ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో భూ సంస్కరణ విధానాలు : ఒక సమీక్ష

యం. కోదండరాం
కె. సీతారామారావు

I

రెండవ ప్రపంచ యుద్ధానంతరం పేదరికాన్ని నిర్మూలించడానికి, అసమానతలు తొలగించడానికి ఎన్నో ప్రపంచ దేశాలు భూసంస్కరణల విధానాలను రూపొందించి అమలుచేయడం జరిగింది. కులం సామాజిక పునాదిగా గల భారతదేశంలో ప్రజాస్వామ్యాన్ని విస్తరించడానికి, ప్రతి వ్యక్తికి ఒక విలువను ఆపాదించడానికి భూసంస్కరణలు ప్రధాన విధాన సాధనాలయినవి. భూసంస్కరణల ప్రధాన లక్ష్యం ఆర్థిక సమానత్వం ద్వారా రాజకీయ ప్రజాస్వామ్యాన్ని విస్తరించడం. జన సామాన్య సామాజిక-ఆర్థిక జీవితాన్ని నియంత్రించే కొద్దిమంది వ్యక్తుల శక్తిని భూమి పంపిణీ ద్వారా తొలగించవచ్చునని బాబాసాహెబ్ అంబేద్కర్ స్పష్టంగా తెలియచేసినారు. భారతదేశంలో గత నాలుగున్నర దశాబ్దాలుగా జరిగిన అభివృద్ధి క్రమాన్ని, వ్యవసాయరంగంలో వచ్చిన మార్పులను పరిశీలిస్తే ఈ మార్పుకు దోహదం చేసిన ప్రధానమైన అభివృద్ధి విధానాలు, భూసంస్కరణలు, సహకారోద్యమం, పంచాయితీరాజ్ ద్వారా ప్రజాస్వామ్య వికేంద్రీకరణ.

మనదేశంలోని వివిధ రాష్ట్రాల్లో వివిధ రకాల చట్టాల ద్వారా భూ సంస్కరణల కార్యక్రమం అమలు చేయడం జరిగింది కాబట్టి ఇంకా భూసంస్కరణలు అవసరంలేదని, భారత రాజకీయాల్లో భూసంస్కరణలు కాలం చెల్లిన విషయమని కొందరు వాదిస్తున్నారు. కాని ఇది సరిఅయినది కాదు. భూసంస్కరణల అవసరాన్ని వ్యతిరేకించే వాదనకు అనుకూలంగా పేర్కొనబడే కారణాలు ప్రధానంగా :

1) భూసంస్కరణల విధానం ఇంతకు ముందువలె వ్యవసాయరంగంలో ఉత్పాదకతను గాని, గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో ఉద్యోగితావకాశాలను గాని పెంచే పరిష్కార మార్గంగా తన శక్తిని కోల్పోయింది. భూకమతాల ఉపాంతీకరణ లేదా పరిమితీకరణ (Marginalisation) మూలంగా గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో భూ-మానవ సంబంధాల్లో పెరుగుతున్న ఒత్తిడివల్ల భూమి పంపకానికున్న అవకాశాలు పూర్తిగా సన్నగిల్లిపోయినవి.

2) ఒకవేళ భూ పంపిణీ కార్యక్రమాన్ని మళ్ళీ చేపడితే గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో ప్రతికూల వాతావరణం ప్రబలుతుంది. అది సాంకేతికంగా ఉత్పాదకత పెరగడానికి ప్రతిబంధకం కలిగించడమే గాక వ్యవసాయరంగం నుండి వ్యవసాయేతరరంగాలకు శ్రమశక్తి తరలిపోవడాన్ని నిరోధిస్తుంది.

3) ప్రస్తుతం ప్రభుత్వాలు, స్థూలస్థాయిలో ప్రవేశపెడుతున్న ఆర్థిక, మార్కెట్ సంస్కరణలకు భూ సంస్కరణల కార్యక్రమం అనుకూలించే అంశం కాదు. కాబట్టి భూసంస్కరణల వ్యతిరేక వాదులకు గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో భూసంస్కరణలు ఒక అభివృద్ధి-సంక్షేమ విధానంగా కాలం చెల్లిన విషయంగా మారింది.

4) ప్రపంచ బ్యాంకు వంటి అంతర్జాతీయ ద్రవ్య సహాయ సంస్థలు వెనుకబడిన దేశాల అభివృద్ధి కోసం భూసంస్కరణలు సరిఅయిన పరిష్కారమని ఒకనాడు భావించేవి. కాని ప్రస్తుతం ఇవి మార్కెట్టు ఆధారిత సంస్కరణలకిస్తున్న ప్రాధాన్యత అభివృద్ధి సంక్షేమ విధానాలకివ్వడం లేదు. ఈ పరిస్థితుల్లో అభివృద్ధి చెందుతున్న దేశాల ప్రభుత్వాలు భూసంస్కరణల అవసరాన్ని పూర్తిగా మరచినవి. పైన పేర్కొన్న వాదనలన్నీ కేవలం అపోహలపై అనుమానాలపై ఆధారపడ్డవే కానీ వాస్తవాలపై మాత్రం కాదు.

భూసంస్కరణల విధానంపై ఇన్ని వ్యతిరేక వాదనలున్నప్పటికీ నోబెల్ బహుమతి గ్రహీత అయిన అమర్త్యసేన్ లాంటి ప్రపంచ ప్రఖ్యాతి గాంచిన అభివృద్ధి ఆర్థికశాస్త్రవేత్తలు ప్రస్తుతం అమలవుతున్న నవ్య ఉదారవాద ఆర్థిక సంస్కరణల నేపథ్యంలో కూడా ఒక సంక్షేమ విధానంగా భూసంస్కరణల అవసరముందని నొక్కి చెబుతున్నారు. అమర్త్యసేన్ అభిప్రాయం ప్రకారం "సమాజ పునాదిని పటిష్టం చేయకుండా ఆర్థిక సంస్కరణలు అమలుచేస్తే అవి ప్రతికూల ఫలితాలనిస్తాయి. సమర్థవంతమైన పరిపాలన అత్యంత కీలకమైన అంశం. విద్య (ప్రాథమిక, ఉన్నత), ప్రజారోగ్యం, సంక్షేమం, భూసంస్కరణలు, ఆర్థిక అవకాశాల విస్తరణ, స్త్రీ పురుష సమానత్వం మొదలైనటువంటి విషయాల్లో అభివృద్ధి చెందుతున్న దేశాల్లోని ప్రభుత్వాలు ముందుకే పోవాలి కాని వెనక్కి తగ్గకూడదు" ఈ విలువైన అభిప్రాయాన్ని సులభంగా తిరస్కరించకుండా ప్రత్యేకంగా దృష్టియందుంచుకోవాలి.

గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో సమగ్రమైన, మౌలికమైన వ్యవసాయ సంస్కరణల్లో భాగంగా అమలుచేయాల్సిన భూసంస్కరణల విధాన అవశ్యకతను ఇక్కడ పేర్కొన్న వాస్తవాధారిత ప్రతిపాదనలు తెలియచేస్తాయి. అవి ప్రధానంగా;

1. జాతీయాదాయంలో వ్యవసాయోత్పత్తి శాతం 60 నుంచి 24కి పడిపోయినా వ్యవసాయం దాని అనుబంధిత కార్యకలాపాల మీద ఆధారపడి జీవించే 60 శాతం జనాభా జీవితాల్లో ఆశించిన మార్పులేమీ రాలేదు,

2. అభివృద్ధి చెందిన దేశాల వ్యవసాయరంగంతో మనదేశ వ్యవసాయరంగాన్ని పోల్చి చూస్తే అది ఇంకా ఆధునీకరింపబడకపోవడమే కాక, దాని ఉత్పాదకత చాలా తక్కువ స్థాయిలో ఉన్నది. దీనికి కారణం వెనుకబడ్డ సాంకేతిక పరిజ్ఞానం ఉపయోగించడమే,

3. ఇప్పటికీ గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో సంపన్నమైన, వ్యవసాయ యోగ్యమైన భూమి అతి కొద్దిమంది చేతుల్లో కేంద్రీకరింపబడి ఉండిపోయింది. అది సమాజంలోని వివిధ వర్గాల మధ్య సమాన నిష్పత్తిలో పంపిణీ లేదు,

4. రైతాంగంలోని కిందిస్థాయిల్లో ఉన్న మధ్యతరగతి రైతులు, పేదరైతులు లేదా సన్నకారు రైతులు, వ్యవసాయ కూలీవర్గాలు అనుభవిస్తున్న పేదరికం, దైన్యం, రుణభారం, రైతుల బలవర్మరణాలు వీటి ఫలితంగా ఏర్పడే గ్రామీణ అశాంతి, వ్యవసాయ సంక్షోభం, రైతాంగ ఉద్యమాలు,

5. గ్రామీణ, పట్టణ ప్రాంతాల ఆదాయాల మధ్య నిరంతరంగా పెరుగుతున్న అంతరం, వ్యవసాయోత్పత్తుల పారిశ్రామికోత్పత్తుల అసమమార్పిడి అసమ సంబంధాలు,

6. గిరిజన ప్రాంతాల్లో ఆగకుండా కొనసాగుతున్న భూపరాయీకరణ వంటి విషయాలు పరిశీలిస్తే మనదేశ రాజకీయాల్లో ఇప్పటికీ భూమి సమస్య అత్యంత ప్రధాన సమస్య అనేది నిర్వివాదాంశం.

ఈ మధ్యకాలంలో భారతదేశంలో వివిధ ప్రాంతాల్లోని వ్యవసాయరంగంలో వైవిధ్యభరితమైన మార్పులు, ధోరణులు రావడాన్ని స్పష్టంగా గుర్తించవచ్చు. అవి: (1) ముఖ్యంగా వెనుకబడ్డ ప్రాంతాల్లో, సాగునీటి వసతి లేక మెట్ట వ్యవసాయం జరుగుతున్న ప్రాంతాల్లో వ్యవసాయ సంక్షోభం తీవ్రతరమవుతున్నది. రైతుల బలవన్మరణాలు నిరాఘాటంగా కొనసాగుతున్నవి. రైతాంగ ఉద్యమాలు బలంగా ఉన్న ఈ ప్రాంతాల్లో యాజమాన్యపు కమతాలు, సాగుచేయబడే కమతాలు (Ownership holdings and Operational holdings) ఉపాంతీకరించబడి భూకమతాలపై క్రమంగా ఒత్తిడి పెరుగుతున్నది. ఫలితంగా ఈ ప్రాంతాల్లో భూ పున: పంపిణీ కార్యక్రమాన్నికున్న అవకాశాలు అత్యంత వేగవంతంగా సన్నగిల్లిపోతున్నవి. (2) అభివృద్ధి చెందిన వ్యవసాయ ప్రాంతాల్లో లేదా హరిత విప్లవ ప్రాంతాల్లో పైన పేర్కొన్న ధోరణికి పూర్తిగా వ్యతిరేకమైన ధోరణి ప్రబలుతున్నది. ఈ ప్రాంతాల్లో వ్యవసాయ కమతాల ఏకీకరణ లేదా సంఘటితీకరణ (Consolidation of Operational holdings) ధోరణి క్రమంగా

పెరుగుతున్నది. ఈ క్రమంలో విశాల భూకమతాల్లో భూ కేంద్రీకరణ ధోరణి త్వరితగతిన పెరుగుతున్నది. అంతేగాకుండా ఈ ప్రాంతాల్లో రివర్స్ టెనెన్సీ విధానం అమలవుతున్నది. అంటే సన్నకారు రైతులు వ్యవసాయ ఆధునీకరణలో భాగంగా పెరిగిన పెట్టుబడి ఖర్చులను భరించలేక తమ చిన్న చిన్న కమతాలను పెద్ద భూ యజమానులకు కౌలుకిచ్చి లేదా అమ్మివేసి వ్యవసాయ కూలీలుగా మారిపోతున్నారు. (3) అభివృద్ధి చెందిన, చెందని గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో అలిఖిత కౌల్దారీ విధానం నిరాఘాటంగా అమలవుతున్నది. ఈ పరిస్థితి భూస్వాములకు, ధనిక రైతులకు అనుకూలించి చిన్న రైతాంగ వర్గానికి చెందిన కౌల్దార్లను మరింత కుంగదీస్తోంది. కౌల్దార్ల హక్కులకు రక్షణ కల్పించడానికి, న్యాయమైన కౌలు రేట్లు అమలు చేయడానికి ఇది పూర్తిగా ప్రతికూలమైన పరిస్థితి. (4) సమగ్రమైన, మౌలికమైన భూసంస్కరణల కార్యక్రమాన్ని తమకున్న భయంతో, అపోహలతో వ్యతిరేకించే గ్రామీణ ప్రాంతాల్లోని వర్గాలు ప్రధానంగా రెండు. అవి; ఒకటి, అస్థానిక, సాగుచేయని భూ యాజమాన్య వర్గం (Absentee non-cultivating land owners) ఇది ప్రధానంగా పట్టణ వాసానికి పరితమై ఉద్యోగ, దళారీ వ్యాపార, పారిశ్రామిక రంగాల్లో స్థిరపడి గ్రామాల్లో ఇంకా భూవసతి కలిగిన వర్గం. వీరు ప్రధానంగా కౌలు గ్రహీతలు (Rent collectors), రెండవది స్థానిక వ్యవసాయ వర్గం. వీరు ప్రధానంగా లాభార్జనాపరులు (Profit earners) ప్రభుత్వ నిర్దేశిత భూసంస్కరణల కార్యక్రమం గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో ఈ రెండు వర్గాల నుండి ప్రధానమైన ప్రతిబంధకాల్ని ఎదుర్కోవాల్సివస్తుంది. వ్యవసాయరంగంలో ఉద్భవిస్తున్న ధోరణులను సమర్థవంతంగా ఎదుర్కోనాలంటే వ్యవసాయరంగ పరిస్థితిని కింది తరగతి రైతాంగ వర్గాలకు అనుకూలంగా మార్చాలంటే సమగ్ర వ్యవసాయ సంస్కరణల్లో భాగంగా భూసంస్కరణల కార్యక్రమం పన్నెండు సంవత్సరాల విరామంతో సమీక్షించబడి నిరంతరంగా అమలుచేయాల్సిందే. భూసంస్కరణల కార్యక్రమాన్ని కేవలం భూ పంపిణీ కార్యక్రమంగా గాక అనుబంధిత వ్యవసాయ సంస్కరణల్లో భాగంగా చూడాలి. అంతేగాకుండా భూకమతాల ఉపాంతీకరణ జరిగి భూమిపై ఒత్తిడి పెరుగుతున్న ప్రాంతాలకు, భూకేంద్రీకరణ పెరుగుతున్న ప్రాంతాలకు ఒకేరకమైన భూసంస్కరణల విధానం రూపొందించి అమలుచేయడం సాధ్యం కాదు. భారతదేశ ఆర్థిక వ్యవస్థలో చోటుచేసుకుంటున్న స్థూలమైన మార్పుల కనుగుణంగా గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో చలనశీలమైన చిన్న రైతాంగ వర్గాన్ని, సాంకేతికంగా స్థితి స్థాపకత్వం (Technologically resilent) కలిగిన వ్యవసాయార్థిక వ్యవస్థను అభివృద్ధి చేయాలంటే ఆయా ప్రాంతీయ పరిస్థితులకు కనుగుణమైన వికేంద్రీకృత నూతన భూసంస్కరణల విధానాలను రూపొందించి అమలుచేయక తప్పదు. కాబట్టి ఇప్పటికీ దేశ రాజకీయ ఆర్థికరంగంలో ఎల్.పి.జి. విధానాల మూలంగా వస్తున్న మార్పుల కనుగుణంగా వ్యవసాయ సంస్కరణలు, భూసంస్కరణలు పునర్నిర్వచించబడి ఎన్నో ప్రభుత్వ, ప్రజావేదికలపై చర్చించబడి నిజాయితీతో అమలు చేయాల్సిన అవసరమున్నదని చెప్పడానికి సందేహించాల్సిన అవసరం లేదు.

II

భారతదేశ రాజకీయ వ్యవస్థ సమాఖ్య రాజ్య వ్యవస్థ కాబట్టి భూసంస్కరణలకు చెందిన విధాన నిర్ణయం కేంద్ర ప్రభుత్వం చేస్తే రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు దీనికి అనుకూలంగా చట్టాలు రూపొందించి అమలుచేసే బాధ్యత వహించినవి. ఇప్పటివరకు భారతదేశంలో భూసంస్కరణల విధానం మూడు దశల్లో వివిధ మార్పులకులోనై రూపొందించబడి అమలుచేయబడింది. ప్రస్తుతం అమలవుతున్నవి మూడవ దశ భూసంస్కరణలు. మొదటి దశ 1950-65 మధ్యకాలం, 1951లో నిర్దిష్టంగా మొదటి దశకు చెందిన విధానం రూపొందడానికి ముందున్న కాలాన్ని స్వాతంత్ర్య పూర్వదశ, 1947-50ల మధ్యకాలంగా విభజించవచ్చు. స్వాతంత్ర్యం రావడానికి ముందు భారత జాతీయ కాంగ్రెస్‌లో వ్యవసాయ సంస్కరణలకు చెందిన రెండు భిన్నమైన ధోరణుల - సాంకేతిక, సంస్థాగత ధోరణుల-మధ్య స్పష్టమైన చర్చ జరిగింది. స్వాతంత్ర్యం వచ్చిన వెంటనే 1947-50ల మధ్యకాలంలో కాంగ్రెస్ పార్టీచే నియమించబడ్డ వివిధ సంఘాలు

వ్యవసాయ సంస్కరణలకు సంబంధించిన ప్రధానమైన సూచనలు చేశాయి. స్వాతంత్ర్యోద్యమ కాలంలో ఈ సమస్య మీద జరిగిన చర్చ 1947-50ల మధ్య కాలంలో వివిధ సంఘాలు చేసిన సిఫారసులు, తెలంగాణా సాయుధ రైతాంగ పోరాటం (1946-51) వంటి శక్తివంతమైన రైతాంగ ఉద్యమాలు మొదటి దశ భూసంస్కరణల విధానం రూపొందడానికి ప్రాతిపదికగా పనిచేశాయి.

రెండో దశ, 1970-83ల మధ్యకాలంలో భూసంస్కరణల విధానం రూపొందడానికి ప్రాతిపదికగా పనిచేసిన అంశాలు : భూసంస్కరణల చట్టాల గురించి పార్లమెంటు, శాసనసభల్లో జరిగిన చర్చ, వీటికి బయట పార్టమెంటరీ, పార్లమెంటేతర వామపక్ష పార్టీలు తమ రైతాంగ ఉద్యమాల్లో భాగంగా వ్యవసాయ సంస్కరణలు మీద లేవదీసిన చర్చలో భాగంగా వచ్చిన అభిప్రాయాలు, 1969లో జరిగిన ముఖ్యమంత్రుల సమావేశంలో భూసంస్కరణల అమలును సమీక్షించి వెలిబుచ్చిన అభిప్రాయాలు, ప్రణాళికా సంఘంచే నియమించబడిన అధ్యయన సంఘం (Task Force Committee) వెలిబుచ్చిన అభిప్రాయాలు, 1970లో CLRC-కేంద్ర భూసంస్కరణల సంఘం సూచించిన మార్గదర్శక సూత్రాలు మొదలైనవి. మొదటి దశ భూసంస్కరణల అమలులో జమిందారీ రద్దు, కౌలుదార్ల రక్షణ వంటి చట్టాల అమలుకు ప్రాధాన్యతనిస్తే రెండోదశలో భూగరిష్ట పరిమితి చట్టాల అమలుకు, ప్రభుత్వ భూముల పంపిణీకి ఎక్కువ ప్రాధాన్యం ఇచ్చినట్లు గమనించవచ్చు.

మూడో దశ భూసంస్కరణలు సమకాలీన ప్రపంచీకరణ నేపథ్యంలో రూపొందించబడి అమలవుతున్న భూ పంపిణీ కార్యక్రమాలు. ఈ దశలో ప్రభుత్వం భూసంస్కరణల చట్టాలను సరళీకరణ, ప్రపంచీకరణ, ప్రైవేటీకరణ విధానాలకు అనుకూలంగా, అనుగుణంగా మార్చివేయడాన్ని గమనించవచ్చు. ప్రస్తుత దశలో అమలవుతున్న భూసంస్కరణ విధానాలకు స్త్రీల సాధికారికత (Women Empowerment) అనే కొత్త కోణాన్ని జతచేయడం జరిగింది. దీనితో పాటు యాజమాన్యపు హక్కులకు సంబంధించిన RoR పట్టాలు, ప్రభుత్వ భూముల పంపిణీ, అస్సైన్డ్ భూముల రక్షణ, అభివృద్ధి వంటి కార్యక్రమాలు ప్రభుత్వ చేపట్టడం గమనించవచ్చు.

III

ఇదే విధంగా ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో కూడా మూడు దశల్లో భూసంస్కరణల చట్టాలు రూపొందించబడి అమలుకావడాన్ని పరిశీలించవచ్చు. తెలంగాణాలో భూదానోద్యమంతో పాటు జాగీర్దారీ రద్దు, కౌలుదారీ చట్టాలు రావడానికి ప్రధాన కారణం 1946-51 మధ్యకాలంలో జరిగిన తెలంగాణ సాయుధ రైతాంగ పోరాటం, వ్యవసాయ సామాజిక సంబంధాలపై దాని ప్రభావం ఇతర ప్రాంతంలో భూసంస్కరణల చట్టాల కంటే ఆనాటి కాలంలో తెలంగాణా ప్రాంతానికి వర్తించే భూసంస్కరణలు అత్యధిక ప్రగతిశీలమైనవిగా భావించడం జరిగింది. అటువంటి ప్రగతిశీలమైన భూసంస్కరణలు కూడా గ్రామాల్లోని రైతాంగం జీవితాల్లో ఆశించిన మార్పులు తీసుకొని రాలేకపోయినవి.

భారతదేశంలోని ఇతర ప్రాంతాల్లో వలె తెలంగాణాలో కూడా జాగీర్దారీ రద్దు వల్ల వ్యవసాయ సంబంధాల్లో మౌలికమైన మార్పులేమీ రాలేదు. ఒక్క కలం పోటుతో కాగితాలపై జాగీర్దారీ విధానం రద్దు అయినది అంటే రాజ్యానికి రైతుకు మధ్యనున్న మధ్యంతర (Intermediary) వ్యవస్థ రద్దుయిపోయింది. కానీ ఈ విధానానికి సారాంశమైన భూస్వామ్య సంబంధాలు అంటే జమీందార్ల, జాగీర్దార్ల, దేశ్‌ముఖ్‌ల రాజకీయార్థిక అధికారం మాత్రం రద్దు కాలేదు. ఖుద్ కాస్త్ (Khud Khast) - అంటే స్వంత సేద్యం పేరుతో సారవంతమైన భూములు స్వాధీనంలో ఉంచుకొని పూర్వపు జాగీర్దారులంతా పెద్ద భూస్వాములైనారు. జాగీర్దారీ విధానం రద్దు చేసినప్పటికీ దాని వెంటనే ఇతర సంబంధిత భూసంస్కరణల చట్టాలు సమర్ధవంతంగా అమలుచేయకపోవడం వల్ల సారాంశంలో, జమీందారీ జాగీర్దారీ విధానంలో అంతర్భాగమైన అర్థ-భూస్వామ్య వ్యవసాయ సంబంధాలు సమసిపోలేదు.

ప్రముఖ అర్థశాస్త్రవేత్త ఎ.యం. కుస్రో హైదరాబాద్ రాష్ట్రంలో జాగీర్దారీ విధానం రద్దు, వ్యవసాయ సంస్కరణల అమలు ప్రభావం అనే విషయం మీద చేసిన అధ్యయనం ఎన్నో నిజాలను వెలికి తీసి మరెన్నో విలువైన అభిప్రాయాలను తెలిపింది. భారతదేశంలో ఇతర రాష్ట్రాలతో పోల్చి చూస్తే కౌల్దారీ రక్షణ చట్టాలు తెలంగాణా ప్రాంతంలో సమర్ధవంతంగా అమలుచేయబడి పాక్షికమైన విజయాన్ని సాధించాయని చెప్పవచ్చు. తెలంగాణ రైతాంగ పోరాట ప్రభావమున్న ప్రాంతాల్లోనే ఈ కౌల్దారీ రక్షణ చట్టం మరింత సమర్ధవంతంగా అమలు చేయడం జరిగింది.

తెలంగాణా ప్రాంతంలో ఈ చట్టం ద్వారా 32 వేలమంది కౌలుదార్లు భూ యజమానులైనారు. దాదాపు 82 వేల హెక్టార్ల భూమి కౌలుదారులకు బదిలీ చేయడం జరిగింది. అయినప్పటికీ కౌలుదారీ చట్టాల విజయం పాక్షికం మాత్రమేనని కుస్రో అభిప్రాయం. తెలంగాణ ప్రాంతంలో కౌల్దారీ చట్టాలవల్ల ఎక్కువగా లాభపడింది రైతాంగంలోని అగ్ర కులాలకు చెందిన ధనిక, మధ్యతరగతి రైతులే గాని నిమ్నకులాల్లోని పేదరైతులు, వ్యవసాయ కూలీలు మాత్రం కాదు. భూస్వాములు కౌలుకిచ్చిన భూములు తిరిగి స్వాధీనపరచుకొనే హక్కు, కౌలుదారులు తాము సాగుచేసే భూమిపై యాజమాన్యం పొందే హక్కులు, కౌలుదారులు ధాన్యం లేదా ధన రూపంలో చెల్లించే కౌలు లేదా రెంటు నియంత్రణకు సంబంధించిన అంశాలను దృష్టిలో ఉంచుకొని పరిశీలిస్తే కౌలుదారీ చట్టం విఫలమైందని చెప్పవచ్చు. భూస్వాములు కౌలుదారులను కౌలుకు చేసే భూముల నుంచి నిర్దాక్షిణ్యంగా వివిధ రకాల ఒత్తిడుల ద్వారా బేదఖల్ చేశారు. ఈ విధంగా బేదఖల్ చేయడాన్ని స్వచ్ఛంధ లొంగుబాటు (Voluntary surrender) అనే అబద్దపు ప్రచారంతో కప్పిపెట్టారు. అంటే కౌలుదారు తాము దున్నుతున్న భూములు స్వచ్ఛందంగా వదులుకొని భూస్వాములకు స్వాధీనపరిచారని నమ్మించారు. ఈవిధంగా భూస్వాములు కౌలుదారీ చట్టం అమలును సమర్ధవంతంగా నిరోధించారు.

ఆచార్య వినోభా బావే నాయకత్వం కింద భూదానోద్యమం తెలంగాణాలోని పోచంపల్లి నుంచి మొదలు కావడంవల్ల ఆ ఊరిపేరు భూదాన్ పోచంపల్లిగా మారింది. భూదాన యజ్ఞాన్ని అహింసాయుత విప్లవంగా పేర్కొన్నారు. గాంధేయ మార్గంలో నడిచిన భూదానోద్యమం లక్ష్యం భూస్వాముల మంచి మనస్సును, దయాగుణాన్ని కదిలించి వాళ్లను ఒప్పించి తమకున్న మిగులు భూమిని పేదలకు పంచేటట్లు చేయడం. వినోబాజీతో సహా భూదానోద్యమ కార్యకర్తలు గ్రామాల్లో పర్యటించి సమావేశాలు నిర్వహించి మిగులు భూమిని సేకరించి భూమిలేని వారికి పంచారు. ఆ రోజుల్లో ప్రకటించిన గణాంక వివరాల ప్రకారం తెలంగాణా ఆంధ్ర ప్రాంతం కలిసి మూడువేల గ్రామాల్లో దాదాపు రెండున్న లక్షల ఎకరాలు స్వీకరించి ఒక లక్ష ఎకరాలు పంచగలిగారు. ఆ తరువాత కాలంలో భూదానోద్యమ లక్ష్యాలకు భూస్వాములు స్పందించడం మానేశారు. భూమి పంపకంలో రైతులు, వ్యవసాయ కూలీలు వారి పాత్రేమిలేకుండా కేవలం ప్రేక్షకులుగానే మిగిలిపోయారు. దానమిచ్చిన భూముల్లో ఎక్కువ భాగం వ్యవసాయయోగ్యమైనవి కావు. భూస్వాములు తమ దయాగుణానికి చిహ్నంగా గుట్టలు, వాగులు-వంకలు కూడా దానం చేశారు. భూస్వాముల దయాగుణం మీద ఆధారపడితే భూములు వస్తాయనే భ్రమ రైతాంగానికి క్రమంగా తొలిగిపోయింది. చివరకు భూదానోద్యోమం ఆశించి ఫలితాలనివ్వక హాస్యాస్పదంగా, అసంపూర్తిగా మిగిలిపోయింది.

ఆంధ్రప్రదేశ్ రాష్ట్రం ఏర్పడిన తరువాత, 1961లో ప్రభుత్వం రూపొందించిన భూగరిష్ట పరిమితి చట్ట ప్రకారం రాష్ట్రంలో ఒక సెంటు భూమి కూడా మిగులు భూమిగా గుర్తించబడి పంపకం చేయబడలేదు. దీనికి తార్కాణం 1969లో రాష్ట్ర ప్రభుత్వం ప్రకటించిన వివరాలు, చట్టం ప్రకారం భూస్వాములిచ్చిన డిక్లరేషన్‌లు పరిశీలిస్తున్నామని చెప్పినా భూములు పంచినట్లు వివరాలేమీ ప్రభుత్వం అందజేయలేదు. 1950వ దశాబ్దం మొదటి సంవత్సరాలలో తెలంగాణ ప్రాంతంలో ఎంతో కొంత మేరకైనా సమర్థవంతంగా అమలుచేయబడిన కౌలుదారీ చట్టాలు ఆంధ్ర తెలంగాణాలు, సమైకాంధ్రప్రదేశ్‌గా (విశాలాంధ్రగా) అవతరించిన తరువాత భూసంస్కరణల కార్యక్రమంలో స్తబ్దత ఎందుకేర్పడింది? అంతకు ముందున్న బలమైన రైతాంగ ఉద్యమం లేకపోవడం వల్లనా? ఆంధ్ర రాష్ట్ర పాలక వర్గం

(కోస్తాంధ్ర ప్రాంత సంపన్న భూస్వామ్యవర్గం) తమ స్వప్రయోజనాల కోసం భూసంస్కరణల కార్యక్రమాన్ని తమ అభివృద్ధికి నిరోధకంగా భావించి పక్కకు తోసివేసారా? ఇవన్నీ ఆలోచించి విశ్లేషించాల్సిన ప్రశ్నలు.

మొదటి దశలో భూసంస్కరణల చట్టాల అమలు వైఫల్యం చెందడానికి గల కారణాలను ప్రణాళిక సంఘంచే వ్యవసాయ సంబంధాలను పరిశీలించడానికి, నియమించిన టాస్క్‌ఫోర్స్ కమిటీ వివరంగా తెలియజేసింది. ఈ కమిటీ పేర్కొన్న ప్రధాన కారణాలు (1) అధికారంలో ఉన్న రాజకీయ పార్టీలకు భూసంస్కరణల అమలుపట్ల చిత్తశుద్ధి, రాజకీయ సంకల్పం (Political will)లేకపోవడం, (2) భూసంస్కరణల అమలులో గ్రామీణ ప్రాంతాల్లోని రైతులు, వ్యవసాయ కూలీ సంఘాలు సఫలవంతంగా పాల్గొనక లేకపోవడం, (3) గ్రామాల్లోని రైతు-కూలీలు అవ్యవస్థీకృతంగా ఉండటం, భూస్వాములే రాజకీయ రంగాన్ని నిర్దేశించి నియంత్రించడం.

రెండో దశలో సమగ్రమైన భూగరిష్ట పరిమితి చట్టాలు రావడానికి కారణం ఆంధ్రప్రదేశ్ గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో రైతాంగ ఉద్యమాలు, గిరిజనోద్యమాలు తిరిగి మొదలు కావడం. 1970లో సి.ఎల్.ఆర్.సి. సూచించిన మార్గదర్శక సూత్రాలు, ఈ చట్టాలను 9వ షెడ్యూల్లో చేర్చి రాజ్యాంగపరమైన రక్షణ కల్పించడంవల్ల రెండో దశలో రాష్ట్ర ప్రభుత్వాలు తీసుకొచ్చిన భూగరిష్ట పరిమితి చట్టాలకు సమగ్రత, ఏకరూపత ఏర్పడిందని చెప్పవచ్చు. ఆంధ్రప్రదేశ్ 1973 వ్యవసాయ భూముల గరిష్ట పరిమితి చట్టంలో భూ యాజమాన్యం మీద గరిష్ట పరిమితి విధించే పద్ధతులను, మౌలిక భావనలెన్నింటినో వివరించడం జరిగింది. ఈ చట్టంలో కుటుంబ యూనిట్ కుండవలసిన భూమి దానిమీద పరిమితి, (10-54 ఎకరాలు భూమి నీటి వసతుల ఆధారంగా) వ్యవసాయ భూముల వర్గీకరణ, దీనికనుగుణంగా నిర్ణయించిన ప్రమాణీకరింపబడ్డ కమతం వంటి మౌలిక భావనలే కాక మినహాయింపులు, స్వాధీనపరుచుకున్న మిగులు భూముల కివ్వవలసిన నష్టపరిహారం, భవిష్యత్తులో భూమి సంపాదన మీద పరిమితి, చట్టాన్ని ఉల్లంఘిస్తే విధించే శిక్షలు, జుర్మానాలు మొదలైన విషయాలన్నీ వివరంగా పేర్కొన్నారు.

రాష్ట్ర ప్రభుత్వం 1975-81 వరకు దాదాపు ఆరు సంవత్సరాల పాటు భూగరిష్ట పరిమితి చట్టాన్ని అమలు చేయడానికి కొంత ఉత్సాహం చూపింది. ఈ చట్టాన్ని అమలు చేయడానికి ప్రభుత్వం జిల్లాస్థాయి నుంచి పూర్తిగా రెవిన్యూ పాలనా యంత్రాంగం మీద ఆధారపడింది. జిల్లాస్థాయిలో భూసంస్కరణాధికారి చట్టం అమలుకు సంపూర్ణమైన బాధ్యత వహించడంతోపాటు, చట్టం ప్రకారం భూస్వాములు ప్రకటించిన భూసంబంధిత ఆస్తుల ప్రకటన పత్రాలు (Land holding declerations) పరిశీలించి విచారించడానికి ఏకసభ్య పాలనా న్యాయస్థానాలు (Administrative Tribunals) ఏర్పాటుచేశారు. ఆంధ్రప్రదేశ్ ప్రభుత్వం భూగరిష్ట పరిమితి చట్టం అమలు చేయడానికి దాదాపు 400 కోట్లు ఖర్చు చేసింది. ఈ చట్టం అమలు చేయడానికి ఎంతోమంది పాలనాధికారులకు ప్రత్యేకమైన శిక్షణ ఇవ్వడం జరిగింది. అయినా చట్టం అమలులో ఆశించిన ఫలితం దక్కలేదు. 1992లో చివరిగా ప్రభుత్వం ప్రకటించిన గణాంక వివరాలను పరిశీలిస్తే భారతదేశం మొత్తంలోనే కాక, ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో కూడా భూగరిష్ట పరిమితి చట్టం అమలు, దానివల్ల దక్కిన ఫలితాలను బేరీజుచేస్తే కొండను తవ్వి ఎలుకను పట్టినట్లు ఉన్నది. ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో భూగరిష్ట పరిమితి చట్టం ప్రకారం భూ యజమానులిచ్చిన నాలుగన్నర లక్షల డిక్లరేషన్లు. వీటిలో కేవలం 64, 911 డిక్లరేషన్లలో 16,63,881 ఎకరాలు మిగులు భూమిగా ప్రభుత్వం నిర్ణయించింది. ఈవిధంగా నిర్ణయించిన మిగులు భూముల్లో అసలు తేలిన నికరమైన మిగులు భూమి 8,62,991 ఎకరాలు, మిగతాదంతా కోర్టు లిటిగేషన్లల్లో ఉన్నదని తెలియ చేయడం జరిగింది. కాబట్టి ప్రభుత్వం దీన్ని పంపిణీ చేయడానికి స్వాధీనపరుచుకోలేకపోయింది. ప్రభుత్వం నికరంగా నిర్ణయించిన మిగులు భూమిలో స్వాధీనపరుచుకో కలిగిన భూమి 5,71,632 ఎకరాలు, దీనిలోంచి ప్రభుత్వం పంపిణీ చేయగలిగిన భూమి 5,10,989 ఎకరాలు. ఈ భూమిని 4,43,176 మంది లబ్ధిదారులకు ప్రభుత్వం పంపిణీ చేసింది. ఈ లబ్దిదారుల్లో 43 శాతం ఎస్సీలు, 18 శాతం

ఎస్టీలు, 32 శాతం వెనుకబడిన కులాలకు చెందినవారు. ఇప్పటికీ ప్రభుత్వం స్వాధీనపరుచుకోకుండా న్యాయస్థానాల చిక్కులవల్ల, పాలనా జాప్యంవల్ల పంచలేక పోయిన భూమి 2,29,338 ఎకరాలు. రాష్ట్రంలోనున్న పేదరైతుల, వ్యవసాయ కూలీల కుటుంబాల సంఖ్యను, ప్రభుత్వం పంపిణీ చేసిన మిగులు భూమి విస్తీర్ణాన్ని పోల్చి చూస్తే ఒక్కొక్క కుటుంబానికి ఒక్క ఎకరం భూమి కూడా దక్కలేదని చెప్పాలి. భూస్వాములకు మిగులు భూమిని స్వాధీనపరచడంలో స్వేచ్ఛ ఉండటంవల్ల వాళ్లు స్వాధీనపరిచిన భూమిలో ఎక్కువ భాగం, సేద్యానికి పనికిరాదు.

భూగరిష్ఠ పరిమితి చట్టం అమలును క్షుణ్ణంగా విశ్లేషిస్తే విధానం, శాసనం, అమలు ఈ మూడు స్థాయిల్లోను స్పష్టంగా గుర్తించదగ్గ లోపాలున్నాయని గమనించవచ్చును. ఒక ప్రముఖ సామాజిక శాస్త్రవేత్త ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో వచ్చిన ల్యాండ్ సీలింగ్ ఆక్ట్‌ను ల్యాండ్ ఫీలింగ్ ఆక్ట్‌గా సంబోధించడం జరిగింది. ఎందుకంటే ఇది భూమిలేని వాళ్ళకు భూమి వస్తుందనే ఆశ భూమి ఉన్నవాళ్ళకు భూమి పోతుందనే భయం కల్పించిన చట్టం మాత్రమేనని, దీనివల్ల నిజమైన, వ్యవసాయయోగ్యమై భూముల పంపిణీ జరుగులేదని అభిప్రాయపడినాడు. రాష్ట్రం రూపొందించిన భూగరిష్ఠ పరిమితి చట్టం లక్ష్యాలను పరిశీలిస్తే సి.ఎల్.ఆర్.సి. సూచించిన మార్గదర్శక సూత్రాలను రాష్ట్ర ప్రభుత్వం సరిగా పాటించలేదు. ఈ చట్టంలోని ప్రధాన అంశాలను సరియైన విధంగా నిర్వచించక పోవడమేగాక వాటిని చట్టం బహిర్గతంగా వెల్లడించిన ఆశయాలకు ప్రతికూలంగా వ్యాఖ్యానించే అవకాశం, పరిధి, చట్టంలోనే కల్పించడం జరిగింది. ప్రధానాంశాలన్నింటిలో అంతర్నిర్మితంగా మున్న లొసుగులను భూసంపన్న వర్గాలు తమకనుకూలంగా సమర్థంగా ఉపయోగించుకొన్నారు. చట్టం అమలుకు ప్రధానంగా బాధ్యత వహించిన ప్రభుత్వశాఖలో ఉన్న అవినీతి వల్ల భూసంస్కరణల లక్ష్యం పూర్తిగా దెబ్బతిన్నది. గ్రామస్థాయిలోని పటేల్, పట్వారీలు, డిక్లరేషనులు నిజపరచే రెవిన్యూ అధికారులు, రికార్డు అసిస్టెంట్‌లు కొంతమంది ఉన్నతాధికారుల నిజాయితీ లేనితనం, చట్టం అమలు చేసే పద్ధతిని దిశను నిర్ణయించింది. ఇదేకాక భూస్వాములు ఎన్నోరకాల మోసపూరిత పద్ధతుల ద్వారా మిగులు భూమిని చట్టం పరిధినుంచి తప్పించారు. వాటిలో ప్రధానమైనవి అధికారులతో కుమ్మక్కయి భూమికి సంబంధించిన వివరాలు తెలియజేసే రికార్డులు మార్చివేయడం, మిగులు భూమి స్వాధీనపరచకుండా తప్పించుకోవడానికి బినామి బదిలీలు, బినామి సహకార వ్యవసాయ క్షేత్రాలు, దేవస్థానాలు, విద్యాసంస్థలు సృష్టించడం, కుటుంబ యూనిట్‌ని విభజించి మైనర్ పిల్లలతో సహా ఎక్కువ కమతాలు పొందడం, వ్యవసాయ భూముల వర్గీకరణను ఉపయోగించి నాణ్యమైన భూములు అయోగ్యమైనవిగా చూపించడం మొదలైనవి. వీటన్నింటి కంటే ముఖ్యం విధాన ప్రకటన, చట్టం అమలుకు మధ్య మున్న దాదాపు రెండున్నర సంవత్సరాల కాలాన్ని భూయాజమాన్య వర్గాలు సమర్థవంతంగా ఉపయోగించుకొని తమ భూసంబంధిత ఆస్తులను చక్కగా సర్దుకొన్నారు. వీటితో పాటు న్యాయస్థానాలు చట్టం అమలుపట్ల అవలంభించిన వైఖరి, చట్టాన్ని వ్యాఖ్యానించిన తీరు, కల్పించిన న్యాయపరమైన చిక్కులు, చట్టం అమలును జాప్యం చేయడమే కాక భూ సంస్కరణల వైఫల్యానికి దోహదం చేసి భూయాజమాన్య వర్గాలకు ఊహించని మేలు చేసినవి.

ప్రభుత్వం చేపట్టి అమలుచేసిన భూసంస్కరణల కార్యక్రమం ఆశించిన విధంగా రైతాంగంలోని పేదరైతు, వ్యవసాయ కూలీ వర్గాలకు లాభం చేకూర్చకున్నా అది భూయాజమాన్య వర్గాల మీద పరోక్ష ప్రభావం చూపి వాళ్లకు కొంత వెసలుబాటును, లాభాన్ని చేయగలిగింది. భూసంస్కరణలు అమలు జరిగిన కాలంలో భూస్వాములు తీవ్రమైన మానసిక సంక్షోభానికి గురి అయినారు. న్యాయవాదులు, పాలనా యంత్రాంగం సహాయం కోసం ఎంతో డబ్బు ఖర్చు చేయాల్సి వచ్చింది. పాలకులు తమ రాజకీయ ప్రయోజనాల కోసం తమ ప్రయోజనాలను దెబ్బతీస్తూ విధానాలు చేపట్టే ప్రమాదమున్నదని భూయాజమాన్య వర్గాలకర్థమైంది. కాబట్టి అపనమ్మకమైన పాలకుల మీద ఆధారపడం కంటే, గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో నిర్వహించగలిగిన సారవంతమైన భూముల్లోనే సేద్యం ఉంచుకొని, మిగతా

భూములు అమ్ముకొని పట్టణ ప్రాంతాల్లో ఆస్తులు నిర్మించుకోవాలని నిర్ణయానికొచ్చినారు. ఈ క్రమంలోనే పట్టణాల్లోని పరిశ్రమల్లో, ఇతర వ్యాపార కార్యకలాపాల్లో భూయాజమాన్య వర్గాలు తమ పెట్టుబడిని క్రమంగా అవకాశమున్న చోటల్లా పెంచుతున్నారు. ఈ విధంగా ప్రభుత్వం తీసుకొచ్చిన భూసంస్కరణలు, గ్రామీణ ప్రాంతాల్లోని రైతాంగ ఉద్యమాలు భూయాజమాన్య వర్గాల దృక్పథంలో, సామాజిక విలువల్లో కొంతమేరకు మార్పు తీసుకొని రావడానికి కీలకమైన పాత్ర వహించినవి.

ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో రెండుసార్లు వచ్చిన ప్రభుత్వ నిర్దేశిత భూసంస్కరణల చట్టాలవల్ల ఆశించిన ఫలితాలు దక్కలేదు. గ్రామ ప్రాంతాల్లో, భూకేంద్రీకరణ కొంత వరకు తగ్గినా ఆశించిన లక్ష్యాలకు అనుగుణంగా నాణ్యమైన వ్యవసాయ యోగ్యమైన భూమి పంపిణీ జరగలేదు. గ్రామాల్లో పేదరికం, అసంతృప్తి, అశాంతితో పాటు రైతు బలవన్మరణాలు పెరుగుతూనే ఉన్నవి. నిజమైన వ్యవసాయ సంస్కరణలు నిజాయితీతో అమలు పరిస్తే తప్ప పేదరిక నిర్మూలన జరగదు కాబట్టి భూసంస్కరణలు ఇప్పటికీ గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో అసంపూర్ణంగా, అపరిష్కృతంగానున్న ప్రధానమైన సామాజిక వైరుధ్యంగా మిగిలిపోయింది. ఆ తరువాతి కాలంలో, అంటే 1990 దశాబ్దంలో భారత ఆర్థిక వ్యవస్థలో ఎల్.పి.జి. విధానాలు ప్రవేశపెట్టడం జరిగింది.

2004 సంవత్సరంలో ఆంధ్రప్రదేశ్ శాసనసభకు జరిగిన సార్వత్రిక ఎన్నికలు కాంగ్రెస్ పార్టీని అధికారంలోకి తీసుకొని రావడమే కాకుండా, ఎన్నికల్లో వెలువడ్డ "ప్రజాభీష్ఠం" అధికారం కోల్పోయిన పార్టీకి ప్రభుత్వాన్ని ఏర్పాటు చేసిన పార్టీకి కూడా చాలా స్పష్టమైన హెచ్చరికలు, సూచనలు పంపించాయి. కాంగ్రెస్ పార్టీ ప్రభుత్వం ఏర్పాటుచేసిన తర్వాత నక్సలైట్ పార్టీలతో చర్చలు ప్రారంభించింది. అయితే చర్చలు విఫలం కావడానికి ప్రధాన కారణం. ప్రభుత్వం అనుసరించిన ఉద్దేశపూరితమైన "విధానరాహిత్యం" ఇక్కడ చర్చలు విఫలమైన తీరును, దానికి వెనుకగల కారణాలను విశ్లేషించడం ముఖ్య అంశం కాదు. ప్రభుత్వం నక్సలైట్ పార్టీలతో జరిగిన చర్చల్లో అత్యంత కీలకమైన అంశం భూమి సమస్య. ఈ విధంగా భూమి సమస్య మళ్ళీ ఒకసారి ఆంధ్రప్రదేశ్ రాజకీయాల్లో ప్రధానమైన అంశంగా ముందుకొచ్చి ప్రభుత్వం మూడవ దఫా భూపంపిణీ కార్యక్రమం చేపట్టడానికి ముఖ్య కారణమయింది. ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో మూడవ దఫా భూసంస్కరణలు రావడానికి ప్రధాన కారణం రైతాంగ ఉద్యమాలు గ్రామస్థాయి నుండి నిర్మించిన రాజకీయ ఒత్తిడి.

ఆంధ్రప్రదేశ్ ప్రభుత్వం మూడవ దఫా భూపంపిణీ కార్యక్రమం ప్రకటించడానికి ముందు కొంత కసరత్తు చేసింది. భూ పంపిణీ కార్యక్రమాన్ని నియంత్రించడానికి రాష్ట్రస్థాయిలో క్యాబినెట్ మంత్రులతో, రెవిన్యూ పరిపాలనలో అనుభవమున్న అధికారులతో ఒక కమిటీని నియమించింది. సమగ్రమైన వ్యవసాయ సంస్కరణలకు సంబంధించిన విధానాలు రూపొందించడానికి ప్రముఖ ఆర్థికవేత్త జయతిఘోష్ అధ్యక్షత రైతు సంక్షేమ కమీషన్‌ను నియమించడం జరిగింది. ఆంధ్రప్రదేశ్ రాష్ట్ర అవతరణ అయిన ఐదు దశాబ్దాల సందర్భంగా రాష్ట్ర గ్రామీణాభివృద్ధి అకాడమీ, పంచాయితీ రాజ్, గ్రామీణాభివృద్ధి శాఖలతో సంయుక్తంగా "భూమి-గ్రామీణ పేదలు" అనే అంశం మీద ఒక రాష్ట్ర స్థాయి సదస్సును నిర్వహించింది. ఈ సదస్సు ప్రధానంగా ప్రభుత్వ భూముల పంపిణీ, పంపిణీచేసిన ప్రభుత్వ భూముల అమ్మకాన్ని నిషేధించిన చట్టం అమలు, గిరిజన ప్రాంతాల్లో భూ బదలాయింపుల నియంత్రణ, నూతన సాంకేతిక పరిజ్ఞానాన్ని ఉపయోగించి భూ సంబంధిత రికార్డులు తయారుచేయడం, పేద రైతుల ఆర్.ఒ.ఆర్. యాజమాన్యపు హక్కుల పరిరక్షణ వంటి అంశాలపై అమోదయోగ్యమైన, అమలచేయగల్గిన ఎన్నో సూచనలు, సిఫారసులు చేయడం జరిగింది. ఆ తరువాత నక్సలైట్లతో జరిగిన చర్చల్లో భాగంగా వచ్చిన డిమాండ్ 'ప్రజా భూమి కమీషన్' ఏర్పాటుచేయడం దీనికి భిన్నంగా భూమి సమస్యలను అధ్యయనం చేసి తగిన సిఫారసులు చేయడానికి ఆంధ్రప్రదేశ్ ప్రభుత్వం పురపాలక శాఖామాత్యులు కోనేరు రంగారావు అధ్యక్షతన ఒక కమీటిని వేయడం జరిగింది.

ఈ కమిటీలో రెవిన్యూ, ఆదివాసీ సంక్షేమం, గ్రామీణాభివృద్ధి, భూపరిపాలనా శాఖల ఉన్నతాధికారులు సభ్యులుగా ఉన్నారు. రెండు సంవత్సరాలు పనిచేసిన ఈ కమిటీ 2006 నవంబర్‌లో 104 సిఫారసులతో ఒక నివేదికను ప్రభుత్వానికి అందించింది. అంతేగాకుండా రాష్ట్ర ప్రభుత్వం పేదలకు పంచి వారి అనుభవంలో నున్న ప్రభుత్వ భూములను స్వాధీనం చేసుకొని అభివృద్ధి పేరుమీద సెజ్‌లకు, పారిశ్రామికవేత్తలకు, వ్యాపారస్తులకు, ప్రైవేట్ కంపెనీలకు కేటాయించడం జరుగుతున్నది. ఈరకంగా ప్రభుత్వం పెట్టుబడిదారుల కనుకూలంగా రియల్ ఎస్టేట్ దళారీ వ్యాపారి పాత్ర పోషిస్తున్నది. ఇది ప్రస్తుతం ఆంధ్రప్రదేశ్‌లో నెలకొని ఉన్న రాజకీయ-పరిపాలనపరమైన నేపథ్యం. ఈ పరిస్థితిలో ఆంధ్రప్రదేశ్ ప్రభుత్వం మూడవ దశ భూ పంపిణీ కార్యక్రమాన్ని ప్రారంభించింది. ఈ నేపథ్యంలో 2005 జనవరి నుండి ఇప్పటివరకు (డిసెంబర్ 2007) నాలుగు విడతల్లో అమలయిన భూ పంపిణీ కార్యక్రమంలో ఉద్భవిస్తున్న ధోరణులను క్లుప్తంగా పరిశీలిద్దాం.

జనవరి 2005లో అత్యుత్సాహంగా 'ఇందిరప్రభ' పేరుతో ప్రభుత్వం ప్రకటించిన మూడవ దశ భూ పంపిణీ కార్యక్రమంలో ఇప్పటివరకు (డిసెంబర్ 2007) నాలుగు విడతల్లో 6.03 లక్షల ఎకరాల భూమిని పంపిణీ చేసామని ప్రభుత్వ లెక్కలు చెపుతున్నాయి. ఈ సంవత్సరం జులైలో 6.90 లక్షల ఎకరాల భూమిని ఆదివాసిలకు పంపిణీ చేస్తామని ప్రభుత్వం ప్రకటించింది. మొదటి రెండు విడతల్లో ప్రభుత్వం అందించిన లెక్కల ప్రకారం 2.94 లక్షల ఎకరాల భూమి 2.17 లక్షల లబ్దిదారులకు, ఆంధ్రప్రదేశ్‌లోని అన్ని జిల్లాల్లో పంపిణీ చేసామని ప్రకటించింది. అయితే ఇది వాస్తవంగా భూముల పంపిణీ కాదు పట్టాల పంపిణీ. ఒక్కమాటలో చెప్పాలంటే పాత లబ్దిదారులకు కొత్త పట్టా పాసుబుక్కులు (ఆర్.ఒ.ఆర్) ఇవ్వడం. అయితే ఈ నాలుగు విడతల్లో కూడా భూస్వాములు, ధనిక రైతుల స్వాధీనంలో నున్న ప్రభుత్వ భూములు, సీలింగ్ చట్టం పరిధిని దాటి ఉన్న మిగులు భూములు, అన్యాక్రాంతమైన అస్సైన్డ్ భూములు పంచింది లేదు, అది పేద రైతులకు దక్కేది లేదు. ఇప్పటికే పేదల స్వాధీనంలో ఉండి, అనుభవంలో నున్న భూములకు ఆర్.ఒ.ఆర్. పట్టాలిస్తున్నారు. ఈ పట్టాల పంపిణీనేనే భూపంపిణీ కార్యక్రమంగా, 'భూ యజ్ఞం'గా ప్రభుత్వం పంచరంగుల ప్రచారం చేస్తున్నది. ప్రస్తుత మూడవ దశలో ప్రభుత్వం అసెంబ్లీ నియోజకవర్గాల వారీగా భూపంపిణీ కార్యక్రమం అమలును నియంత్రించి, పర్యవేక్షించడానికి లబ్దిదారులను ఎంపిక చేయడానికి, నియోజకవర్గ శాసనసభ్యుల నేతృత్వంలో రెవిన్యూ, పంచాయితీరాజ్ అధికారులు, ఎస్సీ, ఎస్టీ, బిసీ, స్త్రీల సంఘాల సభ్యులతో ఒక కమిటీని వేయడం జరిగింది. ఈ కమిటీలవల్ల భూ పంపిణీ కార్యక్రమంలో ప్రజల/లబ్ధిదారుల భాగస్వామ్యం మాత్రం పెరిగిన దాఖలు లేవు.

ప్రభుత్వం నియమించిన కోనేరు రంగారావు కమిటీ తన నివేదికలో, "గత పదిహేనేళ్ళగా మరిచిపోయిన తన విద్యుక్తధర్మాన్ని (అంటే భూసంస్కరణల అమలు) ప్రభుత్వ యంత్రాంగం నిర్మాణాత్మకంగాను, బాధ్యాతాయుతంగాను నిర్వర్తించవలసి ఉందని" పేర్కొనడం జరిగింది. ఈ కమిటీ నివేదిక ప్రకారం; పేదలకు పంపిణీ చేయడానికి ఇదివరకే పంచిన భూమికి పట్టాలివ్వడానికి రాష్ట్ర వ్యాపితంగా 40 లక్షల ఎకరాలు ఉన్నట్టు వెల్లడించింది. ఆ భూముల వివరాలను పరిశీలిస్తే; 10 లక్షల ఎకరాలు అస్సైన్డ్ భూములు; 1 లక్ష ఎకరాలు సీలింగ్ మిగులు భూములు; 5 లక్షల ఎకరాలు రక్షిత కౌలుదార్లకు దక్కాల్సిన భూములు; 2 లక్షల ఎకరాలు అపరిష్కృతంగా ఉన్న ఇనాం భూములు; 9 లక్షల ఎకరాలు రిజిస్ట్రేషన్ చేసుకోకుండా తెల్ల కాగితాలపై కొనుగోలు ఒప్పందాలు రాసుకొని మారకం అయిన భూములు; 10 లక్షల ఎకరాలు అటవీశాఖ భూములు; 1 లక్ష ఎకరాలు రెవిన్యూ-అటవీశాఖ సరిహద్దు వివాదాల్లో ఉన్న భూములు; 1 లక్ష ఎకరాలు వివాదాల్లో ఉన్న దేవాలయ, ధర్మాదయ సంస్థల భూములు; 1 లక్ష ఎకరాలు కోర్టు వివాదాల్లో ఇరుక్కుపోయిన రకరకాల భూములు, ఇట్ల మొత్తం 40 లక్షల ఎకరాల భూమి పంపిణీ చేయడానికి అవకాశమున్నదని రంగారావు కమిటీ స్పష్టం చేసింది. ఈ 40 లక్షల ఎకరాల భూమి కాక

ఎల్.టి.ఆర్. 1/70 ప్రకారం ఏజెన్సీ ప్రాంతాల్లో పరాయీకరణకు గురిఅయిన గిరిజనల భూములు దాదాపు 14 లక్షల ఎకరాలు. రాష్ట్ర భూదాన బోర్డు ఆధీనంలో ఉన్న భూమి ఒకటిన్నర లక్షల ఎకరాలు. ఇప్పటివరకు ప్రభుత్వం పంచిన 48 లక్షల ఎకరాల అసైన్డ్ భూముల్లో 20 లక్షల ఎకరాలు ఎప్పుడో అన్యాక్రాంతమయి పోయిదని ప్రభుత్వం ప్రకటించింది. చట్టంలో ఉన్న లొసుగులను ఉపయోగించుకొని రకరకాల పద్ధతుల ద్వారా పేదల అనుభవంలోనున్న పట్టాలులేని ప్రభుత్వ అసైన్డ్ భూములను భూస్వాములు, పారిశ్రామికవేత్తలు, వ్యాపార వర్గాలు, కొన్నిసార్లు ప్రభుత్వం కూడా, ఆక్రమించుకోవడం జరిగింది. ప్రభుత్వం ఇప్పటివరకు పేదల అనుభవంలోనున్న 6 లక్షల ఎకరాలకు పట్టాలు (ఆర్.ఒ.ఆర్. టైటిల్ డీడ్స్) పంపిణీ చేసి చేతులు దులుపుకొని మరోసారి భూసంస్కరణల కార్యక్రమాన్ని సమర్థవంతంగా అమలుచేసామని ప్రచారం చేసుకొంటున్నది.

ఇక్కడ గమనించాల్సిన మరో ముఖ్య విషయం ఏమిటంటే, ప్రభుత్వం నిర్వహిస్తున్న వ్యాపార వర్గాలకనుకూలమైన రియల్టర్ పాత్ర. అసైన్‌మెంట్ పట్టాలో (దీన్నే కోస్తాంధ్రలో డిఫారం, రాయలసీమలో డికెటి, తెలంగాణాలో లావుణి పట్టా అంటారు) "ఈ భూమిని ఎప్పుడయినా ప్రజావసరాలకోసం ఎటువంటి నష్టపరిహారం ఇవ్వకుండా స్వాధీనం చేసుకోవచ్చు" అని రాసి ఉంటుంది. లావుణి పట్టాదార్లకు, సాధారణంగా వీళ్ళంతా చిన్న-సన్నకారు పేద రైతులు, ప్రభుత్వాధికారులు ఈ షరతు చూపించి ఇది 'చదువలేదా'? అని అడుగుతున్నారు. కాని ఆ షరతు చెల్లదని మనరాష్ట్ర హైకోర్టు ఏడుగురు న్యాయమూర్తుల ధర్మాసనం 2004లో తీర్పు చెప్పిన విషయం మాత్రం చెప్పడం లేదు. ఈ అసైన్డ్ భూములు ప్రభుత్వం స్వాధీనం చేసుకొన్నప్పుడు చెల్లిస్తున్న నష్టపరిహారానికి ఒక స్పష్టమైన విధానంగాని, పద్ధతిగాని లేదు. స్థానిక ఒత్తిడులను అనుసరించి తమ బుద్ధికి తోచినంత నష్టపరిహారం హక్కుదార్లకు ప్రభుత్వం చెల్లిస్తున్నది.

ఈవిధంగా అభివృద్ధి పేరుమీద సెజ్‌లకు, ప్రైవేట్ వ్యాపార సంస్థలకు ప్రభుత్వం కేటాయిస్తున్న భూముల వల్ల తీవ్రంగా నష్టపోతున్నది హైదరాబాద్ నగరాన్ని ఆవరించి ఉన్న మహబూబ్‌నగర్, రంగారెడ్డి, మెదక్, నల్లగొండ జిల్లాల పేద రైతులు. వీరంతా దళిత, వెనుకబడ్డ కులాలకు చెందిన వారు కాగా కొంతమంది మైదాన ప్రాంత ఆదివాసిలు. ఒక పక్క ప్రభుత్వాన్ని, మరోపక్క రియల్ ఎస్టేట్ మాఫియాను ఎదుర్కొనే శక్తిలేక, కోర్టుల్లో కేసువేసి గెలవడానికి అవసరమయిన ఖర్చులు భరించే స్థితి లేక, ప్రభుత్వ 'అభివృద్ధి' విధానాలకు ప్రత్యేకంగా తెలంగాణ ప్రాంత చిన్న-సన్నకారు రైతులు బలయిపోతున్నారు. నిజానికి రైతుల పట్టా భూముల కన్నా పేదల అసైన్డ్ భూములనే ఎక్కువగా ప్రభుత్వం అభివృద్ధి ప్రాజెక్టులకు అప్పగిస్తున్నది. దీనికిగల ప్రధాన కారణం, పేద రైతులు తమకున్న జ్ఞానంతో "సర్కారు ఇచ్చిన భూమి సర్కారే వాపసు తీసుకుంటున్నదని" భావిస్తున్నారు తప్ప, తీవ్రమైన ఒత్తిడులకు లోనవుతున్న ఈ పేద ప్రజలు పూర్తి నష్ట పరిహారం రాబట్టుకోగలిగే విధంగా కోర్టుల్లో, రెవిన్యూ కార్యాలయాల్లో పోరాడే శక్తి లేకపోవడంవల్ల బతుకులో ఇక కోలుకోలేని విధంగా శాశ్వతంగా నష్టపోతున్నారు. ఈరకమైన పేదల పరిస్థితి ప్రభుత్వానికి అనుకూలంగా మారింది. అందుకే ప్రభుత్వం నిర్లజ్జగా, నిర్భయంగా, బహిరంగంగా వ్యాపార వర్గాల ప్రయోజనాలు పరిరక్షించే ప్రయత్నం చేస్తున్నది. ఈ విధంగా ప్రభుత్వం చేపట్టిన మూడవ దశ భూపంపిణీ కార్యక్రమం వెనుకనున్న అసలు ఉద్దేశం తాను అనుసరిస్తున్న ప్రజా వ్యతిరేక అభివృద్ధి విధానాలను (అంటే ప్రస్తుత సరళీకరణ దశలో సెజ్‌లకు, ప్రైవేట్ వ్యాపార వర్గాలకు అనుకూలమైన భూ విధానం) కప్పిపుచ్చుకోవడానికి చేసే ప్రయత్నం తప్ప మరొకటి కాదనేది స్పష్టమవుతున్నది.

IV

ప్రభుత్వం గ్రామీణ పేదలకనుకూలమైన భూసంస్కరణల కార్యక్రమాన్ని చేపట్టి నిజాయితీతో అమలుచేస్తుందనే

నమ్మకం పూర్తిగా తగ్గిపోయింది. ఎందుకంటే భూసంస్కరణలు నిజాయితీతో అమలు చేయడమంటే భూయాజమాన్య వర్గాల ప్రయోజనాలు దెబ్బతీస్తూ గ్రామీణ పేదల సామాజికార్థిక ప్రయోజనాలు పరిరక్షించడం, అయినప్పటికీ రాజ్యాంగ పరిధిలో ప్రభుత్వం నిర్వహించగలిగిన ప్రత్యామ్నాయ పరిష్కారాలు గురించి ఆలోచిస్తే ఈకింద పేర్కొన్న కొన్ని ప్రతిపాదనలు చేయవచ్చు:

1. ఈనాడు వ్యవసాయరంగంలో నున్న రాజకీయార్థిక పరిస్థితిని బట్టి భూసంస్కరణల చట్టాలను, వాటిలోని ప్రధానాంశాలను పునర్నిర్వచించి లోపాలకు తావులేని ప్రాంతాలనుగుణమైన వికేంద్రకృత భూసంస్కరణల కార్యక్రమాలను సమగ్రమైన వ్యవసాయ సంస్కరణలలో భాగంగా రూపొందించాలి. సవివరంగా సమీక్షించి, ఎన్నో భావనలను, అంశాలను పునర్నిర్వచించాల్సిన అవసరమున్న చట్టాలు ప్రధానంగా; (1) ఏజెన్సీ ప్రాంతాల్లో, గిరిజన భూముల బదాలియింపులకు చెందిన ఎల్.టి.ఆర్ 1/70 చట్టం, (2) కౌల్దారీ చట్టం ముఖ్యంగా హైదరాబాద్ కౌల్దారీ మరియు వ్యవసాయ భూముల చట్టం (HTAL Act 1950) దీనికి ఎన్నో సవరణలు చేసి (రక్షిత కౌలుదార్ల హక్కుల రక్షణరీత్యా) ఆంధ్రప్రదేశ్ అంతటికి వర్తింపచేయడం జరిగింది, (3) ప్రభుత్వాల భూముల (పంపిణీ అయిన అస్సైన్డ్ భూములు) చట్టం 1970 మరియు వాటి బదాలియింపుల నిషేధ చట్టం, 1977, (4) సీలింగ్ భూముల చట్టం 1973 (COAH Act 1973), (5) 1961లో వచ్చి ఇనాం భూముల నిషేధ చట్టం, (6) భూదాన బోర్డు పరిధిలో ఉన్న భూములకు సంబంధించిన చట్టం 1959 దాని నియమ నిబంధనలు; దీనితో పాటు దేవాదాయ, ధర్మకర్తృత్వ సంస్థల భూముల చట్టం, (7) ఇవిగాక భూసేకరణ, నష్టపరిహారం చెల్లింపులకు చెందిన చట్టాలు వాటి నియమ, నిబంధనలు మొదలైనవి. వీటితో పాటు సమగ్రమైన వ్యవసాయ సంస్కరణల్లో భాగంగా చేపట్టాల్సిన చర్యలు ముఖ్యంగా; (ఎ) సుస్థిర సాగునీటి వనరుల, వసతుల కల్పన, (బి) సంస్థాపరమైన వ్యవసాయ పరపతి సౌకర్యాలు కల్పించడం, (సి) సరిఅయిన మార్కెటింగ్ సౌకర్యాలతో పాటు ప్రతి పంటకు కనీస మద్దతు ధర (Minimum support price MSP), (డి) సరసమైన ధరలకు ఉత్పాదకాల సరఫరా (Inputs supply) ముఖ్యంగా నాణ్యతగల విద్యుచ్ఛక్తి, విత్తనాలు, ఎరువులు, పురుగుల మందులు, వ్యవసాయ విస్తరణ సేవలు మొదలైనవి, (ఇ) వ్యవసాయాధారిత పరిశ్రమల ఇతోధిక విస్తరణతో పాటు సమగ్రమైన పంటల భీమా పథకాలు అమలుచేయడం మొదలైనవి.

2. భూ యజమానుల సొంత సేద్యం (Self cultivation) అనే భావన పునర్నిర్వచించబడాలి. ఇప్పటికీ సొంత సేద్యం అంటే వ్యవసాయం సాగుతున్న గ్రామంలో నివాసమున్నా, లేకున్నా, స్వయంగా తమ పొలంలో కష్టం చేయకున్నా, జీతగాళ్ళతో (పాలేర్లు) దున్నించి సాగుచేయడాన్ని సొంత సేద్యమని నిర్వచిస్తున్నారు. దాదాపు ఇదే అర్థం వచ్చే విధంగా ప్రణాళిక సంఘం కూడా ఈ భావనను నిర్వచించింది. వ్యవసాయ కాలంలో హెచ్చు భాగం ఆ గ్రామంలోనైనా లేదా దగ్గరి ప్రాంతంలోనైనా ఉంటు స్వయంగానో, కుటుంబంలోని ఒక వ్యక్తి ద్వారానో నిగరాని చేయడం సొంత సేద్యం అంటున్నారు. ఈ రెండింటిలోను గ్రామంలో నివసించడానికి, స్వయంగా, భూమి మీద కష్టపడటానికి ప్రాముఖ్యం ఇవ్వడం జరగలేదు.

3. గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో ముఖ్యంగా భూసంస్కరణల ద్వారా లబ్దిపొందే పేద వర్గాల్లో ఈ కార్యక్రమాల లక్ష్యాలను, చట్ట సంబంధమైన వివరాలను విస్తృతంగా ప్రచారం చేయడమే కాకుండా, భూసంస్కరణల ద్వారా లబ్ది పొందిన పేద రైతులకు భూయాజమాన్య వర్గాలు కోర్టుల్లో సృష్టించే చట్టపరమైన చిక్కులు తొలగడానికి కోర్టుల్లో అయ్యే ఖర్చుతో సహా న్యాయపరమైన సలహాల రూపంలో ఉచిత న్యాయం సహాయం (Free Legal Aid) అందజేయాలి.

4. ఎన్నడో చాలా సంవత్సరాల కిందట జరిగిన బందోబస్తు సర్వే ప్రకారం రూపొందించిన భూమి రికార్డులు ఇప్పుడు పూర్తిగ పనికి రావు. ఆధునిక సాంకేతిక పద్ధతులను ఉపయోగించి గ్రామాల్లోని భూములను నెంబర్ వారీగా బందోబస్తు సర్వే చేయించి భూసంబంధిత రికార్డులను కంప్యూటరీకరించాలి. ఈక్రమంలోనే భూయాజమాన్యపు హక్కులు (ROR, Record of Rights), భూమి విస్తీర్ణం, హద్దులు, భూమి నాణ్యత మొదలైన వాటికి సంబంధించిన అన్ని వివరాలతో రికార్డులు పూర్తిగా ఆధునీకరించి రైతాంగానికి అందుబాటులో ఉంచాలి.

5. శాస్త్రీయమైన కారణాల ఆధారంగా (అంటే సేద్యపు నీటి వసతి, భూమి నాణ్యత, పంట దిగుబడి వంటివి) వ్యవసాయ భూముల వర్గీకరణ జరగాలి. దీని ఆధారంగానే కుటుంబానికొచ్చే కమత విస్తీర్ణం నిర్ణయించాలి. ప్రస్తుత పరిస్థితుల్లో కుటుంబంలోని ఇతర మేజర్ వ్యక్తుల వ్యవసాయేతర వనరుల నుంచి వచ్చే ఆదాయాన్ని దృష్టిలో ఉంచుకొని 'కుటుంబ కమత విస్తీర్ణం' ఆయా ప్రాంతాల పరిస్థితిననుసరించి తగిన విధంగా నిర్ణయించాలి, అవసరమున్న చోట ఇంకా తగ్గించాలి.

6. గత మూడు దశాబ్దాల కాలంగా రైతు లేదా రైతు కూలీ సంఘాలు నిర్వహిస్తున్న వ్యవసాయ పోరాటాల్లో భాగంగా ఆక్రమించుకొన్న ప్రభుత్వ బంజరు భూములు, దేవాలయాల భూములు, అటవీశాఖ భూములు, సీలింగు పరిధికి మించి ఉన్న భూస్వాముల మిగులు భూములను క్రమబద్ధీకరించి, చట్టపరమైన యాజమాన్యపు హక్కులు (పట్టా హక్కులు) రైతులకు కల్పించాలి.

7. గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో, వ్యవసాయరంగంలో కౌల్దారీ విధానాన్ని పూర్తిగా రద్దు చేయడం ప్రస్తుత పరిస్థితుల్లో సాధ్యం కాదు, అవసరం లేదు కూడా అయితే కౌలుదార్ల భూయాజమాన్యపు హక్కులు రక్షించబడే విధంగా, భూ యాజమానులకు న్యాయమైన కౌలు చెల్లింపబడే విధంగా కౌల్దారీ విధానాన్ని రూపొందించాలి. గ్రామాల్లో భూ యజమానులకు, కౌల్దార్లకు మధ్య జరిగే కౌలు ఒప్పందాలు (Tenant Agreements) ఖచ్చితంగా లిఖిత పూర్వకంగా రికార్డు చేయబడాలి. మారిన పరిస్థితులకనుగుణంగా రూపొందింపబడే కౌల్దారీ చట్టం అమలు చేసే బాధ్యత గ్రామ పంచాయితీలు గ్రామాల్లోని రైతు కూలీ సంఘాలకు అప్పగించాలి.

8. భూసంస్కరణలు సమర్ధవంతంగా అమలు కావాలంటే రాజ్యాంగంలో ప్రకటించిన లక్ష్యాల కనుగుణంగా అధికారంలో ఉన్న రాజకీయ పార్టీలకు రాజకీయ సంకల్పం, చిత్తశుద్ధి అవసరం. భూసంస్కరణల అమలుకు సంబంధించిన వ్యూహానికి వస్తే కేవలం ప్రభుత్వ పాలన యంత్రాంగం మీద ఆధారపడడంవల్ల భూసంస్కరణల చట్టాలను సమర్ధవంతంగా, సఫలవంతంగా అమలు చేయడం సాధ్యంకాదు. నిబద్ధత కలిగిన పాలనా యంత్రాంగంతో పాటు ప్రజల భాగస్వామ్యం అవసరం. అంటే అవ్యవస్థీకృతంగా ఉన్న పేద రైతులు, వ్యవసాయ కూలీలు చైతన్యవంతంగా వ్యవస్థీకృతమై గ్రామాల్లో వ్యవసాయ సంస్కరణల అమలులో భాగస్వాములు కావడం.

9. భూవనరుల నిర్వహణ నిరంతరమైన ప్రక్రియ కాబట్టి భూసంస్కరణలను కూడా నిరంతరమైన సామాజిక కార్యక్రమంగా పరిగణించాల్సి ఉంటుంది. ప్రతి పన్నెండు సంవత్సరాల కొకసారి గ్రామాల్లోని భూ యాజమాన్య కుటుంబ కమతాల్లో వచ్చే మార్పును సమీక్షించి మిగులు భూమిని పునఃపంపిణీ చేయాలి. కాని ప్రభుత్వ సీలింగ్ భూముల చట్టం అమలును ఒకేసారి ముగించింది. కాని ఆస్తి పంపకాలు, భూమి అమ్మకాలు, కొనుగోళ్ళు, వివాహం, దత్తత, వ్యవసాయేతర వనరుల ద్వారా పెరిగే ఆదాయం మొదలైన కారణాలవల్ల కుటుంబ కమతాల్లో ఎన్నోరకాల మార్పులొచ్చే అవకాశమున్నది. ఈ విధంగా వచ్చే మార్పులను గ్రామస్థాయి

ప్రజా సంఘాలు సమీక్షించాలి. ఈ సంఘాలలో అన్ని రాజకీయ పార్టీల ప్రతినిధులతోపాటు ఆ గ్రామాల్లో ఉన్న రైతు లేదా రైతు కూలీ సంఘాలు గ్రామీణ పేదల సంఘాలు వ్యవస్థీకృతంగా క్రియాశీలంగా పాల్గొనాలి.

10. భూసంబంధిత ఆస్తుల క్రయ-విక్రయాల మార్కెట్‌లో, ముఖ్యంగా పట్టణ ప్రాంతాలనానుకొని ఉన్న గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో, వ్యాపార, పారిశ్రామిక వర్గాల అవసరాలకనుగుణంగా, గ్రామీణ రైతుల ప్రయోజనాలు రక్షిస్తూ విధి విధానాలు రూపొందించాలి. వివిధ వ్యాపార కార్పొరేటు సంస్థల అవసరాలు తీర్చడానికి ప్రభుత్వం రైతుల పక్షం వహించి రైతుల భూములకు సరిఅయిన మార్కెట్ విలువ ఆధారంగా నష్ట పరిహారం చెల్లింపచేయాలి. కాని ప్రభుత్వమే వివిధ ప్రైవేట్ పారిశ్రామిక వ్యాపార సంస్థలకు అతి తక్కువ ధరలకు భూమిని కేటాయించి వ్యాపార వర్గాల అనుకూల పాత్ర పోషిస్తున్నది.

11. ప్రజలందరు నిత్యం వినియోగించే 'జనసామాన్య వనరులు' (Common Property Resources), ముఖ్యంగా భూమి, నీరు, అటవీ సంపద, ప్రభుత్వంచే నిర్మింపబడ్డ మౌలిక వసతులు మొదలైనవి, నిర్వహించడానికి వీలైన అంగీకారయోగ్యమైన విధానాలు రూపొందించాలి. ప్రధానంగా గ్రామీణ ప్రాంతాల్లోని జనసామాన్య వనరులను పేద ప్రజలు వినియోగించుకునే విధంగా తదనుగుణమైన అవకాశాలు, సౌకర్యాలు కల్పించాలి.

V

చివరగా ఒక ముఖ్య విషయాన్ని గుర్తుంచుకోవాలి. ఇప్పటికీ భూమి సమస్య గ్రామీణ ప్రాంతాల్లో అపరిష్కృతంగా మిగిలి ఉన్న సామాజిక వైరుధ్యం. ఈ వైరుధ్యాన్ని ప్రభుత్వం రాజ్యాంగ పరిధిలో న్యాయంగా పరిష్కరించకపోతే చరిత్ర గమనం మలుపు తిరిగి దానికదే రాజ్యాంగ పరిధికవతల పరిష్కారాన్ని వెతుక్కొంటుంది. అప్పుడు ప్రభుత్వం రాజ్యాంగ పరిధి కవతల పరిష్కారమయిన భూమి సమస్య విధానాలకు, పద్ధతులకు చట్టబద్ధత కల్పించి వాటిని వ్యవస్థితం చేయాల్సిందే తప్ప దానికి మరో అవకాశం చరిత్ర కల్పించదు.

సమగ్రమైన వ్యవసాయ సంస్కరణలలో భాగంగా ప్రాంతానుకూల వికేంద్రీకృత భూమి పునర్పంపిణీ (Re-distributive Land Reforms RDLR) కార్యక్రమం పేద రైతులకు లబ్ది కలిగించే విధంగా అమలు కావాలంటే కేవలం ప్రభుత్వం ద్వారా మాత్రమే ఇది సాధ్యం కాదు. ప్రభుత్వంతో పాటు ప్రభుత్వేర, ప్రజా సంఘాల ప్రతినిధులు చిత్తశుద్ధితో భాగస్వాములైతేనే ప్రస్తుతమున్న భూమి సమస్య పరిష్కారమవుతుంది. విశాల ప్రాతిపదికన విద్యావేత్తలు, న్యాయకోవిదులు, ప్రజాసంఘాల ప్రతినిధులతో కూడిన ప్రజా భూమి కమీషన్ నొకదాన్ని ప్రభుత్వం ఏర్పాటు చేస్తే ఈ సమస్యను న్యాయబద్ధంగా, ప్రజాస్వామికంగా పరిష్కరించే అవకాశాలు మెరగవుతాయి. భూమి సమస్య పరిష్కారానికి ఇప్పటి రాజకీయార్థిక పరిస్థితుల్లో ఇటువంటి పౌర సమాజ చొరవ అత్యంతావశ్యకం. కాని ప్రస్తుత పరిస్థితుల్లో ప్రభుత్వం చిత్తశుద్ధితో ఆ దిశగా రాజకీయ-పాలనాపరమైన చర్యలు తీసుకోవాడానికి సిద్ధపడుతుందా? ఇది అత్యంత సందేహాస్పద విషయం.

References :

1. T. Haque, Land Reform and Rural Development, An Impact of Land Reforms on Agriculture and Rural Development (Proceedings and Papers of the National Workshop held at NIRD during December 16-18, 1991 (Eds) Tarlok Singh, T. Haque and AVS Reddy, NIRD and IASSI, Hyderabad, 1992.

2. V.M. Rao, Land Reforms Experiences : Perspective for Strategy and Programmes, Economic and Political Weekly, June 27, 1992, pp A-50-64

3. D. Narsimha Reddy, Why is Land Reforms not a Non-Issue? An Impact of Land Reforms on Agriculture and Rural Development (Eds) Tarlok Singh, (et.al), NIRD, Hyderabad 1992, p.180

4. Please see, the comparative empirical analysis of thirty cases of land reform implementation by John. D, Montogomery, 'The Allocation of Authority in Land Reform Programme : A Comparative Study of Administrative Process and Outputs", Administrative Scicence Quarterly, March 1972, pp. 62-75

5. N.S. Jodha, Common Property Resources and Rural Poor in Dry Regions of India, Economic and Political Weekly, Vol. XXI, No.27, July 5, 1986, pp 1169-82

6. Strengthen the Social Base for Reform, The Hindu, 20 January 1998.

7. K. Seetharama Rao & P. Narasimha Rao, A Review of Land Reforms Implementation in Andhra Pradesh and Some Views on Alternative Policy Frame in 'Land and the Poor', APARD, Government of Andhra Pradesh, Hyderabad, 2005.

8. Please see, A News Item in 'Andhra Jyothi', dated 12.08.2005

9. Please see, News item in 'Andhra Jyothi', dated 19, 20 August, 2005.

10. Please see, 'Andhra Jyothi', 21 August, 2005

11. Please see, Gorrepati Narrendranath, Lakshya Shudditho Munduku Sagudam, Andhra Jyothi, 1 February, 2005.

12. K. Balagopal, 'Bhumi Maaku, Patta Meeku; Andhra Jyothi, 18 March, 2008

13. K. Govardhan, 'Pedalaku Bhumulu Dhakkaya?, Andhra Jyothi, 19 March, 2008

14. P.S. Ajay Kumar, Aacharanalo Kanipinchani Koneru Sipharasulu', Andhra Jyothi, 26 February, 2008

***