना

रमेश चंद

सत्यमेव जयते
नीति आयोग
राष्ट्रीय भारत परिवर्तन संस्थान
भारत सरकार

नवंबर, 2020

नए कृषि अधिनियम

निहितार्थों को समझना

रमेश चंद
सदस्य, नीति आयोग

सार

भारत सरकार द्वारा अधिनियमित तीन नए कृषि अधिनियमों को ऐतिहासिक और बहुप्रतीक्षित अधिनियमों के रूप में देश के भीतर और विदेशों में भी व्यापक रूप से सराहा गया है। हालांकि, किसानों सहित कुछ विशेषज्ञ, राज्य और हितधारक अधिनियमों के खिलाफ विरोध प्रदर्शन कर रहे हैं और उन्हें वापस लेने की मांग कर रहे हैं। यह दस्तावेज इन नीतिगत सुधारों के लिए संदर्भों और महत्वपूर्ण कारणों को प्रस्तुत करता है और लगभग पिछले दो दशकों में उत्तरोत्तर केंद्रीय सरकारों के द्वारा किए गए प्रयासों का वर्णन करता है, जो राज्यों को इन सुधारों को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करने के लिए किया था। तीनों अधिनियमों की वास्तविक सामग्रियों और मूल भावनाओं को रेखांकित करते हुए यह दस्तावेज विस्तार से बतलाता है कि किस प्रकार एपीएमसी (कृषि उपज मंडी समितियां) बाजार, एमएसपी (न्यूनतम समर्थन मूल्य), किसानों और ग्रामीण अर्थव्यवस्था नई नीतियों के कारण उत्पन्न परिस्थितियों से प्रभावित होंगी। इसमें किसानों के नेताओं और आलोचकों द्वारा उठाई गई चिंताओं पर भी विचार किया गया है। दस्तावेज से पता चलता है कि नए अधिनियम 1991 में शुरू किए गए सुधारों के अधूरे एजेंडे को आगे बढ़ाते हैं और राज्यों में किए गए खंडित, अलग–अलग और अव्यवस्थित सुधारों को उनकी अंतिम परिणति तक ले जाते हैं। यह दस्तावेज नए अधिनियमों के बारे में उत्पन्न आशंकाओं को दूर करता है ताकि विभिन्न राज्यों में उनकी उचित समझ के साथ अंतर्निहित सुधार प्रक्रिया को लागू किया जाए। यह दस्तावेज भारतीय कृषि को नई ऊंचाइयों पर ले जाने और ग्रामीण अर्थव्यवस्था के बदलाव में मदद करने के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए नए अधिनियम लाने के कारणों को प्रस्तुत करता है।

परिचय

केंद्र सरकार ने सितंबर, 2020 में दो नए कृषि अधिनियमों को अधिनियमित किया है और कृषि खाद्य पदार्थों के लिए आवश्यक वस्तु अधिनियम 1951 में संशोधन किया है। नए अधिनियमों को कृषि के लिए ऐतिहासिक, परिवर्तनकारी और "1991 मूवमेंट" के रूप में सराहा गया है। हालाँकि, कुछ हितधारकों और विशेषज्ञों ने इन अधिनियमों के किसानों और कृषि क्षेत्र पर पड़ने वाले प्रभावों पर गंभीर आशंकाएं व्यक्त की हैं। नए नीतिगत सुधारों के प्रयोजनों, सामग्रियों और निहितार्थों को दरकिनार करके नए कानूनों के विरूद्ध मत और दबाव बनाने के लिए वैचारिक और काल्पनिक आधार पर एक कहानी गढ़ी जा रही है। कुछ लोगों ने करोड़ों किसानों के हितों को नजर अंदाज करते हुए कृषिगत विपणन में कुछ बिचौलियों की भूमिका की संभावित समाप्ति के बारे में चिंताएं व्यक्त की हैं। यह दस्तावेज किसानों, कृषि क्षेत्र, एपीएमसी, एमएसपी प्रणाली, उपभोक्ता तथा कृषि, कृषि विशेषज्ञों और संबंधित पहलुओं पर इन तीनों अधिनियमों के प्रभावों पर प्रकाश डालता है। लोगों को यह बताना भी महत्वपूर्ण है कि केंद्र को इन तीनों अधिनियमों को क्यों लाना पड़ा?

कृषि क्षेत्र में नीतिगत सुधार क्यों?

कृषि क्षेत्र में सुधार लाने के लिए कम से कम दस महत्वपूर्ण कारण हैं। वर्ष 1991 में किए गए प्रमुख नीतिगत सुधारों में कृषि को कवर नहीं किया गया था। प्रारंभ में, कईयों ने सोचा कि ये सुधार बेकार थे, इससे देश का नुकसान होगा और इन सुधारों को विश्व बैंक और आईएमएफ के दबाव में किया जा रहा है। इसलिए, किसी को भी 1991 के सुधार– कार्यसूची में कृषि क्षेत्र को अलग करने के बारे में चिंता नहीं हुई। कुछ वर्षों बाद, यह पाया गया कि भारतीय अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर धीरे–धीरे तेज होने लगी, जो गैर–कृषि क्षेत्रों द्वारा चालित थी। परिणामस्वरूप, भारत तीसरी दुनिया के देशों में शामिल होने के बजाय आधुनिक और उभरती अर्थव्यवस्था वाले देशों में शामिल हो गया। यह उदारीकरण, आर्थिक कार्यकलापों पर सरकार के न्यूनतम नियंत्रण और इंस्पेक्टर राज और लाइसेंस/परमिट राज की समाप्ति के फलस्वरूप हुआ। तथापि, वर्ष 1990–91 के साथ–साथ 12 वर्षों में से पांच वर्षों में कृषिगत आय में नकारात्मक वृद्धि के साथ कृषिगत विकास पूर्व के स्तर पर ही रूका रहा। यह इसी का परिणाम था कि किसानों की कृषि आय और गैर–कृषिगत कार्यकर्ताओं की आय का अंतर वर्ष 1993–94 के 25,398 रुपये से बढ़कर वर्ष 1999–2000 तक 54,377 रुपये हो गया। अगले दस वर्षों में, गैर–कृषिगत कार्यकर्ताओं की आय किसानों की आय से 1.42 लाख रुपये से अधिक हो गई। गैर–कृषि क्षेत्रों पर वर्ष 1991 के नीतिगत सुधारों का अनुकूल प्रभाव और कृषि तथा गैर कृषि आयों के बीच बढ़ती असमानताओं ने कुछ विशेषज्ञों का ध्यान आकर्षित किया और उन्होंने कृषि क्षेत्र में सुधारों की आवश्यकता के बारे में बोलना शुरू किया। इसके बाद दस्तावेजों, समिति

की रिपोर्टों और किताबों द्वारा कृषि विपणन में सुधार लाने, व्यापार को उदार बनाने, लॉजिस्टिक और खाद्य मूल्य श्रृंखलाओं में आधुनिक पूंजी और निवेश आकर्षित करने की आवश्यकताओं पर जोर दिया गया। वर्ष 2000 के आस–पास कृषि क्षेत्र में सुधार लाने के लिए कुछ स्पष्ट टेम्प्लेट सामने आए। डब्ल्यूटीओ समझौता के कारण और कृषि व्यापार के उदारीकरण, किसानों द्वारा बढ़ती आत्महत्याओं के मामलों तथा कृषक संकट के कारण कृषि क्षेत्र में नीतिगत सुधार लाने की आवश्यकता बढ़ गई।

दूसरा कारण, घरेलू मांगों और आपूर्ति के बीच असंतुलन से संबंधित है। भारत कुछ वस्तुओं को अधिक मात्रा में एकत्रित कर रहा है और साथ–साथ खाद्य तेलों और दलहनों का भारी मात्रा में आयात कर रहा है। उन फलों और सब्ज़ियों का आयात भी बढ़ रहा है, जिसे देश में उपजाया जा सकता है तथा जिससे अच्छी आय प्राप्त की जा सकती है। कारणों में विपणन व्यवस्था, फसलोपरांत अवसंरचना, लॉजिस्टिक की खराब स्थिति और दलहनों एवं तिलहनों से होने वाली आय में भारी जोखिम शामिल हैं।

तीसरा कारण, भारतीय कृषि की निर्यात प्रतिस्पर्धात्मकता को बेहतर बनाने की अतिआवश्यकता है। भारत की आबादी की वृद्धि दर घटती जा रही है जबकि कृषि की वृद्धि दर में रिकॉर्ड वृद्धि हुई है। आबादी की वृद्धि दर घटने से कुछ हद तक कुछ खाद्य समूहों और कुल खाद्य पदार्थों की घरेलू मांगों की वृद्धि दर में कमी आयी है। मांग और आपूर्ति के उभरते परिदृश्य के अनुसार भारत को आने वाले वर्षों में 20 से 25 प्रतिशत वृद्धिशील कृषि खाद्य उपज को विदेशी मंडियों में बेचने की आवश्यकता होगी। यह 'बिजनेस एज यूजुअल' परिस्थिति में संभव नहीं है जिसमें बिचौलियों, लघु मंडी लॉट और उच्च लेन–देन लागतों की एक लंबी कड़ी शामिल है। हमारा देश अनाज एवं चीनी को भारी मात्रा में संग्रहित कर रहा है और हमारी उपज की खराब मूल्य प्रतिस्पर्धी होने के कारण विदेशी मंडियों में उनका निपटान करना मुश्किल होता जा रहा है। हमें अपने उत्पादों को प्रतिस्पर्धी बनाने के लिए लॉजिस्टिक लागत को कम से कम आधा करने की आवश्यकता है, जो लगभग 15 प्रतिशत है।

चौथा, कृषि खंड जैसे बागवानी, दुग्ध एवं मात्स्यिकी में, जहां सरकार द्वारा मंडी हस्तक्षेप या तो नगण्य अथवा बहुत ही कम है, 4 से 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हो रही है। इसकी तुलना में अनाजों की वृद्धि दर, जहां एमएसपी और अन्य हस्तक्षेप काफी अधिक हैं, वर्ष 2011–12 के बाद 1.1 प्रतिशत रही। यह स्पष्ट रूप से प्रदर्शित करता है कि हाल में उदारीकृत विकृत व्यवस्था कृषिगत वृद्धि के लिए मंडी में सरकारी हस्तक्षेप और कार्यकलाप की तुलना में अधिक अनुकूल है।

पांचवा, भारत में लघु भू–जोतों की संख्या अधिक है, जिन्हें आमतौर पर कम अधिशेष प्राप्त होता है। इनमें से अधिकांश किसानों के पास स्केल, संसाधन नहीं होते और न ही उनके पास

उच्च मूल्यों वाली फसलों को उपजाने के लिए मूल्य जोखिम लेने की क्षमता होती है। उनके लिए एक साथ तैयार थोड़ी मात्रा में फल एवं सब्जी मंडियो में ले जा कर बेचना आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं होता यह फसलें एक ही समय में कटाई के लिए नहीं आती। यदि ऐसे किसान उत्पादन स्थल के समीप मंडी, जैसे दूध संग्रहण केंद्र, और मूल्य आश्वासन पाते हैं, तो वे उच्च मूल्यों वाली फसलों को बहुतायत मात्रा में उपजाने के लिए प्रोत्साहित होंगे।

छठा, संचार, सड़क नेटवर्क और अन्य व्यापार अवसंरचना के विकास होने के बावजूद भी कृषि मंडी खंडित ही रही हैं, कहीं–कहीं भरमार और मूल्य क्रैश तो कहीं–कहीं कमी और उच्च मूल्य होते हैं। फसल कटाई और खपत अवधि के बीच मूल्यों का खराब समेकन भी है। खेत से लेकर खुदरा बाजार के बीच मूल्य में अंतर अविवेकपूर्ण फैलाव को दर्शाता है। इसका कारण भंडारण एवं वेयरहाउसेज में अल्प निवेश और मंडियों में स्थानीय व्यापारियों का वर्चस्व है।

सातवां, खाद्य प्रसंस्करण की वृद्धि को तेज करने की आवश्यकता है जिससे कि, (i) बढ़ती मांगों को पूरा किया जा सके; (ii) कृषि विविधीकरण किया जा सकेय और (iii) ग्रामीण अर्थव्यवस्था में अधिक रोजगार का सृजन किया जा सके। इसके लिए प्रोसेसरों को वांछित गुणवत्ता की कच्ची सामग्री की वांछित समय में आवश्यकता होती है। अलग–अलग मंडियों से विभिन्न प्रकार के उत्पादों को छोटे–छोटे भागों में खरीदने से कच्ची सामग्रियों पर लागत बढ़ जाती है। इसके लिए प्रोसेसरों और उत्पादकों के बीच नई व्यवस्था और भागीदारी की आवश्यकता है।

आठवां, कृषि क्षेत्र में विशेषीकरण और वाणिज्यीकरण बढ़ने से राज्यों में उत्पादित कई फसलों के उत्पादन राज्यों के अंदर के बजाय राज्यों के बाहर उपभोग की जाती है। इसके लिए 'एक राष्ट्र एक बाजार' की भावना के अनुरूप कार्यक्षम और बाधारहित अंतर–राज्यीय व्यापार को बढ़ावा देना वाजिब है।

नौवां, हाल ही के वर्षों में कृषि क्षेत्र में निवेश और पूंजी निर्माण में, जो किसी भी क्षेत्र की प्रगति और वृद्धि के लिए बहुत आवश्यक है, खराब प्रवृत्ति देखी गई है। इसकी वृद्धि दर वर्ष 2002–03 से 2011–12 के दौरान लगभग 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की तुलना में 2011–12 के पश्चात घटकर 2 प्रतिशत रही। निजी कॉरपोरेट सेक्टर ने कृषि क्षेत्र को लगभग नजर अंदाज किया है और इसका हिस्सा भारतीय अर्थव्यवस्था में कॉरपोरेट क्षेत्र का कुल वार्षिक निवेश के 0.5 प्रतिशत से भी कम रहा है। कृषि क्षेत्र को आधुनिक बनाने के लिए इस क्षेत्र में निवेश को पुनर्जीवित करने की अतिआवश्यकता है।

अंत में, किसानों को लाभकारी मूल्य प्राप्त करने के लिए मजबूर होकर एमएसपी और सरकारी खरीद की मांग करनी पड़ रही है, क्योंकि उनका मौजूदा विपणन प्रणाली से मोहभंग हो चुका

है। चयनित मामलों जैसे खाद्य सुरक्षा के लिए महत्वपूर्ण खाद्य पदार्थों में खरीद समर्थित एमएसपी के माध्यम से सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता और औचित्य है। हालाँकि, सभी फसलों की खरीद के माध्यम से एमएसपी देने पर बहुत अधिक राजकोषीय लागत आती है– जो खरीद के माध्यम से एमएसपी को समर्थन करने के लिए एमएसपी का लगभग एक–तिहाई होता है। केंद्र सरकार ने एमएसपी पर दलहनों और तिलहनों की खरीद करने और इसकी लागत तथा होने वाले नुकसान को साझा करने के लिए राज्यों को प्रस्ताव दिया है। लेकिन, राज्यों ने भारी नुकसान के डर से इस विकल्प को नहीं चुना। इस स्थिति में यह आवश्यक हो जाता है कि किसानों को खुली मंडियों में अपनी उपज के लिए अधिक एवं बेहतर विकल्प और उपयुक्त मोलभाव करने के लिए प्रतिस्पर्धी माहौल दिया जाए।

नीतिगत सुधारों की शुरूआत

कहीं–कहीं यह आलोचना की जाती है कि नए कृषि अधिनियमों को राज्यों और हितधारकों के परामर्श के बिना ही लाया गया है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, कृषि क्षेत्र में नीतिगत सुधारों और संरचनात्मक परिवर्तन पर चर्चा वर्ष 2000 के आसपास शुरू हुई। यह मंडी विनियमों में सुधार और एपीएमसी अधिनियम के तहत प्रदत्त विविध प्रतिबंधों को हटाने के सुझावों के साथ शुरू हुई थी। एपीएमसी अधिनियम के कुछ गंभीर प्रतिबंध निम्नलिखित हैं, हालांकि सभी राज्यों में समानता नहीं है:

- एपीएमसी मंडी के क्षेत्राधिकार के तहत उत्पादित अधिसूचित वस्तुओं को केवल उसी मंडी में बेचा जाना है।
- व्यापारी/क्रेता के पास मंडी संचालन का अनिवार्य रूप से लाइसेंस होना चाहिए।
- बिक्री/खरीद लेनदेनों की कई उगाही शामिल
- किसानों से व्यापारी को सीधी बिक्री नहीं। यद्यपि, यदि उपयोगकर्ता शुल्क और मंडी उपकर की अनुमति दी जाती है तो वास्तव में, इस सुविधा का उपयोग किए बिना भुगतान किया जाना चाहिए। समानता के लिए इस प्रकार की पद्धति का भाव यह है कि सभी वाहनों को टोल सड़क पर जाना बाध्य है और भले ही वे टोल सड़क का उपयोग न किए हों, उन्हें टोल टैक्स देना जरूरी है।
- बिचौलियों के शुल्क जैसे कमीशन या आढ़त, सांविधिक रूप से निर्धारित, लेकिन एक तय सीमा से नीचे रखने का प्रावधान नहीं है।

कृषि–विपणन एवं व्यापार में सुधारों की आवश्यकता महसूस करते हुए वर्ष 2000 से केंद्र की सभी उत्तरोत्तर सरकारों ने राज्यों को अपने एपीएमसी अधिनियमों में उपयुक्त परिवर्तन के लिए राजी करने के कई प्रयास किए। एनडीए सरकार ने मॉडल एपीएमसी अधिनियम, 2003 को तैयार किया और जिसमें इस कानून को उदार बनाना और सुधार करना शामिल था। मॉडल

अधिनियम में संविदा खेती और एपीएमसी के बाहर किसानों से प्रत्यक्ष खरीद के प्रावधान भी शामिल थे। यूपीए सरकार ने 2004 में सत्ता में आने के बाद उन प्रयासों को जारी रखा और एपीएमसी विनियमन से फल और सब्जियों को मुक्त करने के लिए गंभीर प्रयास किए, जिन्हें 16 राज्यों ने अपनाया है। राज्यों को अपनी एपीएमसी गतिविधियों में सुधार के लिए ऐसे प्रयास 2014 में केंद्र में सरकार में अगले परिवर्तन के साथ जारी रहे। कई विचार–विमर्श के बाद, एक अन्य समिति ने एक नया मॉडल अधिनियम तैयार किया, जिसका शीर्षक है, ''राज्य/संघ राज्य कृषि उपज और पशुधन विपणन (संवर्धन और सरलीकरण) अधिनियम, 2017 (एपीएलएम अधिनियम)। इस मॉडल अधिनियम पर राज्यों के कृषि/विपणन मंत्रियों के साथ चर्चा की गई, और इसे काफी सराहा गया। हालांकि, तीन साल बाद केवल एक राज्य (अरुणाचल प्रदेश) ने मॉडल एपीएलएम अधिनियम को अपनाया; दूसरे राज्यों में मंडी सुधार टुकड़े–टुकड़े, कमजोर, क्षीण और बहुत धीमे रहे।

संविदा खेती को मॉडल एपीएलएम अधिनियम 2017 से बाहर रखा गया था और संविदा कृषि पर एक अलग मॉडल अधिनियम, ''राज्य/संघ राज्य कृषि उपज और पशुधन संविदा खेती और सेवा (संवर्धन और सरलीकरण) अधिनियम, 2018'', राज्यों, केंद्रशासित प्रदेशों और विशेषज्ञों के साथ पूरी तरह से परामर्श और चर्चा के बाद कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा तैयार किया गया था।

जब 18 वर्ष के लंबे अरसे तक केंद्र में लगातार सरकारों द्वारा बार–बार की गई दलीलों और अनुनय के बावजूद राज्य अपने एपीएमसी कार्यकलापों में सुधार करने के लिए सामने नहीं आए, तब केंद्र सरकार के पास एकमात्र विकल्प था कि भारतीय कृषि और किसानों के भविष्य को सुरक्षित करने लिए अपनी जिम्मेदारी की या तो अनदेखी करें, या अखिल भारतीय कृषि नीति और बाजार सुधारों के कार्यान्वयन के लिए संवैधानिक मार्ग का उपयोग करें।

तीसरा नीति सुधार कृषि–खाद्य वस्तु के लिए आवश्यक वस्तु अधिनियम (1951) में संशोधन से संबंधित है। ईसीए में संशोधन करने का प्रयास भी वर्ष 2002 के आसपास शुरू हुआ। 2003 में एक सरकारी आदेश के माध्यम से कुछ कृषि–खाद्य वस्तुओं को ईसीए की सूची से हटा दिया गया था और डीलरों के लाइसेंस की आवश्यकता को हटाने और खाद्यान्नों, चीनी, तिलहन और खाद्य तेल के भंडारण और उनकी ढुलाई पर प्रतिबंध हटाने के लिए बदलावों को अधिसूचित किया गया था। हालांकि, ईसीए के तहत कई नियंत्रण 2006 के बाद वापस लाए गए थे। पुनः, 1 अक्टूबर 2016 को एक सरकारी आदेश के तहत इस तरह के प्रतिबंध हटा दिए गए थे। इसने निवेशकों के मन में अनिश्चितता पैदा की और यह कृषि अवसंरचना, भंडारण, रसद और आपूर्ति श्रृंखला के आधुनिकीकरण के लिए गंभीर अवरोधों का कारण बना। यह भी पाया गया कि ज्यादातर मामलों में कीमतों को कम करने में इस अधिनियम से बहुत कम मदद मिली; और इसकी सजा दर बहुत कम थी (2015–17 के दौरान 0.27%)। इस

अधिनियम को संशोधित करने के लिए एक प्रबल आवश्यकता महसूस की गई क्योंकि देश एक कमी वाले युग से एक अधिशेष उत्पादन वाले युग की ओर अग्रसर हो गया।

घटनाओं के उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि नए कृषि कानूनों की आवश्यकता और विषय पर बहुत लंबे समय से व्यापक रूप से चर्चा की गई है, और उन्हें राज्य सरकारों द्वारा आंशिक रूप से अपनाया और कार्यान्वित किया गया है। इसके अलावा, कोविड–19 ने अर्थव्यवस्था के समक्ष भयंकर चुनौतियां प्रस्तुत की हैं, इन चुनौतियों से निपटने के साथ–साथ इन्हें अवसरों में बदलने के लिए देश को नये कृषि अधिनियमों जैसे साहसी नीतिगत निर्णयों की आवश्यकता थी।

नए कृषि कानूनों के निहितार्थ

कृषक उपज व्यापार और वाणिज्य (संवर्धन और सरलीकरण) अधिनियम 2020 (एफपीटीसी अधिनियम)

केंद्र सरकार द्वारा अधिनियमित एफपीटीसी अधिनियम, देश में एपीएमसी मंडियों के भीतर या उनके बाहर किसी भी स्थान पर कृषि उपज बेचने और खरीदने की स्वतंत्रता देता है। कृषि में ई–कॉमर्स को बढ़ावा देने के लिए, नया कानून कृषि उत्पादों की बिक्री/खरीद के लिए एक इलेक्ट्रॉनिक प्लेटफॉर्म की स्थापना की भी अनुमति देता है। अधिनियम में व्यापारियों के पंजीकरण और व्यापार क्षेत्रों में व्यापारिक लेनदेन के लिए तौर–तरीकों को निर्धारित करने का भी प्रावधान है। इस प्रकार, यदि नई प्रणाली संतोषजनक ढंग से काम नहीं करती है, तो सरकार प्रणाली को विनियमित करने के लिए हस्तक्षेप कर सकती है।

एपीएमसी मंडियों की अपर्याप्तता के कारण, आधे से अधिक बिक्री योग्य अधिशेष मंडियों के बाहर बेच दिये जाते हैं। ऐसे सौदों में पारदर्शिता और निष्पक्षता की कमी होती है, क्योंकि वे एपीएमसी विनियमन का उल्लंघन करते हैं। और उन्हें एपीएमसी कर्मियों द्वारा पकड़े जाने का निरंतर भय भी रहता है। नया अधिनियम ऐसे लेनदेन को वैध करता है, जो किसानों के हित में है। नए अधिनियम का सबसे अच्छा भाग यह है कि यह किसानों से उनके घर या खेत में से सीधे खरीद की अनुमति देता है, जैसा कि दूध के मामले में है। इससे पहली बार, किसानों को अपनी उपज का मूल्य सुनिश्चित करने का अवसर मिलेगा। यदि इन सुधारों को राज्यों द्वारा सही दिशा में प्रोत्साहित किया जाता है, तो किसान उत्पादकों या उनके संगठनों को ''कीमत लेने वालों'' के बजाय ''कीमत निर्धारक'' बनने में लंबा समय नहीं लगेगा।

एक और प्रासंगिक सवाल यह है कि नए अधिनियम से छोटे जोत वाले किसानों को कैसे लाभ

होगा। हमारे जोत का आकार दिन–प्रति–दिन छोटा होता जा रहा है। यदि हम चाहते हैं कि हमारे किसान उच्च मूल्य की फसलों का उत्पादन करने के लिए विविधता लाएं, तो उन्हें छोटे लॉट को बेचने के लिए मूल्य आश्वासन और आउटलेट की आवश्यकता होगी। ताजी सब्जियां और फल जैसी फसलें एक ही दिन में परिपक्व नहीं होती हैं और इस तरह उनकी कटाई कई दिनों में होती है। इसके लिए खेत के पास एक संग्रह की सुविधा या बिक्री के अवसर की आवश्यकता होती है जैसा कि पूरे देश में डेयरी उत्पादन के मामले में होता है। एफपीटीसी छोटे खेतों में विविधीकरण के लिए आवश्यक पारितंत्र के निर्माण की सुविधा प्रदान करेगा।

पारंपरिक आपूर्ति श्रृंखला में उत्पादन स्थल और अंतिम उपयोग (फार्म टू फॉर्क) के बीच छह से सात लेनदेन शामिल हैं। प्रत्येक लेनदेन में लागत और मार्जिन शामिल होता है, जिससे उत्पादकों और उपभोक्ताओं के बीच एक बड़ी कीमत का अंतर होता है। एफपीटीसी के परिणामस्वरूप मूल्य श्रृंखलाओं को संकुचित और अत्यधिक मध्यस्थता को समाप्त किया जा सकेगा। इसी प्रकार किसान अपने समूहों के माध्यम से भी अपनी उपज सीधे उपभोक्ताओं को बेच सकेंगे।

नई नीति का माहौल ग्रामीण युवाओं के लिए, किसानों के बच्चों सहित, कृषि व्यापार में व्यवसाय के अवसर पैदा करेगा, जैसा कि गैर–अधिसूचित फसलों और डेयरी क्षेत्र में देखा गया है।

एपीएमसी पर प्रभाव

साठ के दशक से, कृषि उत्पाद के लिए सभी थोक मंडियों को ''कृषि उपज मंडी विनियमन अधिनियम'' के तहत लाने के लिए ठोस प्रयास किए गए। इसमें मंडी के संचालन और व्यापार गतिविधियों को विनियमित करने के लिए कानूनी प्रावधानों की एक श्रृंखला शामिल थी। एपीएमसी अधिनियमों के नाम से जाने जाने वाले ये कानून केरल, जम्मू और कश्मीर और मणिपुर को छोड़कर सभी राज्यों द्वारा अधिनियमित किए गए थे। उन्होंने अनिवार्य किया कि कृषि वस्तुओं की बिक्री/खरीद को एक विनिर्दिष्ट मंडी क्षेत्र में किया जाना चाहिए और उत्पादक विक्रेताओं या खरीदारों को एपीएमसी अधिनियम के तहत निर्दिष्ट एजेंटों (आढ़तियों) के लिए अपेक्षित मंडी शुल्क, उपयोगकर्ता शुल्क, लेवी और कमीशन का भुगतान करना होगा। इन शुल्कों में विभिन्न राज्यों और उत्पादों में काफी भिन्नता हैं।

प्रारंभ में, विनियमित मंडियों के विकास के लिए काफी सारे निवेश किए गए थे, और उनकी वृद्धि फसल उत्पादन की तुलना में बहुत अधिक थी। बेहतर अवसंरचना और एपीएमसी विनियमों के कारण मंडियों से कदाचार को दूर करने में मदद मिली और व्यवस्थित और पारदर्शी विपणन की स्थिति बनी। इसने किसानों को उस समय बिचौलियों और व्यापारिक पूंजी की शोषणकारी शक्ति से मुक्त किया। नब्बे के दशक के मध्य और 2006 के बीच, पूर्व में मौजूदा बड़ी कमी के बावजूद, बुनियादी ढांचे में वृद्धि फसल उत्पादन वृद्धि से एक–चौथाई

रही। 2006 के बाद मंडी के बुनियादी ढांचे में कोई वृद्धि दर्ज नहीं की गई। इसने भारतीय किसानों के संकट को बढ़ा दिया क्योंकि मंडी की सुविधा ने उत्पादन में वृद्धि के साथ तालमेल नहीं रखा और विनियमन के कारण किसानों को एपीएमसी मंडियों के बाहर उत्पाद बेचने की अनुमति नहीं थी। किसानों के पास मंडी में बिचौलियों की मदद लेने के अलावा और कोई चारा नहीं बचा था और समय के साथ उन पर उनकी निर्भरता बढ़ती गई। इसी समय, कमीशन एजेंटों और व्यापारियों ने धीरे–धीरे किसानों को ऋण तक अधिक पहुंच प्रदान करके उनकी सौदेबाजी की शक्तियों को बढ़ा दिया। हालांकि, इससे इंटरलॉक लेन–देन की एक प्रणाली पैदा हो गई, जिसने किसानों के किसे और कहां बेचना है, के विकल्प को खत्म कर दिया, और उन्हें आढ़तियों द्वारा किए जाने वाले शोषण के अधीन ला दिया।

एपीएमसी मंडियों के लिए एक और बड़ा झटका तब लगा जब राज्यों ने मंडियों को कर, उपकर और अन्य प्रभारों के माध्यम से राजस्व सृजन का स्रोत बनाना शुरू कर दिया, बजाय इसके कि वे इन्हें किसानों के लिए बुनियादी ढांचा सेवा के रूप में देखते। कई राज्यों में, विक्रेताओं/खरीदारों को प्रदान की जाने वाली सेवाओं में कोई सुधार किए बिना कमीशन शुल्क में वृद्धि की गई थी। इन उच्च शुल्कों के खिलाफ किसानों के किसी भी विरोध प्रदर्शन से बचने के लिए, उनमें से अधिकांश को खरीदारों जैसे कि एफसीआई द्वारा भुगतान किया जाना अपेक्षित था। हरियाणा और पंजाब में, जहाँ गेहूं और धान एमएसपी के ऊपर या अधिक पर बिकता है, इन दोनों फसलों के लिए मंडी शुल्क और ग्रामीण विकास शुल्क, बासमती चावल से जो निजी व्यापारियों द्वारा खरीदा जाता है, 4–6 गुना हैं। कारण यह है कि गेहूं और धान लगभग पूरी तरह से एफसीआई द्वारा खरीदे जाते हैं, जबकि बासमती चावल निजी व्यापारियों द्वारा खरीदा जाता है। उन सभी मामलों में जहां सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा उपज की खरीद नहीं की जाती है, उच्च मंडी प्रभार किसानों को प्रभावित करते हैं क्योंकि इन प्रभारों का कुछ अंश खरीदारों द्वारा विक्रेताओं को भुगतान की गई कीमत में से कट जाता है।

समय के साथ मंडी शुल्क में वृद्धि और इन शुल्कों की संरचना और स्तर से पता चलता है कि एपीएमसी मंडियाँ, जो कृषि उपज के लिए प्रतिस्पर्धी कीमतों और उत्पादकों को बिचौलियों के शोषणकारी कृत्यों से मुक्त करने के लिए तैयार की गई थीं, उन्हें विनियमन की आड़ में राजस्व सृजन और किराया लेने के लिए उपयोग किया गया है जो अंततः उत्पादकों और उपभोक्ताओं पर पड़ता है। यह एपीएमसी विनियमन की भावना के विपरीत है और ऐसी मंडियों को अप्रतिस्पर्धी बनाता है। मंडी शुल्क आदि के रूप में लगाए गए उपयोगकर्ता शुल्कों का केवल एक छोटा सा अंश ही मंडी के संचालन और रखरखाव के लिए उपयोग किया जाता है और बाकी को ज्यादातर राजनीतिक बख्शीश के रूप में खर्च किया जाता है।

एपीएमसी मंडियों पर एफपीटीसी अधिनियम का प्रभाव इन मंडियों पर प्रदेश सरकारों की नीति और मंडियों से की जा रही उगाही पर निर्भर करेगा। एपीएमसी अधिनियमों वाले 25 राज्यों में

से 12 राज्य अधिसूचित फसलों पर कमीशन नहीं लेते हैं। इन राज्यों में सामान्य मंडी शुल्क जैसे सेवा शुल्क, 9 राज्यों में 0–1% और मध्य प्रदेश और त्रिपुरा में 2% तक है। ऐसे राज्यों में एफपीटीसी अधिनियम से एपीएमसी मंडियों को कोई खतरा नहीं है, क्योंकि इन राज्यों में निजी व्यापारियों और विक्रेताओं को लगभग मंडी में शुल्क के बराबर लाभ भी प्राप्त होता है।

राज्यों की दूसरी श्रेणी में आंध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, और तेलंगाना हैं, जहां मंडी के लिए सेवा शुल्क उपज की कुल कीमत का 1% और कमीशन 1–2% के रेंज में है और 2% मंडी शुल्क और 1% कमीशन शुल्क के साथ उत्तराखंड भी इसी श्रेणी में आता है। कुल 3.5% शुल्क के साथ कर्नाटक इन राज्यों के बिल्कुल बाद मे आता है। ये राज्य अपने कुल मंडी प्रभार को कम से कम 2% या उससे कम करके कमीशन या मंडी शुल्क को 1% या उससे नीचे तक ला सकते हैं, ताकि एपीएमसी मंडियों में कारोबार को बरकरार रखा जा सके।

राज्यों के तीसरे सेट में पंजाब, हरियाणा, राजस्थान, गुजरात, अरुणाचल प्रदेश, पश्चिम बंगाल और उत्तर प्रदेश शामिल हैं, जहाँ कुल शुल्क 5–8.5% की रेंज में हैं, सबसे ज्यादा पंजाब और उसके बाद हरियाणा में हैं। इन राज्यों में, पंजाब और हरियाणा को मंडियों के बाहर बिक्री से कोई चुनौती नहीं मिलेगी, जब तक कि धान और गेहूं वहां की प्रमुख फसलें हैं, और सरकार द्वारा खरीदे जाते हैं। अंततः, इस श्रेणी के राज्यों के लिए, बाजार शुल्क और कमीशन को 2% या उससे कम पर लाने की आवश्यकता है, जैसा कि दूसरे राज्यों में है और जो एपीएमसी मंडियों को अपने परिसर के बाहर लेनदेन में प्रभावी ढंग से प्रतिस्पर्धा करने में सक्षम बनाने के लिए उचित है।

एपीएमसी मंडियों और उनके व्यवसाय के लिए वास्तविक खतरा इन बाजारों में अत्यधिक और अनुचित शुल्कों से है। नया एफपीटीसी अधिनियम केवल इन मंडियों पर कुशल बनने और प्रतिस्पर्धी बनने पर दबाव डालेगा। मंडी के कर्मियों के साथ चर्चा से पता चला कि बाजार शुल्क और कमीशन सहित कुल शुल्कों का अधिकतम 1.5% मंडी के रखरखाव और संचालन के लिए पर्याप्त है। इससे व्यापारी एपीएमसी मंडियों से दूर नहीं होंगे क्योंकि उन्हें मंडी अवसंरचना का लाभ मिलेगा, एक जगह थोक उपज होगी और मंडी के बाहर व्यक्तिगत लेनदेन के लिए अपेक्षित लागत की बचत होगी। जो राज्य वास्तव में किसानों के कल्याण में रुचि रखते हैं, उन्हें अनुचित और अत्यधिक मंडी शुल्कों को हटाना चाहिए और उन्हें 1.5% के उचित स्तर से नीचे रखना चाहिए। यह एक सही प्रतिस्पर्धी भावना से नए अधिनियम के तहत एपीएमसी मंडियों और निजी चैनलों के सह–अस्तित्व को सुनिश्चित करेगा। यह खरीदार और विक्रेता दोनों के लिए फायदेमंद पाया गया। इसके अलावा, मध्य प्रदेश मंडी शुल्क को 0.5% तक कम करने पर विचार कर रहा है।

आढ़तियों की सेवाओं का लाभ उठाने का निर्णय कानून के माध्यम से आवश्यक होने के बजाय उत्पादकों और विक्रेताओं पर छोड़ देना चाहिए। ज्यादा से ज्यादा, राज्य सरकार को बिचौलियों के शुल्क सुनिश्चित करने के बजाय कमीशन प्रभारों पर उच्चतम सीमा की घोषणा करनी चाहिए। एपीएमसी का मध्य प्रदेश मॉडल किसानों और कृषि क्षेत्र के लिए सबसे अच्छा है। यह सुनिश्चित करता है कि नए अधिनियम से एपीएमसी मंडियों के लिए कोई खतरा नहीं है।

एमएसपी पर प्रभाव

पंजाब और हरियाणा में कुछ किसान यूनियनों के नेताओं द्वारा डर व्यक्त किया गया है कि नए अधिनियम का उद्देश्य धीरे–धीरे सार्वजनिक खरीद को एमएसपी के माध्यम से बाहर करना है, जो किसानों के लिए खतरा माने जाने वाले निजी कॉर्पोरेट प्लेयरों के लिए खुला मैदान छोड़ देगा। गेहूं और धान के लिए एमएसपी पंजाब और हरियाणा के लिए एक वाजिब आवश्यकता रहेगा जब तक वहां बेहतर फसल विकल्प विकसित नहीं हो जाते। हालाँकि, एमएसपी की निरंतरता को नए अधिनियम से जोड़ने का कोई आधार नहीं है। एमएसपी और खरीद विशुद्ध रूप से प्रशासनिक निर्णय हैं। यदि सरकार का इरादा उन्हें बदलने का है, तो उसे किसी अधिनियम या कानून की मदद की आवश्यकता नहीं है। एमएसपी और खरीद के बारे में सत्ताधारी सरकार के इरादों को उसके कार्यों से आंका जाना बेहतर होगा। पिछले छह वर्षों के दौरान, केंद्र में मौजूदा सरकार ने एमएसपी शासन को तीन प्रमुख व्यवस्थाएं दी हैं। एक, एमएसपी के लिए एक नया बेंचमार्क, जो लागत ए2 परिवार श्रम की लगाई गई कीमत पर 50% या उससे अधिक मार्जिन सुनिश्चित करता है। जिसके परिणामस्वरूप, एमएसपी एक उच्चतर ट्रेंड पर गया है। दो, कुछ अन्य फसलों के लिए एमएसपी सुनिश्चित करने के लिए खरीद का विस्तार हुआ है। इसका समर्थन करने के लिए, केंद्र ने अब अनाज की तरह दलहन का एक बफरस्टॉक बनाया है। तीन, एक नई योजना, आशा (ASHA), को राज्यों को वित्तीय सहायता देने और लागत/नुकसान को साझा करने के लिए शुरू किया गया था, जिसमें कहा गया था कि दलहन के लिए किसानों को एमएसपी का भुगतान करें। ये कदम एमएसपी के प्रति केंद्र सरकार की प्रतिबद्धता को दर्शाते हैं।

कुछ अनुमानों के अनुसार देश में एमएसपी 7% से भी कम किसानों तक पहुँचती है। यह अनुमान अन्य साक्ष्यों से मेल रखते हैं जो यह दर्शाते हैं कि कुल फसल उत्पादन में सरकार द्वारा खरीदी गई फसल का हिस्सा लगभग 11% और कुल कृषि उत्पादन में 7% है। यह आंकड़े शेष 90% उपज के लिए लाभकारी कीमतें सुनिश्चित करने की चुनौती को दर्शाते हैं। नए अधिनियम का अंतर्निहित उद्देश्य एमएसपी प्रणाली को इससे पहले से ही लाभान्वित करने वाली उपज के लिए अक्षुण्ण रखना है और एक नया नीति ढांचा बनाना है जो शेष उपज के लिए भी मूल्य प्राप्ति में सुधार करता हो।

एमएसपी को उत्पादकों के लिए एक सांविधिक मूल्य बनाने और इसके नीचे किसी भी लेनदेन को गैरकानूनी मानने के सुझाव दिए गए हैं। अगर कानूनी स्थिति के अनुसार किसानों को एमएसपी सुनिश्चित किया जा सके, तो यह किसी भी सरकार के लिए किसानों को वांछित मूल्य प्राप्त करने में मदद करने का सबसे आसान तरीका होगा। यह राज्य सरकारों द्वारा केंद्र सरकार को बिना बीच में लाये, किया जा सकता है। केरल ने 27 अक्टूबर को 16 फलों और सब्जियों की न्यूनतम कीमतों की घोषणा की है। आर्थिक सिद्धांत और अनुभव, दोनों से संकेत मिलता है कि कीमतों का स्तर जो मांग और आपूर्ति द्वारा समर्थित नहीं है, को कानूनी साधनों के माध्यम से बनाए नहीं रखा जा सकता है। इस पर 2018 में महाराष्ट्र द्वारा कोशिश की गई थी, जब प्रदेश मंत्रिमंडल ने किसी भी व्यापारी को सरकार द्वारा घोषित एमएसपी का पालन नहीं करने के लिए एक साल के लिए जेल भेजने और 50,000 रुपये का जुर्माना लगाने के लिए कानून में बदलाव को मंजूरी दी थी। चूंकि खुले बाजार की कीमतें राज्य द्वारा घोषित (वैध) एमएसपी स्तरों से कम थीं, इसलिए खरीदार बाजार से हट गए और किसानों को परेशान होना पड़ा। इस कदम को जल्द ही छोड़ दिया गया था। एक अन्य उदाहरण गन्ने का है, जहां एमएसपी (उचित और लाभकारी मूल्य) सांविधिक न्यूनतम मूल्य है। जब चीनी मिलों (निजी क्षेत्र) ने चीनी की कीमतों के साथ गन्ने के लिए एफआरपी में मेल नहीं पाया, तो उन्होंने गन्ने की खरीद और पेराई बंद कर दी। अदालत में एक लंबी लड़ाई के पश्चात भी समाधान नहीं हो सका। अंत में, चीनी मिलें इन परिस्थितियों में गन्ना उत्पादकों को पूर्ण भुगतान नहीं करतीं या कर नहीं पाई थीं, जिसके परिणामस्वरूप हर साल हजारों करोड़ रुपये का बकाया हो रहा है। दूसरी तरफ, नया व्यापार अधिनियम निजी खरीदारों के लिए एमएसपी का भुगतान करने के लिए अनुकूल वातावरण बनाता है क्योंकि यह एपीएमसी शुल्क, उपयोगकर्ता शुल्क, कमीशन शुल्क और कई अन्य लागतों को बचाता है। इससे यह भी पता चलता है कि बाजार शुल्क, उपयोगकर्ता शुल्क, कमीशन, उपकर इत्यादि को बरकरार रखते हुए राज्यों द्वारा केंद्रीय अधिनियम का विरोध करने का कोई भी कदम, खरीद मूल्य महंगा करके निजी व्यापारियों द्वारा किसानों को एमएसपी देने के विपरीत होगा।

नए अधिनियम की आलोचना बिहार के उदाहरण को उद्धृत करते हुए भी की गई, जिसने 2006 में एपीएमसी अधिनियम को समाप्त कर दिया था। यह तर्क दिया जाता है कि बिहार में मुक्त व्यापार ने एमएसपी प्राप्त करने में मदद नहीं की। हालांकि, एपीएमसी अधिनियम के स्क्रैपिंग से पहले उन्हें एमएसपी नहीं मिल रहा था। बिहार के मूल्य आंकड़ों से पता चलता है कि एपीएमसी अधिनियम के स्क्रैपिंग से पहले दस वर्षों के लिए धान की कीमत (एफएचपी) एमएसपी से 30% कम थी, जो कि अगले दशक में घटकर 20% रह गई। यह एपीएमसी अधिनियम के स्क्रैपिंग के कारण किसानों द्वारा प्राप्त कीमतों पर कोई भी नकारात्मक प्रभाव नहीं इंगित करता है। दूसरा, और अधिक गंभीर, इस तर्क में दोष यह है कि एफपीटीसी अधिनियम को एपीएमसी मंडियों को बंद करने के साथ जोड़ा जा रहा है। एफपीटीसी अधिनियम 2020 में और बिहार ने जो 2006 में किया, उसके बीच प्रमुख अंतर, एपीएमसी मंडियों

में उपज बेचने के विकल्प को बरकरार रखते हुए किसानों के लिए एक और विकल्प तैयार करना है।

जैसा कि पहले चर्चा की गई है, नए अधिनियम से बेहतर लाभ तब मिलेंगे, जब एपीएमसी मंडियों और निजी चैनलों के सह–अस्तित्व होंगे और उनमें प्रतिस्पर्धा होगी। यह राज्यों द्वारा किसानों के लिए अवसंरचना सेवा के रूप में एपीएमसी मंडियों का पोषण करके सुनिश्चित किया जा सकता है–जैसे कि सरकार और बिचौलियों के लिए राजस्व पैदा करने के लिए उनका उपयोग करने के बजाय मंडियों को अन्य सरकारी सुविधाएं जैसे अस्पताल, स्कूल, सड़क और पार्क, आदि की तरह चलाना।

यह भी बताना मुनासिब होगा कि एपीएमसी मंडियों का अस्तित्व मात्र एमएसपी सुनिश्चित नहीं करता है, जैसा कि पंजाब और हरियाणा में कई फसलों और कई राज्यों में गेहूं और धान के मामले में देखा गया है। इसी प्रकार एपीएमसी अधिनियम के बिना एमएसपी पर बड़े पैमाने पर खरीद के मामले हैं (2019–20 में बिहार में 20 लाख टन और केरल में 7 लाख टन धान की खरीद हुई)। एमएसपी का कार्यान्वयन और निरंतरता एक प्रशासनिक निर्णय है और चावल और गेहूं के मामले में यह खाद्य सुरक्षा के चार स्तंभों का हिस्सा है, जिसमें एमएसपी के अलावा (i) खरीद (ii) बफर स्टॉक और (iii) पीडीएस शामिल हैं। एक पिलर ध्वस्त होने पर व्यवस्था बिगड़ जाएगी। कोई भी जिम्मेदार सरकार उस प्रणाली को नुकसान पहुंचता नहीं देखना चाहेगी जिसने खाद्य सुरक्षा, मूल्य स्थिरता, खाद्य आत्म–निर्भरता के उद्देश्य को इतनी अच्छी तरह से पूरा किया हो। प्रधानमंत्री ने दो बार कहा है कि नए कृषि अधिनियमों के कार्यान्वयन के बाद एमएसपी प्रणाली जारी रहेगी। केंद्रीय कृषि मंत्री ने इस संबंध में लिखित आश्वासन भी दिया है। यह बहुत स्पष्ट है कि मौजूदा एमएसपी प्रणाली का एपीएमसी अधिनियम या एफपीटीसी अधिनियम 2020 से कोई लेना–देना नहीं है।

कृषक (सशक्तीकरण और संरक्षण) कीमत आश्वासन और कृषि सेवा पर करार अधिनियम 2020

कृषक (सशक्तीकरण और संरक्षण) कीमत आश्वासन और कृषि सेवा पर करार अधिनियम .....यानि....कीमत आश्वासन और कृषि सेवा पर करार (एपीएएफएस) को बहुत सरल बनाया गया है और यह संविदा कृषि अधिनियम का एक उन्नत संस्करण है, जिसे 20 राज्यों द्वारा पहले से ही अपनाया गया है। नया अधिनियम किसानों के पक्ष में संतुलन बनाता है। यह विभिन्न राज्यों में संविदा कृषि के प्रावधानों में पंजीकरण/लाइसेंस, जमा, और विभिन्न अन्य अनुपालन की जटिल प्रणाली को हटा देता है।

लंबे समय से विशिष्ट मामलों में सीमित पैमाने पर भारत में संविदा कृषि की जा रही है। पंजाब राज्य इस कार्य को शुरू करने में अग्रणी रहा है। इसने राज्य में फल और सब्जियों के उत्पादन के लिए संविदा कृषि शुरू करने के लिए 1988 में बहुराष्ट्रीय कंपनी पेप्सिको को सुविधा प्रदान की। यह पहल अपने उद्देश्य को पूरा नहीं कर पाई और विफल रही। हालांकि, इस व्यवस्था के कारण कोई विपरीत प्रभाव नहीं पड़ा। इसके विपरीत, एक अन्य बहुराष्ट्रीय कॉर्पोरेट जियंट, नेस्ले, 1961 से डेयरी (दूध) क्षेत्र में पंजाब के मोगा जिले में किसानों के साथ एक बहुत ही सफल साझेदारी कर रही है। मोगा में एक लाख से अधिक किसान नेस्ले को दूध की आपूर्ति करते हैं। इसका साझेदारी मोड ''कीमत आश्वासन और कृषि सेवा'' अधिनियम में प्रदान किए गए मोड के लगभग समान है। नेस्ले दूध उत्पादकों को तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करता है और चारा, दवा और टीके, और पशु चिकित्सा सेवाओं जैसे इनपुट प्रदान करता है। नेस्ले ने दूध में वसा और ठोस सामग्री के आधार पर हर हफ्ते घोषित कीमत पर एक परिष्कृत आपूर्ति श्रृंखला बनाई है।

यद्यपि ''कॉर्पोरेट'' वर्तमान किसानों के आंदोलन में एक बहुत ही दुर्भावनापूर्ण शब्द बन गया है, पंजाब में नेस्ले के डेयरी किसानों के साथ साझेदारी महान सफलता और आर्थिक परिवर्तन का एक उत्कृष्ट उदाहरण है। इसी तरह, लगभग सभी राज्यों में औपचारिक संविदा कृषि से जुड़ी अनेकों उपलब्धियां हैं। दस्तावेजी साक्ष्य संविदा कृषि के माध्यम से किसानों के लिए बहुत सारे लाभों को इंगित करते हैं। जाहिर है, इसमें भी विफलताएं हैं, जैसे कि पंजाब में पेप्सिको का अनुभव। यदि किसानों को संविदा कृषि लाभदायक नहीं लगती है, तो वे इसे स्वेच्छा से और बिना किसी परेशानी के छोड़ सकते हैं। इसके अलावा, संविदा खेती के किसी भी प्रावधान का दुरुपयोग करके किसानों की भूमि या किसी अन्य संपत्ति पर नियंत्रण रखने वाली फर्मों की कोई रिपोर्ट नहीं है। संक्षेप में, संविदा कृषि का अनुभव यह साबित करता है कि यह किसानों के लिए फायदेमंद है और इससे उन्हें नुकसान होने वाला नहीं है।

किसानों और प्रायोजकों अर्थात कृषि व्यवसाय फर्मों के बीच कीमत आश्वासन और कृषि सेवा पर करार (नया अधिनियम) केवल दो प्रावधानों तक सीमित हैः (i) उत्पादन से पूर्व किसानों और प्रायोजकों के मध्य सहमति से किसानों को सुनिश्चित कीमत भुगतान किए जाना और (ii) यदि वांछित हो, तो पारस्परिक रूप से सहमत निबन्धन और शर्तों पर किसानों को कृषि सेवाएं और आदान प्रदान करना। अधिनियम के अनुसार, किसानों द्वारा वांछित गुणवत्ता की उपज का उत्पादन किया जाएगा, न कि प्रायोजक द्वारा। प्रायोजक की भूमिका पहले से सहमत मूल्य पर उपज खरीदने और इनपुट और सेवाओं की आपूर्ति करने तक सीमित है। नया करार मौजूदा संविदा कृषि पद्धतियों की तुलना में बहुत सरल है और इसके कई खंड किसानों के हित में ज्यादा रखे गए हैं। यह कॉर्पोरेट फार्मिंग से बिल्कुल अलग है, जहां उत्पादन कार्यकलाप बिजनेस फर्मों द्वारा किए जाते हैं। नए अधिनियम में किसानों द्वारा प्रायोजक या

फार्म को किसी भी रूप में जमीन लीज पर देने का कोई प्रावधान नहीं है। अधिनियम के अनुसार, प्रायोजक को किसान की जमीन या परिसर पर स्थाई परिवर्तन या स्वामित्व अधिकार प्राप्त करने पर प्रतिबंध है। इसलिए कॉर्पोरेटों द्वारा किसानों की जमीन हड़पने या करार में छेड़खानी द्वारा बलपूर्वक संपत्ति हड़पने जैसी आशंकाएं पूरी तरह से विचारधारा है।

किसानों को शिकायतों के कानूनी निवारण की महंगी और लंबी प्रक्रिया से बचाने के लिए, करार सब–डिवीजन अथोरिटी (एसडीएम) और कलेक्टर या एडीशनल कलेक्टर के माध्यम से अपीलीय प्राधिकारी के रूप में विवाद समाधान के लिए व्यवस्था करता है। किसानों से किसी भी तरह की वसूली के लिए किसान की जमीन के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू नहीं की जाएगी। यदि प्रायोजक किसान को भुगतान करने में विफल रहता है, तो उस पर बकाया राशि का डेढ़ गुना जुर्माना देने का प्रावधान है। यदि कोई किसान करार से इनकार करता है, तो वसूली प्रायोजक द्वारा किसी भी अग्रिम भुगतान या उसके द्वारा आपूर्ति किए गए इनपुट की लागत से अधिक नहीं होगी।

इस अधिनियम के प्रावधानों जैसे कि कृषि करार का पंजीकरण, को लागू करने के लिए राज्य सरकारों को नियम बनाने का अधिकार दिया गया है। इस अधिनियम में इसके प्रावधानों को लागू करने में होने वाली कठिनाई को हटाने की गुजाइंश रखी गई है।

आवश्यक वस्तु (संशोधन) अधिनियम

आवश्यक वस्तु अधिनियम कृषि तथा खाद्य पदार्थों, जिनमें अनाज, दलहन, आलू, प्याज, खाद्य तिलहन एवं तेल शामिल हैं, के लिए संशोधित किया गया है। संशोधन में यह प्रावधान है कि केंद्र सरकार असाधारण परिस्थितियों में ही उपरोक्त वस्तुओं की आपूर्ति पर नियंत्रण कर सकती है, जिसमें युद्ध, अकाल, असाधारण मूल्यवर्धन तथा प्राकृतिक आपदाएं शामिल हो सकती हैं। इस संशोधन में स्टॉक सीमा को लागू या विनियमित करने के लिए एक पारदर्शी मानदंड निर्धारित किया गया है, जो की बागवानी उत्पाद के खुदरा मूल्य में 100 प्रतिशत की वृद्धि या पूर्ववर्ती के 12 महीनों में प्रचलित मूल्य से गैर–नाशवान कृषि खाद्य उत्पाद के खुदरा मूल्य में 50 प्रतिशत की वृद्धि या पिछले पांच वर्षों की औसत मूल्य, जो भी कम हो है। यह संशोधन केवल धारणा या सनक के बजाय मूल्य वर्धन पर आधारित ईसीए को लागू करने के लिए सरकारी कार्रवाई में पारदर्शिक आधार को शामिल करता है। अधिनियम किसी भी रूप में सरकार की मूल्य नियंत्रण के लिए मंडी में हस्तक्षेप के अधिकार को कम नहीं करता है। यह 23 अक्टूबर, 2020 अर्थात आवश्यक वस्तु अधिनियम में कानूनी संशोधन के बाद प्याज पर स्टॉक सीमा लगाने में सरकार द्वारा की गई कार्यवाही से स्पष्ट है। अतः यह आलोचना कि जमाखोरी, कालाबाजारी व मंडी तोड़ फोड़ करने वालों को स्वतंत्रता दी गई है, बिलकुल निराधार है।

विगत में ईसीए को उपभोक्ताओं के लिए उच्च खाद्य मूल्य को कम करने के लिए लागू किया गया है। यह उत्पादकों द्वारा प्राप्त मूल्यों पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। ईसीए में किए गए संशोधन में किसानों के हित की वस्तुएं जैसे उर्वरक एवं बीज शामिल नहीं की गई हैं। लेकिन, हैरानी की बात यह है कि आंदोलन कर रहे किसान समूह संशोधन का विरोध कर रहे हैं, यद्यपि यह स्पष्ट रूप से उनके हित में है, यह वेयरहाउस, शीत भंडारण, पैकहाउस तथा लॉजिस्टिक में निवेश को बढ़ावा देगा एवं यह खाद्य अपशिष्ट, मूल्यों में तीव्र उतार–चढ़ाव और उपज के आधिक्य के कारण मूल्य घटन को कम करने में सहायता करेगा।

निष्कर्ष

पिछले दो दशकों से कृषि में नीतिगत सुधार सार्वजनिक चर्चा में एक सक्रिय मुद्दा बना हुआ है। कई वर्षों से, शैक्षिक विशेषज्ञों, हितधारकों तथा किसान नेताओं ने पूर्व–बजट परामर्शों तथा नीति आयोग एवं भूतपूर्व योजना आयोग के साथ बैठकों में कृषि क्षेत्र में सुधार करने के लिए निरंतर दलील दी है। राजनीतिक स्तर पर, दो सबसे बड़ी राष्ट्रीय राजनीतिक पार्टियां कांग्रेस एवं बीजेपी ने भी अपने चुनावी घोषणापत्र में किसानों को एपीएमसी के विनियमन से मुक्त करने के लिए कृषि मंडियों को उदार बनाने का वादा किया है। इसका कारण स्पष्ट था। "बिजनेस एज–यूजअल" दृष्टिकोण केवल छोटे–छोटे परिवर्तनों को बढ़ावा दे रहा था, जबकि इस क्षेत्र को कृषि संकट का समाधान करने, ग्रामीण युवा को लाभकारी रोजगार देने के लिए अवसरों का सृजन करने, किसानों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उनकी आय में वृद्धि करने और बदलते मांग परिदृश्य के अनुरूप नए कृषि युग के लिए अनुकूल वातावरण बनाने, वैश्विक कृषि के साथ प्रतिस्पर्धा करने के लिए 'परिवर्तनकारी बदलाव' की आवश्यकता थी। वास्तव में, कृषि क्षेत्र के लिए जो करना चाहिए, वह स्पष्ट था, केन्द्र सरकार ने पूरे भारत में इसे लागू करने के लिए राजनीतिक साहस दिखाया है।

इन अधिनियमों की बात करें, तो कृषक उपज व्यापार और वाणिज्य अधिनियम किसानों को अपनी उपज को सीधे खेत से अथवा कहीं से भी फिजिकल मंडी अथवा या इलेक्ट्रॉनिक प्लेटफार्म के माध्यम से एपीएमसी मंडी में अथवा उसके बाहर निजी माध्यमों, इंटीग्रेटरों, एफपीओ अथवा सहकारी संस्थाओं को बेचने का विकल्प प्रदान करता है। इसमें एमएसपी से छेड़छाड़ करने अथवा उसके महत्व को कम करने की कोई मंशा या प्रावधान नहीं है और यह एपीएमसी मंडियों के लिए कोई खतरा पैदा नहीं करता है। एपीएमसी मंडियों और उनके व्यवसाय को वास्तव में खतरा उन अत्यधिक और अन्यायोचित प्रभारों से है, जो इन मंडियों में राज्यों द्वारा वसूले जाते हैं। नया एफपीटीसी अधिनियम केवल इस बात पर जोर देता है कि एपीएमसी मंडियां प्रतिस्पर्धी बने। मंडी अधिकारियों से चर्चा करने के बाद पता चला कि आढ़तिया के कमीशन और मंडी शुल्क सहित अधिकतम 1.5 प्रतिशत का कुल प्रभार मंडियों

के प्रचालन और उनके रखरखाव के लिए पर्याप्त है। यह एपीएमसी मंडियों से व्यापारियों को दूर नहीं करेगा, क्योंकि उनको मंडी अवसंरचना, एक ही स्थान पर थोक में उपज तथा मंडियों के बाहर व्यक्तिगत लेन–देन के लिए अपेक्षित लागत की बचत का लाभ मिलता रहेगा। यदि राज्य वास्तव में किसानों का कल्याण करना चाहते हैं, तो उनको अन्यायोचित और अत्यधिक मंडी प्रभारों को समाप्त करना चाहिए और इसे कमीशन इत्यादि सहित 1.5 प्रतिशत के युक्तियुक्त स्तर से कम रखना चाहिए। राज्यों को अपने हित के लिए मंडी शुल्क लिए बिना किसानों के लिए अवसंरचना सेवा के रूप में एपीएमसी मंडी प्रणाली को चलाए जाने की बेहद आवश्यकता है। इससे एपीएमसी मंडियों और नए अधिनियमों के तहत अनुमति प्राप्त अन्य चैनलों के मध्य स्वस्थ प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित होगी, जिससे किसानों को पर्याप्त लाभ मिलेगा।

कृषक (सशक्तिकरण और संरक्षण) कीमत आश्वासन और कृषि सेवा पर करार अधिनियम में केवल दो पहलु शामिल हैं: (क) आश्वासित कीमत का प्रावधान और (ख) उत्पादन से पूर्व किसान और प्रायोजक के मध्य परस्पर सहमत करार के अंतर्गत पंजीकृत व्यक्ति, फर्म, कंपनी, कॉपोरेटिव सोसायटी आदि द्वारा किसानों को आदान और तकनीकी सेवाएं प्रदान करना। यह अधिनियम इच्छुक किसानों विशेषकर छोटे किसानों को मंडी और मूल्य जोखिमों से बचाना चाहता है, ताकि वे फसल कटाई मौसम में मंडी और कम कीमत की चिंता किए बिना उच्च मूल्य वाली फसलों की खेती कर सकें। यदि कोई किसान इच्छुक है, तो वह प्रायोजक से तकनीकी सेवाएं और आदान भी प्राप्त कर सकता है। इस अधिनियम में इन दो प्रावधानों के अतिरिक्त कुछ नहीं है।

इस अधिनियम में किसी भी किसान के लिए इस करार को करना अपेक्षित नहीं है; यह निर्णय पूरी तरह से किसान के उपर ही छोड़ दिया गया है। इस अधिनियम के अंतर्गत कृषि करार में किसान की भूमि अथवा परिसर के हस्तांतरण, बिक्री, लीज, मोर्टगेज पर प्रतिबंध हैं। इस अधिनियम से संबंधित सभी आशंकाएं कार्पोरेट खेती से संबंधित हैं, जोकि पूर्णतः अलग व्यवस्था हैं और भारत के किसी भी राज्य में इसकी अनुमति नहीं है। पीएएफएस अधिनियम का झुकाव किसानों की तरफ है। कोई भी पक्ष सहमत अवधि के बाद करार को जारी रखने के लिए बाध्य नहीं है। यह अधिनियम विविधीकरण, प्रीमियम कीमत पर गुणवत्ता उत्पादन, इच्छुक उपभोक्ताओं को वांछित गुणवत्ता वाले उत्पाद की सीधी बिक्री और निर्यात को बढ़ावा देगा। यह कृषि क्षेत्र में नई पूंजी और नवीन ज्ञान को लाएगा और वैल्यू चेन में किसानों की भागीदारी के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा। इन दोनों अधिनियमों में यदि आवश्यकता हो, तो बदलाव के लिए प्रावधान रखा गया है।

तीसरे अधिनियम में कृषि खाद्य वस्तुओं के समूह के लिए आवश्यक वस्तु अधिनियम में संशोधन करना शामिल है। इस संशोधन में अधिनियम का संदर्भ देते हुए नौकरशाहों द्वारा मनमाना निर्णय लिए जाने पर छोड़ने की बजाय ईसीए को कार्यान्वित करने के लिए 'मूल्य ट्रिगर' के

रूप में पारदर्शी मानदंड को विनिर्दिष्ट किया है। ईसीए को कार्यान्वित करने की सरकार की पावर को बनाए रखा गया है, जैसे कि ईसीए में संशोधन के बाद प्याज की भंडार सीमा नियत करते समय देखा गया है। ईसीए में संशोधन, कृषि में आदान से लेकर फसल कटाई उपरांत कार्यकलापों के लिए बेहद जरूरी निजी निवेश को आकर्षित करेगा।

कृषि उपज के क्रय/उपक्रय पर लगाए जाने वाले सभी प्रकार के प्रभारों और शुल्कों को हटाकर नया केंद्रीय अधिनियम क्रेताओं की लागत में पर्याप्त बचत करता है और इस प्रकार किसानों को निजी व्यापारियों द्वारा एमएसपी का भुगतान करने की संभावनाओं को बढ़ाता है। इसके विपरीत यदि राज्यों द्वारा केंद्रीय अधिनियम को नकारा करने के लिए मंडी शुल्क, उपभोक्ता प्रभारों, कमीशनों, उपकरों आदि को बनाए रखते हुए एमएसपी को कानूनी हैसियत दी जाती है, तो इससे निजी व्यापारियों द्वारा किसानों को एमएसपी देने में बाधा उत्पन्न होगी चूंकि इससे क्रय खर्चा मंहगा हो जायेगा।

संक्षेप में, तीन नए अधिनियमों के माध्यम से केंद्र सरकार द्वारा बदलते समय, कृषकों और कृषि की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए ये तीन नीतिगत सुधार किए गए हैं। यदि इनको सही भावना से लागू किया जाता है, तो ये भारतीय कृषि को नई ऊंचाइयों पर ले जाएंगे और इससे ग्रामीण अर्थव्यवस्था के बदलाव में एक नए युग का सूत्रपात होगा। इन सुधारों ने भारत के लिए कृषि में एक वैश्विक शक्ति बनने और वैश्विक खाद्य आपूर्ति के लिए पावर हाउस बनने की भावना जाग्रत की है। ये सुधार किसानों की समृद्धि, ग्रामीण अर्थव्यवस्था में बदलाव और कृषि को भारतीय अर्थव्यवस्था का ग्रोथ इंजन बनाने के जनक हैं।

इस पेपर में अभिव्यक्त विचार लेखक के व्यक्तिगत विचार हैं।