International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

उत्तर प्रदेश में ग्रामीण विकास एवं कृषक नीतियाँ: कल्याण सिंह सरकार के राजस्व सुधारों का मूल्यांकन

सक्षम कुमार
शोधार्थी, राजनीति विज्ञान विभाग, बरेली कॉलेज, बरेली (उ०प्र०)।
ईमेल: kumarsaksham723@gmail.com
प्रोफेसर (डॉ०) मनमीत कौर
विभागाध्यक्ष, राजनीति विज्ञान विभाग, बरेली कॉलेज, बरेली (उ०प्र०)।

शोध सार
उत्तर प्रदेश की ग्रामीण अर्थव्यवस्था लंबे समय तक जटिल राजस्व व्यवस्था, भूमि अभिलेखों की अपारदर्शिता, प्रशासनिक शिथिलता तथा कृषकों के संस्थागत शोषण जैसी समस्याओं से प्रभावित रही। प्रस्तुत शोध-पत्र में मुख्यमंत्री के रूप में कल्याण सिंह (1991–1992 एवं 1997–1999) द्वारा लागू किए गए राजस्व, कृषि तथा ग्रामीण प्रशासन संबंधी सुधारों का ऐतिहासिक एवं विश्लेषणात्मक अध्ययन किया गया है। अध्ययन का मुख्य उद्देश्य 'किसान बही' योजना, भू-अभिलेखों के लोकतंत्रीकरण, गन्ना किसानों के समयबद्ध भुगतान, सिंचाई तंत्र के सुदृढ़ीकरण, कृषि निवेश प्रबंधन तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व संबंधी नीतियों के प्रभाव का मूल्यांकन करना है। शोध गुणात्मक, ऐतिहासिक एवं विश्लेषणात्मक पद्धति पर आधारित है तथा इसमें शासकीय राजपत्रों, विधानसभा कार्यवाहियों, विभागीय प्रतिवेदनों तथा प्रामाणिक अकादमिक स्रोतों का उपयोग किया गया है। अध्ययन से स्पष्ट होता है कि कल्याण सिंह सरकार के सुधार केवल प्रशासनिक परिवर्तन नहीं थे, बल्कि उन्होंने कृषकों के संस्थागत सशक्तीकरण, पारदर्शी राजस्व प्रशासन, सुशासन तथा ग्रामीण विकास के लिए दीर्घकालिक आधार तैयार किया। साथ ही यह भी प्रतिपादित होता है कि वर्तमान डिजिटल भू-अभिलेख प्रणाली, ई-खतौनी तथा स्वामित्व संबंधी पहलों की वैचारिक पृष्ठभूमि इन सुधारों से जुड़ी हुई है।

बीज शब्द
कल्याण सिंह, उत्तर प्रदेश, ग्रामीण विकास, राजस्व प्रशासन, किसान बही, भू-अभिलेख, कृषक नीतियाँ, कृषि अर्थशास्त्र, गन्ना किसान, सुशासन, संस्थागत सशक्तीकरण, प्रशासनिक सुधार, भूमि सुधार, ग्रामीण शासन, डिजिटल भू-अभिलेख

प्रस्तावना

उत्तर प्रदेश भारत का सर्वाधिक जनसंख्या वाला राज्य होने के साथ-साथ देश की कृषि-आधारित अर्थव्यवस्था का एक प्रमुख आधार रहा है। राज्य की विशाल ग्रामीण आबादी प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से कृषि, पशुपालन तथा उससे संबंधित आर्थिक गतिविधियों पर निर्भर रही है। स्वतंत्रता प्राप्ति के उपरांत कृषि विकास, भूमि सुधार तथा ग्रामीण उत्थान के उद्देश्य से अनेक नीतियाँ एवं विधिक प्रावधान लागू किए गए, जिनमें जमींदारी उन्मूलन, भूमि सुधार, अधिकतम जोत सीमा तथा संस्थागत कृषि ऋण जैसी व्यवस्थाएँ

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

विशेष रूप से उल्लेखनीय थीं। तथापि इन सुधारों का अपेक्षित प्रभाव व्यापक स्तर पर इसलिए परिलक्षित नहीं हो सका क्योंकि राजस्व प्रशासन की जटिल संरचना, भू-अभिलेखों की अपारदर्शिता, प्रशासनिक शिथिलता, भ्रष्टाचार तथा स्थानीय स्तर पर बिचौलियों और साहूकारों के प्रभाव ने वास्तविक कृषक को उसके वैधानिक अधिकारों से वंचित रखा। परिणामस्वरूप ग्रामीण समाज में आर्थिक असमानता, भूमि विवाद, संस्थागत ऋण तक सीमित पहुँच तथा प्रशासन के प्रति अविश्वास जैसी समस्याएँ निरंतर बनी रहीं।

उन्नीस सौ नब्बे के दशक का प्रारम्भ उत्तर प्रदेश की राजनीति और प्रशासन दोनों के लिए संक्रमण का काल सिद्ध हुआ। यह वह समय था जब एक ओर राज्य मण्डल और कमण्डल की राजनीति से उत्पन्न सामाजिक एवं राजनीतिक परिवर्तनों का सामना कर रहा था, वहीं दूसरी ओर ग्रामीण अर्थव्यवस्था प्रशासनिक अक्षमताओं, कृषि संकट तथा राजस्व व्यवस्था की जटिलताओं से जूझ रही थी। ऐसे समय में जून 1991 में कल्याण सिंह ने मुख्यमंत्री पद का दायित्व ग्रहण किया। कृषक परिवार से आने के कारण उन्होंने ग्रामीण जीवन की वास्तविक समस्याओं—विशेषतः भूमि अभिलेखों की अपारदर्शिता, लेखपाल व्यवस्था की मनमानी, किसानों की संस्थागत ऋण तक सीमित पहुँच तथा कृषि उत्पादों के विपणन में व्याप्त विसंगतियों—को निकटता से अनुभव किया था। यही अनुभव उनके शासन-दर्शन का आधार बना। उनका स्पष्ट मत था कि ग्रामीण विकास केवल अनुदानों, ऋणमाफी अथवा अल्पकालिक राहत योजनाओं से संभव नहीं है, बल्कि इसके लिए राजस्व प्रशासन का लोकतंत्रीकरण, पारदर्शी भू-अभिलेख व्यवस्था, प्रशासनिक उत्तरदायित्व तथा कृषकों को उनके वैधानिक अधिकारों का वास्तविक संरक्षण आवश्यक है। कल्याण सिंह के शासनकाल (1991–1992 तथा 1997–1999) में लागू की गई नीतियाँ पारंपरिक कल्याणकारी दृष्टिकोण से भिन्न थीं। उन्होंने ग्रामीण विकास को केवल आर्थिक सहायता का विषय न मानकर संस्थागत सुधारों का प्रश्न माना। उनके अनुसार किसान की सबसे बड़ी समस्या संसाधनों का अभाव नहीं, बल्कि प्रशासनिक उत्पीड़न, राजस्व अभिलेखों पर निर्भरता, बिचौलियों का वर्चस्व तथा अधिकारों की असुरक्षा थी। इसी दृष्टिकोण के आधार पर उन्होंने ऐसी नीतियों को प्राथमिकता दी जिनका उद्देश्य किसान को उसकी भूमि पर स्पष्ट एवं वैधानिक अधिकार प्रदान करना, राजस्व अभिलेखों को पारदर्शी बनाना, कृषि ऋण तक उसकी पहुँच सरल करना, गन्ना किसानों के भुगतान को समयबद्ध बनाना, सिंचाई व्यवस्था को उत्तरदायी बनाना तथा कृषि निवेशों की उपलब्धता सुनिश्चित करना था। इस प्रकार उनका प्रशासनिक दर्शन राहत-आधारित शासन के स्थान पर अधिकार-आधारित एवं संस्थागत सशक्तीकरण की अवधारणा पर आधारित था। राजनीति विज्ञान, लोक प्रशासन तथा आधुनिक उत्तर प्रदेश के इतिहास से संबंधित अधिकांश अध्ययनों में 1990 के दशक का विश्लेषण मुख्यतः अयोध्या आंदोलन, सामाजिक न्याय की राजनीति, मण्डल आयोग तथा दलगत पुनर्संरचना के संदर्भ में किया गया है। परिणामस्वरूप कल्याण सिंह के राजनीतिक व्यक्तित्व का मूल्यांकन भी प्रायः सांस्कृतिक राष्ट्रवाद अथवा समकालीन राजनीतिक घटनाओं तक सीमित रहा। इसके विपरीत उनके द्वारा किए गए राजस्व सुधार, भू-अभिलेख प्रबंधन, कृषक हितों के संरक्षण, ग्रामीण प्रशासनिक पुनर्गठन तथा संस्थागत सुशासन जैसे विषयों पर अपेक्षाकृत कम अकादमिक अध्ययन उपलब्ध हैं। यह शोध इसी रिक्ति को भरने का प्रयास करता है और यह स्थापित करने का प्रयास करता है कि उनके शासनकाल के प्रशासनिक सुधारों

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

का मूल्यांकन केवल राजनीतिक दृष्टिकोण से नहीं, बल्कि ग्रामीण विकास, संस्थागत परिवर्तन तथा प्रशासनिक इतिहास के व्यापक संदर्भ में भी किया जाना चाहिए।

प्रस्तुत अध्ययन का प्रमुख उद्देश्य उत्तर प्रदेश के ग्रामीण विकास और कृषक नीतियों के संदर्भ में कल्याण सिंह सरकार के राजस्व सुधारों का समग्र विश्लेषण करना है। इसके अंतर्गत 1990 के दशक के पूर्वार्ध में विद्यमान राजस्व प्रशासन की संरचनात्मक कमियों का परीक्षण, 'किसान बही' योजना के वैचारिक एवं प्रशासनिक आधार का विश्लेषण, गन्ना किसानों के भुगतान, सिंचाई व्यवस्था तथा कृषि इनपुट प्रबंधन में किए गए सुधारों का मूल्यांकन तथा इन नीतियों के सामाजिक-आर्थिक प्रभावों का अध्ययन किया गया है। साथ ही यह भी परीक्षण किया गया है कि क्या इन सुधारों ने वर्तमान डिजिटल भू-अभिलेख प्रणाली, ई-खतौनी तथा आधुनिक भू-प्रबंधन व्यवस्थाओं के लिए वैचारिक आधार प्रदान किया। इस संदर्भ में शोध के प्रमुख प्रश्न राजस्व प्रशासन की पूर्ववर्ती संरचना, किसान बही योजना की उपयोगिता, संस्थागत कृषि ऋण तक किसानों की पहुँच, गन्ना नीति के प्रशासनिक पक्ष तथा समकालीन डिजिटल भू-अभिलेख व्यवस्था से इन सुधारों के संबंध पर केंद्रित हैं। यह शोध गुणात्मक, ऐतिहासिक तथा विश्लेषणात्मक शोध-पद्धति पर आधारित है। अध्ययन के लिए प्राथमिक एवं द्वितीयक दोनों प्रकार के स्रोतों का उपयोग किया गया है। प्राथमिक स्रोतों में उत्तर प्रदेश शासन के राजपत्र, राजस्व विभाग के अभिलेख, विधानसभा की कार्यवाहियाँ तथा राजस्व एवं कृषि विभागों की आधिकारिक प्रतिवेदन सम्मिलित हैं। द्वितीयक स्रोतों में राजनीति विज्ञान, ग्रामीण विकास एवं लोक प्रशासन से संबंधित मान्य अकादमिक ग्रंथ, शोध-पत्र, आर्थिक एवं प्रशासनिक पत्रिकाएँ तथा समकालीन समाचार-पत्रों के अभिलेखों का उपयोग किया गया है। विभिन्न स्रोतों के तुलनात्मक एवं आलोचनात्मक विश्लेषण के माध्यम से इस अध्ययन में यह समझने का प्रयास किया गया है कि कल्याण सिंह सरकार द्वारा किए गए राजस्व एवं ग्रामीण प्रशासनिक सुधारों का तत्कालीन उत्तर प्रदेश की ग्रामीण अर्थव्यवस्था, कृषक सशक्तीकरण तथा प्रशासनिक संरचना पर क्या प्रभाव पड़ा और वे वर्तमान डिजिटल शासन व्यवस्था के विकासक्रम में किस प्रकार एक महत्त्वपूर्ण पूर्वगामी सिद्ध हुए।

ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य एवं साहित्य समीक्षा

उत्तर प्रदेश में ग्रामीण विकास तथा कृषक नीतियों के सम्यक् मूल्यांकन के लिए स्वतंत्रता-उपरांत भूमि सुधारों, राजस्व प्रशासन की संरचना तथा पूर्ववर्ती शासन मॉडल का ऐतिहासिक विश्लेषण आवश्यक है। राज्य का ग्रामीण समाज लंबे समय तक सामंती भूमि व्यवस्था, प्रशासनिक केंद्रीकरण तथा सामाजिक-आर्थिक असमानताओं से प्रभावित रहा। स्वतंत्रता प्राप्ति के समय अधिकांश कृषि योग्य भूमि जमींदारों, तालुकेदारों तथा मध्यस्थों के नियंत्रण में थी, जबकि वास्तविक कृषक भूमि पर खेती करने के बावजूद स्वामित्व एवं वैधानिक अधिकारों से वंचित था। उच्च लगान, अस्थिर पट्टेदारी व्यवस्था तथा प्रशासनिक संरक्षण प्राप्त सामंती ढाँचे ने ग्रामीण विकास की संभावनाओं को सीमित कर रखा था। ऐसी परिस्थितियों में भूमि सुधार केवल आर्थिक कार्यक्रम नहीं, बल्कि सामाजिक न्याय, प्रशासनिक पुनर्गठन तथा कृषक सशक्तीकरण का आधार भी थे। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात उत्तर प्रदेश सरकार ने ग्रामीण समाज की सामंती संरचना को समाप्त करने के उद्देश्य से उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार अधिनियम, 1950 लागू किया, जो 1 जुलाई 1952 से प्रभावी हुआ। इस अधिनियम ने राज्य की भूमि व्यवस्था में ऐतिहासिक परिवर्तन करते हुए जमींदारों तथा

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

मध्यस्थों की भूमिका समाप्त करने का प्रयास किया तथा वास्तविक काश्तकारों को वैधानिक अधिकार प्रदान किए। अधिनियम के अंतर्गत कृषकों को मुख्यतः भूमिधर, सीरदार तथा आसामी जैसी श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया। भूमिधरों को भूमि के स्वामित्व, हस्तांतरण तथा क्रय-विक्रय के व्यापक अधिकार प्राप्त हुए, सीरदारों को स्थायी खेती एवं पट्टेदारी का अधिकार मिला, जबकि आसामी अस्थायी अथवा पट्टे पर खेती करने वाले कृषक माने गए। बाद के संशोधनों द्वारा अनेक सीरदारों को भी भूमिधरी अधिकार प्रदान किए गए। इन सुधारों ने औपचारिक रूप से जमींदारी व्यवस्था को समाप्त किया, किंतु व्यवहारिक स्तर पर ग्रामीण समाज की समस्याओं का पूर्ण समाधान नहीं हो सका। भूमि सुधारों के पश्चात भी प्रशासनिक स्तर पर अनेक गंभीर कमियाँ बनी रहीं। उत्तर प्रदेश अधिकतम जोत सीमा आरोपण अधिनियम, 1960 लागू होने के बावजूद बड़े भू-स्वामियों ने बेनामी हस्तांतरण, कागजी विभाजन तथा न्यायिक प्रक्रियाओं का सहारा लेकर अपनी अतिरिक्त भूमि सुरक्षित रखी। परिणामस्वरूप भूमिहीन किसानों तथा कृषि श्रमिकों तक भूमि का वास्तविक पुनर्वितरण सीमित ही रहा। भूमि सुधारों का उद्देश्य सामाजिक न्याय स्थापित करना था, परंतु प्रशासनिक कमजोरी, राजनीतिक संरक्षण तथा राजस्व तंत्र की जटिलताओं के कारण अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं हो सके। ग्रामीण क्षेत्रों में आर्थिक विषमता, भूमि विवाद तथा संसाधनों का असमान वितरण लंबे समय तक बना रहा। भूमि सुधारों के अपूर्ण क्रियान्वयन के साथ-साथ उत्तर प्रदेश का राजस्व प्रशासन भी गंभीर संस्थागत समस्याओं से घिर गया। 1960 से 1980 के दशक के दौरान लेखपाल अथवा पारंपरिक पटवारी ग्रामीण प्रशासन का सबसे प्रभावशाली अधिकारी बन गया। भूमि से संबंधित सभी अभिलेख—खसरा, खतौनी, नामांतरण, सीमांकन तथा विरासत संबंधी विवरण—मुख्यतः उसी के नियंत्रण में रहते थे। किसान के पास अपनी भूमि का कोई प्रमाणित एवं स्थायी अभिलेख उपलब्ध नहीं होता था। उसे खतौनी की प्रति प्राप्त करने, नामांतरण कराने अथवा अन्य राजस्व कार्यों के लिए बार-बार तहसील के चक्कर लगाने पड़ते थे। कई स्थानों पर रिश्वत दिए बिना कोई कार्य समय पर नहीं होता था। इसी व्यवस्था को ग्रामीण समाज में 'पटवारी-राज' के नाम से जाना जाने लगा। यह व्यवस्था केवल प्रशासनिक नियंत्रण तक सीमित नहीं थी, बल्कि उसने किसानों को उनके ही भूमि अधिकारों से व्यवहारिक रूप से निर्भर बना दिया था।

भू-अभिलेखों पर इस एकाधिकार का सबसे गंभीर प्रभाव संस्थागत कृषि ऋण व्यवस्था पर पड़ा। 1969 में बैंकों के राष्ट्रीयकरण के पश्चात कृषि क्षेत्र के लिए संस्थागत ऋण की व्यवस्था का विस्तार किया गया, किंतु बैंक ऋण स्वीकृत करने के लिए अद्यतन भू-अभिलेखों की अनिवार्यता थी। अधिकांश छोटे एवं सीमांत किसान आवश्यक अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर पाते थे क्योंकि वे लेखपालों के नियंत्रण में रहते थे। परिणामस्वरूप लाखों किसान राष्ट्रीयकृत बैंकों से ऋण प्राप्त करने के स्थान पर पुनः स्थानीय महाजनों तथा साहूकारों पर निर्भर हो गए। ऊँची ब्याज दरों, चक्रवृद्धि ब्याज तथा अनौपचारिक ऋण व्यवस्था ने ग्रामीण निर्धनता को और अधिक गहरा किया। इस प्रकार राजस्व प्रशासन की अपारदर्शिता कृषि विकास में भी एक बड़ी बाधा बन गई। भू-अभिलेखों की अस्पष्टता का प्रभाव केवल कृषि ऋण तक सीमित नहीं था। सीमांकन विवाद, विरासत संबंधी दावे, नामांतरण की लंबित प्रक्रियाएँ, अवैध कब्जे तथा एक ही भूमि पर अनेक दावों जैसी समस्याओं के कारण तहसीलों और राजस्व न्यायालयों में मुकदमों की संख्या लगातार बढ़ती गई। ग्रामीण समाज में अनेक सामाजिक संघर्षों, पारिवारिक विवादों तथा हिंसक घटनाओं की जड़ भी भूमि संबंधी अस्पष्ट

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

अभिलेख थे। स्पष्ट राजस्व अभिलेखों के अभाव में न्यायिक प्रक्रिया लंबी होती गई और किसान वर्षों तक न्याय प्राप्त करने के लिए संघर्ष करता रहा।

1970 और 1980 के दशकों में उत्तर प्रदेश की विभिन्न सरकारों ने किसानों की समस्याओं के समाधान के लिए मुख्यतः ऋणमाफी, उर्वरक एवं बिजली पर सब्सिडी तथा चुनावी राहत योजनाओं का सहारा लिया। इन नीतियों से किसानों को अल्पकालिक आर्थिक राहत अवश्य मिली, किंतु उनकी मूल समस्याएँ यथावत बनी रहीं। प्रशासनिक भ्रष्टाचार, भूमि अभिलेखों की अपारदर्शिता, बिचौलियों का वर्चस्व तथा राजस्व तंत्र की जटिलता पर कोई ठोस प्रहार नहीं किया गया। कृषि अर्थशास्त्रियों ने इस मॉडल को राहत-आधारित शासन कहा है क्योंकि इसका उद्देश्य दीर्घकालिक संस्थागत परिवर्तन के बजाय तत्काल राहत प्रदान करना था। जून 1991 में मुख्यमंत्री बनने के पश्चात कल्याण सिंह ने इसी पारंपरिक दृष्टिकोण को चुनौती दी। उनका स्पष्ट मत था कि किसान को सरकारी अनुदान, ऋणमाफी अथवा राजनीतिक घोषणाओं से अधिक आवश्यकता अपनी भूमि पर सुरक्षित कानूनी अधिकार, पारदर्शी राजस्व प्रशासन, संस्थागत बैंक ऋण तक सरल पहुँच तथा अपनी उपज का उचित और समयबद्ध मूल्य प्राप्त होने की है। उन्होंने ग्रामीण विकास को प्रशासनिक सुधारों से जोड़ते हुए संस्थागत सशक्तीकरण का मॉडल प्रस्तुत किया। उनके अनुसार यदि राजस्व प्रशासन पारदर्शी हो, लेखपाल व्यवस्था उत्तरदायी बने तथा भूमि अभिलेख सीधे किसान के नियंत्रण में उपलब्ध हों, तो किसान स्वयं आर्थिक रूप से सशक्त हो सकता है। यही विचार आगे चलकर किसान बही योजना तथा अन्य राजस्व सुधारों का आधार बना। उपलब्ध साहित्य का अध्ययन यह दर्शाता है कि उत्तर प्रदेश की राजनीति, सामाजिक परिवर्तन तथा भूमि सुधारों पर पर्याप्त अकादमिक कार्य हुआ है, किंतु कल्याण सिंह सरकार के राजस्व सुधारों का व्यवस्थित विश्लेषण अपेक्षाकृत सीमित है। ज़ोया हसन ने उत्तर प्रदेश में प्रशासनिक संरचना की कमजोरियों तथा ग्रामीण क्षेत्रों में राज्य की घटती प्रभावशीलता का उल्लेख करते हुए बताया कि प्रशासनिक विफलताओं ने किसानों का राज्य पर विश्वास कमजोर किया। क्रिस्टोफ़ जाफ़रलो ने पिछड़े वर्गों के राजनीतिक उदय का विश्लेषण करते हुए कल्याण सिंह के नेतृत्व को कृषक समुदायों की राजनीतिक भागीदारी एवं प्रशासनिक प्रतिनिधित्व से जोड़ा। सुधा पाई ने भूमि विवादों तथा अधूरे भूमि सुधारों को ग्रामीण हिंसा एवं प्रशासनिक संकट का प्रमुख कारण माना। ए. के. वर्मा ने 1991–1992 के दौरान आरंभ किए गए राजस्व सुधारों और प्रशासनिक अनुशासन को उत्तर प्रदेश के संस्थागत पुनर्गठन की दिशा में महत्त्वपूर्ण कदम बताया। वहीं गुन्नार मिर्डल के 'सॉफ्ट स्टेट' सिद्धांत के आलोक में यह कहा जा सकता है कि 1990 तक उत्तर प्रदेश में नियम तो पर्याप्त थे, किंतु उनका प्रभावी प्रवर्तन नहीं था। कल्याण सिंह सरकार ने इसी प्रवृत्ति को चुनौती देते हुए प्रशासनिक अनुशासन, उत्तरदायित्व तथा विधि के प्रभावी क्रियान्वयन को शासन का आधार बनाया। उपरोक्त ऐतिहासिक तथा साहित्यिक विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि उत्तर प्रदेश की ग्रामीण समस्याओं का मूल कारण केवल आर्थिक संसाधनों की कमी नहीं था, बल्कि राजस्व प्रशासन की अपारदर्शिता, भू-अभिलेखों पर नौकरशाही का नियंत्रण, संस्थागत ऋण तक सीमित पहुँच तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व का अभाव भी था। इसलिए कल्याण सिंह सरकार द्वारा किए गए राजस्व सुधारों का मूल्यांकन केवल राजनीतिक घटनाक्रमों के संदर्भ में नहीं, बल्कि ग्रामीण प्रशासन, भूमि अधिकारों, संस्थागत सशक्तीकरण तथा सुशासन की व्यापक प्रक्रिया के

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

रूप में किया जाना चाहिए। यही ऐतिहासिक पृष्ठभूमि आगे प्रस्तुत किसान बही योजना, कृषि सुधारों तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व संबंधी नीतियों के विश्लेषण की आधारभूमि तैयार करती है।

राजस्व प्रशासन में युगांतकारी सुधार : किसान बही योजना

उत्तर प्रदेश के राजस्व प्रशासन के इतिहास में 1990 का दशक एक महत्वपूर्ण परिवर्तनकारी काल माना जाता है। यद्यपि स्वतंत्रता के पश्चात जमींदारी उन्मूलन तथा भूमि सुधार संबंधी अनेक विधिक व्यवस्थाएँ लागू की गई थीं, तथापि व्यावहारिक स्तर पर किसान अपनी भूमि पर पूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण स्थापित नहीं कर पाया था। भूमि का वास्तविक स्वामी होने के बावजूद उसके पास अपनी कृषि जोत का कोई प्रमाणित, स्थायी एवं सर्वमान्य सरकारी अभिलेख उपलब्ध नहीं होता था। भूमि संबंधी सभी मूल अभिलेख—विशेषकर खसरा, खतौनी तथा खातों का विवरण—तहसील स्तर पर लेखपालों के नियंत्रण में रहते थे। परिणामस्वरूप किसान को अपनी ही भूमि से संबंधित साधारण जानकारी प्राप्त करने के लिए भी बार-बार राजस्व कार्यालयों के चक्कर लगाने पड़ते थे। यह व्यवस्था न केवल भ्रष्टाचार को बढ़ावा देती थी, बल्कि किसानों को उनके वैधानिक अधिकारों से भी व्यवहारिक रूप से वंचित करती थी। भूमि स्वामित्व संबंधी दस्तावेजों की अनुपलब्धता ग्रामीण अर्थव्यवस्था की अनेक समस्याओं का मूल कारण बन चुकी थी। जब किसी किसान को बैंक से कृषि ऋण प्राप्त करना होता, भूमि का विक्रय या हस्तांतरण करना होता, उत्तराधिकार दर्ज कराना होता अथवा किसी न्यायिक विवाद में अपनी भूमि का स्वामित्व सिद्ध करना होता, तब उसे खतौनी अथवा अन्य राजस्व अभिलेखों की प्रमाणित प्रतिलिपि प्राप्त करने के लिए लेखपाल और तहसील प्रशासन पर निर्भर रहना पड़ता था। कई बार इन प्रक्रियाओं में महीनों लग जाते थे तथा भ्रष्टाचार, अनावश्यक विलंब और बिचौलियों की भूमिका के कारण किसान आर्थिक तथा मानसिक दोनों प्रकार की कठिनाइयों का सामना करता था। यही परिस्थितियाँ आगे चलकर राजस्व सुधारों की आवश्यकता का सबसे बड़ा आधार बनीं। इन्हीं प्रशासनिक चुनौतियों को ध्यान में रखते हुए कल्याण सिंह सरकार ने 'किसान बही योजना' को केवल एक प्रशासनिक कार्यक्रम के रूप में नहीं, बल्कि ग्रामीण अधिकारों के लोकतंत्रीकरण के व्यापक अभियान के रूप में लागू किया। इस योजना का मूल उद्देश्य प्रत्येक पंजीकृत भूमिधर को उसकी भूमि का प्रमाणित, अधिकृत एवं वैधानिक अभिलेख उपलब्ध कराना था, जिससे किसान को बार-बार राजस्व कार्यालयों पर निर्भर न रहना पड़े। सरकार ने राजस्व नियमों में आवश्यक संशोधन करते हुए प्रत्येक पंजीकृत भूमिधर को क्रमांकित (Serialised) एवं अधिकृत किसान बही जारी करने का निर्णय लिया। यह व्यवस्था उस समय के राजस्व प्रशासन में एक मौलिक परिवर्तन थी क्योंकि पहली बार भूमि संबंधी मूल अभिलेख सीधे किसान के हाथ में उपलब्ध कराए गए।

किसान बही केवल एक सामान्य पासबुक नहीं थी, बल्कि यह एक विधिक दस्तावेज थी जिसमें कृषक की पहचान, पिता का नाम, ग्राम, परगना, तहसील, जिला, खाता संख्या, खसरा संख्या, प्रत्येक गाटा का क्षेत्रफल, भूमि में स्वामित्व का हिस्सा, भूमि की श्रेणी, भूमिधरी अधिकारों की प्रकृति, भूमि पर यदि किसी बैंक अथवा वित्तीय संस्था का बंधक अथवा प्रभार दर्ज हो तो उसका विवरण तथा संबंधित राजस्व अधिकारियों के हस्ताक्षर एवं आधिकारिक मुहर सम्मिलित रहती थी। इस प्रकार किसान बही भूमि स्वामित्व का प्रमाणित अभिलेख बन गई, जिसने राजस्व प्रशासन की पारंपरिक व्यवस्था में पारदर्शिता का नया अध्याय जोड़ा। किसान बही

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

योजना का सबसे महत्वपूर्ण प्रभाव तथाकथित 'पटवारी-राज' पर पड़ा। लंबे समय से भूमि अभिलेखों पर लेखपालों का एकाधिकार स्थापित हो चुका था। किसान को अपनी भूमि की जानकारी प्राप्त करने के लिए लेखपाल पर निर्भर रहना पड़ता था और कई मामलों में साधारण खतौनी की प्रति प्राप्त करने के लिए भी रिश्वत देनी पड़ती थी। कल्याण सिंह सरकार ने प्रशासनिक आदेश जारी कर यह व्यवस्था लागू की कि किसान बही में अंकित प्रविष्टियों को विधिक रूप से खतौनी की प्रमाणित प्रति के समान मान्यता प्राप्त होगी। इसके परिणामस्वरूप किसान को बार-बार तहसील जाने की आवश्यकता समाप्त होने लगी तथा भू-अभिलेख पहली बार वास्तव में किसान की पहुँच में आ गए। यही प्रक्रिया भू-अभिलेखों के लोकतंत्रीकरण का आधार बनी।

इस योजना ने राजस्व प्रशासन में पारदर्शिता स्थापित करने के साथ-साथ नामांतरण (दाखिल-खारिज) की प्रक्रिया को भी अधिक उत्तरदायी बनाया। पूर्व में उत्तराधिकार अथवा भूमि क्रय-विक्रय के बाद नामांतरण की प्रक्रिया वर्षों तक लंबित रहती थी, जिससे अनेक विवाद उत्पन्न होते थे। कल्याण सिंह सरकार ने राजस्व अधिकारियों की जवाबदेही निर्धारित करते हुए समयबद्ध नामांतरण की व्यवस्था लागू की तथा यह सुनिश्चित किया कि प्रत्येक परिवर्तन किसान बही में भी अद्यतन किया जाए। यदि कोई लेखपाल अथवा राजस्व कर्मचारी जानबूझकर विलंब करता था तो उसके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई का प्रावधान किया गया। इससे प्रशासनिक उत्तरदायित्व बढ़ा और राजस्व प्रक्रियाओं में अनिश्चितता कम हुई। किसान बही योजना का एक अत्यंत महत्वपूर्ण प्रभाव ग्रामीण साख व्यवस्था (Rural Credit System) पर पड़ा। 1990 के दशक से पूर्व छोटे एवं सीमांत किसान संस्थागत बैंक ऋण प्राप्त करने में अनेक कठिनाइयों का सामना करते थे क्योंकि बैंक भूमि स्वामित्व का प्रमाणित अभिलेख मांगते थे। किसान बही में भूमि का संपूर्ण विवरण तथा बंधक संबंधी प्रविष्टियों की व्यवस्था होने से बैंक अधिकारियों के लिए ऋण पात्रता का परीक्षण सरल हो गया। ऋण स्वीकृत होने के पश्चात उसी किसान बही में बैंक द्वारा अपने प्रभार की प्रविष्टि की जाती थी। इससे एक ही भूमि पर अनेक संस्थानों से ऋण लेने की संभावना समाप्त हुई तथा बैंकिंग प्रणाली अधिक सुरक्षित और पारदर्शी बनी।

संस्थागत ऋण तक सरल पहुँच ने ग्रामीण अर्थव्यवस्था में व्यापक परिवर्तन उत्पन्न किया। जब किसानों को राष्ट्रीयकृत बैंकों, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों तथा सहकारी संस्थाओं से उचित ब्याज दरों पर ऋण मिलने लगा, तब स्थानीय महाजनों और साहूकारों का प्रभाव धीरे-धीरे कम होने लगा। किसान खाद, बीज, सिंचाई, कृषि यंत्र तथा अन्य कृषि निवेशों के लिए वैधानिक ऋण प्राप्त करने लगे। इससे ग्रामीण क्षेत्रों में पूँजी निर्माण की प्रक्रिया को बल मिला तथा ऊँची ब्याज दरों पर मिलने वाले अनौपचारिक ऋण पर निर्भरता में कमी आई। यह परिवर्तन केवल आर्थिक नहीं था, बल्कि इसने किसानों को साहूकारी आधारित शोषण से भी काफी हद तक मुक्त किया। भूमि विवादों के समाधान की दृष्टि से भी किसान बही योजना अत्यंत प्रभावी सिद्ध हुई। उत्तर प्रदेश में भूमि सीमांकन, स्वामित्व, विरासत तथा मेढ़ संबंधी विवाद ग्रामीण संघर्षों का प्रमुख कारण रहे हैं। स्पष्ट एवं प्रमाणित अभिलेख उपलब्ध होने से एक ही भूमि के संबंध में अनेक दावों की संभावना कम हुई। भूमि विक्रय के समय किसान बही प्रस्तुत करना आवश्यक होने से फर्जी रजिस्ट्रियों तथा बेनामी लेन-देन पर भी प्रभावी अंकुश लगा। इसके अतिरिक्त तहसीलदार एवं उपजिलाधिकारी न्यायालयों में लंबित अनेक राजस्व विवादों के निस्तारण में भी सुविधा हुई क्योंकि भूमि स्वामित्व का प्रमाणित अभिलेख तत्काल उपलब्ध हो जाता था। इससे राजस्व न्यायालयों का बोझ कम होने के साथ-साथ ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक तनाव और आपसी संघर्षों में भी कमी आई।

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

ग्रामीण शांति एवं कानून-व्यवस्था की दृष्टि से भी इस योजना के सकारात्मक परिणाम सामने आए। भूमि संबंधी स्पष्ट अभिलेख उपलब्ध होने से सीमांकन विवाद, अवैध कब्जे तथा स्वामित्व संबंधी टकरावों में कमी आई। अनेक ऐसे विवाद जो पहले वर्षों तक न्यायालयों में लंबित रहते थे, उनका समाधान अपेक्षाकृत सरल हो गया। इस प्रकार किसान बही योजना ने केवल राजस्व प्रशासन को ही अधिक पारदर्शी नहीं बनाया, बल्कि अप्रत्यक्ष रूप से ग्रामीण समाज में स्थिरता, सामाजिक विश्वास तथा प्रशासनिक विश्वसनीयता को भी सुदृढ़ किया। समग्र रूप से देखा जाए तो किसान बही योजना उत्तर प्रदेश के राजस्व प्रशासन में केवल एक दस्तावेज वितरण कार्यक्रम नहीं थी, बल्कि यह प्रशासनिक विकेंद्रीकरण, संस्थागत पारदर्शिता तथा कृषक अधिकारों के सशक्तीकरण की दिशा में एक ऐतिहासिक पहल थी। जिस प्रकार स्वतंत्रता के बाद जमींदारी उन्मूलन ने सामंती मध्यस्थों की शक्ति को समाप्त किया था, उसी प्रकार किसान बही योजना ने भू-अभिलेखों पर नौकरशाही के एकाधिकार को चुनौती दी और भूमि संबंधी जानकारी को सीधे किसान के अधिकार क्षेत्र में पहुँचाया। यही कारण है कि इसे वर्तमान डिजिटल भू-अभिलेख प्रणाली, कंप्यूटरीकृत खतौनी, डिजिटल लैंड रिकॉर्ड्स मॉडर्नाइजेशन तथा स्वामित्व आधारित आधुनिक भू-प्रबंधन की वैचारिक आधारशिला के रूप में देखा जा सकता है।

कृषि अर्थशास्त्र, नकदी फसलें एवं आधारभूत अवसंरचना

कल्याण सिंह के मुख्यमंत्री कार्यकाल में कृषि विकास को केवल उत्पादन वृद्धि तक सीमित न रखकर उसे ग्रामीण अर्थव्यवस्था, किसान आय, विपणन व्यवस्था तथा आधारभूत अवसंरचना के समन्वित विकास से जोड़ा गया। उनकी कृषि नीति का मूल उद्देश्य किसानों को केवल कृषि उत्पादन के लिए प्रोत्साहित करना नहीं था, बल्कि ऐसी प्रशासनिक एवं आर्थिक व्यवस्था स्थापित करना था जिसमें किसान को अपनी उपज का लाभकारी मूल्य, समय पर भुगतान, पर्याप्त सिंचाई, कृषि निवेशों की उपलब्धता तथा बाजार तक सुगम पहुँच प्राप्त हो सके। इस दृष्टिकोण ने उत्तर प्रदेश में कृषि अर्थव्यवस्था को प्रशासनिक सुधारों के साथ जोड़ते हुए ग्रामीण विकास की नई दिशा प्रस्तुत की। उत्तर प्रदेश की अर्थव्यवस्था में गन्ना एक प्रमुख नकदी फसल रही है। राज्य के पश्चिमी एवं मध्य क्षेत्रों में लाखों किसान अपनी आजीविका के लिए गन्ना उत्पादन पर निर्भर थे। किंतु लंबे समय तक चीनी मिलों द्वारा भुगतान में विलंब, बकाया गन्ना मूल्य तथा मूल्य निर्धारण की अनिश्चितता किसानों की सबसे बड़ी समस्याओं में सम्मिलित रही। समय पर भुगतान न मिलने के कारण किसान साहूकारों से ऋण लेने के लिए विवश हो जाते थे, जिससे उनकी आर्थिक स्थिति और अधिक कमजोर हो जाती थी। कल्याण सिंह सरकार ने इस समस्या को केवल कृषि विषय न मानकर ग्रामीण अर्थव्यवस्था से जुड़ा प्रशासनिक प्रश्न माना तथा गन्ना किसानों के भुगतान संबंधी व्यवस्था को अधिक उत्तरदायी बनाने के प्रयास किए।

सरकार ने चीनी मिलों द्वारा गन्ना मूल्य के भुगतान में अनावश्यक विलंब को गंभीर प्रशासनिक विषय मानते हुए संबंधित अधिकारियों एवं मिल प्रबंधन की जवाबदेही निर्धारित की। समयबद्ध भुगतान पर बल दिया गया ताकि किसानों को अपनी उपज का मूल्य शीघ्र प्राप्त हो सके। इससे किसानों की कार्यशील पूँजी में वृद्धि हुई तथा अगली कृषि फसल की तैयारी के लिए उन्हें बाहरी ऋण पर कम निर्भर रहना पड़ा। समय पर भुगतान की व्यवस्था ने ग्रामीण बाजारों में नकदी प्रवाह बढ़ाया तथा स्थानीय व्यापारिक गतिविधियों को भी गति प्रदान की। गन्ना नीति के अतिरिक्त सरकार ने कृषि उत्पादन की स्थिरता के लिए सिंचाई अवसंरचना को विशेष प्राथमिकता

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

प्रदान की। उत्तर प्रदेश की कृषि मानसून पर अत्यधिक निर्भर रही है, जिसके कारण वर्षा की अनियमितता सीधे कृषि उत्पादन को प्रभावित करती थी। इस चुनौती को ध्यान में रखते हुए नहरों की सफाई, सिंचाई तंत्र के रखरखाव तथा जल वितरण प्रणाली को अधिक प्रभावी बनाने के प्रयास किए गए। अनेक क्षेत्रों में बंद अथवा आंशिक रूप से कार्यरत नहरों को पुनः संचालित किया गया तथा सिंचाई विभाग की प्रशासनिक जवाबदेही को सुदृढ़ किया गया। इससे कृषि योग्य भूमि के बड़े हिस्से को नियमित सिंचाई उपलब्ध कराने में सहायता मिली। कृषि उत्पादन में सिंचाई की उपलब्धता का सीधा प्रभाव फसल विविधीकरण पर भी पड़ा। जिन क्षेत्रों में सिंचाई सुविधाओं का विस्तार हुआ वहाँ किसानों ने परंपरागत वर्षा आधारित खेती से आगे बढ़कर नकदी फसलों तथा अधिक उत्पादक कृषि प्रणाली को अपनाना प्रारंभ किया। इससे प्रति हेक्टेयर उत्पादन में वृद्धि हुई तथा किसानों की आय में सकारात्मक परिवर्तन देखने को मिला। कृषि अर्थशास्त्र के दृष्टिकोण से यह परिवर्तन ग्रामीण आय वृद्धि तथा कृषि निवेश क्षमता दोनों के लिए महत्वपूर्ण था।

कल्याण सिंह सरकार ने कृषि उत्पादन को बाजार से जोड़ने के उद्देश्य से ग्रामीण सड़कों एवं संपर्क मार्गों के विकास पर भी बल दिया। ग्रामीण क्षेत्रों में परिवहन सुविधाओं के अभाव के कारण किसानों को अपनी उपज मंडियों तक पहुँचाने में अत्यधिक समय एवं लागत वहन करनी पड़ती थी। अनेक गाँवों में वर्षा ऋतु के दौरान संपर्क मार्ग बाधित हो जाते थे, जिससे कृषि उपज के विपणन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता था। सड़क संपर्क में सुधार से किसानों को निकटवर्ती मंडियों तक पहुँच आसान हुई तथा परिवहन लागत में कमी आई। इससे कृषि विपणन प्रणाली अधिक प्रभावी बनी और किसानों की शुद्ध आय में वृद्धि हुई। ग्रामीण विद्युत आपूर्ति भी कृषि विकास का एक महत्त्वपूर्ण आधार थी। सिंचाई के लिए विद्युत चालित नलकूपों का उपयोग बढ़ने के साथ विद्युत उपलब्धता की आवश्यकता और अधिक बढ़ गई थी। सरकार ने कृषि क्षेत्र में विद्युत आपूर्ति को अपेक्षाकृत नियमित बनाने तथा ग्रामीण क्षेत्रों में विद्युत वितरण व्यवस्था को सुदृढ़ करने के प्रयास किए। यद्यपि उस समय संसाधनों की सीमाएँ थीं, फिर भी कृषि आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए विद्युत आपूर्ति में सुधार की दिशा में प्रशासनिक पहल की गई। इससे सिंचाई क्षमता बढ़ी तथा कृषि उत्पादन पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा।

कृषि निवेशों—विशेषकर उन्नत बीज, उर्वरक तथा अन्य कृषि सामग्री—की उपलब्धता को भी सरकार ने कृषि नीति का महत्त्वपूर्ण अंग माना। किसानों को समय पर कृषि निवेश उपलब्ध कराने के लिए सहकारी संस्थाओं तथा सरकारी वितरण तंत्र को सक्रिय बनाने का प्रयास किया गया। इससे कृषि उत्पादन की लागत पर नियंत्रण रखने तथा उत्पादकता बढ़ाने में सहायता मिली। कृषि विकास की इस रणनीति में उत्पादन, सिंचाई, विपणन तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व को परस्पर पूरक तत्वों के रूप में देखा गया। ग्रामीण अर्थव्यवस्था के व्यापक परिप्रेक्ष्य में इन सुधारों का प्रभाव केवल कृषि तक सीमित नहीं रहा। समय पर भुगतान, संस्थागत ऋण की उपलब्धता, बेहतर सड़क संपर्क, सिंचाई सुविधाओं का विस्तार तथा प्रशासनिक पारदर्शिता के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में क्रय शक्ति में वृद्धि हुई। स्थानीय व्यापार, लघु उद्योग, कृषि आधारित सेवाओं तथा रोजगार के अवसरों को भी अप्रत्यक्ष रूप से प्रोत्साहन मिला। इससे ग्रामीण अर्थव्यवस्था में बहुगुणक (Multiplier) प्रभाव उत्पन्न हुआ, जिसने समग्र आर्थिक गतिविधियों को गति प्रदान की।

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

अर्थशास्त्रीय दृष्टि से कल्याण सिंह की कृषि नीति का सबसे महत्त्वपूर्ण पक्ष यह था कि उन्होंने कृषि विकास को केवल अनुदान आधारित मॉडल के स्थान पर संस्थागत क्षमता निर्माण, प्रशासनिक उत्तरदायित्व तथा आधारभूत अवसंरचना के विकास से जोड़ा। गन्ना नीति, सिंचाई विस्तार, सड़क संपर्क, कृषि निवेशों की उपलब्धता तथा किसानों के वैधानिक अधिकारों को एकीकृत करते हुए उन्होंने ग्रामीण विकास का ऐसा मॉडल प्रस्तुत किया जिसमें उत्पादन वृद्धि के साथ-साथ कृषि शासन (Agricultural Governance) को भी समान महत्व प्राप्त हुआ। यही कारण है कि उनके कार्यकाल की कृषि नीतियों का मूल्यांकन केवल कृषि उत्पादन के आँकड़ों के आधार पर नहीं, बल्कि ग्रामीण अर्थव्यवस्था के संस्थागत पुनर्गठन के व्यापक परिप्रेक्ष्य में किया जाना अधिक उपयुक्त प्रतीत होता है।

ग्रामीण प्रशासनिक कड़ाई एवं संस्थागत जवाबदेही

कल्याण सिंह के मुख्यमंत्री कार्यकाल की सबसे महत्वपूर्ण विशेषताओं में से एक प्रशासनिक अनुशासन, विधि के प्रभावी क्रियान्वयन तथा संस्थागत जवाबदेही पर विशेष बल था। उन्होंने ग्रामीण विकास को केवल आर्थिक योजनाओं अथवा वित्तीय सहायता तक सीमित न रखते हुए प्रशासनिक व्यवस्था में उत्तरदायित्व स्थापित करने का प्रयास किया। उनका स्पष्ट मत था कि जब तक शासन व्यवस्था पारदर्शी, उत्तरदायी तथा समयबद्ध नहीं होगी, तब तक ग्रामीण विकास की कोई भी योजना अपने अपेक्षित परिणाम प्राप्त नहीं कर सकती। इसलिए उनके शासनकाल में प्रशासनिक सुधारों को विकास नीति का अभिन्न अंग बनाया गया।

ग्रामीण प्रशासन में राजस्व विभाग की भूमिका अत्यंत महत्वपूर्ण मानी जाती है क्योंकि भूमि, कृषि, उत्तराधिकार, सीमांकन, नामांतरण तथा राजस्व अभिलेखों से संबंधित अधिकांश कार्य इसी विभाग के माध्यम से संपादित होते हैं। लंबे समय तक इस व्यवस्था में कार्यरत कर्मचारियों की जवाबदेही स्पष्ट न होने के कारण किसानों को अनावश्यक विलंब, भ्रष्टाचार तथा प्रशासनिक उदासीनता का सामना करना पड़ता था। कल्याण सिंह सरकार ने इस स्थिति में सुधार लाने के लिए राजस्व अधिकारियों एवं कर्मचारियों की कार्यप्रणाली को अधिक उत्तरदायी बनाने पर विशेष बल दिया। समयबद्ध निस्तारण, अभिलेखों के अद्यतन रख-रखाव तथा किसानों के साथ पारदर्शी व्यवहार को प्रशासनिक प्राथमिकता प्रदान की गई। सरकार ने यह स्पष्ट किया कि राजस्व प्रशासन का उद्देश्य केवल अभिलेखों का संरक्षण नहीं, बल्कि किसानों के वैधानिक अधिकारों की प्रभावी सुरक्षा भी है। इसी दृष्टिकोण के अंतर्गत नामांतरण, विरासत, सीमांकन तथा अन्य राजस्व मामलों के शीघ्र निस्तारण पर बल दिया गया। यदि किसी अधिकारी अथवा कर्मचारी द्वारा अनावश्यक विलंब, लापरवाही अथवा नियमों की अवहेलना की जाती थी, तो उसके विरुद्ध विभागीय कार्रवाई का प्रावधान सुनिश्चित किया गया। इससे प्रशासनिक स्तर पर उत्तरदायित्व की भावना विकसित हुई तथा किसानों में शासन के प्रति विश्वास बढ़ा।

प्रशासनिक सुधारों का एक महत्वपूर्ण पक्ष निरीक्षण व्यवस्था को अधिक प्रभावी बनाना भी था। उच्च अधिकारियों द्वारा तहसील, विकासखंड तथा अन्य ग्रामीण प्रशासनिक इकाइयों का नियमित निरीक्षण सुनिश्चित करने का प्रयास किया गया। इससे अधीनस्थ कर्मचारियों की कार्यप्रणाली पर प्रत्यक्ष निगरानी स्थापित हुई तथा प्रशासनिक शिथिलता में कमी आई। निरीक्षण व्यवस्था ने न केवल कार्यों की गति बढ़ाई, बल्कि शासन की नीतियों के प्रभावी क्रियान्वयन को भी सुनिश्चित किया। कल्याण सिंह का प्रशासनिक दृष्टिकोण विधि के शासन (Rule of Law) की अवधारणा पर आधारित था। उनका मानना था कि शासन की विश्वसनीयता

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

केवल योजनाओं की घोषणा से नहीं, बल्कि उनके निष्पक्ष एवं प्रभावी क्रियान्वयन से स्थापित होती है। इसलिए उन्होंने प्रशासनिक निर्णयों में अनुशासन, समयबद्धता तथा निष्पक्षता को विशेष महत्व दिया। इसका प्रभाव ग्रामीण क्षेत्रों में भी स्पष्ट रूप से दिखाई दिया, जहाँ किसानों को राजस्व संबंधी कार्यों के लिए पूर्व की अपेक्षा अधिक व्यवस्थित प्रशासनिक प्रक्रिया उपलब्ध होने लगी। ग्रामीण प्रशासन में पारदर्शिता स्थापित करने की दिशा में किसान बही योजना, अद्यतन भू-अभिलेख तथा समयबद्ध राजस्व प्रक्रियाओं ने संयुक्त रूप से महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। इससे प्रशासनिक निर्णयों की विश्वसनीयता बढ़ी तथा भूमि संबंधी विवादों के समाधान में सुविधा हुई। किसान स्वयं अपनी भूमि के अभिलेखों का सत्यापन कर सकता था, जिससे प्रशासन और नागरिक के बीच सूचना का असंतुलन कम हुआ। यह परिवर्तन सुशासन की उस अवधारणा के अनुरूप था जिसमें प्रशासन नागरिक के प्रति उत्तरदायी और पारदर्शी होता है। ग्रामीण शासन व्यवस्था में कानून-व्यवस्था बनाए रखने को भी विकास का आवश्यक आधार माना गया। भूमि विवाद, अवैध कब्जे तथा राजस्व संबंधी संघर्ष अनेक बार सामाजिक तनाव का कारण बनते थे। प्रशासनिक सतर्कता, स्पष्ट अभिलेख व्यवस्था तथा त्वरित राजस्व कार्रवाई के कारण ऐसे विवादों में कमी लाने का प्रयास किया गया। इससे ग्रामीण क्षेत्रों में सामाजिक स्थिरता, प्रशासनिक विश्वास तथा विकास कार्यों के लिए अनुकूल वातावरण निर्मित हुआ। संस्थागत जवाबदेही की अवधारणा केवल राजस्व विभाग तक सीमित नहीं थी, बल्कि विकास प्रशासन के अन्य क्षेत्रों में भी इसका प्रभाव दिखाई देता है। विभागीय समन्वय, समयबद्ध निर्णय, उत्तरदायी प्रशासन तथा जनहित को प्राथमिकता देने की नीति ने शासन की कार्यकुशलता को सुदृढ़ किया। इससे ग्रामीण विकास योजनाओं के क्रियान्वयन में अपेक्षाकृत अधिक प्रभावशीलता आई तथा प्रशासनिक प्रक्रियाओं के प्रति नागरिकों का विश्वास मजबूत हुआ। लोक प्रशासन के सिद्धांतों की दृष्टि से देखा जाए तो कल्याण सिंह द्वारा अपनाया गया प्रशासनिक मॉडल पारंपरिक नियंत्रण-आधारित शासन से आगे बढ़कर उत्तरदायी प्रशासन (Responsive Administration), सुशासन (Good Governance) तथा संस्थागत सुदृढ़ीकरण (Institutional Strengthening) की अवधारणा के निकट दिखाई देता है। इसमें शासन की सफलता का आधार केवल नीतियों की घोषणा नहीं, बल्कि उनका प्रभावी, पारदर्शी एवं समयबद्ध क्रियान्वयन था। यही कारण है कि उनके प्रशासनिक सुधारों को ग्रामीण विकास की दीर्घकालिक प्रक्रिया में महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

सामाजिक-आर्थिक प्रभाव एवं आधुनिक प्रासंगिकता

कल्याण सिंह सरकार द्वारा प्रारम्भ किए गए राजस्व प्रशासन, कृषि नीति तथा ग्रामीण शासन संबंधी सुधारों का प्रभाव केवल प्रशासनिक प्रक्रियाओं तक सीमित नहीं रहा, बल्कि इनके दूरगामी सामाजिक एवं आर्थिक परिणाम भी सामने आए। किसान बही योजना, राजस्व प्रशासन में पारदर्शिता, गन्ना किसानों के हितों की रक्षा, सिंचाई सुविधाओं का विस्तार तथा प्रशासनिक जवाबदेही जैसे उपायों ने ग्रामीण समाज में संस्थागत विश्वास को सुदृढ़ किया। इन सुधारों का उद्देश्य केवल तत्कालीन समस्याओं का समाधान करना नहीं था, बल्कि ऐसी शासन व्यवस्था स्थापित करना था जिसमें किसान अपने अधिकारों का उपयोग बिना अनावश्यक प्रशासनिक बाधाओं के कर सके। किसान बही योजना के माध्यम से भूमि संबंधी अभिलेख सीधे किसानों के हाथों में उपलब्ध होने से ग्रामीण समाज में स्वामित्व संबंधी सुरक्षा की भावना विकसित हुई। पहले जहाँ किसान अपनी ही भूमि के संबंध में राजस्व कर्मचारियों पर निर्भर रहता था, वहीं अब उसके पास प्रमाणित अभिलेख उपलब्ध होने लगे। इससे प्रशासनिक प्रक्रियाओं में पारदर्शिता

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

बढ़ी तथा किसानों का सरकारी तंत्र पर विश्वास मजबूत हुआ। भूमि संबंधी सूचनाओं की सहज उपलब्धता ने नागरिक और प्रशासन के बीच सूचना की असमानता को कम किया तथा ग्रामीण शासन को अधिक उत्तरदायी बनाया।

भू-अभिलेखों की उपलब्धता का प्रत्यक्ष प्रभाव संस्थागत बैंकिंग व्यवस्था पर भी दिखाई दिया। भूमि स्वामित्व का प्रमाणित दस्तावेज उपलब्ध होने से किसानों के लिए राष्ट्रीयकृत बैंकों, सहकारी संस्थाओं तथा अन्य वित्तीय संस्थानों से ऋण प्राप्त करना अपेक्षाकृत सरल हुआ। इससे साहूकारों पर निर्भरता में कमी आई तथा कृषि निवेशों के लिए वैधानिक वित्तीय संसाधनों तक पहुँच बढ़ी। परिणामस्वरूप किसानों की आर्थिक आत्मनिर्भरता में वृद्धि हुई और ग्रामीण क्षेत्रों में औपचारिक बैंकिंग व्यवस्था के विस्तार को भी बल मिला। भूमि विवादों में कमी भी इन सुधारों का एक महत्त्वपूर्ण सामाजिक प्रभाव था। स्पष्ट एवं अद्यतन भू-अभिलेख उपलब्ध होने से सीमांकन, उत्तराधिकार, नामांतरण तथा स्वामित्व संबंधी अनेक विवादों का समाधान अपेक्षाकृत सरल हो गया। इससे राजस्व न्यायालयों पर लंबित मामलों का दबाव कम हुआ तथा ग्रामीण समाज में आपसी संघर्षों और सामाजिक तनाव में भी कमी आई। भूमि संबंधी विवादों के घटने से ग्रामीण क्षेत्रों में कानून-व्यवस्था तथा सामाजिक स्थिरता को भी सकारात्मक आधार प्राप्त हुआ।

कृषि अर्थव्यवस्था की दृष्टि से समयबद्ध भुगतान, सिंचाई सुविधाओं के विस्तार तथा संस्थागत ऋण की उपलब्धता ने किसानों की उत्पादन क्षमता को प्रभावित किया। कृषि निवेशों में वृद्धि, नकदी फसलों के उत्पादन को प्रोत्साहन तथा कृषि विपणन व्यवस्था में सुधार के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में आर्थिक गतिविधियों का विस्तार हुआ। इससे कृषि केवल जीविकोपार्जन का साधन न रहकर ग्रामीण आर्थिक विकास का प्रमुख आधार बनती दिखाई दी। किसानों की आय में स्थिरता आने से स्थानीय व्यापार, कृषि सेवाओं तथा ग्रामीण रोजगार पर भी सकारात्मक प्रभाव पड़ा। लोक प्रशासन के दृष्टिकोण से कल्याण सिंह की नीतियों का सबसे महत्त्वपूर्ण योगदान प्रशासनिक उत्तरदायित्व तथा सुशासन की अवधारणा को व्यवहारिक रूप देना था। उन्होंने यह स्थापित करने का प्रयास किया कि विकास केवल योजनाओं की घोषणा से संभव नहीं है, बल्कि उसके लिए पारदर्शी प्रशासन, स्पष्ट उत्तरदायित्व, समयबद्ध निर्णय तथा नागरिकों के अधिकारों की प्रभावी सुरक्षा आवश्यक है। यही कारण है कि उनके अनेक प्रशासनिक सुधार आज भी सुशासन के अध्ययन में महत्त्वपूर्ण उदाहरण के रूप में देखे जाते हैं।

वर्तमान समय में जब भारत सरकार डिजिटल इंडिया, डिजिटल भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम, ई-गवर्नेंस तथा प्रत्यक्ष लाभ अंतरण जैसी व्यवस्थाओं को सुदृढ़ कर रही है, तब कल्याण सिंह सरकार द्वारा प्रारम्भ किए गए अनेक सुधारों की प्रासंगिकता और अधिक स्पष्ट होती है। किसान बही योजना ने जिस प्रकार भूमि संबंधी अभिलेखों को किसान के अधिकार क्षेत्र में उपलब्ध कराया, उसी अवधारणा का आधुनिक रूप आज कंप्यूटरीकृत खतौनी, ऑनलाइन भू-अभिलेख, डिजिटल नामांतरण तथा ई-राजस्व सेवाओं में दिखाई देता है। इस दृष्टि से किसान बही योजना को उत्तर प्रदेश में भू-अभिलेखों के डिजिटलीकरण की वैचारिक पूर्वपीठिका के रूप में देखा जा सकता है। इसके अतिरिक्त वर्तमान समय में सुशासन, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, सेवा वितरण की दक्षता तथा नागरिक-केंद्रित प्रशासन को सार्वजनिक नीति के प्रमुख मानकों के रूप में स्वीकार किया जाता है। कल्याण सिंह द्वारा अपनाई गई प्रशासनिक कार्यप्रणाली इन सिद्धांतों के अनेक मूल तत्वों से मेल खाती है। उन्होंने ग्रामीण विकास को केवल वित्तीय सहायता अथवा राजनीतिक घोषणाओं तक सीमित न रखकर संस्थागत सुधारों, विधिक अधिकारों तथा प्रशासनिक दक्षता के साथ जोड़ने का प्रयास

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

किया। यही कारण है कि उनकी नीतियों का अध्ययन समकालीन ग्रामीण शासन, कृषि प्रशासन तथा लोक प्रशासन के विद्यार्थियों और शोधकर्ताओं के लिए आज भी समान रूप से प्रासंगिक है। समग्र रूप से यह कहा जा सकता है कि कल्याण सिंह के ग्रामीण विकास संबंधी प्रयासों ने उत्तर प्रदेश के प्रशासनिक ढाँचे में संस्थागत पारदर्शिता, कृषक अधिकारों की सुरक्षा तथा ग्रामीण शासन की उत्तरदायी संस्कृति को सुदृढ़ करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। यद्यपि इन नीतियों के प्रभाव का मूल्यांकन विभिन्न राजनीतिक एवं प्रशासनिक दृष्टिकोणों से किया जा सकता है, तथापि यह निर्विवाद है कि उन्होंने ग्रामीण प्रशासन को अधिकार-आधारित, उत्तरदायी तथा संस्थागत रूप से अधिक सुदृढ़ बनाने की दिशा में उल्लेखनीय योगदान दिया।

निष्कर्ष

प्रस्तुत अध्ययन से स्पष्ट होता है कि उत्तर प्रदेश में ग्रामीण विकास की प्रक्रिया को केवल आर्थिक सहायता, कृषि अनुदान अथवा अल्पकालिक राहत योजनाओं के माध्यम से नहीं समझा जा सकता। ग्रामीण विकास का वास्तविक आधार प्रभावी राजस्व प्रशासन, स्पष्ट भूमि अधिकार, उत्तरदायी शासन व्यवस्था तथा संस्थागत सुदृढ़ीकरण में निहित है। कल्याण सिंह के मुख्यमंत्री कार्यकाल में प्रारम्भ किए गए प्रशासनिक एवं कृषक-केंद्रित सुधारों ने इसी व्यापक दृष्टिकोण को व्यवहार में लागू करने का प्रयास किया। उपलब्ध तथ्यों के विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि उनकी नीतियों का उद्देश्य केवल कृषि उत्पादन बढ़ाना नहीं था, बल्कि ग्रामीण समाज में प्रशासनिक पारदर्शिता, विधिक सुरक्षा तथा संस्थागत विश्वास की स्थापना करना भी था। अध्ययन से यह भी स्पष्ट होता है कि किसान बही योजना उनके शासनकाल का सबसे महत्वपूर्ण राजस्व सुधार थी। इस योजना ने भू-अभिलेखों पर स्थापित पारंपरिक नौकरशाही नियंत्रण को सीमित करते हुए भूमि संबंधी प्रमाणित अभिलेख सीधे किसानों के हाथों में उपलब्ध कराए। इससे किसानों की प्रशासनिक निर्भरता कम हुई, भूमि स्वामित्व की वैधानिक सुरक्षा सुदृढ़ हुई तथा राजस्व प्रक्रियाओं में पारदर्शिता आई। भूमि अभिलेखों की उपलब्धता ने संस्थागत बैंक ऋण प्राप्त करने की प्रक्रिया को सरल बनाया, साहूकारी व्यवस्था पर निर्भरता कम की तथा ग्रामीण अर्थव्यवस्था में औपचारिक वित्तीय संस्थाओं की भूमिका को मजबूत किया। इस प्रकार किसान बही योजना केवल एक दस्तावेज वितरण कार्यक्रम नहीं थी, बल्कि कृषक अधिकारों के संस्थागत संरक्षण का प्रभावी माध्यम सिद्ध हुई।

कृषि क्षेत्र में गन्ना किसानों के हितों की रक्षा, समयबद्ध भुगतान, सिंचाई सुविधाओं के विस्तार, कृषि अवसंरचना के विकास तथा ग्रामीण संपर्क मार्गों के सुदृढ़ीकरण जैसे प्रयासों ने कृषि अर्थव्यवस्था को नई दिशा प्रदान की। इन उपायों से किसानों की उत्पादन क्षमता, कृषि निवेश तथा ग्रामीण बाजारों में आर्थिक गतिविधियों को प्रोत्साहन मिला। स्पष्ट रूप से यह देखा जा सकता है कि कृषि विकास को केवल उत्पादन वृद्धि के बजाय विपणन, भुगतान, सिंचाई, परिवहन तथा प्रशासनिक उत्तरदायित्व से जोड़कर देखा गया। यही दृष्टिकोण उनकी कृषि नीति को पूर्ववर्ती राहत-आधारित मॉडल से भिन्न बनाता है।

राजस्व प्रशासन में उत्तरदायित्व, समयबद्ध कार्य-संस्कृति तथा विधि के प्रभावी क्रियान्वयन पर विशेष बल देने से ग्रामीण शासन व्यवस्था में संस्थागत अनुशासन स्थापित करने का प्रयास किया गया। नामांतरण, सीमांकन, विरासत तथा अन्य राजस्व प्रक्रियाओं में पारदर्शिता लाने के कारण किसानों का प्रशासन पर विश्वास बढ़ा तथा भूमि संबंधी विवादों के समाधान में सुविधा हुई। इससे यह सिद्ध होता है कि सुशासन का आधार केवल योजनाओं की संख्या नहीं, बल्कि प्रशासनिक उत्तरदायित्व एवं प्रभावी क्रियान्वयन है।

सामाजिक दृष्टि से इन सुधारों ने ग्रामीण समाज में अधिकारों के प्रति जागरूकता, प्रशासनिक विश्वास तथा संस्थागत सुरक्षा की भावना को सुदृढ़ किया। आर्थिक दृष्टि से संस्थागत ऋण, कृषि निवेश तथा ग्रामीण बाजारों के विस्तार को बल मिला। प्रशासनिक दृष्टि से पारदर्शिता, उत्तरदायित्व तथा सेवा वितरण की दक्षता में सुधार हुआ। इन तीनों आयामों का संयुक्त प्रभाव उत्तर प्रदेश के ग्रामीण विकास की प्रक्रिया में महत्त्वपूर्ण योगदान के रूप में परिलक्षित होता है। वर्तमान संदर्भ में भी इस अध्ययन की प्रासंगिकता बनी हुई है। भारत में डिजिटल भूमि अभिलेख, ई-गवर्नेंस, ऑनलाइन नामांतरण, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण तथा डिजिटल सेवा वितरण जैसी व्यवस्थाएँ जिस प्रकार विकसित हुई हैं, वे इस तथ्य को रेखांकित करती हैं कि प्रशासनिक पारदर्शिता तथा नागरिक-केंद्रित शासन आज भी विकास के प्रमुख आधार हैं। इस दृष्टि से किसान बही योजना को उत्तर प्रदेश में आधुनिक डिजिटल भू-अभिलेख व्यवस्था की वैचारिक पूर्वपीठिका के रूप में देखा जा सकता है। कल्याण सिंह द्वारा प्रारम्भ किए गए संस्थागत सुधार समकालीन सुशासन, ग्रामीण प्रशासन तथा कृषि नीति के अध्ययन में आज भी महत्त्वपूर्ण संदर्भ प्रदान करते हैं।

अंततः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि कल्याण सिंह की ग्रामीण विकास संबंधी नीतियाँ केवल राजनीतिक घोषणाएँ नहीं थीं, बल्कि वे प्रशासनिक सुधार, कृषक अधिकारों के संरक्षण, संस्थागत पारदर्शिता तथा उत्तरदायी शासन व्यवस्था पर आधारित एक समन्वित विकास मॉडल का प्रतिनिधित्व करती थीं। उत्तर प्रदेश के ग्रामीण प्रशासन के विकासक्रम में इन सुधारों का विशिष्ट स्थान है तथा समकालीन लोक प्रशासन, ग्रामीण विकास एवं कृषि नीति के अध्ययन में उनका विश्लेषण भविष्य के अनुसंधान के लिए भी अत्यंत उपयोगी सिद्ध होगा।

संदर्भ

1. हसन, ज़ोया. (1989). डॉमिनेंस एण्ड मोबिलाइज़ेशन : रूरल पॉलिटिक्स इन वेस्टर्न उत्तर प्रदेश. सेज पब्लिकेशन्स.
2. जाफ़रलो, क्रिस्टोफ़. (2003). इंडियाज़ साइलेंट रिवोल्यूशन : द राइज़ ऑफ द लोअर कास्ट्स इन नॉर्थ इंडिया. परमानेंट ब्लैक.
3. मिर्डल, गुन्नार. (1968). एशियन ड्रामा : एन इन्क्वायरी इन्टू द पॉवर्टी ऑफ नेशन्स (खंड 1–3). पैंथियन बुक्स.
4. पाई, सुधा. (1996). दलित असर्शन एण्ड द अनफिनिश्ड डेमोक्रेटिक रिवोल्यूशन : द बहुजन समाज पार्टी इन उत्तर प्रदेश. सेज पब्लिकेशन्स.
5. वर्मा, ए. के. (1995). उत्तर प्रदेश पॉलिटिक्स एण्ड गवर्नेंस. मित्तल पब्लिकेशन्स.
6. उत्तर प्रदेश शासन. (1950). उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार अधिनियम, 1950. उत्तर प्रदेश शासन.
7. उत्तर प्रदेश शासन. (1960). उत्तर प्रदेश अधिकतम जोत सीमा आरोपण अधिनियम, 1960. उत्तर प्रदेश शासन.
8. उत्तर प्रदेश शासन. (1991). किसान बही योजना संबंधी राजस्व विभाग के प्रशासनिक आदेश. उत्तर प्रदेश शासन.
9. उत्तर प्रदेश शासन. (1991–92). राजस्व विभाग की वार्षिक प्रशासनिक रिपोर्ट. उत्तर प्रदेश शासन.
10. उत्तर प्रदेश शासन. (1992). उत्तर प्रदेश आर्थिक सर्वेक्षण (1991–92). नियोजन विभाग, उत्तर प्रदेश शासन.

International Journal of Engineering, Science and Humanities
An international peer reviewed, refereed, open-access journal
Impact Factor 8.3 www.ijesh.com ISSN: 2250-3552

11.भारत सरकार. (1992). एग्रीकल्चरल स्टैटिस्टिक्स एट ए ग्लांस. कृषि मंत्रालय, भारत सरकार.
12.भारतीय रिज़र्व बैंक. (1992). रिपोर्ट ऑन ट्रेण्ड एण्ड प्रोग्रेस ऑफ बैंकिंग इन इंडिया. भारतीय रिज़र्व बैंक.
13.योजना आयोग, भारत सरकार. (1992). एट्थ फाइव ईयर प्लान (1992–1997). भारत सरकार.