

भूमि बैङ्क: कति सान्दर्भिक, कति आवश्यक ?

१. परिचय

सरकारले आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटमा ३ सय स्थानीय तहमा भूमि बैङ्क स्थापना गर्न ५० करोड रुपियाँ छुट्याएको छ । यससँगै भूमि बैङ्क स्थापना अहिलेको सन्दर्भमा आवश्यक हो वा होइन भन्ने विषयमा बहस सुरु भएको छ । यही बहसलाई सार्थक बनाउन मद्दत पुगोस् भन्ने उद्देश्यले भूमि अधिकारका क्षेत्रमा विगत अढाइ दशकदेखि क्रियाशील सामुदायिक आत्मनिर्भर सेवा केन्द्र^१ र राष्ट्रिय भूमि अधिकार मञ्च^२ले भूमिसम्बन्धी सवालमा काम गर्ने सन्दर्भमा हासिल अनुभव, भूमि बैङ्कको आवश्यकता र सान्दर्भिकताका सवालमा हालै सम्पन्न विषयविज्ञ एवं सरोकारवालासँगको दुईवटा भर्चुअल अन्तर्क्रियाका आधारमा यो समीक्षापत्र तयार पारिएको छ ।

२. सरकारी दस्तावेजमा भूमि बैङ्क

उच्चस्तरीय भूमि सुधार (बडाल) आयोगको प्रतिवेदन, २०५१ मा हदबन्दीभन्दा बढी जमिनको क्षतिपूर्ति दिन, जमिन प्राप्त गर्ने किसानबाट जमिनको मूल्य किस्ताबन्दीमा सङ्कलन गर्ने आदि कार्यका लागि भूमि बैङ्क प्रस्तावित गरेको देखिन्छ । तर त्यतिखेर यो विषय कार्यान्वयनमा नगएको हुँदा पर्याप्त अवधारणागत स्पष्टताको तहसम्म नीतिगत बहस हुन पाएन ।

पछि भूमि बैङ्कको अवधारणाले दशौँ योजनामा ठाउँ पायो । त्यसपछि २०६०/६१, २०६१/६२ र २०६२/६३ का वार्षिक कार्यक्रममा 'भूमि बैङ्क' उल्लेख गरिएको थियो । त्यसमध्ये आ.व. २०६०/६१ को वार्षिक कार्यक्रममा नेपाल सरकारको एक अर्ब र विश्व बैङ्कको २ अर्ब गरी ३ अर्ब रुपियाँको चुक्ता पुँजी रहेको भूमि बैङ्क स्थापना गर्ने उल्लेख थियो । त्यतिखेर उक्त भूमि बैङ्कले भूमि सुधारको मर्म सम्बोधन नहुने, परम्परागत भूमि व्यवस्थाबाट पीडित भूमिहीन, मोही, हरुवा/चरुवा, पूर्वकमैया आदिको अधिकार स्थापित नहुने र कृषिमा समग्र सुधारको आधार पनि नबन्ने बरु यसले भूमि सुधारको मर्मलाई विषयान्तर गर्ने भन्दै सर्वत्र विरोध भएपछि सरकार कार्यान्वयनबाट पछि हटेको थियो ।

३. परिवेश, विवेचना र औचित्य

विभिन्न तहमा भएको औपचारिक तथा अनौपचारिक छलफल एवं भरपर्दो स्रोतहरूबाट प्राप्त जानकारीअनुसार सरकारले स्थानीय तहमा स्थापना गर्न लागेको भूमि बैङ्कले निम्नअनुसारको उद्देश्य हासिल गर्न खोजेको छ :

- (१) कृषियोग्य जग्गा भएका तर आफैं खेती नगर्ने जग्गा धनीहरू अरूलाई जग्गा कमाउन दिँदा जोताहा किसानलाई मोहियानी हक दिनुपर्ला भनेर स्वामित्वको सुरक्षाप्रति चिन्तित हुने गरेका छन् । भूमि बैङ्कमार्फत जमिन उपयोग गर्न दिँदा बैङ्कले नै स्वामित्वको सुरक्षा गर्ने हुँदा जग्गा धनीहरू जग्गा कमाउन दिन उत्प्रेरित हुनेछन् ।
- (२) भूमि बैङ्कमार्फत लामो अवधिका लागि जमिन भाडामा लिन/दिन सकिने परिस्थिति हुन्छ । जमिन भाडामा लिएर उपयोग गर्न चाहने जोसुकैले जमिन प्राप्त गर्न सक्छन् । यसो हुँदा जमिन नभएकाहरूको पनि सजिलै कृषि गर्न जमिनमा पहुँच बढ्छ ।
- (३) कोभिड-१९ ले शहरी क्षेत्रमा बस्नेहरू गाउँ र वैदेशिक रोजगारीमा रहेका व्यक्तिहरूसमेत स्वदेशमा फर्किएकाले बेरोजगारको सङ्ख्या बढ्छ । यस्ता बेरोजगारले आफैं भाडामा जमिन लिएर खेती गर्न सहज हुने र अन्यको कृषि फार्ममा समेत काम पाउने हुँदा रोजगारी बढाउन मद्दत पुग्छ ।
- (४) भूमि बैङ्क स्थापना भएपछि बाँभो रहेको जमिन पूरापुर उपयोग हुन्छ । ठाउँ/ठाउँमा ठूलो आकारमा जमिन एकीकृत गरी खेती गर्न सकिन्छ । यसले कृषिमा लगानी बढ्छ । उपयुक्त प्रविधि भित्रिन्छ । उत्पादन र उत्पादकत्व बढ्ने हुँदा अहिलेको खाद्यवस्तुको आयातमा ठूलो मात्रामा कमी ल्याउन सकिन्छ ।

भूमि बैङ्कले राखेको उल्लिखित उद्देश्यहरू यथार्थमा पूरा हुने देखिँदैन । यो सिधै जोताहामुखी भूमि सुधारको मर्मविपरित हुने देखिन्छ । विगतको सामन्ती भूव्यवस्थाको अवशेष बिर्ता, वेदार्तावाल मोही, हरवा/चरवा आदि विषय अहिले पनि ज्यूँका त्युँ रहेको परिवेशमा भूमि बैङ्कले यस्ता अन्यायपूर्ण सवालको सम्बोधन गर्नुको साटो त्यसलाई नै मलजल पुर्‍याउनेछ । भूमि बैङ्कले भूमि सुधारबारे वैचारिक विचलन ल्याएर नयाँ द्वन्द्व सिर्जना गर्छ । मुलुक संविधानले परिकल्पना गरेको समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्रको बाटोमा नगई नवउदारवादी उल्टो बाटोतर्फ लाग्छ । जसलाई निम्नअनुसारको विश्लेषणबाट बुझ्न सकिन्छ ।

- (१) जग्गा धनीको जग्गा जोताहाले कमाएबापत मोहियानी हक लाग्ने व्यवस्था भूमिसम्बन्धी ऐन, २०२१ को चौथो संशोधन (२०५३/९/२४) हुँदा नै अन्त्य गरिएको छ । अधियाँ, बटैया वा ठेक्कामा जग्गा कमाउन दिँदा जग्गाको स्वामित्व नै खोसिने डरले जग्गा कमाउन दिन नचाहने छन् भन्ने तर्कको बलियो आधार भेटिँदैन । जग्गा बाँभो रहनुको मूल कारण यो होइन ।
- (२) नेपालमा खेती भइरहेको जमिनको झण्डै चौथाइ हिस्सा अधिया, बटैया र ठेक्का प्रणालीले ओगटेको छ । यसको व्यवस्थापन अहिले सिधै जग्गा धनी र जोताहा किसानबीचको सहमतिबाट हुने गरेको छ । यसरी सहमतिमा जग्गा कमाउने वा वेदार्तावाल मोहीले कमाइरहेको जग्गाको भाडा लामो समयदेखि जोतेको आधारमा न्यून छ । भूमि बैङ्क स्थापना भएपछि जग्गा धनीले अधिया वा बटैयामा खेती भइरहेको जमिन भूमि बैङ्कमा राख्ने अनि त्यस्तो जग्गा बढी कबोल गर्नेले पाउने स्थिति हुन्छ । यसरी हेर्दा भूमि बैङ्कले हालको भूमि सम्बन्धलाई यथास्थितिमा मात्र राखिरहने हैन कि भूमिको वर्तमान पहुँचबाट समेत बेदखल गरेर उनीहरूको सर्वहाराकरण हुन्छ । खेती नगर्ने वर्गको हातमा जमिन पुग्छ । अहिलेका साना किसान खेतालामा परिणत हुन्छन् ।

- (३) हाल बाँझो रहेको भनिएको जग्गा कम उब्जाउ, सिँचाइ र बाटोको सुविधा नभएको, वन्यजन्तुले बढी नोक्सानी पुऱ्याउनेखालका बढी छन् । भूमि बैङ्कले प्राप्त गर्ने भनेका यस्तै कमसल र कम उब्जाउ जग्गा ज्यादा हुनेछन् । अहिलेको कृषि धानिएको आफ्नो खेती आफैँले गर्दा श्रमबापतको ज्याला तिर्न नपरेर हो । भूमि बैङ्कले ठूलो मात्रामा रोजगारी सिर्जना गर्ने स्थिति देखिँदैन । र, कम उब्जाउ जग्गा उपयोगमा आउँछन् नै भन्ने निश्चित पनि छैन ।
- (४) भूमि बैङ्कले जग्गा धनीबाट लिजमा लिएको जमिन, सरकारी स्वामित्वको उपयोगमा नरहेको जमिन र नदी नियन्त्रणबाट उकास भएको जमिन कृषि कार्यका लागि उपयोग गर्न चाहने व्यक्ति तथा संस्थालाई निश्चित समयसम्म लिजमा उपलब्ध गराउने भनेको छ । सरकारी जग्गासमेत भाडामा दिन सक्ने व्यवस्थाले त्यस्ता जमिन किसान वर्गमा नपुगी ठूला व्यापारी वा उद्योगीको हातमा पुग्ने निश्चित छ ।
- (५) भूमिसम्बन्धी समस्या समाधान आयोग बनी भूमिहीन तथा अव्यवस्थित बसोबासीहरूको व्यवस्थापन गर्ने कार्य सुरु भएको छ । अब भूमि बैङ्कले पनि सरकारी र नदी उकासको जग्गा लिजमा लगाउने हो भने आयोगले भूमिहीनलाई उपलब्ध गराउने जग्गा कहाँबाट ल्याउने ? साथै स्थानीय तहमा एकैपटक अन्तरविरोधीखालको कार्यक्रम एकैचोटि कार्यान्वयन गर्दा द्विविधा उत्पन्न हुन्छ । भूमिहीन र अव्यवस्थित बसोबासीको समस्या समाधान गर्न नदिने, विषयलाई अलमलाईदिने हिसावले स्वार्थी समूह खेल्न सक्छन् । यसले भूमिहीन र सीमान्त किसानको भूमिमा पहुँच बढाउने सरकारी उद्देश्यमा नै अवरोध सिर्जना हुने देखिन्छ ।
- (६) अमेरिका, युरोप जस्ता देशमा शहरीकरणको समस्या समाधान गर्न भूमि बैङ्क लागु गरिएको थियो । त्यस्तै दक्षिण अफ्रिकालगायत विकासोन्मुख देशहरूमा भूमि र कृषिको समस्या समाधान गर्न ल्याइएकामा पूर्णतः असफल भएको थियो । नेपालमा यो मोडल किन र कसरी भनी आधारभूत तयारी नै नभएको र यस विषयमा कुनै सार्थक अध्ययन नै नगरी कार्यान्वयनमा लैजान पटकैँ उपयुक्त छैन ।

८. अब के गर्नुपर्छ ?

विद्यमान नेपालको भूमि व्यवस्था अन्यायपूर्ण, अनुत्पादक र अवैज्ञानिक छ । अन्यायपूर्ण किनभने सदियौँदेखि जमिन जोतभोग गर्दै आएका जोताहा किसान यो वा त्यो प्रणालीका नाममा भूमि अधिकारबाट वञ्चित छन् । बितर्ता, बेदर्तावाल मोही, उखडा आदि नाममा भूमिमाथिको द्वैध स्वामित्वका कारण जमिन अनुत्पादक हुन पुगेको छ । भूमि व्यवस्था पीडितलाई न्याय दिलाउनेभन्दा पनि सम्पत्ति भएकाहरूको एकोहोरो संरक्षण गर्ने अवैज्ञानिकखालको छ ।

प्रगतिशील भूमि सुधारको मर्म भनेको 'जसको जोत, उसको पोत' हो । भूमि बैङ्क पूर्णतः जसको जोत, उसको पोतको विपरित अवधारणा हो । यतिखेर ऐतिहासिकरूपमा अन्यायमा परेका वर्गलाई जमिन उपलब्ध गराउने कि अहिले त्यस्ता वर्गले अधिया/बटैयामा कमाइरहेका जमिनसमेत गुमाउने स्थितिमा पुऱ्याउने भन्ने अहं सवाल अगाडि आएको छ ।

भूमि बैङ्कको अवधारणा आधारभूतरूपमा भूमिको वस्तुकरण वा भूमिलाई बजारमा किनबेचको वस्तुका रूपमा रूपान्तरण गर्ने अभ्यास हो । उब्जाउ जमिन धेरै भएका अधिकांश मानिस अन्य पेसामा लागेका छन् । अन्य पेसामा लागे पनि उनीहरू जमिनलाई आफ्नै स्वामित्वमा राखिरहन चाहन्छन् । भूमि बैङ्कले उनीहरूको त्यही इच्छालाई मलजल पुऱ्याउँछ । कृषियोग्य भूमि जोताहाको स्वामित्वमा पुऱ्याउने महत्वपूर्ण कार्यभार पूरा हुन सक्दैन । यसो हुँदा यतिखेर भूमि बैङ्क हैन, निम्न पक्ष कार्यान्वयनमा जोड दिन आवश्यक छ :

१. सात दशकदेखि उठिरहेको प्रगतिशील भूमि सुधारको मुद्दा सल्टाउनु पहिलो कार्यभार हो । यसका लागि संविधानले ठूलो आधार प्रदान गरेको छ । संविधानमा (५१, ड, (१) भूमिमा रहेको दोहोरो स्वामित्व अन्त्य गर्दै किसानको हितलाई ध्यानमा राखी वैज्ञानिक भूमि सुधार गर्ने र (२) अनुपस्थित भूस्वामित्व निरुत्साहित गर्ने उल्लेख छ । यसको मर्मअनुरूप मोही लागेको जग्गाको छिनोफानो गरिनुपर्दछ । भूमि बैङ्कको अवधारणा अनुपस्थित भूस्वामित्वलाई निरुत्साहित गर्ने भन्ने संविधानको व्यवस्थाको विपरित छ । भूमि हिजोदेखि अन्यायमा परेकालाई आवास वा कृषिका लागि जमिन उपलब्ध गराउने कार्यका लागि आयोगमार्फत सुरु गरिएको कामलाई व्यापक र प्रभावकारी बनाउनुपर्छ । यस्तो ऐतिहासिक कार्यको थालनी भएको समयमा यसको ठीक उल्टो बाटोको भूमि बैङ्क कार्यक्रम स्थगन गर्नुपर्छ ।
३. भूउपयोग ऐनमा भएको व्यवस्थाअनुरूप हरेक स्थानीय तहमा भूउपयोग कार्यान्वयन समिति गठन गर्नुपर्ने, भूमिको उपयोग सम्बन्धमा दीर्घकालीन सोचपत्र बनाउनुपर्ने, भूउपयोग योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने, भूमि वर्गीकरण गर्नुपर्ने कार्यलाई प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयन गर्नुपर्छ ।
४. जग्गा उपयोगका हालका विधि, चलन ठाउँविशेषअनुसार फरक फरक छन् । एउटै किसिमको नीति वा कानून देशभर लागु गर्न खोज्नु व्यावहारिक हुँदैन । यस्तो अवस्थामा स्थानीय तहले नै आफ्नो पालिकाको जग्गाको रेकर्ड राख्ने, त्यहाँका मोही, जोताहा, भूमिहीन, जग्गा धनी आदि बसेर जग्गा उपयोग गर्नेसम्बन्धी नीति/नियम र कार्यक्रम बनाइ कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । परिवेशअनुसार समुदायसँगको गहन छलफलबाट तर्जुमा हुने मौलिक नीति/नियमहरू लागु गर्दामात्र जग्गाको उपयोग सही तरिकाबाट गर्न सकिन्छ ।
५. संविधानतः भूमिसम्बन्धी खास खास काम स्थानीय तहबाट हुनुपर्ने हुँदा स्थानीय तहमा केवल एउटा प्रयोजनका लागि भूमि बैङ्क स्थापना गर्नु औचित्यपूर्ण देखिँदैन । यसको सट्टा संविधानले सुनिश्चित गरेको भूमिसम्बन्धी कार्य गर्ने निकायहरू स्थानीय तहमा स्थापना गर्नुपर्छ । यस वर्ष यो कार्य सरकारले ६० स्थानीय तहमा गर्ने पनि भनेको छ । यही निकायमा १-२ जना थप जनशक्ति राखी जग्गा उपयोगको विषयमा काम गराउनु बढी व्यावहारिक हुन्छ ।
६. खेतीयोग्य जमिन बाँझो राख्न नपाइने कानून प्रभावकारिरूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । जमिन वर्गीकरण र बाँझो राख्न नपाइने कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनासाथ अनुपस्थित जग्गा धनीले आफ्नो जग्गा उपयोगको वैकल्पिक उपाय आफैँ खोज्न थाल्छन् । राज्यले लगानी गरेर सेयर लगानी गर्ने गरी अर्को संरचना बनाइरहनु आवश्यक छैन ।

^१सामुदायिक आत्मनिर्भर सेवा केन्द्र भूमि तथा कृषि व्यवस्थामा समग्र सुधार र जोताहा किसानको भूमि अधिकारको पक्षमा तीन दशकदेखि क्रियाशील सामाजिक संस्था हो ।

^२राष्ट्रिय भूमि अधिकार मञ्च, भूमि अधिकारबाट वञ्चितहरूको राष्ट्रिय सङ्गठन हो । मञ्चले भूमि अधिकारका लागि विभिन्न रचनात्मक अभियान एवं कार्य गर्दै आइरहेको छ ।

