زمین کی ملکیت کے ذریعے اثاثوں کی تعمیر

بے زمین ہاری منصوبے کا جائزہ

PILER

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ

پائلر ایک جمہوری اور موثر مزدور تحریک کے ذریعے سماجی انصاف کے حصول کے لیے کوشاں ہے۔ پائلر کی بنیاد ایک غیر منافع بخش ادارے کے طور پر 1982 ڈالی گئی۔ پائلر کی حکمت عملی کا مرکز، تحقیق و پیروکاری اور تعلیم و تربیت کے ذریعے محنت کشوں (مرد اور عورتوں) اور اتحادی گروپوں کو مضبوط و متحرک کرنا، ان کے مسائل کو سیاسی اور سماجی سطح پر اجاگر کرنا اور بنیادی مزدور حقوق پر وسیع تر یکجہتی کو فروغ دینا ہے۔ امن کے قیام، فوجی تسلط اور بالخصوص جنوبی ایشیا کے خطے میں جوہری ہتھیاروں کے خاتمے کے لیے بدستور مخلص اور پُرعزم رہتے ہوئے پائلر قومی اور علاقائی سطح پر متعدد امن تحریکوں کا رکن ہے اور پاکستان کی مزدور تحریک کو امن تحریک سے جوڑنے کی کوششوں میں مصروفِ عمل ہے۔

زمین کی ملکیت کے ذریعے اثاثوں کی تعمیر

بے زمین ہاری منصوبے کا جائزہ

PILER

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ

پائلر سینٹر، گلشن معمار، کراچی ۔ 75430، پاکستان

© پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ
2013ء

تحقیق و تحریر: اسحاق سومرو اور نوبہار وسان

نظرثانی: یاسمین قریشی

اہتمام: عبدالسلام سلامی

صفحہ سازی: احمد گرافکس، کراچی

یہ کتابچہ ٹیرے ڈی ہومز (Tdh) اور میڈیکو انٹرنیشنل (MI) کے مالی تعاون سے شائع کیا گیا ہے۔

ناشر: پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ
پائلر سینٹر، ایس ٹی-001، سیکٹر 'X' سب سیکٹر 'V'، گلشنِ معمار، کراچی۔
فون: 7-36351145 (21-92)   فیکس: 36350354 (21-92)
ای میل: piler@cyber.net.pk   ویب سائٹ: www.piler.org.pk

فہرست

پیش لفظ 5
تعارف 7
زمین بطور ترقی کی بنیاد 8
لاطینی امریکہ 8
مشرق بعید اور چین 10
ایران اور بھارت 12
پاکستان میں زرعی اصلاحات کا مختصر جائزہ 14
بے زمین ہاری پراجیکٹ 16
بے زمین ہاری پراجیکٹ پچھلی اسکیموں سے کیسے مختلف ہے؟ 17
شماریاتی پیش رفت 19
تقسیم کی گئی سرکاری زمین کا ضلع کی بنیاد پر جائزہ 20
پروگرام کے اثرات اور مسائل 21
فائدہ اٹھانے والوں کے ساتھ مشاورت 22
مستحق خواتین کی زندگیوں پر اثرات 23
حل طلب مسائل 24
مستقبل کے منصوبے 29
خلاصہ 31
حوالے جات: 32

Acronyms		سرنامیے
MBLR	Market-based Land Reform	منڈی پر مبنی زرعی اصلاحات
MFNK	Microdrip Family Nutritional Kits	خاندان کے لیے مائکروڈرپ غذائیت کا بستے
MST	Movement of Rural Landless Workers (Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra)	بے زمین دیہی کارکنوں کی تحریک
PILER	Pakistan Institute of Labour Education and Research	پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبرایجوکیشن اینڈ ریسرچ
PPP	Pakistan Peoples Party	پاکستان پیپلز پارٹی
PML-N	Pakistan Muslim League-Nawaz	پاکستان مسلم لیگ ۔نواز
NRSP	Sindh National Rural Support Programme	سندھ نیشنل رورل سپورٹ پروگرام
TRDP	Thardeep Rural Development Program	تھردیپ رورل ڈویلپمنٹ پروگرام
LHP	The Landless Hari Project	بے زمین ہاری منصوبہ
SRSO	Sindh Rural Support Organization	سندھ رورل سپورٹ آرگنائزیشن

پیش لفظ

زمین بہ طور اثاثہ، ہمیشہ اور ہر طرح کے حالات میں اہمیت کی حامل ہوتی ہے لیکن آبادی کے کثیر حصے کے زراعت سے وابستہ ہونے کی صورت میں اس کی اہمیت دوچند ہوجاتی ہے۔ ایسی صورت حال میں زمین کی غیر منصفانہ تقسیم زراعت سے وابستہ آبادی کو غذائی عدم تحفظ کے ساتھ ہر سطح پر محرومیوں کا شکار کردیتی ہے۔

پاکستان کی آبادی کا 64فی صد حصہ دیہی آبادی پر مشتمل ہے جب کہ ملک کی 45فی صد افرادی قوّت زراعت سے وابستہ ہے، تاہم آبادی کے اس اکثریتی حصے کو نہ تو اس کا جائز حق دیا گیا اور نہ اس کی معاشی اہمیت کے پیش نظر کسی قسم کی خصوصی مراعات دی گئیں۔ اعداد وشمار کے مطابق ملک کی دیہی آبادی میں 60فی صد گھرانے بے زمین ہیں اور نصف سے زائد آبادی غذائی عدم تحفظ کا شکار ہے۔ ایک بین الاقوامی مطالعے کے مطابق زمین کی ملکیت کا کم خوراکی سے گہرا تعلق ہے۔ اس ضمن میں چین کی مثال دی گئی ہے جہاں مساوی بنیادوں پر زمین کی تقسیم کی وجہ سے غذائی تحفظ کی بہتر صورت حال دیکھنے میں آئی۔

دیہی سماج میں زمین کو قیمتی ترین اثاثے کی حیثیت حاصل ہوتی ہے جس کے اثرات نہ صرف معاشی بلکہ سیاسی و سماجی سطح پر بھی نظر آتے ہیں۔ پاکستان کی دیہی آبادی کی بڑی اکثریت زمین کی ملکیت سے محروم ہے۔ اس محرومی کے واضح اثرات دیہی علاقوں میں خوراک، رہائش، تعلیم ،صحت تک عدم رسائی کے علاوہ سیاسی عدم شرکت کی صورت میں نمایاں نظر آتے ہیں۔ زرعی اصلاحات کا باب سپریم کورٹ کے شریعت اپلیٹ بینچ کے اس فیصلے کے بعد

بند ہوگیا تھا جس میں ایسی اصلاحات کو خلافِ شریعت قرار دے دیا گیا تھا۔ دوسری جانب اس حقیقت کو بھی نظر انداز نہیں کیا جاسکتا کہ پاکستان کے اہم ترین سیاسی شخصیات اور خاندان زمیندار گھرانوں سے تعلق رکھتے ہیں اوراپنے سیاسی اثر و رسوخ کو استعمال کرتے ہوئے وہ زمین کی تقسیم کے سلسلے میں ہونے والی کسی بھی کوشش کی کامیاب کی راہ میں رکاوٹ بنتے ہیں۔

زیرِ نظر کتابچے میں سندھ کی صوبائی حکومت کی جانب سے 2008ء میں شروع کیے گئے بے زمین ہاری منصوبے کا جائزہ لیا گیاہے۔ حکومتِ سندھ کے اس پروگرام کا مقصد دیہی علاقوں کے محروم ترین طبقات، خصوصاً خواتین کو زمین کی ملکیت کے ذریعے بااختیار بنانا تھا۔ بعد ازاں اس منصوبے کوصرف خواتین ہاریوں کے لیے ہی وقف کردیا گیا جو اس منصوبے کا امتیازی وصف ہے۔ منصوبے کے تحت 2008ء سے 2011ء کے درمیان 6 ہزار ایک سو خواتین ہاریوں میں 56 ہزار ایکڑ زمین تقسیم کی گئی۔

پاکستان انسٹی ٹیوٹ آف لیبر ایجوکیشن اینڈ ریسرچ (پائلر) کی جانب سے شائع کیا جانے والا یہ کتابچہ ٹیرے ڈی ہومز (Tdh) اور میڈیکو انٹرنیشنل (MI) کی مالی معاونت سے جاری اُس تین سالہ منصوبے کا حصہ ہے جو قدرتی آفات، شہریت کے حقوق، وسائل کی غیر مساوی تقسیم اور پس ماندگی کے مسائل کو اجاگر کرتا ہے۔اس کتاب میں بے زمین ہاری منصوبے کے تصور ،خامیاں، اہم کامیابیاں اور منصوبے کے مستقبل پر روشنی ڈالنے کے علاوہ، پاکستان سمیت دنیا کے مختلف حصوں میں زرعی اصلاحات کی تاریخ اور اثرات پر بھی بحث کی گئی ہے۔

امید ہے کہ یہ کتابچہ نہ صرف بے زمین ہاری منصوبے میں موجود خامیوں کو دور کرنے میں مددگار ثابت ہوگا بلکہ اس کے ذریعے قانون سازوں کو بھی یہ بات سمجھنے میں مدد ملے گی کہ زمین کی مساوی تقسیم ملک کی دیہی آبادی کے مسائل کا اصل حل ہے۔

تعارف

سندھ میں پیپلز پارٹی کی حکومت (2008ء تا 2013ء) نے غربت میں کمی کے لیے جو اقدامات کیے ان میں ایک اہم قدم، بے زمین کسانوں، خصوصاً ہاری عورتوں میں سرکاری اراضی کی تقسیم ہے۔

سندھ میں ملکیت اراضی کی شرح بے حد غیر متناسب ہے۔ دو تہائی سے زائد افراد زراعت سے وابستہ ہیں لیکن جبری مزدوری (bonded labour) اب بھی عام ہے۔ زیادہ تر زمین دولت مند اور سیاسی طور پر بارسوخ طبقے کے قبضے میں ہے اور ملکیتِ اراضی کو صوبے، خصوصاً دیہی علاقوں میں بلند سماجی مرتبے اور دولت کا بنیادی ذریعہ سمجھا جاتا ہے۔

بے زمین ہاری پراجیکٹ (Landless Hari Project) آبادی کے محروم ترین طبقے تک پہنچنے کی ایک کوشش تھی۔ خاص طور پر اس لحاظ سے کہ خواتین کو زمین کا مالک بنانا عورتوں کو بااختیار بنانے کے سلسلے میں اہمیت کا حامل ہوگا۔ اس کا مقصد یہ تھا کہ غریبوں کے لیے اثاثے وجود میں آئیں، وہ غربت کے چنگل سے نکلیں اور غربت اور صنفی تفریق کے مسائل حل ہوں۔ یہ بنیادی قدم تھا جس کے ذریعے امید تھی کہ صوبے کے معاشرتی نظام میں نمایاں تبدیلی رونما ہوگی۔

زمین بطور ترقی کی بنیاد

زمین کی مساوی تقسیم کا مسئلہ صرف پاکستان کا نہیں ہے۔ بیشتر ممالک تسلیم کرتے ہیں کہ وسائل کی منصفانہ تقسیم ترقی کے لیے از حد ضروری ہے اور جن ملکوں میں آبادی کا بڑا حصہ ابھی تک زراعت سے منسلک ہے وہاں زمین کی ملکیت کا معاملہ بہت اہم ہوجاتا ہے۔ دونوں عالمی جنگوں اور نوآبادیاتی نظام کے بعد کے حالات میں زرعی اصلاحات کا معاملہ عام طور پر زیرِ بحث آنے لگا۔ یہ بہت مختلف اور متنوع تحریکوں کا بنیادی ایجنڈا بن گیا جیسے افریقی سوشلزم، عرب قوم پرستی، لاطینی امریکہ کی آزادی کی جنگیں اور چینی انقلاب۔

لاطینی امریکہ

لاطینی امریکہ میں بہت سی حکومتوں نے سماجی بدامنی کے ردعمل میں زرعی اصلاحات متعارف کرائیں۔ کیوبا (1959ء) کی طرح کے انقلاب کو روکنے کے لیے اصلاح پسندوں نے بڑی جاگیریں اور زرعی اراضی کی تقسیم کی تاکہ زمین کی ملکیت چند ہاتھوں میں مرتکز نہ رہے۔ زمین کو تقسیم کرنے کے علاوہ اصلاح پسندوں نے آمدنی میں اضافے، منڈیوں کی توسیع اور زرعی و غذائی پیداوار میں اضافے کے ذریعے بھی کسانوں کے حالاتِ زندگی بہتر بنانے کی کوشش کی۔ تاہم بڑے پیمانے پر تبدیلیوں کی کوششیں کم ہوئیں اور اصلاحات کے ذریعے بڑے زمینداروں کے زیرِ قبضہ اراضی گھٹانے میں کبھی کامیابی نہیں ہوئی۔ جامع ترین زرعی اصلاحات کیوبا[1] کی ہی رہیں۔

1984ء میں برازیل میں 'مووِیمنٹو دوٹرابل ہیڈورز رورِیس سیم ٹیرا' (دیہی بے زمین کارکنوں کی تحریک یا ایم ایس ٹی) کا آغاز ہوا۔ یہ نچلے طبقے کی تحریک اور بے زمین افراد کو زمین دلانے کے لیے راست اقدام کی حامی تھی۔ اس نے 'قبضہ کرو، مزاحمت کرو، پیدا کرو' کے نعرے کو اپنا نصب العین بنایا۔

برازیل میں زمین کی ملکیت کا ارتکاز دنیا میں دوسرے نمبر پر ہے، اس لیے اس ملک کے تمام سیاسی و شہری ادارے تسلیم کرتے ہیں کہ زرعی اصلاحات کی ضرورت ہے۔ چونکہ 1985ء کا آئین یہ اجازت دیتا ہے کہ وہ اراضی جس پر کوئی سماجی کام یا پیداوار نہ ہو رہی ہو، اس پر قبضہ کرلیا جائے، اس لیے ایم ایس ٹی بے زمین کسانوں کی حوصلہ افزائی کرتی ہے کہ زمین کے غیر پیداواری قطعات پر قبضہ کرلیں اور پھر مالکانہ حقوق کے لیے حکومت کو درخواست دیں۔ ایم ایس ٹی کے نقطۂ نظر کے مطابق اس بات کا امکان نہیں کہ حکومت اپنے طور پر زرعی اصلاحات کے مسئلے کے حل کے لیے زمین پر قبضہ کرنے کا عمل اختیار کرے گی چنانچہ معاشرتی تحریکوں کے ذریعے حکومت کو مجبور کرنا چاہیے کہ وہ اپنی قانونی ذمے داری پوری کرے۔[2]

ایم ایس ٹی کسانوں کو مالکانہ حقوق دلوانے اور کاشتکاری شروع کرنے کی تربیت و مالی معاونت فراہم کرنے کے لیے ان سے مل کر کام کرتی ہے۔ زمین پر قبضے سے پہلے خاصی تیاری ہوتی ہے جس میں زرعی تربیت شامل ہے۔ جب زمین پر قبضہ کرلیا جاتا ہے تو ایم ایس ٹی زرعی اصلاحات کی وفاقی ایجنسی کو درخواست دیتی ہے کہ وہ یہ تصدیق کرے کہ زمین قبضے کے لیے موزوں ہے۔ اس عمل کے بعد وفاقی ایجنسی تمام قانونی اور معاشی معاملات طے کرانے کی ذمے دار ہوجاتی ہے۔ زمین عموماً بازار سے کم قیمت پر خریدی جاتی ہے اور مالکان کو 20 سالہ بانڈ جاری کیا جاتا ہے۔ وفاقی ایجنسی پیداواری قرضے بھی جاری کرتی ہے۔

ایم ایس ٹی زمین مالکان کو 'بستیوں' میں بساتی ہے۔ ان کا انتظام کوآپریٹو بنیاد پر بطور اجتماعی

انٹر پرائز چلایا جاتا ہے۔ وسائل میں خاندان شریک ہوتے ہیں جن میں کھیتوں میں کام اور دیگر ذمے داریاں، مثلاً بچوں کی نگہداشت اور تعلیم شامل ہیں۔ یہ بستیاں اپنے منافع کا دو فیصد ایم ایس ٹی کے ترجیحی شعبوں کے حوالے کرتی ہیں جن میں صنفی مساوات، خواندگی، تعلیم، صحت اور ماحول شامل ہیں۔

ایم ایس ٹی کو عالمی بینک کی جانب سے چیلنج کا سامنا ہے۔ عالمی بینک کی ترجیح یہ ہے کہ بے زمین کسانوں کو براہ راست زمین کے مالکان سے اراضی خریدنے کے قابل بنانے کے لیے منڈی کے طریقے استعمال کیے جائیں اور اس عمل کو عالمی زرعی منڈی کا حصہ بنایا جائے۔[3]

1998ء میں برازیل کی حکومت نے 'نئی دیہی دنیا' زرعی پالیسی متعارف کرائی جس سے زرعی اصلاحات نے سماجی تحریک کے بجائے منڈی پر مبنی زرعی اصلاحات کی صورت اختیار کرلی۔ اس پالیسی کے تحت بے زمین اور چھوٹے کسان انجمنیں بنا کر زمین کے قطعات خریدنے کے لیے سودا کرتی ہیں۔ نجی بینک مالک کو ادائیگی کرتے ہیں جنہیں حکومت یا عالمی بینک اس مقصد کے لیے رقوم فراہم کرتا ہے۔ پھر انجمن کے ارکان بینک کو رقم واپس کرتے ہیں۔ 2002ء کی ایک تحقیق کے مطابق مختلف قسم کی مشکلات پیش آتی ہیں۔[4]

مشرق بعید اور چین

مشرق بعید میں زرعی اصلاحات تائیوان، جنوبی کوریا، ملائیشیا نیز کمیونسٹ چین میں بہت مؤثر رہیں۔

چین نے کئی زرعی اصلاحات کا تجربہ کیا جو 1940ء کی دہائی سے اس وقت شروع ہوئیں جب دیہی تشکیلِ نو پر چین امریکہ مشترکہ کمیشن قائم کیا گیا جس کی مالی معاونت امریکہ کررہا تھا۔ 1946ء میں عوامی جمہوریہ چین کے قیام سے تین سال قبل چین کی کمیونسٹ پارٹی نے

ایک انقلابی اقدام کر کے کروڑوں لوگوں کو اپنا حامی بنالیا۔ اس نے بڑے زمینداروں سے زمین چھین کر غریب اور متوسط طبقے کے کروڑوں کسانوں میں اس طرح تقسیم کر دی کہ ہر گاؤں کے ہر گھرانے کو مناسب زمین مل جائے۔ ایک ایسے ملک میں جہاں 90 فیصد آبادی دیہات میں رہتی تھی، یہ حقیقتاً انقلابی قدم تھا۔

1950ء کی دہائی کے وسط میں عوامی جمہوری چین نے پھر زرعی اصلاحات کیں جن میں زمین پر نجی قبضے کی حوصلہ شکنی کی گئی۔ انفرادی کاشتکاروں کو اجتماعی انتظامات میں شریک ہونے پر مجبور کیا گیا اور ان اجتماعی انتظامات کو ملا کر عوامی کمیونز بنا دیے گئے جن کے مالکانہ حقوق مرکزی کنٹرول میں تھے اور تقسیم کا مساویانہ اصول رائج تھا۔ یہ پالیسی 1962ء میں تبدیل کر دی گئی اور بنیادی ذرائع پیداوار کی ملکیت تین سطحوں میں تقسیم کر دی گئی۔ اب اراضی کی اجتماعی ملکیت پیداواری ٹیم کے پاس تھی۔

1970ء کے عشرے کے اواخر میں چین نے تیسری بار زرعی اصلاحات کا تجربہ کیا جس کے تحت کنبے پر مبنی ٹھیکے کا نظام متعارف کرایا گیا جسے 'کنبہ جاتی ذمے داری نظام' کہا جاتا تھا۔ ابتدا میں اسے زبردست کامیابی ملی۔ تاہم، اگرچہ زمین کے استعمال کے انفرادی حقوق تو کسانوں کو واپس کر دیے گئے لیکن پیپلز کمیونز کے خاتمے کے بعد زمین کی اجتماعی ملکیت کی کوئی واضح تعریف متعین نہیں کی گئی۔

ڈینگ ژیاؤ پنگ کی معاشی پالیسیوں نے شہری علاقوں میں ایسے دولت مند پیدا کیے جو جائیداد کا کاروبار کرتے تھے۔ چین میں زمین نجی ملکیت میں نہیں ہوتی بلکہ اسے حکومت پٹے پر دیتی ہے۔ یہ لیز اتنی طویل مدت کے لیے ہوتی ہے کہ نجی سٹے بازی کے لیے خاصے مواقع پیدا ہو جاتے ہیں۔ 1990ء کی دہائی کے اواخر میں چین نے ملکیتِ اراضی کا نیا قانون نافذ کیا جو چین میں نجی ملکیت کے بجائے فری ہولڈ کا ایک نظام قائم کرنے کی پالیسی کی بنیاد ہے۔

ایران اور بھارت

اپنے خطے کے قریب آئیں تو ایران اور بھارت ایسے ملک ہیں جنہوں نے اہم زرعی اصلاحات کیں۔ ایران میں شاہ کے انقلابِ سفید کے دوران 1960ء کی دہائی میں اور بھارت نے آزادی کے فوراً بعد 1950ء کے عشرے میں زرعی اصلاحات کیں۔

ایران میں ان اصلاحات کا مقصد کسانوں اور غریب طبقے میں پہلوی خاندان کے لیے حمایت پیدا کرنا تھا۔ ان اصلاحات میں نجی، سرکاری اور عطا کردہ (endowed) زمین کو بڑے پیمانے پر کسانوں اور غریب کھیت مزدوروں میں تقسیم کرنا شامل تھا۔ تاہم انقلابِ سفید میں اس تکنیکی، انتظامی اور تنظیمی طاقت کا فقدان تھا جو کامیابی کے لیے ضروری تھی، 1979ء میں یہ انقلاب شاہ ایران کو نہ بچا سکا۔

پاکستان کی طرح بھارت کو بھی آزادی کے موقعے پر نیم جاگیردارانہ زرعی نظام وراثت میں ملا جس میں زمین کی ملکیت اور قبضہ، مٹھی بھر جاگیرداروں اور درمیانی طبقے کے کچھ لوگوں کے ہاتھوں میں مرتکز تھا جن کا بنیادی مقصد بشکل نقد یا جنس مزارعوں سے زیادہ سے زیادہ وصولی کرنا تھا۔ جاگیردار کو کاشتکاروں کی معاشی حالت بہتر بنانے سے کوئی دلچسپی نہ تھی تو مزارعوں اور حصے دار کاشتکاروں (sharecroppers) کے پاس بھی پیداوار بڑھانے کے لیے کوئی معاشی محرک نہ تھا۔

بھارت میں زمین کی ملکیت کو معاشی افزائش اور سماجی برابری کے لیے لازمی اثاثہ مانتے ہوئے یہ تسلیم کیا گیا کہ زرعی اصلاحات ایک مضبوط اور خوشحال ملک کی تعمیر کا اہم ستون ہیں۔ نتیجتاً بھارت کے کئی پنج سالہ منصوبوں میں زرعی اصلاحات پر عملدرآمد کے لیے بجٹ میں خاصی رقوم مختص کی گئیں۔ تاہم نتائج پورے ملک میں یکساں نہیں رہے۔ بعض علاقوں اور ریاستوں میں کسی قدر کامیابی ہوئی خصوصاً مغربی بنگال اور کیرالہ میں۔ آج اتنے برس گزر

جانے کے باوجود بیشتر مسائل موجود ہیں۔ تحقیق سے پتہ چلتا ہے کہ عدم مساوات میں کمی کے بجائے اضافہ ہوگیا ہے۔ بے زمین مزدوروں کی تعداد بڑھی ہے جبکہ آبادی کے 10 فیصد امیر ترین افراد کے پاس اب 1951ء سے زیادہ زمین ہے۔[5] بااثر زمینداروں اور سیاسی و افسر شاہی نظام نے مفید زرعی اصلاحات کا راستہ روک دیا ہے اور مظلوم طبقے کو یا تو معمولی فوائد ملے ہیں یا وہ مزید محکوم ہوکر رہ گیا ہے کیونکہ اب آزاد کاری (liberalization)، نجکاری اور عالمگیریت پر توجہ مرکوز ہے اور حکومت کی ترجیحات اور عوام کے تصورات بدل گئے ہیں۔

پاکستان میں زرعی اصلاحات کا مختصر جائزہ

پاکستان میں زرعی اصلاحات کے ذریعے سماجی تبدیلی لانے کے تصور کی ابتدا میں ہی حمایت کی گئی۔ اکتوبر 1959ء میں پاکستان میں پہلے مارشل لا کے نفاذ کے بعد جلد ہی زرعی اصلاحات نافذ کی گئیں۔ جنرل محمد ایوب خان نے زمین کی ملکیت اور مزارعت (tenancy) کی صورت حال کا جائزہ لینے اور مزارعین کو انصاف و تحفظ مہیا کرنے کے اقدامات کی سفارشات مرتب کرنے کے لیے سات رکنی کمیشن مقرر کیا۔ کمیشن کی سفارشات کی روشنی میں زرعی اصلاحات لائی گئیں جن کا مقصد زرعی پیداوار بڑھانا، سماجی انصاف کو فروغ دینا اور حقِ لگان داری کو تحفظ دینا تھا۔ جاگیریں ختم کردی گئیں، مشترکہ ملکیت پر حدود عائد کی گئیں اور انفرادی ملکیت 500 ایکڑ نہری اور 1000 ایکڑ بارانی تک محدود کردی گئی[6]۔ لیکن بعض مستثنیات تھیں جیسے باغات اور شکارگاہیں وغیرہ۔ زرعی اصلاحات کا مقصد نیک تھا لیکن اس سے مطلوبہ نتائج حاصل نہ ہوسکے۔ زمینداروں کے پیوستہ مفادات اور مبہم قانون کی وجہ سے اصلاحات کے مقاصد پورے نہ ہوئے۔

اگلی زرعی اصلاحات ذوالفقار علی بھٹو کی پیپلز پارٹی حکومت نے 1973ء میں شروع کیں۔ یہ اصلاحات ایوب خان کے قوانین سے زیادہ انقلابی تھیں۔ انفرادی ملکیت کم کرکے 150 ایکڑ نہری اور 300 ایکڑ بارانی کردی گئی۔ تمام شکارگاہیں واگزار کرالی گئیں سوائے ان کے جو تاریخی اہمیت رکھتی تھیں۔ واگزار کرائی گئی اراضی بے زمین کسانوں میں مفت تقسیم کی گئی۔ پٹے پر دینے کی اصلاحات زیادہ اہم تھیں۔ جن میں مزارعے کی مدتِ مزارعت کا تحفظ فراہم کیا گیا اور

مزارع کو اس وقت تک بے دخل کرنے پر پابند تھی جب تک وہ زمین کاشت کرتا رہے۔ علاوہ ازیں پہلے کے مقابلے میں لگان کی شرح بھی کم کی گئی۔ اس کے علاوہ قانون کے تحت زمینداروں پر تمام ٹیکس، پانی کے واجبات، بیج کے خرچ کے علاوہ کھاد اور دیگر سامان کی لاگت کا نصف برداشت کرنا لازم تھا۔ اس کے تحت مزارعین کو خریداری کے اوّلین حقوق بھی دیے گئے۔ ایک اور اقدام یہ کیا گیا کہ چھوٹے اور درمیانے درجے کے کسانوں کی مدد کے لیے آسان قرضے فراہم کیے گئے۔ 1972ء کے بینکنگ ریفارمز آرڈر کے تحت بینکوں اور مالی اداروں کو پابند کیا گیا کہ اپنے زرعی قرضوں کا 70 فیصد چھوٹے کسانوں اور 20 فیصد درمیانے درجے کے کسانوں کو مہیا کریں۔ اس عمل میں سہولت دینے کے لیے پاس بک کا نظام متعارف کرایا گیا[7]۔ ذوالفقار بھٹو کی حکومت نے 1973ء کی اصلاحات میں مزید بہتری کے بعد 1977ء میں اگلی اصلاحات متعارف کرائیں۔ ان اصلاحات کے تحت نہری زمین کے لیے حد مزید کم کر کے سو ایکڑ جب کہ بارانی زمین کے لیے دوسو ایکڑ کردی گئی۔ 1973ء کی اصلاحات کے برخلاف اس بار زمینداروں کے لیے زمین کے بدلے زرِتلافی دینے کا بھی اعلان کیا گیا۔

ضیا الحق کی سخت گیر حکومت نے زرعی اصلاحات کا عمل تقریباً روک دیا۔ حکومت نے واضح کردیا کہ وہ زمین کو نئے سرے سے تقسیم کرنے کی پالیسیوں پر نہیں چلے گی۔ مختلف اضلاع میں ہزاروں مزارعین کو جبراً ان کے علاقوں سے نکال دیا گیا۔ جمہوریت کی بحالی کے بعد جو دو بڑی پارٹیاں (پی پی پی اور مسلم لیگ ن) برسراقتدار آئیں، انہوں نے زرعی اصلاحات کے عمل کو دوبارہ شروع نہیں کیا تاہم دونوں نے یہ کوشش کی کہ حکومت کے پاس جتنی بھی اراضی دستیاب ہے اسے تقسیم کیا جائے۔ چنانچہ بے نظیر بھٹو کی حکومت نے اپنی پہلی میعاد میں بے زمین ہاریوں میں لگ بھگ 35,000 ایکڑ زمین تقسیم کی اور ہر ہاری کو 12.5 ایکڑ زمین ملی۔ پاکستان مسلم لیگ (ن) کی حکومت نے بھی سندھ کے بے زمین ہاریوں میں کچے کی زمین تقسیم کی۔ تاہم بے زمین ہاریوں کو زمین دینے کے سلسلے میں پہلا بڑا قدم اس وقت اٹھایا گیا جب 2008ء میں پی پی پی دوبارہ منتخب ہوئی۔

بے زمین ہاری پراجیکٹ

حکومت سندھ نے یہ تسلیم کرتے ہوئے کہ زمین غریبوں کو معاشی و معاشرتی طور پر بااختیار بنانے کے لیے کلیدی اثاثہ اور وسیلہ ہے، بے زمین ہاری پراجیکٹ شروع کیا۔ اسکیم کا باضابطہ اعلان وزیر اعلیٰ سندھ کی 09-2008ء کی سالانہ بجٹ تقریر کے دوران کیا گیا۔ اس کے بعد جو چار صفحات کی دستاویز آئی اس میں بیان کیا گیا کہ زمین کی تقسیم کا پروگرام پی پی پی کے منشور کے مطابق ہے۔

اسکیم کے تحت حکومت کو پروگرام کے پہلے مرحلے میں بے زمین ہاریوں میں 225,000 ایکڑ زمین تقسیم کرنی تھی۔ پروگرام پر ان تمام اضلاع میں عملدرآمد ہونا تھا جہاں ریاست کے پاس زمین دستیاب تھی اور اس میں 160 یونین کونسلیں شامل ہوتیں۔ تقسیم کے لیے مجموعی طور پر جو زمین مختص کی گئی اس میں 136,784 ایکڑ نہری تھی، 45,358 ایکڑ دریائے سندھ کے کچے کے علاقے میں اور 30,757 ایکڑ بارانی تھی۔ اسکیم سے 13,300 سے زائد خاندانوں یعنی ایک لاکھ سے زیادہ افراد کو فائدہ ہونا تھا۔[8]

اس اسکیم کی تفصیلات کا اعلان ریونیو ڈپارٹمنٹ نے اخبارات اور ایف ایم ریڈیو سے کیا اور دیہات میں لاؤڈ اسپیکر سے اعلانات کیے گئے۔ زمین کی اصل الاٹمنٹ کھلی کچہریوں میں انجام دی گئی۔

بے زمین ہاری پراجیکٹ پچھلی اسکیموں سے کیسے مختلف ہے؟

پی پی پی حکومت نے ماضی کے پروگراموں کی کمزوریوں سے سبق سیکھ کر زمین کی تقسیم کی تجویز احتیاط سے تیار کی تا کہ کامیابی اور شفافیت یقینی ہوجائے۔ زمین کی تقسیم کا یہ پروگرام تین اہم پہلوؤں کی وجہ سے سابقہ پروگراموں سے مختلف تھا: اوّل، خواتین کو زمین کی ملکیت میں ترجیح دی گئی۔ دوم، پروگرام پر عملدرآمد میں سول سوسائٹی اور ذرائع ابلاغ کو شامل کیا گیا۔ سوم، کئی سپورٹ پیکیجز کے ذریعے پروگرام کے بعد مزید اقدامات کر کے پروگرام کی کامیابی کو یقینی بنایا گیا۔

اس پروگرام کے بنیادی اصولوں کی مزید تفصیل یہ ہے:

پاکستان کی تاریخ میں پہلی بار یہ پالیسی فیصلہ کیا گیا کہ زمین کی ملکیت میں عورتوں کو ترجیح دی جائے گی۔ 1989ء کی لینڈ گرانٹ پالیسی اور اس میں بعد ازاں ہونے والی ترامیم کے مطابق میڈیا میں بذریعہ اشتہار درخواستیں مانگ کر ہاری عورتوں کو 25 ایکڑ تک زمین مفت دی جائے گی۔ زمین جس قدر ممکن ہو ہاری خاتون کی رہائش کے قریب ہوگی ترجیحاً اسی گاؤں (دیہہ، ٹپہ) یا کم از کم ضلعے کی اسی تعلقے میں۔ دی گئی زمین 15 برس تک ناقابل انتقال ہوگی۔

ماضی میں زمین کی تقسیم کی اسکیموں پر عملدرآمد ریونیو حکام پر چھوڑ دیا گیا تھا جس کا نتیجہ یہ نکلا کہ یا تو ریونیو حکام کی صوابدید پر زمینیں تقسیم ہوئیں یا سیاسی سرپرستی کی بنیاد پر۔ اب ماضی سے انحراف کرتے ہوئے پی پی پی حکومت نے بے زمین ہاری پراجیکٹ پر عملدرآمد کے لیے ایک ررول سپورٹ پروگرام کنسورشیم بنایا جس میں سندھ نیشنل رورل سپورٹ پروگرام، سندھ رورل سپورٹ آرگنائزیشن اور تھر ڈیپ رورل ڈویلپمنٹ پروگرام کی نمائندگی تھی۔ پالیسی میں یہ بڑی تبدیلی اس لیے کی گئی کہ عملدرآمد شفاف ہو اور اس میں

لوگوں کی شرکت ہو۔

رورل سپورٹ پروگراموں کو پراجیکٹ کے دو بہت اہم اور حساس حصوں میں شامل کیا جانا تھا: ایک، غربت کے 'پروفائلنگ اسکور کارڈ' کے ذریعے مستحق افراد کی شناخت میں اور دوسرے اسکیم کے بعد مستحقین کو اضافی سپورٹ پیکیجز تیار کرنے اور دلوانے میں۔

مزید یہ کہ حکومت نے اس بات کو یقینی بنایا کہ اسکیم کا علم سب کو ہو۔ اخبارات، ایف ایم ریڈیو اور ٹی وی پر اشتہارات کے ذریعے اس کی وسیع پیمانے پر تشہیر کی گئی۔ دیہات کی مسجدوں میں اور گاڑیوں پر لاؤڈ اسپیکر سے اعلانات کیے گئے۔ سندھی اخبارات میں اسکیم سے متعلق تفصیلات نمایاں مقامات پر، جیسے تعلقہ مختیار کار کے دفاتر کے باہر چسپاں کی گئیں۔ اس طرح وسیع پیمانے پر تشہیر کر کے حکومت نے پراجیکٹ کی منصفانہ انجام دہی کی ضمانت دی۔

شاید حکومت سندھ کا اہم ترین قدم جس سے یہ اسکیم پچھلے پروگراموں سے مختلف ہوگئی، سپورٹ پیکیجز کے ذریعے پروگرام کے بعد کے اقدامات تھے جو رورل سپورٹ پروگرام کنسورشیم[9] نے تشکیل دیے اور نافذ کیے۔ ان سپورٹ پیکیجز میں مندرجہ ذیل شامل ہیں:

سماجی تحریک پیدا کرنا اور نقد گرانٹس: کنسورشیم ٹیموں کو مرد و خواتین مستحقین کو منظّم کرنا تھا تاکہ انہیں علاقائی انجمنوں اور گاؤں کی تنظیموں کا رکن بنایا جائے اور انہیں چار ایکڑ تک 14,500 روپے فی ایکڑ کے حساب سے سپورٹ پیکیجز فراہم کیے جائیں، جو فی مستحق فرد 58,000 روپے کی مجموعی رقم بنتی ہے۔ اس امداد میں دیگر اشیا بھی شامل تھیں جیسے بیج، کھاد، کیڑے مار دوائیں، جھاڑ جھنکار کی صفائی اور غلے کی گہائی (threshing) کا کام۔

زمین کی تیاری: ٹیموں کو زمین کی تیاری اور مٹی کی ٹیسٹنگ کے لیے معاونت کرنی تھی اور کاٹی گئی فصل کی گہائی اور کھیتوں میں پانی لانے کے بندوبست میں بھی مدد دینی تھی۔

زمین کی تیاری میں اسے ہموار کرنا، ہل چلانا، بیج بونا، مٹی کی جانچ اور پانی کی نالیوں کی صفائی بھی شامل تھی۔

استعداد کاری: جغرافیائی قربت کے لحاظ سے مستحقین کو کوآپریٹوز کی شکل میں منظّم کر کے اجتماعی بنیاد پر زرعی اوزاروں، کھیت مشینری اور چھوٹے قرضوں تک رسائی فراہم کرنی تھی۔ علاوہ ازیں ٹیموں کو کاشتکار کنبوں کی صلاحیت بڑھانے کے لیے انہیں فصلوں کا انتظام، منصوبہ بندی، کھاتہ داری اور بازار کاری (مارکیٹنگ) سکھانی تھی۔ زرعی افسران کے توسط سے فنی مشاورتی خدمات فراہم کی جانی تھیں۔ ورکشاپوں اور مطالعاتی دوروں کے ذریعے تجربہ فراہم کر کے ان کی مہارتوں میں اضافہ کرنا تھا۔

خرد بیمہ صحت: صوبائی حکومت کے مائیکرو انشورنس پروگرام کے تحت ٹیموں کو ہر خاندان کو مائیکرو ہیلتھ انشورنس دلوانی تھی۔ اس میں اسپتال کے اخراجات اور حادثات کی صورت میں مدد شامل تھی۔

اضافی امداد: معیارِ زندگی بہتر بنانے کے لیے ہر خاندان کو 'فیملی نیوٹریشن کٹ' بھی مہیا کی جانی تھی جو پانچ مرغیوں اور پانچ پھلوں کے پودوں پر مشتمل تھی۔ یہ 2,040 روپے کی اضافی لاگت سے مہیا کی جانی تھی۔

یہ طے کیا گیا تھا کہ رورل سپورٹ پروگرام کنسورشیم ٹیموں کے ذریعے اس طرح کی ادارہ جاتی امداد کم از کم دو سال تک فراہم کی جائے گی تاکہ ہر خاندان معاشی طور پر اس قابل ہو جائے کہ اپنا روزگار پیدا کر سکے۔

شماریاتی پیش رفت

2008ء تا 2011ء کے عرصے میں 6100 کسان عورتوں میں 56,000 ایکڑ سرکاری زمین

امدادی پیکیج کے ساتھ تقسیم کی گئی[10] ۔ یہ عمل پروگرام کے پہلے اور دوسرے مرحلے کے تحت انجام دیا گیا۔

شمار	مرحلہ	سرکاری زمین کی کیفیت	تقسیم کی گئی کل زمین (ایکڑ میں)	زمین حاصل کرنے والوں کی کل تعداد
1	1	بیراج	43,200	4196
2	1	بارانی	600	25
3	2	بیراج	12,387	1877

مجموعی طور پر 56,187 ایکڑ اراضی 6100 الاٹیز کو دی گئی۔

تقسیم کی گئی سرکاری زمین کا ضلع کی بنیاد پر جائزہ

شمار	ضلع	تقسیم شدہ رقبہ (ایکڑ میں)	الاٹیز کی تعداد
1	خیرپور	10,286	799
2	سکھر	5,570	435
3	قمبر	3,321	453
4	جامشورو	110	13
5	جیکب آباد	4,059	465
6	بدین	7,226	829
7	لاڑکانہ	1,144	178
8	گھوٹکی	1,143	263
9	دادو	1,186	268
10	ٹیاری	238	36

11	کشمور	3,853	293
12	عمرکوٹ	2,110	436
13	ٹھٹھہ	10,450	1,158
14	شکارپور	3,708	213
15	حیدرآباد	10	4
16	شہید بے نظیرآباد	98	12
17	سانگھڑ	638	59
18	میرپورخاص	1,036	186
	مجموعہ	56,186	6,100

یہ تفصیلات جناب فیصل عقیلی کی تیار کردہ دستاویز میں دی گئی ہیں جو اس وقت بے زمین ہاری پروجیکٹ کے سربراہ تھے۔

پروگرام کے اثرات اور مسائل

اس پروگرام کا جائزہ لینے والی سول سوسائٹی کی تنظیموں میں یہ عام تاثر ہے کہ تقسیم اراضی کا دوسرا مرحلہ پہلے کی نسبت زیادہ منصفانہ اور منظّم انداز میں انجام پایا حالانکہ دوسرے مرحلے میں کئی مسائل رہے۔

مجموعی طور پر تقسیم اراضی کا زمین وصول کرنے والوں کی زندگیوں پر مثبت اثر مرتب ہوا ہے۔ مجموعی طور پر 6,100 الاٹیز میں سے اسی (80) فیصد کے مطابق کوئی مسئلہ پیش نہیں آیا۔[11] انہیں زمین کا قبضہ مل گیا اور کافی امداد ملی ہے۔

مستحقین کی زندگی پر جو واضح مثبت اثر دیکھا گیا اس میں ان خاندانوں میں جہاں عورتوں کو زمین ملی ہے، خواتین بااختیار ہوئی ہیں، معیار زندگی میں بہتری آئی ہے، غربت کی سطح کم ہوئی ہے، گھر کے اثاثوں میں اضافہ ہوا ہے، غذائی عدم تحفظ اور قرضہ بیگار (loan

(bondage میں کمی آئی ہے اور زرعی بیجوں وغیرہ کی دستیابی بہتر ہوئی ہے۔

تاہم پروگرام مسائل سے پاک نہیں ہے۔ ناقابلِ کاشت زمین، کاشت کے لیے نہری پانی کی عدم دستیابی، الاٹیز کو قانونی مالکانہ دستاویزات خصوصاً فارم 7 کی فراہمی میں تاخیر اور بااثر زمینداروں کی جانب سے زمین کی گرانٹ کے خلاف قانونی اپیلوں سمیت متعدد مسائل سامنے آئے ہیں۔ یہ مسائل جو چار سال گزر جانے کے باوجود برقرار ہیں لگ بھگ 20 فیصد الاٹیز کو پریشان کر رہے ہیں۔

فائدہ اٹھانے والوں کے ساتھ مشاورت

تقسیمِ اراضی پروگرام کے خواتین کی زندگی پر اثرات کا جائزہ لینے کے لیے پائلر ٹیم نے بے زمین ہاری پروگرام سے استفادہ کرنے والے 50 خاندانوں کے ساتھ بات چیت کی تاکہ یہ معلوم ہوسکے کہ پروگرام کامیاب رہا یا نہیں، اس پروگرام نے مستحقین کی زندگی کو کیسے متاثر کیا ہے اور عورتوں کی حیثیت پر مجموعی طور پر کیا اثر پڑا ہے۔ یہ تبادلۂ خیال 21 نومبر 2012ء کو ضلع بدین کے گاؤں احمد راجو، تعلقہ گولارچی میں ہوا۔ احمد راجو گاؤں میں نیشنل ررول سپورٹ پروگرام نے بے زمین ہاری پروگرام پر عملدرآمد کرایا تھا۔

گولارچی ٹاؤن سے 40 کلومیٹر کے فاصلے پر واقع احمد راجو گاؤں اور یونین کونسل ضلعے کے زرخیز ترین علاقے ہیں کیونکہ یہاں گیس اور تیل کے بڑے بڑے ذخائر ہیں۔ گاؤں میں راجو، درس، ملّا اور مینڈھرا برادریاں بستی ہیں اور اس گاؤں کو 200 سال قدیم سمجھا جاتا ہے۔ گاؤں کی مجموعی آبادی تقریباً 3500 افراد پر مشتمل ہے جو 600 گھروں میں مقیم ہیں۔[12] ایک خاندان میں اوسطاً 8 سے 10 افراد ہیں۔ گاؤں میں دو پرائمری اسکول ہیں ایک لڑکوں کے لیے، ایک لڑکیوں کے لیے۔ خواتین میں شرح خواندگی 30 فیصد ہے۔[13] تعلیم یافتہ لڑکیاں صحت (بطور صحت کارکن) اور تعلیم (بطور استانی) کے شعبوں کو ترجیح دیتی ہیں۔

سیاسی طور پر یہاں لوگ پی پی پی کے حامی ہیں۔ یہ گاؤں قومی اسمبلی کی سابق اسپیکر فہمیدہ مرزا کے حلقے میں آتا ہے۔

گوکہ پروگرام کا آغاز منفی انداز میں ہوا، لیکن شرکائ کی اکثریت نے پروگرام پر اطمینان کا اظہار کیا۔ شرکائ کے مطابق زمین کی تقسیم کی رجسٹریشن کے لیے ابتدائی سروے مقامی لوگوں کو بتائے بغیر کیا گیا۔ جس روز زمین تقسیم کی جانی تھی اس دن بعض مقامی لوگوں نے بتایا کہ سیاسی بنیادوں پر بعض افراد گولارچی ٹاؤن میں ان کے نام سے جعلی رجسٹریشن کرا رہے ہیں۔ یہ سن کر گاؤں کی خواتین بھاگم بھاگ تقسیم کی تقریب کے مقام پر پہنچیں اور زمین الاٹ کرنے والے ذمے دار حکام کے خلاف احتجاج کیا۔ چونکہ تقریب میں میڈیا اور سول سوسائٹی کی تنظیمیں موجود تھیں اس لیے وہاں موجود حکام کے پاس اس کے سوا کوئی راستہ نہ تھا کہ رجسٹریشن کا عمل دوبارہ کرانے پر اتفاق کریں۔

خواتین نے یہ بھی کہا کہ زمین حاصل کرنے کے بعد بھی انہیں سپورٹ پروگرام سے گرانٹس وصول کرنے میں بیشتر مسائل کا سامنا کرنا پڑا۔ تاہم زیادہ تر مسائل سال بھر میں حل ہو گئے۔

مستحق خواتین کی زندگیوں پر اثرات

اسکیم کا مجموعی اثر مثبت اور حوصلہ افزا رہا ہے۔ بات چیت میں شریک ہونے والی خواتین کی اکثریت اور قابل کاشت زمین حاصل کرنے والی عورتوں کے مطابق انتقال اراضی کا عمل پریشانیوں سے پاک رہا اور زمین کی ملکیت سے ان کی زندگی اور روزگار میں مثبت تبدیلی آئی۔ خواتین کی زندگی میں تبدیلی کے بعض اشاریے ذیل میں بیان کیے گئے ہیں۔

اہم ترین تبدیلی رہائش میں بہتری ہے۔ مستحقین کی اکثریت نے اپنے گھر دوبارہ تعمیر کرائے ہیں یا ان کی بحالی کا کام کرایا ہے۔ جن افراد کے چھپر کے گھر تھے انہوں نے اب گارے

کے مکانات بنا لیے ہیں جو کہیں بہتر ہیں۔ بعض نے اپنے گھروں میں مزید کمرے تعمیر کرائے ہیں۔ گرانٹ سے پہلے بیشتر خواتین مڈل مینوں، مقامی دکانداروں اور زمینداروں کی مقروض تھیں۔ اب وہ اپنی زمین سے فصلیں کاٹنے کے بعد خود کو مالی طور پر محفوظ محسوس کرتی ہیں۔ واجب الادا قرضے واپس کردیے گئے ہیں۔ وہ اپنی مرضی سے چیزیں خرید سکتی ہیں، بچوں کو اسکول بھیج سکتی ہیں اور گھر کے بیمار افراد کا علاج کرا سکتی ہیں۔

کسی مسئلے کے بغیر زمین حاصل کرنے والی خواتین کے خاندان میں گھریلو اثاثوں میں بھی اضافہ دیکھا گیا ہے۔ سندھ میں روایت یہ ہے کہ اخراجات پر مرد کا کنٹرول ہوتا ہے جس کا نتیجہ یہ نکلتا ہے کہ گھریلو اشیا کی خریداری مردانہ نقطۂ نظر سے ہوتی ہے۔ اب زمین حاصل کرنے والی خواتین کے خاندانوں میں یہ صورت حال بدل گئی ہے۔ اپنی زمین سے آنے والی آمدنی سے انہوں نے کپڑے، چارپائیاں، چادریں اور دیگر گھریلو سامان رکھنے کے لیے فولادی صندوق نیز مویشی اور مرغیاں وغیرہ خریدی ہیں جس سے ان خاندانوں کی پیداوار اور روزانہ استعمال کی جانے والی غذا میں بہتری آئی ہے۔ خوراک بھی بدل گئی ہے اور اب روزانہ کی بنیاد پر گوشت، دودھ اور دیگر غذائیت بخش اشیأ استعمال کی جارہی ہیں۔

یہ ظاہر ہے کہ زمین کی گرانٹ کے ساتھ زرعی امداد مہیا کرنے کی حکمت عملی کامیاب رہی ہے اور اس سے مستحقین کو اپنی زمین پر کاشتکاری کو یقینی بنانے کا موقع ملا ہے۔ یہ بھی دیکھا گیا ہے کہ مردوں کے مقابلے میں عورتیں آئندہ کی کاشتکاری کے لیے بیج بچا کر رکھنے میں زیادہ فعال ہوتی ہیں۔

حل طلب مسائل

مسائل سے پاک زمین حاصل کرنے والی خواتین نے تو اپنا طرز زندگی بہتر بنایا ہے لیکن تمام خواتین کو اتنی کامیابی نصیب نہیں ہوئی۔ چار سال گزر جانے کے باوجود بیشتر الاٹیز کو الاٹ کی گئی زمین کے حوالے سے مسائل درپیش ہیں جس کے باعث وہ زمین پر اپنا

کنٹرول اور ملکیت قائم نہیں کرسکیں اور انہیں اسے کاشت کے لیے تیار کرنے کا موقع نہیں ملا۔ اس زمرے میں زمین حاصل کرنے والی خواتین کی ایک چوتھائی تعداد آتی ہے۔ سندھ رورل سپورٹ آرگنائزیشن مسائل کا شکار زمین کے حوالے سے کوئی زرعی امداد فراہم نہیں کر رہی ہے۔

ان خواتین کو جو بڑے مسائل درپیش ہیں وہ یہ ہیں:

- کئی خواتین کو الاٹ کی گئی زمین پر مقدمات چل رہے ہیں۔
- بعض کیسوں میں الاٹ کی گئی زمین پر مقامی زمینداروں کا ناجائز قبضہ ہے۔
- بعض کیسوں میں زمین مستحق فرد کے قبضے میں ہے لیکن پچھلے زمینداروں نے دستاویزات اپنے پاس رکھی ہوئی ہیں۔
- بیشتر خواتین کو ابھی تک زمین کی ملکیت کی دستاویز (فارم 7) جاری نہیں کی گئی۔
- کئی مستحقین کی زمین کی حد بندی (ڈیمارکیشن) نہیں ہوئی۔
- بعض کیسوں میں الاٹ کردہ زمین نہری پانی کی شیئرنگ لسٹ میں شامل نہیں کی گئی۔
- بعض کیسوں میں زمین تو نہری پانی کی شیئرنگ لسٹ میں شامل ہے لیکن آب پاشی کے نظام (انفراسٹرکچر) میں ایسی ضروری تبدیلیاں نہیں کی گئیں جس سے پانی کا رُخ الاٹ شدہ زمینوں کی طرف ہو جاتا۔
- بیشتر کیسوں میں الاٹ شدہ زمین بے کار ہے کیونکہ اس میں تالاب، ریت کے ٹیلے اور قبرستان وغیرہ ہیں۔ متبادل زمین کی فراہمی کا ابھی تک انتظار کیا جا رہا ہے۔
- بیشتر صورتوں میں اپیل کیس جیتنے والی خواتین کو بااثر زمینداروں سے زمین کا قبضہ چھڑوانے میں مدد نہیں دی جا رہی۔

فراہم کردہ زمین پر مقدمات: ملک کے قانونی ڈھانچے میں ایک بنیادی سقم نے سندھ میں زمین کی تقسیم کے خلاف اپیلوں کے دروازے کھول دیے ہیں۔ نو آبادیاتی دور کے اسٹیٹ لینڈ ایکٹ کے مطابق، جو آج تک زمین کی تحویل کے معاملات کا قانون ہے، کسی کو

بھی ریاستی زمین گرانٹ کرنے کے خلاف چیلنج کرنے کی اجازت ہے جس کے نتیجے میں گرانٹ کی گئی زمین پر ملکیت کے دعوے کی چھان بین کی جاسکتی ہے۔ یہ اس صورت میں بھی ہوسکتا ہے کہ تقسیم ریونیو ڈپارٹمنٹ کی طرف سے تمام ضروری کارروائیوں کے بعد تقسیم کی گئی ہو۔

ایسی صورت حال میں ضلعی ریونیو ڈپارٹمنٹ کے پاس ان مقدمات کی سماعت کرنے اور کسی بھی فریق کے حق میں فیصلہ دینے کے عدالتی اختیارات ہیں۔ بے زمین ہاری پراجیکٹ کے تحت زمین حاصل کرنے والی خواتین کے زیادہ تر کیسوں میں الاٹی کو ایک سے زیادہ اپیلوں کا سامنا کرنا پڑا۔ کئی ایسی مثالیں ہیں کہ ایک عورت کو ایک ہی قطعہ زمین کے خلاف چار پانچ مقدمات اپیلوں کا سامنا کرنا پڑا۔

اسی طرح بیشتر صورتوں میں جب الاٹی اپنا مقدمہ جیت گئی تو مخالف فریقوں نے ضلعی ریونیو ڈپارٹمنٹ کے افسر کے فیصلے کو صوبائی سطح پر چیلنج کردیا اور مقدمہ ایک سینئر رکن بورڈ آف ریونیو کی زیرِ نگرانی ریونیو کورٹ کو لینا پڑا۔ چونکہ بورڈ آف ریونیو کا سینئر رکن بہت مصروف بیوروکریٹ ہوتا ہے جو پالیسی کی سطح کے امور سے نمٹتا ہے اور زیادہ تر کراچی دفتر میں بیٹھتا ہے اس لیے اس کے پاس بہت کم وقت ہوتا ہے اور وہ ان مقدمات پر ہفتے میں ایک دن سے زیادہ وقت نہیں دیتا۔ نتیجتاً ایسے مقدمات کا ڈھیر لگ گیا ہے اور کوئی جلد فیصلہ ہوتا دکھائی نہیں دیتا۔

بیشتر صورتوں میں اپیل کیس جیتنے والی خواتین کو بااثر زمینداروں سے زمین کا قبضہ چھڑوانے میں مدد نہیں دی جارہی۔

زمین کی ملکیتی دستاویز (فارم 7) نہ رکھنے والی الاٹیز: بے زمین ہاری پراجیکٹ کی ایک بڑی خامی الاٹیز کو حتمی ملکیتی دستاویز فراہم کرنے میں حکومت کی ناکامی ہے۔ اس دستاویز کو فارم 7 کہتے ہیں۔ تمام الاٹیز کو گرانٹ سرٹیفکیٹ دیے گئے تھے لیکن یہ زمین کی

حتمی ملکیت کی دستاویز نہیں تھی۔ ابتدائی دستاویزی کارروائی مکمل ہونے کے بعد فارم 7 فراہم کیا جانا تھا۔لیکن بات چیت سے معلوم ہوا کہ چار سال گزرنے کے بعد بھی الاٹیز کی اکثریت کو فارم 7 نہیں ملا۔

اس طرح کی تاخیر صوبائی حکومت کے اس پالیسی فیصلے کے خلاف ہے کہ الاٹیز کو ملکیت کی دستاویز فوری طور پر دی جائے گی۔ الاٹمنٹ کی دستاویز کی شرط کے مطابق 15 سال تک زمین کی فروخت ممنوع ہے۔اس نامناسب تاخیر سے الاٹی خواتین میں یہ خوف پیدا ہوا ہے کہ کہیں انہیں زمین کی ملکیت سے محروم نہ کر دیا جائے۔

حد بندی: ان خواتین کو درپیش ایک اور مسئلہ زمین کی حد بندی ہے۔ یہاں فساد کی جڑ پٹواری ہے جو ریونیو ڈپارٹمنٹ کے عملے کا سب سے نچلا رکن ہوتا ہے لیکن عملی میدان میں ہونے کی وجہ سے ان خواتین کا سب سے طاقتور حریف ہوتا ہے۔ چونکہ زمین کی حد بندی کی بنیادی ذمے داری پٹواری کی ہوتی ہے اس لیے جب تک پٹواری اپنا کام مکمل نہ کر لے ان خواتین کو اپنی زمین کے صحیح محل وقوع کا پتہ نہیں چلتا۔بعض صورتوں میں عورتوں نے شکایت کی کہ پٹواری اس کام کے لیے رشوت مانگ رہا ہے۔

نا قابل کاشت زمین: ہاری خواتین میں بانٹی جانے والی کچھ اراضی قابل کاشت نہیں تھی۔ اس میں سے کچھ زمین بہت پُرخطر سیلابی سرکاری زمین تھی جو دریاؤں اور ندی نالوں کے قریب تھی۔ کچھ نا قابل کاشت اراضی میں قبرستان، تالاب اور ساحلی کھاڑیوں کے حصے، ریت کے ٹیلوں والی ناہموار زمین اور گاؤں کی اپنی زمین شامل تھی۔

ان بے قاعدگیوں کو ختم کرنے کے لیے صوبائی سطح پر پالیسی فیصلہ کیا گیا کہ ایسی تمام الاٹ شدہ زمین کی جگہ قابل کاشت قطعات دیے جائیں گے۔ تاہم الاٹی ابھی تک نا قابل کاشت زمین کے بدلے میں موزوں زمین دیے جانے کے منتظر ہیں۔

نہری پانی کے مسائل: محکمۂ آب پاشی کو پانی کی ایک شیئرنگ لسٹ تیار کرنے کا کام سونپا گیا تھا جس میں خواتین الاٹیز کو شامل کیا جانا تھا تا کہ یہ مستحق خواتین مقامی نہر یا نالے سے پانی حاصل کرسکیں۔ بدقسمتی سے محکمۂ آب پاشی نے اپنا کام مکمل نہیں کیا۔ بعض صورتوں میں الاٹ شدہ زمین پانی کی شیئرنگ لسٹ میں شامل نہیں اور کہیں لسٹ میں زمین شامل کیے جانے کے باوجود آب پاشی نظام میں وہ ضروری تبدیلیاں نہیں کی گئیں جس سے پانی کا رخ الاٹ شدہ زمینوں کی طرف ہو جاتا۔

چند کیسوں میں خواتین نے مقامی بااثر زمینداروں سے اپنی زمین پر کاشت کے لیے پانی خریدا ہے لیکن بیشتر خواتین کے لیے اس وقت تک کاشتکاری ممکن نہیں جب تک محکمۂ آب پاشی اپنا کام نہیں کرتا۔ محکمۂ آب پاشی سے اپیلیں کیے جانے کے باوجود آج تک مسئلہ جوں کا توں ہے۔

باضابطہ قرضے کے نظام کا فقدان: اس پروگرام کی ایک بڑی خامی مستحقین کو پاس بک جاری کرنے میں حکومت کی ناکامی ہے جس کی بنا پر یہ خواتین ملک کے باضابطہ نظامِ قرضہ میں شامل نہیں۔

پاس بک دیہی حلقوں میں بہت اہم دستاویز ہوتی ہے کیونکہ کوئی مالک زمین کسی سرکاری یا کمرشل بینک سے پاس بک کے بغیر قرضہ حاصل نہیں کرسکتا۔ خواتین الاٹیز نے تصدیق کی انہیں پاس بک نہیں ملی اس لیے وہ قرضے کی درخواست نہیں دے سکتیں۔ چنانچہ وہ ابھی تک اپنی مالی ضروریات پوری کرنے کے لیے غیررسمی طریقوں سے قرضے لینے پر مجبور ہیں خصوصاً آڑھتیوں (مڈل مینوں) سے۔

مستقبل کے منصوبے

بے زمین ہاری پراجیکٹ کے سابق ڈائریکٹر انچارج فیصل عقیلی نے پائلر کی ٹیم سے بات کرتے ہوئے کہا کہ حکومت نے خیرپور اور سکھر اضلاع میں 20,000 ایکڑ بیراج کی زمین اس پراجیکٹ کے تیسرے مرحلے کے لیے وقف کی ہے۔ نیز سندھ کے مختلف اضلاع میں 53,000 ایکڑ سے زائد کچے کی سرکاری زمین مختص کی گئی ہے۔ ضلع ٹھٹھہ / جامشورو میں دراوٹ ڈیم اور ضلع دادو کے نئی گاج ڈیم کے علاقے میں بھی سرکاری بارانی زمین وقف کی گئی ہے۔

تاہم لینڈ ریونیو ڈیپارٹمنٹ کے موجودہ ڈائریکٹر سراج الدین نذیر نے اب تک ہونے والے کام پر اطمینان کا اظہار کرتے ہوئے بتایا کہ گوکہ اس مقصد کے لیے زمین کی نشاندہی کر لی گئی ہے تاہم تقسیم اراضی کا تیسرا مرحلہ ابھی تک شروع نہیں ہوا ہے اور تقسیم کا عمل شروع کرنے کے لیے ہدایات جاری نہیں کی گئی ہیں، واضح رہے کہ فیز 3 پر 2012ء کے اوائل سے کام شروع ہونا تھا۔ جب (اس وقت کے) صدر زرداری نے ضلع جامشورو میں دروٹ بند کا افتتاح کیا تھا، تب 600 ایکڑ سرکاری زمین ایک سو بے زمین ہاری عورتوں میں تقسیم کی گئی تھی۔ جامشورو ضلع میں واقع دراوٹ ڈیم جامشورو اور ٹھٹھہ دونوں اضلاع میں زمین کو سیراب کرے گا۔ زمین کے علاوہ مستحقین کو ایک ایک لاکھ روپے فی کس قرضہ بھی دیا گیا۔ تب سے اب تک کوئی زمین مختص نہیں کی گئی۔

پروگرام اس وقت مشکلات کا شکار ہوگیا جب خیر پور اور سکھر میں تقسیم کے لیے مختص کی گئی زمین پر پیر پگاڑو کے لوگوں نے دعویٰ کر دیا۔ نتیجتاً سندھ ہائی کورٹ میں ایک درخواست دائر کی گئی اور حکم امتناعی جاری کیا گیا۔ عدالت نے حکم دیا ہے کہ زمین کا دوبارہ سروے کیا جائے اور پھر پالیسی کے مطابق تقسیم کی جائے۔ متضاد دعووں کی وجہ سے حکومت نے نئے سروے کا حکم دیا ہے۔ اب ان زمینوں پر دعوے ختم ہو چکے ہیں اور ضابطے کی کارروائیاں مکمل ہونے کے بعد تقسیم شروع ہو جائے گی۔

سراج الدین نے بھی تصدیق کی کہ ہاری خواتین کو زمین الاٹ کرنے سے پہلے ہر ضلعے میں نیا سروے کرانے کی ضرورت ہے اور پائلر کی ٹیم کو یقین دلایا کہ ان کا محکمہ حکومتِ سندھ کی ہدایت ملتے ہی بلاتاخیر کام شروع کر دے گا۔

خلاصہ

پروگرام کی موزونیت یا عورتوں کو بااختیار بنانے کے لیے اراضی کو استعمال کرنے کے حوالے سے حکومت سندھ کی نیت کے بارے میں کوئی شبہ نہیں۔ طریقۂ کار کی بعض خامیوں کے باوجود سرکاری زمین کی بے زمین عورتوں میں تقسیم کا مجموعی اثر مثبت رہا ہے۔ جن عورتوں کو زمین دی گئی ان میں 80 فیصد کو کامیابی سے مالکانہ حقوق مل گئے ہیں، وہ باقاعدگی سے اپنی زمین پر کاشت کررہی ہیں اور اپنا معیار زندگی بہتر بنانے اور غربت کم کرنے میں کامیاب رہی ہیں۔ زمین ملنے سے وہ بلاشبہ بااختیار ہوئی ہیں۔

پروگرام کا کمزور ترین پہلو مستحق خواتین کو اضافی امداد فراہم کرنے میں حکومتی اقدامات کا فقدان ہے۔ چنانچہ بعض مسائل پیدا ہوئے ہیں جنہیں حل کرنے کی ضرورت ہے۔ اس کمزوری کا ایک آسان علاج یہ ہے کہ تقسیم اراضی کا جائزہ لینے کا سلسلہ شروع کیا جائے اور ایک فالو اَپ سیل ہو جہاں ماہر پیشہ ور افراد تعینات ہوں۔ جو مسائل پیدا ہوں ان کی چھان بین کی ذمے داری اس سیل کو دی جائے جو فوری تصفیے کے لیے معاملات متعلقہ سرکاری محکموں کے پاس بھیجے۔

حوالے جات:

1 http://en.wikipedia.org/wiki/Land_reforms_by_country
2 Jeffrey, F., 'Two Models of Land Reform and Develpoment in Brazil', Z Magazine, South End Press, November 2002.
3 Ibid.
4 Ibid.
5 Sethi, Manpreet,Land Reforms in India, Issues and Challenges <https://www.foodfirst.org/files/bookstore/pdf/promisedland/4.pdf?>
6 land reforms regulations of 1959 by Ayub Khan
7 An Impact Assessment of the Landless Harees Project [LHP] A Rural Support Programes Network (RSPN) Study commissioned by the Sindh Rural Support Organization (SRSO)
8 Landless Haree Project Document, which shared by the Mr Faisal Uquaili the Head of the then LHP project presently Director (Admin, Finance and Management, Directorate of Urban Policy and Strategic Palniong Sindh
9 An Impact Assesment of the Landless Harees Project [LHP] A Rural Support Programes Network (RSPN) Study commissioned by the Sindh Rural Support Organization (SRSO)
10 [This detail given in document shape by Mr Faisal Uqili then head of the LHP project
11 Consultation with Beneficiaries
12 Consultation with Beneficiaries
13 Consultation with Benificiaries