پاکستان میں مقامی حکومتی نظام:
ایک تاریخی اور تنقیدی جائزہ

ڈاکٹر فضل ربی*

مُنزّہ مبارک**

Abstract

The devolution of power in the structure of local government is the most effective way of enhancing public participation in the political affairs at grass root levels. This paper examines the process of decentralization in Pakistan. It provides an in-depth analysis of the historical overview of local government reforms starting with pre-independent period up to the current political setup. It is an interesting paradox that every representative political government in Pakistan has simply ignored the importance of local self-government and undermined these structure reforms, while each of the three military regimes of General. Ayub Khan, General. Zia-ul-Haq and Gen. Pervez Musharraf, has initiated and implemented the local self-governments reforms. Since the inception of Pakistan, negligence of decentralization by the politicians, the bureaucratic control, dictatorial apprehension, eventually led local government plans to regression. Comparative analyses of three systems of local self-government introduced by the dictatorial regimes have been made and the motives behind every local government plan and the potential impacts have also been explored.

---

* اسسٹنٹ پروفیسر، شعبہ مطالعہ پاکستان، نیشنل یونیورسٹی آف ماڈرن لینگویجز (NUML)اسلام آباد۔

** لیکچرر، شعبہ مطالعہ پاکستان، نیشنل یونیورسٹی آف ماڈرن لینگویجز (NUML)اسلام آباد۔

تعارف

مقامی حکومت شہر، قصبے اور مقامی باشندوں کی طرف سے منتخب نمائندوں کے ساتھ اضلاع، تحصیل اور یونین کونسل کی سطح پر مقامی امور کی انتظامیہ کا نام ہے۔ اس انتظامیہ کا کنٹرول مخصوص جغرافیائی خطے پر ہوتا ہے جہاں حکومت کو وسیع تر علاقوں میں قوانین نافذ کرنے میں مددگار ثابت ہوتی ہے اور ساتھ ساتھ عوام کے مسائل کو مقامی سطح پر حل کرنے میں مدد ملتی ہے۔ مقامی انتظامیہ زراعت، تعلیم، صحت، صفائی، کمیونٹی کی ترقی اور فلاحی و تفریح جیسی خدمات سر انجام دیتی ہے۔ یہ مقامی سطح پر منصوبہ بندی کرتی ہے جسکا شہری و دیہی علاقوں اور قصبوں میں رہنے والے مقامی لوگوں کی روزمرہ بنیادی ضروریات اور زندگیوں پر مثبت اثرات مرتب ہوتے ہیں۔

مقامی حکومتوں کا نظام تمام تر ترقی یافتہ جمہوری و فلاحی مملکتوں کیلئے مرکزی حیثیت رکھتا ہے۔ کئی ترقی پذیر ممالک نے بھی سماجی بہتری اور اقتصادی خوشحالی کی راہ پر گامزن ہونے اور تمام شہریوں تک ترقیاتی منصوبوں کے ثمرات پہنچانے کیلئے مقامی حکومتوں کا ہی نظام اپنایا ہے۔ ایسے ممالک میں مرکزی و وفاقی حکومتوں کے پاس ملکی دفاع، خارجہ پالیسی اور چند اہم ریاستی اداروں کے اختیارات ہوتے ہیں جبکہ باقی ماندہ اختیارات بتدریج صوبائی سطح، ضلعی تحصیل اور یونین کونسل کو بتدریج منتقل کئے جاتے ہیں۔ جو صحت، تعلیم، انصاف، امن و امان اور یہاں تک کے عوام کی روزمرہ ضروریات اور سہولیات کا ہر شعبہ مقامی سطح پر کام کر رہا ہوتا ہے اور اسی طرح ان ممالک میں مقامی حکومتوں اور بلدیاتی اداروں کا نظام عوام کی خواہشات کے عین مطابق ہوتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ مقامی حکومتوں کا نظام اصل جمہوریت کہلائی جاتی ہے کیونکہ لوگوں کے پاس ہی ان کے حقیقی نمائندے مقامی سطح پر ہوتے ہیں جو ان کے روزمرہ ضروریات اور درپیش مسائل کو حل کرتے ہیں۔

مقامی حکومتوں کے ان بلدیاتی اداروں کے ذریعے ہی جمہوری قدروں کو فروغ ملتا ہے۔ اسلیے کہ مقامی حکومت کے ادارے شہریوں کو حقوق و فرائض سے آگاہی کے لیے مواقع فراہم کرتی ہے تا کہ وہ اپنی ذمہ داریوں سے آگاہ ہو کر ملک کی ترقی میں اپنا مؤثر

کردار ادا کر سکیں۔ یہ بلدیاتی و مقامی ادارے نہ صرف عوام میں اپنے مسائل خود حل کرنے کیلئے شعور بیدار کرتے ہیں بلکہ عوامی نظم و نسق کا تجربہ حاصل کرتے ہیں جو قومی سطح پر بہت مفید ثابت ہوتا ہے۔ مقامی حکومتوں میں شامل ہونے سے لوگوں کو نہ صرف اپنے علاقے کی انتظامیہ اور دیگر سرکاری اداروں کی کارکردگی اور معاملات کو بھی سمجھنے کا موقع ملتا ہے۔ یہی وجہ ہے کہ مقامی حکومتوں اور بلدیاتی اداروں کو جمہوریت کی نرسری یا ریڑھ کی ہڈی، پہلی سیڑھی، اکائی اور بنیاد تصور کیا جاتا ہے۔

ترقی یافتہ دنیا کے بڑے بڑے شہروں یعنی نیو یارک، واشنگٹن، پیرس، ٹوکیو، سنگاپور وغیرہ میں مقامی حکومتوں کا نظام رائج ہے۔ جہاں بلدیاتی ادارے کام کرتے ہیں اور کونسلر کے پاس شہر کے مکمل اختیارات ہوتے ہیں اور یہاں تک کہ بعض شہروں میں امن و امان اور سکیورٹی کے ادارے بھی ان کے ماتحت ہوتے ہیں۔ شہروں کے علاوہ قصبوں اور گاؤں میں بھی منتخب مقامی حکومت ہوتی ہیں جہاں پر عوام کو مسائل کو مقامی سطح پر حل کیے جاتے ہیں۔

پاکستان بننے کے بعد انگریزی حکومت کے نوآبادیاتی لوکل سیلف گورنمنٹ کا نظام، اسکے سیاسی ڈھانچے کا حصہ بنا اور ملک میں بنتی ہوئی جمہوری حکومتوں نے اس نظام کو تقریباً نظر انداز کیا جبکہ فوجی حکومت نے اس میں جوڑ توڑ کر کے اپنی ذاتی مفادات کیلئے استعمال کرنے کی کوششیں کیں۔ ان میں جنرل محمد ایوب (۱۹۵۸ء-۱۹۶۹ء) جنرل ضیاء الحق (۱۹۷۷ء-۸۸) اور جنرل پرویز مشرف (۱۹۹۹ء-۲۰۰۸ء) کے ادوار قابل ذکر ہیں۔ ان تینوں فوجی حکومت نے پاکستان میں مقامی حکومتوں کی بنیاد رکھی جو اب تک کسی نہ کسی شکل میں چل رہی ہیں۔ اس مقالے کا مقصد پاکستان میں اوپر سے نچلی سطح پر اختیارات کی منتقلی کی اصلیت، افعال اور ساخت پر روشنی ڈالی گئی ہے۔ اختیارات کے عمل کو سامنے رکھتے ہوئے پاکستان میں فوجی حکمرانوں کے دورِ حکومت کے تین مختلف ماڈلوں یعنی ۱۹۵۹ء کی بنیادی جمہوریت، ۱۹۷۹ء کی مقامی خود حکومت اور ۲۰۰۰ء-۲۰۰۱ء کی مقامی حکومتوں کا تقابلی جائزہ پیش کیا گیا ہے۔[۱]

چونکہ پاکستان میں نچلی سطح پر اختیارات کی منتقلی ایک نہایت سنجیدہ مسئلہ رہا ہے اور

خصوصاً مختلف فوجی حکومتوں نے کوششیں کی ہیں کہ اس عمل کو جاری رکھے تاہم نچلی سطح پر اختیارات کی منتقلی اور عوام کو خودمختار کرنا انتہائی مشکل مرحلہ رہا اور خاص طور پر سیاسی جمہوری حکومتیں اس عمل میں ناکام رہیں تاہم فوجی حکمرانوں نے وقت کی ضروریات کو مد نظر رکھتے ہوئے سیاسی فضا کو مؤثر کرنے اور اپنی ذاتی شخصی حکومتوں کو منظّم کرنے کیلئے مقامی حکومتوں کے نظام کو متعارف کروایا جو کہ نہ صرف فوجی حکمرانوں کے لیے مفید ثابت ہوا بلکہ ساتھ ساتھ مقامی سطح پر لوگوں پر مثبت اثرات مرتب کیا۔ اس مقالے میں ان تین فوجی حکومتوں کے مقامی اداروں پر بحث کی گئی ہے۔

برصغیر پاک و ہند میں مقامی حکومتوں (بلدیاتی نظام) کی تاریخ

برصغیر پاک و ہند میں بلدیاتی اداروں کی تاریخ کئی صدیوں پرانی ہے۔ تاہم بلدیاتی اداروں کا باقاعدہ آغاز انگریز راج کی عملداری میں ہوا۔ جس کے تحت کئی ابتدائی قوانین اور مختلف قسم کے ایکٹرز معرضِ وجود میں آئے اور اس طرح سے بلدیاتی نظام کسی نہ کسی صورت میں موجود رہا۔

۱۶۸۸ء میں ایسٹ انڈیا کمپنی نے مدراس میں میونسپل کارپوریشن قائم کی اپنی نوعیت کے حوالے سے یہ پہلا انتظامی تجربہ تھا جسے بلدیاتی نظام کا نقطہ آغاز کہاجاتا ہے۔ ۱۷۲۶ء کے میونسپل چارٹر ایکٹ کے تحت مدراس بمبئ اور کلکتہ میں کارپوریشنز قائم کی گئیں جو آہستہ آہستہ ملک کے دوسرے شہروں تک پھیلائی گئیں۔ انگریزی نو آبادیاتی حکومت کی طرف سے پہلی مرتبہ ۱۸۴۲ میں ایک سرکاری اقدام کے ذریعے سے بلدیاتی اداروں کا وجود بنگال میں لایا گیا جس کے تحت شہر میں صفائی کرنے کیلئے بلدیاتی ادارہ بنایا گیا۔ اس طرح سے ۱۸۴۶ میں کراچی کیلئے قانون سازی کی گئی اور کنزرویٹنسی بورڈ کا قیام عمل میں لایا گیا۔

۱۸۵۰ء میں ابتدائی طور پر لاہور اور امرتسر میں بلدیاتی نظام متعارف کروایا اور اس طرح سے ۱۸۶۲ء میں برصغیر میں پہلا میونسپل ایکٹ منظور ہوا۔ جسکے تحت ۱۸۶۷ء کو لاہور اور راولپنڈی میں میونسپل کمیٹیاں عمل میں آئیں۔ ۱۸۸۲ء میں پہلی مرتبہ شہری اور دیہاتی مقامی حکومتوں کے حوالے سے قرارداد منظور کی گئی جس کے تحت مقامی حکومت کی ترقی کے

سلسلے میں اہم اقدامات سامنے آئے اور اسی سال دیہی علاقوں کیلئے ضلعی بورڈ ایکٹ نافذ کیا گیا۔ دو سال بعد ۱۸۸۴ء میں پنجاب میونسپل ایکٹ نافذ کیا گیا۔ اسی سلسلے کو برقرار رکھتے ہوئے ۱۸۹۱ء میں ایک نیا ایکٹ نافذ کیا گیا جس میں میونسپل کمیٹیوں کے ساتھ ساتھ علاقائی کمیٹیاں بھی بنائی گئیں۔ ۱۹۱۱ء میں اسی ایکٹ میں ترامیم کی گئی اور ۱۹۱۲ء میں پنچائیت ایکٹ کو نافذ کیا گیا۔ ۱۹۱۹ اور ۱۹۳۵ء ایکٹ کے ذریعے قوانین مزید بہتر اور مضبوط بنائے گئے۔

اس طرح دیہی شہری تقسیم کا عمل بھی برطانوی دور کے مقامی حکومت کی ایک اہم خاصیت رہی دیہی علاقوں میں پنچائیت (پانچ کونسل) کے نظام کو برطانوی دور کے مقامی قبائلی رہنماؤں اور جاگیرداروں کے تحت چلایا گیا۔ تاہم عوام کو حق بالغ دہی کی بنیادوں پر کوئی نمائندگی نہیں دی گئی جبکہ شہری علاقوں کا انتظام ٹاؤن کونسلوں کے ذریعے سے چلایا گیا۔ تاہم ۱۹۰۷ء کے مرکزی کمیشن میں میونسپل کمیٹیوں کیلئے غیر سرکاری سطح پر چیئر مینوں کے انتخاب کیلئے انتخابات کی بات شامل کی گئی تھی۔

عوام کو کنٹرول کرنے کیلئے برطانوی حکومت نے مقامی حکومتوں اور بلدیاتی اداروں کا سہارا لیا تھا۔ برطانوی دور حکومت میں ریاست انتہائی مرکزی اور نچلی سطح پر لوگوں کو با اختیار بنانے کیلئے جو بھی کوششیں کی گئیں وہ انتہائی محدود رہیں۔[۲]

پاکستان میں (بلدیاتی نظام) مقامی حکومتوں کا پس منظر

پاکستان کو مقامی حکومتوں اور بلدیاتی اداروں کا نظام تاج برطانیہ سے وراثت میں ملا۔ آزادی کے ابتدائی سالوں میں پاکستان اپنا آئین بنانے میں ناکام رہا اور ۱۹۴۷ء سے ۱۹۵۶ء تک ملک کو برطانوی سامراجی نظام کے ۱۹۳۵ء ایکٹ کے تحت چلاتا رہا۔ اسی طرح برطانوی حکومت سے ورثے میں ملے ہوئے بلدیاتی ادارے اور مقامی حکومتوں کے نظام بھی کچھ حد تک برقرار رکھا۔ قیام پاکستان کے بعد شہروں میں میونسپل کمیٹیاں اور کنٹونمنٹ بورڈ بنائے گئے جبکہ دیہات کیلئے ضلعی بورڈ سے اسی طرح دیہات میں پنچائیت نظام بھی لاگو دیا۔ ۱۹۵۲-۵۳ء میں ویلیج پروگرام شروع کیا گیا جس کے نتیجے میں مقامی حکومتوں سے

متعلقہ قوانین میں ترامیم کی گئیں۔ تاہم یہ سارا نظام ابہام کا شکار رہا اور ۱۹۵۹ء تک حکمران ملک میں بلدیاتی اداروں اور مقامی حکومتوں کے نظام کو فعال بنانے میں ناکام رہیں۔

جنرل ایوب خان نے جب ملک کی باگ ڈور سنبھالی تو اس نے جمہوری اداروں کو معطل کر کے ۱۹۵۹ء میں بنیادی جمہوریت کے نام سے ملک میں پہلی مرتبہ بلدیاتی جمہوریتوں کا نظام متعارف کرایا اور ساتھ ساتھ ۱۹۶۰ء میں میونسپل ایڈمنسٹریشن آرڈیننس بھی جاری کیا۔ اس نظام کے تحت ۸۰ ہزار بلدیاتی کونسلروں کو عائلی قوانین کے تحت مصالحتی اختیارات دیے گئے۔ دیہات میں یونین کونسلیں، شہروں میں وارڈ سسٹم کی بنیاد پر یونین کونسل کمیٹیاں بنائی گئیں اس طرح قصبوں میں ٹاؤن کمیٹیاں، تحصیل کی سطح پر کونسلیں اور شہروں میں میونسپل کمیٹیاں اور کارپوریشن بنائی گئیں۔ ایوب خان کے بعد جنرل یحیٰی خان کے دورِ حکومت میں ون یونٹ کو ختم کر کے بلدیاتی نظام کو از سر نو منظّم کیا گیا۔ ذوالفقار علی بھٹو کے دور حکومت میں بلدیاتی انتخابات کے حوالے سے چار ایکٹ منظور کیے۔ ۱۹۷۲ کو سندھ اور صوبہ سرحد جبکہ ۱۹۷۵ء کو پنجاب اور بلوچستان میں ایکٹ منظور کیے گئے۔ اس طرح ۱۹۷۲ء میں لوکل گورنمنٹ ایکٹ بھی منظور کیا گیا تاہم بھٹو کی حکومت بلدیاتی انتخابات کروانے اور بلدیاتی اداروں کو فعال بنانے میں ناکام رہی۔

ملک میں دوسری مرتبہ لوکل گورنمنٹ سسٹم جنرل ضیاء الحق کے دور میں ۱۹۷۹ میں نافذ ہوا۔ اس نظام کے تحت تین مرتبہ بلدیاتی انتخابات کروائے گئے اسی طرح شہری اور دیہی دو طرح کے ادارے وجود میں آئے۔ شہروں میں ٹاؤن کمیٹی، میونسپل کمیٹی، میونسپل کارپوریشن اور میٹروپولیٹن وجود میں آئیں جبکہ دیہی سطح پر یونین کونسل، تحصیل کونسل اور ضلعی کونسل کے ادارے بنیں۔ مقامی حکومتوں کے اس نظام نے افسر شاہی کے روایتی رویے سے عوام کو کچھ حد تک آزاد کروایا۔ بلدیاتی اداروں کو وسیع انتظامی اختیارات دیے اور ساتھ ساتھ مالیاتی اختیارات میں بھی توسیع کی گئی جسکے ساتھ دیہی علاقوں میں پنچائیت کو مؤثر بنایا گیا۔

جنرل ضیاء الحق کے بعد دو دو مرتبہ بے نظیر بھٹو اور نواز شریف کی حکومتیں بنیں لیکن بدقسمتی سے ان دونوں کی جمہوری حکومتیں بلدیاتی اداروں اور مقامی حکومت کے نظام کو مؤثر

انداز میں نافذ کرنے میں ناکام رہیں۔ تاہم بے نظیر نے اپنے دوسرے دور حکومت میں پائلٹ پروگرام کے طور پر مختلف اضلاع میں مشاورتی کمیٹیاں بنائیں تھیں۔ اور مشاورتی ارکان بھی کچھ اضلاع میں نامزد کئے تھے۔

جنرل پرویز مشرف نے جب اکتوبر ۱۹۹۹ء میں اختیارات سنبھالے تو اس نے ۲۰۰۰ میں مقامی حکومتی آرڈیننس جاری کیا اور پاکستان کی تاریخ میں پہلی مرتبہ ضلعی حکومتی نظام کو مضبوط بنیادوں پر استوار کرنے کی کوشش کی گئی۔ اس نظام پر عملدرآمد ۱۴ اگست ۲۰۰۲ میں شروع ہوا۔ اور دو مرتبہ یعنی ۲۰۰۲ء اور ۲۰۰۵ء میں ملک میں انتخابات منعقد کروائے گئے۔ اس نئے بلدیاتی نظام کے تحت اختیارات کو نچلی سطح پر منتقل کیا گیااور اختیارات کا دائرہ کار وسیع کرتے ہوئے ضلع کی افسر شاہی کو منتخب نمائندوں کے تابع کر دیا گیا۔ جس سے مقامی حکومتی نظام کو مضبوطی میسر ہوئی اور ترقیاتی کاموں کو دوام پہنچنا۔ جس میں سڑکوں، پلوں اور نالوں کی تعمیر ان کی دیکھ بھال، تعلیم اور صحت کے مراکز اور کھیل کے میدانوں پر توجہ دی گئی جس سے عوام کے بنیادی مسائل میں کمی اور واضح فرق نظر آنے لگا جنرل مشرف کے بعد زرداری حکومت نے اس نظام کو نظر انداز کیا۔ تاہم ۲۰۰۹ء اور ۲۰۱۰ء میں ان مقامی حکومتوں نے اپنی معیاد پوری کرلی تھی اور دوبارہ انتخابات کی اشد ضرورت تھی لیکن حکومت قانون سازی کے مسائل میں اُلجھی رہی اورمسلسل مقامی حکومتوں کے نظام کو نظر انداز کرتی رہی۔

اٹھارویں ترمیم کی رو سے بلدیاتی اور مقامی حکومتوں کے حوالے سے قانون سازی کا اختیار صوبوں کو دے دیا گیا۔ صوبوں کی طرف سے قانون سازی میں کافی تاخیر ہوئی اور بالآخر بلوچستان نے ۲۰۱۰ء میں جبکہ پنجاب سندھ اور خیبر پختونخوا نے ۲۰۱۳ء میں لوکل گورنمنٹ ایکٹ پاس کیا۔ ۲۰۱۳ء میں نواز شریف کی حکومت بنی تو سب سے پہلے بلوچستان میں ۲۰۱۴ء میں بلدیاتی انتخابات ہوئے اسکے بعد اپریل ۲۰۱۵ء میں کنٹونمنٹ بورڈز اور پھر مئی ۲۰۱۵ء میں خیبر پختونخوا میں انتخابات ہوئے جبکہ نومبر اور دسمبر میں سندھ اور پنجاب میں مقامی حکومتیں بنیں جو اب تک چل رہی ہیں۔[۳]

جنرل محمد ایوب خان کی بنیادی جمہوریت آرڈیننس۱۹۵۹ء اور مقامی حکومتیں

اکتوبر۱۹۵۸ میں جنرل ایوب خان نے ملک میں مارشل لاء لگا کر پاکستان کا اقتدار سنبھالا۔ ۱۹۵۹ء میں بنیادی جمہوریت حکم نامے کے تحت اس نے ملک میں مقامی حکومتوں کے نظام کی بنیاد رکھی۔ ملک میں سیاسی خلا کو پُر کرنے اور صوبائی خودمختاری کے مطالبات سے نمٹنے کیلئے اس نے بنیادی جمہوریت کا سہارا لیا۔ جو کہ جمہوری حکومت کے متبادل کے طور پر استعمال کیا۔ تا کہ شخصی مرکزی حکومت کو تقویت ملے اور مقامی سطح پر عوام کو مصروف رکھا جائے بعد میں اس بنیادی جمہوریت کے نظام سے فائدہ اٹھاتے ہوئے ایوب خان نے خود کو صدر پاکستان منتخب کرنے میں استعمال کیا تھا۔

۱۲ مارچ ۱۹۵۹ کو ایوب خان کے بلدیاتی اداروں کے حکمنامے کے بقول کابینہ کے تمام اراکین اور دونوں صوبوں کے گورنروں کو موصول ہوئے جس میں کہا گیا تھا کہ ''موجودہ حقائق کے پیش نظر ہم براہ راست بالغ رائے دہی کا اصول نہیں اپنا سکتے مگر علاقے میں اپنے نمائندے اور وہ نمائندے اسمبلیوں، ڈسٹرکٹ بورڈوں، میونسپل کارپوریشنوں اور جب ضرورت ہو تو صدر کے عہدے کے انتخابات کیلئے ووٹ دے سکیں''۔ اس سے ''ہر شخص کو اپنی رسائی اور سوچ کے مطابق رائے کے اظہار کا موقع ملے گا اور ایک ایسے جمہوری نظام کی تعمیر میں مدد ملے گی جسکی جڑیں نچلی سطح پر موجود ہوں گی۔ یہ نظام سادہ بھی ہو گا اور ارزاں بھی اور اس کے ذریعے حکومت اور عوام کے درمیان خلا بھی دور ہو سکے گا۔ جسکی وجہ سے سیاستدان، جن کا واحد مقصد احتجاج برائے احتجاج ہے عوام کو گمراہ کرتے رہتے ہیں۔[۴]

تاہم سب سے بڑھ کر ان کونسلوں کی ایک خاص خصوصیت یہ بھی تھی کہ یہ صدر پاکستان کو منتخب کرنے کا حق رکھتے تھے۔ ان کونسلوں کی تعداد ۸۰ ہزار اور بعد میں ایک لاکھ ۲۰ ہزار کر دی گئی تھی۔ یہ کہنا ضروری ہے کہ ان بنیادی جمہوروں کیلئے ۱۹۶۴ء میں ایوب خان نے ووٹ لے کر خود کو پاکستان کا صدر منتخب کروایا تھا۔[۵]

اس سے پہلے ۱۵ فروری ۱۹۶۰ء میں ایوب خان نے انھی جمہوری ارکان سے تقریباً ۹۶٪ اعتماد کا ووٹ لے کر خود کو پانچ سال کے لیے ملک کا صدر منتخب کرایا تھا۔ اس بنیادی

جمہوریتوں کے نظام نے دونوں صوبوں میں یعنی مشرقی اور مغربی پاکستان کو مساوی نمائندگی دی تھی۔ ذوالفقار علی بھٹو نے اس نظام کے حوالے سے کہا تھا۔ ''بنیادی جمہوریت وہ صحیح نظام ہے جس نے ملک کے تمام بالغ شہریوں کو ووٹ کا حق دیا۔ بلا شبہ یہ نظام نہایت کارآمد قابل عمل اور ہمارے ملک کی جمہوری روایات کے عین مطابق ہے''۔[٦]

شہری علاقوں میں ۱۴۰۰۰ آبادی پر مشتمل، میونسپل کمیٹیاں اور یونین کمیٹیاں تشکیل دی گئیں جنکی ذمہ داریاں مختلف قسم کے ۳۷ افعال پر مشتمل تھی۔ جس میں سماجی فلاح و بہبود، صحت اور دوسری بنیادی سہولیات وغیرہ کی فراہمی کو یقینی بنانا شامل تھا۔ میونسپل کمیٹیوں کے پاس محدود ٹیکس کے اختیارات تھے جس میں گاڑیوں اور تجارت وغیرہ پر ٹیکس شامل تھا جبکہ یونین کمیٹیوں کے پاس کوئی مالیاتی اختیارات نہیں تھے۔ ہر یونین کونسل کمیٹی ٦ سے ۱۰ ارکان پر مشتمل تھی جس کا چیئر مین میونسپل کمیٹیوں کے سابق افسر کے طور پر منتخب کیا جاتا تھا جبکہ میونسپل کمیٹی کا چیئر مین صوبائی حکومت یا کمشنر کی طرف سے مقرر کیا جاتا تھا۔ دس ہزار آبادی پر مشتمل یونین کونسل سب سے نچلے درجے کی مقامی کونسل تھی۔ یونین کونسل کے ارکان میں دس منتخب اور ۵ نامزد ارکان ہوتے تھے۔ جنکو بی ڈی ممبر پکارا جاتا تھا۔ جسکے اختیارات میں مقامی سطح پر امن و امان کے قیام، زراعت کی ترقی میں کردار ادا کرنا اور مقامی آبادی کے مختلف قسم کے مسائل کو حل کرنا شامل تھا۔ مقامی منصوبوں کیلئے یونین کونسل ٹیکس عائد کرنے کی مجاز تھی۔[۷]

ہر یونین کونسل اپنے اراکین میں سے ایک چیئر مین منتخب کرتا تھا جو تحصیل کونسل کے ایک رکن کی حیثیت سے اپنی خدمات سرانجام دیتا تھا۔ تحصیل کونسل کے پاس کوئی مالیاتی اختیار نہیں تھا۔ بلکہ اسکا مقصد یونین کونسلوں کے سرگرمیوں کو منظّم کرنا تھا۔

اگلی سطح پر ضلع کونسل تھی جسکو انتخابی کالج بھی کہا جاتا ہے یہ یونین کونسلوں، تحصیل کونسلوں اور میونسپل کمیٹیوں کے چیئر مینوں پر مشتمل تھا۔ جو دیہی اور شہری علاقوں کے درمیان فرق کو ہٹانے کا سبب تھا۔ ضلع کونسل کے اختیارات میں ۲۸ لازمی اور ۷۰ اختیاری افعال شامل تھے۔ جس میں ٹیکس اکٹھا کرنے کے اختیارات بھی موجود تھے۔ ضلع کونسل کا

بنیادی مقصد تمام کونسلوں اور کمیٹیوں کی سرگرمیوں کو منظّم کرنا تھا تحصیل اور ضلع کونسل کے ادارے اپنے اپنے دائرہ کار میں ڈپٹی کمشنر کی نگرانی میں کام کرتے تھے۔[۸]

ایوب خان کے بلدیاتی اداروں اور مقامی حکومت کے مجوزہ نظام میں پوری قوم کی توقعات کا مرکز ایک ہی شخصیت یعنی صدر تھا وہ چاہتے تھے کہ انتخابات غیر جماعتی بنیادوں پر منعقد کئے جائیں اور صدر کو پوری قوم کا نمائندہ ہونا چاہیے۔ الطاف گوہر اپنی کتاب میں لکھتے ہیں کہ ''اقتدار کے چند مہینوں نے ایوب خان کو ایک مطلق العنان اور خود پسند حکمران بنا دیا اور انہیں اپنی ذات میں ملک کے مسائل کا حل نظر آنے لگا۔''[۹]

ایوب خان کے بنیادی جمہوریتوں کے نظام کی خوبیاں اور خامیاں مندرجہ یل سطور میں درج ہیں:

خوبیاں

- حق رائے دہی متعارف کرا کے نچلی سطح پر لوگوں کو با اختیار کیا۔
- نچلے متوسط حلقے کے لوگوں کے لیے سیاسی کارروائیوں میں شمولیت کو یقینی بنایا۔
- مختلف لسانی اور نسلی گروہوں کو اپنے علاقوں میں سیاسی شرکت کا موقع دیا۔
- مہاجر برادری کو بنیادی جمہوریت کے تحت سیاسی جگہ فراہم کی۔
- مقامی لوگوں سے ضلع کونسل کے چیئر مین کو منتخب کیا گیا۔
- انتخابات میں پیسے ملوث نہیں رہا۔
- اقلیتوں کیلئے نشستیں فراہم کی گئیں۔
- مقامی حکومتوں کو لوگوں کے اقتصادی ترقی کیلئے کمیونٹی کے ایجنٹ کے طور پر تسلیم کیا گیا ملک کے دور دراز علاقوں میں اسکولوں کی فراہمی پر زور دیا گیا۔
- شہری کچی آبادیوں اور دیہی علاقوں میں صحت کے مراکز فراہم کیے گئے۔

خامیاں

- معاشرے کے کمزور طبقوں، مہاجرین، آبادکاروں، اقلیتوں اور خواتین جیسے گروہوں کو پسماندہ کیا۔

- معاشرے کی شہری اور دیہی تقسیم کو برقرار رکھا۔
- بیورو کریسی کو مضبوط کیا۔
- یونین کونسل کی بقا کا انحصار ضلع کونسل کی مالی امداد پر رہا۔
- یہ نظام شہری اور دیہی علاقوں کے درمیان خلا کو ختم کرنے میں ناکام رہا۔
- امیر اور غریب کے درمیان فرق بڑھتا گیا۔
- عام منصوبوں کے انتظام اور مسائل حل کرنے میں ناکام رہا۔
- صدر کا انتخابات جیتنے کیلئے ایوب خان نے انتخابی کالج کا غلط استعمال کیا۔
- اس نظام میں سیاسی تحریکوں کی کمی رہا۔
- یہ نظام غیر سیاسی بنیادوں پر قائم رہا۔
- اس نے صدارتی نظام کو مستحکم کیا اور سیاسی نظام کو تقویت دینے میں ناکام رہا۔
- سیاسی نظام کی ساخت عوام کیلئے مفید ثابت نہ ہوسکی۔
- نو آبادیاتی طرزِ عمل نہ صرف برقرار رہا بلکہ اور مستحکم ہوا۔
- یہ رشوت اور ووٹروں کو خریدنے کیلئے آسان رہا۔
- اس سے مشرقی اور مغربی پاکستان کے درمیان عدم مساوات منظر عام پر آیا۔

یہ ایک برابری کے نمائندگی پر مشتمل نظام تھا جبکہ مشرقی پاکستان کی آبادی زیادہ تھی نظام کا عدم مساوات مشرقی پاکستان کے لوگوں میں احساس کمتری کا سبب بنا۔ نو آبادیاتی نظام کی طرح گورنروں کے اختیار میں توسیع کی گئی جو کہ صرف مرکز کے سامنے جوابدہ رہے۔ اور اس طرح صوبائی خود مختیاری کو محدود رکھا گیا۔[۱۰]

جنرل ضیاء الحق کے مقامی حکومتوں کا نظام

جنرل ضیاء الحق کے مقامی حکومتوں کے آرڈیننس ۱۹۷۹ء نے ایوب خان کی طرح مقامی حکومت کے فروغ میں پیش رفت کی اور ساتھ ہی وفاقی سطح پر منسٹر لارڈز کنٹرول کو برقرار رکھا۔ اس آرڈیننس نے ڈپٹی کمشنروں کے اختیارات میں توسیع کی۔ شہری علاقوں میں

میونسپل حکومت میں مقامی حکومت کے چار درجے تھے یعنی ٹاؤن کمیٹی، میونسپل کمیٹی، میونسپل کارپوریشن اور میٹرو پولیٹن کارپوریشن، ہر کونسل کے ارکان ان کونسلوں کے سینئر افسران کا انتخاب کرتے تھے اور منتخب ایوان کو کنٹرولنگ اتھارٹی کی حیثیت حاصل ہوتی تھی۔ دیہی علاقوں میں مقامی حکومت تین سطحوں پر مشتمل تھی جسکے تحت یونین کونسلیں، تحصیل یا تعلقہ کونسلیں اور ضلع کونسلیں بنی۔ ان کونسلوں کے چیئرمینوں کا انتخاب ان کے ارکان کرتے تھے۔

جنرل ضیاء الحق کے مقامی حکومتوں کا نظام بھی ایوب خان کی طرح غیر جماعتی بنیادوں پر مشتمل تھی تاہم حق بالغ رائے دہی کے ذریعے سے تمام سطحوں کے ارکان براہ راست منتخب کئے جاتے تھے۔[۱۱]

درجہ ذیل میں جنرل ضیاء الحق کے مقامی حکومتوں کے ماڈل کی خوبیاں اور خامیاں بیان کی گئی ہیں:

جنرل ضیاء الحق کے مقامی حکومتوں کے نظام کی خوبیاں اور خامیاں

خوبیاں

- یہ ایک بیشتر، اصلاحی اور جمہوری نظام تھا جس میں پسماندہ حلقوں کو با اختیار بنانے کی صلاحیت موجود تھی۔
- اس نظام کی سب سے بڑی خوبی یہ تھی کہ حق بالغ رائے دہی کے ذریعے سے اس کے تمام درجوں/سطحوں کے ارکان براہ راست منتخب کیے جاتے تھے۔
- اس میں سیاسی اور معاشی اختیارات بڑھائے گئے تھے۔
- انتخابی عمل نے لوگوں میں شعور پیدا کیا تھا کہ ووٹ کی اہمیت کو جان سکے۔ عوام کسی کو منتخب کرنے اور مسترد کرنے کے اختیارات کو محسوس کرتے تھے۔
- اس سیاسی کلچر میں عوامی نمائندوں کی مجبوری تھی کہ وہ انتخابی مہم کے دوران امیر و غریب اور ہر گھر کے دروازے تک خود جائے۔
- مزدوروں، کسانوں اور اقلیتوں کیلئے مخصوص نشستیں فراہم کی گئی تھی۔

- چھوٹے چھوٹے انتخابی حلقوں نے عوامی سطح پر سیاسی بھرتی، سیاسی تربیت اور سیاسی بیداری میں اہم کردار ادا کیا۔
- اس نے معاشرے کے کمزور اور پسماندہ طبقے میں اپنائیت کا احساس اجاگر کیا۔

خامیاں

- اس نظام نے ملک کے اندر بیوروکریسی کے اختیارات محدود رکھا تاہم ایکٹ کی کچھ شقوں کے مطابق وہ پھر بھی ریفری رہے۔
- اس نے خواتین اور اقلیتوں کو شراکت اقدار سے خارج کیا۔
- یہ ایک غیر جماعتی بنیادوں پر مشتمل تھا۔
- اس میں کوئی آئینی تحفظ فراہم نہیں کیا گیا تھا۔
- اس نے ایوب کے بنیادی جمہوریت ماڈل کی طرح شہری دیہی کو فرق اور زیادہ بڑھایا۔
- نسل بنیادوں پر مشتمل گروہ اس سے مطمئن نہیں تھے۔
- کبھی کبھی عوام نے اس کا غلط استعمال بھی کیا جہاں ووٹ فروخت کیا گیا۔
- اس نظام میں چیئرمین اور ارکان/کونسلر بالواسطہ طور پر منتخب ہوتے تھے۔ کالجز جو عوامی نمائندوں پر مشتمل ہوتے اس کا انتخاب کرتے تھے۔
- سیاسی، اقتصادی اور پیشہ ورانہ شعبوں میں مردوں کے مقابلے میں خواتین کو کم خود مختاری دی گئی تھی۔[۱۲]

جنرل پرویز مشرف کے مقامی حکومتوں کا نظام(۲۰۰۱ء)

جنرل پرویز مشرف کے مقامی حکومتی آرڈیننس (۲۰۰۱ء) نے شہری دیہی تقسیم کو ختم کر کے مقامی سطح پر تین سطحوں پر مشتمل نظام کی بنیاد رکھی۔ یعنی یونین کونسل، تحصیل کونسل اور ضلع کونسل، اس نظام میں یونین کونسل بنیادی اکائی تھی اور اسکے ارکان بمعہ ناظم و نائب ناظم کو عوام براہ راست منتخب کرتے تھے۔ یونین کونسل کے منتخب کردہ ناظم اور نائب ناظم بالترتیب ضلعی کونسل اور تحصیل کونسل کے ارکان بنتے تھے۔ اس مقامی حکومتوں کو قومی تعمیراتی