پالیسی بریف | نومبر 2025

اختیارات کی نچلی سطح پر عملی منتقلی

پاکستان میں مؤثر اور جواب دہ مقامی حکومتوں کا قیام

FAFEN
فری اینڈ فیئر الیکشن نیٹ ورک

www.fafen.org

_fafen /fafen.org /@fafendigital fafen.official

اختیارات کی نچلی سطح پر عملی منتقلی: پاکستان میں مؤثر اور جواب دہ مقامی حکومتوں کا قیام

تعارف

مقامی حکومتیں جمہوریت کی خشتِ اول قرار دی جاسکتی ہیں جو ریاست اور شہریوں کے درمیان بنیادی تعلق قائم کرتی ہیں۔ مقامی حکومتیں جمہوریت اور ترقی کے ایک ایسے تصور کی آئینہ دار ہیں جس میں شہریوں کی براہ راست نمائندگی، مؤثر عوامی خدمات کی فراہمی، اور مقامی سطح کی جوابدہی کے عناصر شامل ہوں۔ مقامی حکومتوں سے متعلقی آئینی فریم ورک بھی اس تصور کی تائید کرتا ہے۔ آئین کا آرٹیکل 7 مقامی حکومتوں کو ریاست کا حصہ قرار دیتا ہے، آرٹیکل 140-الف ان کے قیام کو لازم قرار دیتا ہے جبکہ آرٹیکل 32 اس امر پر زور دیتا ہے کہ ان اداروں میں تمام شہریوں کی شمولیت ہونی چاہئے۔

ان آئینی ضمانتوں کی روشنی میں مقامی حکومتیں محض انتظامی یونٹس ہی نہیں بلکہ حکومت کا ایک درجہ سمجھی جاسکتی ہیں۔ آئینی منشا صرف یہیں تک محدود نہیں کہ ایسی منتخب مقامی حکومتیں قائم ہوجائیں جن کے پاس سیاسی، انتظامی اور مالی اختیار بھی ہو بلکہ آئین ان حکومتوں میں خواتین، مزدوروں اور کسانوں کی نمائندگی کی بھی ہدایت کرتا ہے۔

تاہم، عملی صورتحال اکثر ان اصولوں سے مطابقت نہیں رکھتی۔ قانونی ابہام اور صوبوں کے بے جا کنٹرول کی وجہ سے مقامی حکومتوں کے انتخابات بار بار تاخیر کا شکار ہوتے رہتے ہیں۔ منتخب مقامی حکومتوں اور کونسلوں کو قبل از وقت تحلیل کردیا جاتا ہے اور ان کے اختیارات محدود کر دیے جاتے ہیں۔ یہ رکاوٹیں مقامی جمہوریت کی بنیادوں کو کمزور کرنے کے ساتھ ساتھ سیاسی جماعتوں کی ترقی کی راہ میں بھی رکاوٹ کا سبب بن رہی ہیں اور سیاسی سوشلائزیشن کی راہ مسدود کررہی ہیں۔

اسی پس منظر میں 2021 میں اسد علی خان و دیگر بنام صوبہ پنجاب کیس میں دیا گیا سپریم کورٹ کا تاریخی فیصلہ بے حد اہمیت کا حامل ہے۔ اس فیصلے میں عدالت نے پنجاب کی مقامی حکومتوں کی قبل از وقت تحلیل کو غیر آئینی قرار دیتے ہوئے واضح کیا کہ منتخب مقامی اداروں کو تحلیل کرنا شہریوں کے بنیادی حقوق کی خلاف ورزی ہے۔ یہ فیصلہ مقامی حکومتوں کا تسلسل اور تحفظ ضروری قرار دیتا ہے، تاہم آئینی تقاضوں کو پورا کرنے والی مؤثر اور خودمختار مقامی حکومتوں کا قیام بہت زیادہ کام کا متقاضی ہے۔ مذکورہ مقدمے میں سپریم کورٹ کی آئینی تشریح اس بات کا تقاضا کرتی ہے کہ ایسے مضبوط قانونی و ادارہ جاتی انتظامات کیے جائیں جو بااختیار مقامی حکومتوں کے قیام کو یقینی بنائیں۔ یہ پالیسی بریف اسی آئینی اور قانونی پسِ منظر کو سامنے رکھتے ہوئے تیار کیا گیا ہے اور اس کا مقصد مقامی حکومتوں کے حوالے سے جاری بحث میں بامعنی تجاویز دینا ہے۔ اس بریف میں ان آئینی اور سیاسی حقائق کا تجزیہ کرنے کی کوشش کی گئی ہے جو مقامی حکومتوں کے قیام پر اثرانداز ہوتے ہیں۔ اس کے ساتھ ساتھ یہ بریف ان سیاسی، ادارہ جاتی اور عملی کمزوریوں کی نشاندہی کرتا ہے جو حقیقی مقامی جمہوریت کی راہ میں رکاوٹ پیدا کرتی ہیں۔ اس بریف میں مقامی حکومتوں کے نظام کو توانا اور مؤثر بنانے کے لیے قابلِ عمل اصلاحات کی نشاندہی کی گئی ہے ۔

آرٹیکل 7 ”اس حصے میں، جب تک سیاق و سباق اس کے برعکس تقاضا نہ کرے، ‘ریاست’ سے مراد وفاقی حکومت، [مجلسِ شوریٰ (پارلیمنٹ)]، صوبائی حکومت، صوبائی اسمبلی، اور وہ دیگر مقامی یا دیگر اتھارٹیز ہیں جنھیں قانون کے تحت کوئی ٹیکس یا محصول عائد کرنے کا اختیار حاصل ہو۔“

آرٹیکل 32 ”ریاست مقامی حکومت کے ایسے اداروں کے قیام کی حوصلہ افزائی کرے گی جو متعلقہ علاقوں کے منتخب نمائندوں پر مشتمل ہوں، اور ان اداروں میں کسانوں، مزدوروں اور خواتین کے لیے خصوصی نمائندگی فراہم کی جائے گی۔“

آرٹیکل 140-الف(1) ”ہر صوبہ، بذریعہ قانون، مقامی حکومتوں کا نظام قائم کرے گا اور سیاسی، انتظامی اور مالی ذمہ داریاں اور حکومتی اختیار مقامی حکومتوں کے منتخب نمائندوں کو منتقل کرے گا۔“

آرٹیکل 140-الف (2) ”مقامی حکومتوں کے انتخابات الیکشن کمیشن آف پاکستان کروائے گا۔“

1. مقامی حکومتوں کے نظام کے انحطاط کے اسباب

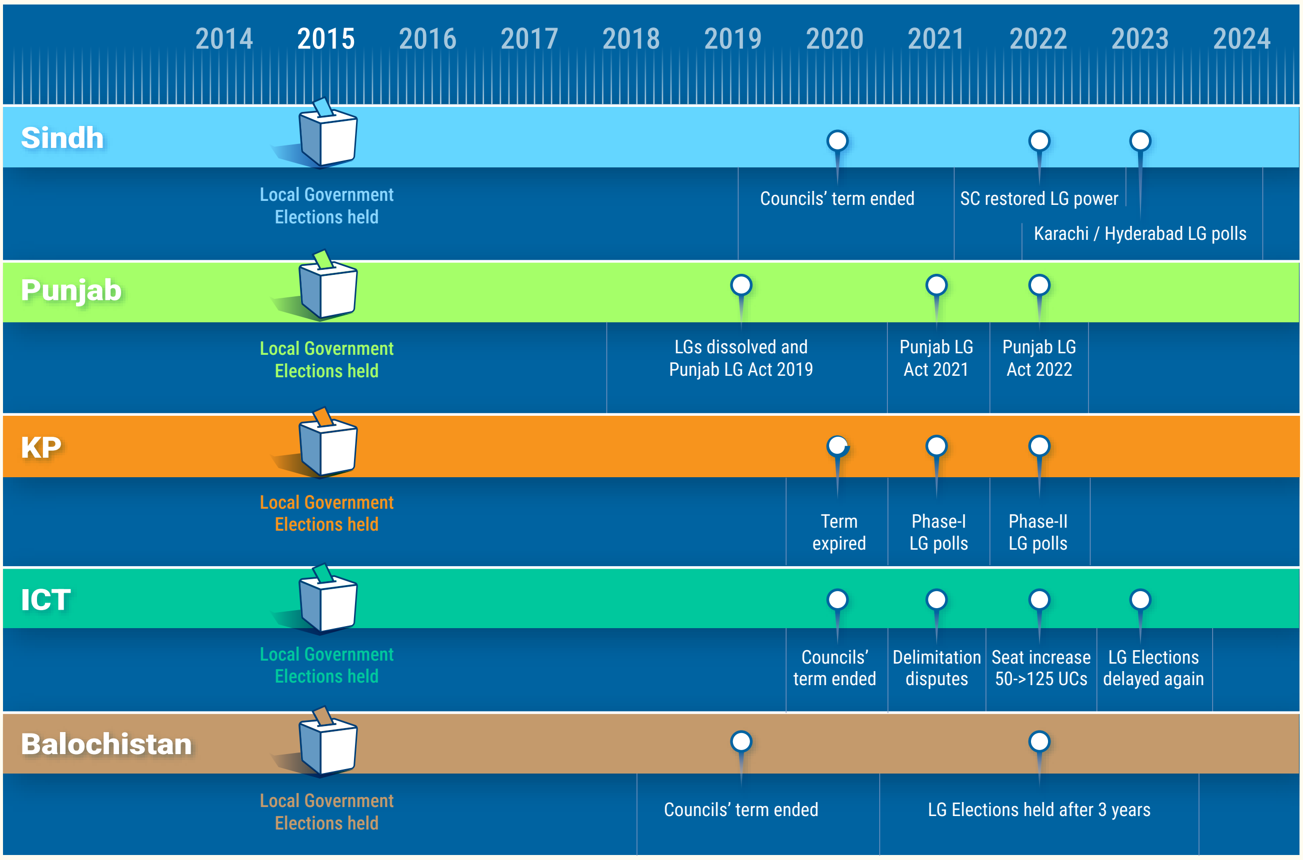
اختیارات کی منتقلی کے دعوے پر کی جانی والی اٹھارہویں آئینی ترمیم کے بعد مقامی حکومتوں کے پہلے انتخابات 2015 میں ہوئے۔ ان انتخابات کے بعد سے پاکستان میں مقامی حکومتوں کا نظام مسلسل تعطل کا شکار رہا ہے۔ ان انتخابات کے نتیجے میں بننے والی حکومتوں کی مدت ختم ہونے کے بعد بھی چاروں صوبوں اور وفاقی دارلحکومت اسلام آباد میں انتخابات بار بار مؤخر یا معطل ہوتے رہے ہیں، جس سے مقامی جمہوریت کا تسلسل اور کارکردگی نمایاں طور پر متاثر ہوئی ہے۔ کہیں مقامی حکومتوں تحلیل کر دیں گئیں، کبھی قانونی تنازعات کے ذریعے انہیں غیرفعال کیا گیا، اور کبھی معطل مقامی حکومتیں عدالتوں کے ذریعے بقیہ اور قلیل مدت کے لیے بحال ہوئیں۔ ان عوامل نے ایک ایسے سلسلہ کو جنم دیا جسے ''مقامی حکمرانی کی نفی'' کہا جا سکتا ہے۔ اس کی وجہ سے شہریوں کا ان اداروں پر اعتماد کمزور ہوا اور ان کی افادیت متاثر ہوئی۔

جیسا کہ اس بریف کے اگلے حصّوں میں واضح کیا گیا ہے، سبھی صوبائی حکومتوں نے بلدیاتی اداروں کے دورانیے میں خلل ڈال کر، ان کے اختیارات اور ڈھانچے میں بار بار تبدیلیاں کر کے، اور مالی کنٹرول نچلی سطح پر منتقل نہ کر کے مقامی حکومتوں کو کمزور اور غیر مستحکم بنانے میں اپنا حصہ ڈالا ہے۔ ذیل میں صوبوں کی جانب سے مقامی حکومتوں کو غیرمؤثر کرنے والے حربوں کی تفصیل دی گئی ہے۔

1.1 مُدّت میں خلل

گزشتہ دہائی میں پاکستان کے تمام صوبوں اور وفاقی دارلحکومت میں مقامی حکومتوں کے انتخابات بار بار تاخیر، رکاوٹوں اور قانونی چیلنجوں کا شکار رہے۔ اس مسلسل تاخیر نے مقامی جمہوریت کے استحکام اور تسلسل کو شدید متاثر کیا۔

Figure 1: Timeline of Key Events (2015-2023)



جیسا کہ اوپر گراف میں دکھایا گیا ہے، 2015 سے 2023 کے درمیان تمام صوبوں میں مقامی حکومتوں کی مدت میں رکاوٹیں پیدا ہوئیں اور انتخابات تاخیر کا شکار ہوئے۔ سندھ میں دسمبر 2020 میں ہونے والے انتخابات مردم شماری، حلقہ بندی اور اختیارات میں تبدیلیوں جیسے سیاسی و قانونی تنازعات کے باعث دو سال سے زیادہ مؤخر ہوئے۔ سپریم کورٹ کی ہدایت پر مقامی حکومتوں کے اختیارات بحال کیے گئے، اور بالآخر مرحلہ وار انتخابات جون 2022 سے شروع ہو کر جنوری 2023 میں مکمل ہوئے۔ اسی طرح خیبر پختونخوا میں 2015 کی کونسلوں کی مدت 2020 میں ختم ہوئی، مگر انتخابات 2021 تا 2022 کے عرصے میں دو مراحل میں کروائے گئے۔ بلوچستان میں مقامی کونسلوں کی مدت 2019 میں ختم ہونے کے بعد تین سال تک انتخابات نہیں ہوئے، اور نئے انتخابات 2022 میں منعقد ہوئے۔

پنجاب میں 2015 میں منتخب ہونے والی مقامی حکومتوں کو 2019 میں تحلیل کر دیا گیا، اور مقامی حکومتوں کے قوانین میں مسلسل تبدیلیوں کے باوجود آج تک انتخابات نہیں ہوئے۔ اسلام آباد میں مقامی حکومت کی مدت 2021 میں ختم ہوئی، لیکن حلقہ بندی کے تنازعات اور یونین کونسلز کی تعداد میں اضافے کے باعث انتخابات تاحال نہیں ہو پائے ہیں۔

انتخابات کے سلسلے میں آنے والے اس تعطل سے مقامی حکومتوں کا پورا نظام غیریقینی کیفیت کا شکار رہتا ہے۔ اس مسلسل عدم استحکام سے نہ صرف شہریوں کا اعتماد متاثر ہوتا ہے بلکہ مقامی اداروں کی صلاحیت بھی کمزور ہوتی ہے، جو شہریوں کی نمائندگی اور مقامی ترقی کے لیے ضروری ہے۔

1.2 اختیارات میں بار بار تبدیلیاں اور متوازی اداروں کا قیام

انتخابات میں تاخیر اور رکاوٹیں مضبوط مقامی حکومتوں کی تشکیل کی راہ میں حائل واحد رکاوٹ نہیں ہے۔ بلکہ صوبائی حکومتیں اس کے علاوہ بھی بہت راستے اپناتی رہی ہیں۔ اگرچہ آرٹیکل -140الف صوبوں کو پابند کرتا ہے کہ وہ مقامی حکومتیں قائم کریں اور انہیں سیاسی، مالی اور انتظامی اختیارات منتقل کریں، لیکن اس آئینی ہدایت پر عملدرآمد کا واضح طریقۂ کار موجود نہ ہونے کی وجہ سے صوبائی حکومتیں اس کی تشریح اور نفاذ اپنی صوابدید پر کرتی رہی ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ نکلا ہے کہ سبھی صوبوں میں مقامی حکومتوں کے متوازی اتھارٹیز قائم کر دی ہیں، اور مالی و انتظامی اختیارات پر صوبائی حکومتیں مکمل کنٹرول برقرار رکھے ہوئے ہیں۔ ملک بھر میں مقامی حکومتوں کے قوانین میں کی جانے والی مسلسل تبدیلیوں کا ایک جائزہ یہ بات ظاہر کرنے کے لیے کافی ہے کہ اس پورے بندوبست میں کئی ساختیاتی اور عملی مسائل پائے جاتے ہیں۔ اس بات سے قطع نظر کہ کس صوبے میں کون سی جماعت حکمران رہی ہے، سبھی صوبائی حکومتیں مقامی حکومتوں کو اپنا حریف گردانتی آئی ہیں بھلے وہ حکومتیں ان کی اپنی جماعتوں نے ہی قائم کی ہوں۔

مقامی حکومتوں کے ساتھ صوبائی حکومتوں کے معاندانہ رویے کی سب سے نمایاں مثال میں مقامی حکومتوں کے اختیارات، ساخت اور ان کے سپرد کیے گئے کاموں میں مسلسل تبدیلیاں ہیں۔ مثال کے طور پر پنجاب میں پرانے قانون لوکل گورنمنٹ ایکٹ 2019 کے تحت ڈسٹرکٹ کونسلیں ختم کر دی گئیں تھیں۔ دوسری جانب سندھ میں ڈسٹرکٹ سطح کی کونسلیں برقرار ہیں۔ خیبر پختونخوا نے گاؤں اور محلہ کونسل کے ماڈل میں تبدیلیاں کردی ہیں جبکہ بلوچستان میں مقامی حکومتوں کے اختیارات نہ ہونے کے برابر ہیں۔ یہ اقدامات اس عمومی رویے کو ظاہر کرتے ہیں کہ صوبائی حکومتیں مقامی حکومتوں کو شہریوں کے بااختیار نمائندوں پر مشتمل ادارے کی بجائے اپنے اختیارات کی نچلی سطح پر توسیع کے طور پر دیکھتی ہیں۔ ایسے میں مقامی حکومتوں کے لیے دستیاب وسائل میں مسلسل کمی سے صورتحال مزید پیچیدہ اور خراب ہوجاتی ہے جس سے ملک بھر میں مقامی حکومتوں کی کارکردگی محدود ہو کر رہ جاتی ہے۔

1.3 مالی وسائل اور اختیارات میں کمی

صوبائی حکومتوں کی جانب سے مقامی حکومتوں کی مالی خودمختاری محدود کرنے کی کوششیں واضح طور پر نظر آتی ہیں۔ اس کی سب سے اہم مثال صوبائی مالیاتی کمیشن (PFCs) کا غیر فعال ہونا ہے۔ یہ کمیشن صوبوں کے اندر وسائل کی منصفانہ تقسیم کے لیے بنیادی پلیٹ فارم ہیں، لیکن انہیں بے قاعدہ رکھا جاتا رہا ہے، ان پر سیاسی اثرورسوخ استعمال ہوتا رہا ہے، یا انہیں مکمل طور پر نظرانداز کیا جاتا رہا ہے۔ اس کے نتیجے میں وہ اضلاع، جو سیاسی بنیادوں پر صوبائی حکومتوں کی ترجیحات میں شامل نہیں ہوتے، ترقی میں پیچھے رہ جاتے ہیں۔ جب مقامی حکومتوں کو واضح مالی اختیارات اور قابلِ اعتماد وسائل نہیں مل پاتے تو وہ صحت، تعلیم، صفائی اور شہری خدمات جیسے بنیادی کام مؤثر طور پر انجام نہیں دے سکتیں۔

ان مسائل کے حجم اور ان کی پیچیدگی کو مدِّنظر رکھتے ہوئے اس امر کی اشد ضرورت ہے کہ مسلّمہ سیاسی و آئینی اصولوں کی روشنی میں ایسی جامع اصلاحات کی جائیں جن سے مقامی حکومتیں صحیح معنوں میں مؤثر اوربااختیار بن سکیں۔ اس پالیسی بریف کے اگلے حصّے میں انہی اصلاحات کے لیے عملی سفارشات پیش کی گئی ہیں۔

2. مؤثر اور سیاسی طور پر مضبوط مقامی حکومتیں کیسے قائم ہو سکتی ہیں؟

پاکستان میں مقامی حکومتوں کے نظام کی کمزوریوں کو دور کرنے کے لیے فوری اور جامع قانونی، سیاسی اور انتظامی اصلاحات کی ضرورت ہے تا کہ مقامی حکومتیں جمہوری حکمرانی کے ایک مؤثر، مستحکم اور قابلِ اعتبار اداروں کے طور پر سامنے آسکیں۔ اس تناظر میں، پنجاب کی مقامی حکومتوں کی قبل از وقت تحلیل کے حوالے سے سپریم کورٹ کا تاریخی فیصلہ انتہائی اہمیت رکھتا ہے۔ عدالتِ عظمیٰ نے اس فیصلے میں منتخب مقامی اداروں کی آئنی حیثیت اور جمہوری ضرورت کو تسلیم کرتے ہوئے صوبوں کے گورننس فریم ورک کے لیے تاریخی نظیر قائم کی ہے۔ بالخصوص، عدالتی فیصلے میں درج ذیل بنیادی اصول وضع کیے گئے ہیں:

a. عدالت نے قرار دیا ہے کہ منتخب کونسلوں کو مدت پوری ہونے سے پہلے کسی بھی قانونی یا حکومتی اقدام کے ذریعے تحلیل کرنا شہریوں کے بنیادی سیاسی حقوق (آرٹیکل 17) کی خلاف ورزی ہے، خصوصاً جب اسے آرٹیکلز 140-الف، 7 اور 32 کے ساتھ ملا کر دیکھا جائے۔ فیصلے میں اس بات پر زور دیا گیا ہے کہ صوبائی حکومتیں اپنی مرضی سے منتخب نمائندوں کو ان کی مدت پورا ہونے سے پہلے ہٹا نہیں سکتیں۔ اس فیصلے میں جمہوری تسلسل، مقامی حکمرانی اور شہریوں کے حقِ نمائندگی کو حاصل آئینی تحفظ کی توثیق کی گئی ہے۔

b. عدالت نے واضح کیا ہے کہ مقامی حکومتیں آئین کے آرٹیکل 7 میں دی گئی "ریاست" کی تعریف میں شامل ہیں۔ اس کا مطلب ہے کہ وہ محض انتظامی یونٹس نہیں بلکہ حکومت کا تیسرا ستون ہیں جنہیں آئینی تحفظ حاصل ہے اورجو شہریوں کو ان کی دہلیز پر جمہوری عمل میں شرکت، خدمات کی فراہمی اور جواب دہی کے مواقع فراہم کرتی ہیں۔

c. عدالت نے مقامی حکومتوں کو آرٹیکل 7 کے تحت ریاست کا حصہ تسلیم کرتے ہوئے انہیں درکار مالی خودمختاری کے اصول پر زور دیا ہے کیونکہ مقامی حکومتوں کو ٹیکس یا محصول عائد کرنے کا آئینی اختیار حاصل ہے۔

یہ فیصلہ اختیارات کی نچلی سطح پر منتقلی کے لیے ایک مضبوط آئینی اور عدالتی بنیاد فراہم کرتا ہے اور باقاعدہ، مؤثر اور خودمختار مقامی حکومتوں کی ضمانت دیتا ہے۔ ذیل میں اسی فیصلے اور فری اینڈ فئیر الیکشن نیٹ ورک کے آئینی ابہام، سیاسی مداخلت اور ادارہ جاتی کمزوریوں کے تجزیے کی روشنی میں اہم سفارشات پیش کی جارہی ہیں۔ ان کا مقصد مقصد مقامی حکومتوں کے لیے ایک واضح فریم ورک وضع کرنا ہے جو مقامی حکومتوں کو غیرضروری سیاسی مداخلت سے محفوظ رکھے، ان کے تسلسل کو یقینی بنائے، اور صوبائی سطح پر اختیارات کی منتقلی کو درپیش مشکلات کا مؤثر حل فراہم کرے۔ ذیل میں حقیقی مقامی حکومتوں کے حصول کے لیے کچھ تجاویز دی جا رہی ہیں۔

2.1 بروقت مقامی انتخابات اور مقامی حکومتوں کی طے شدہ مدت کی ضمانت دی جائے

مقامی حکومتوں کے نظام کو تاخیر سے بچانے اور ان کے تسلسل کو یقینی بنانے کے لیے ضروری ہے کہ آئین میں مقامی حکومتوں کی مدت، مثلاً چار یا پانچ سال، کو واضح طور پر بیان کردیا جائے۔ اسی طرح آئین میں یہ بھی درج ہونا چاہیئے کہ مقامی حکومتوں کے انتخابات ان کی مدت پوری ہونے کے بعد ایک مخصوص دورانیے (مدّت پوری ہونے کی صورت میں 60 دن یا قبل از وقت تحلیل کی صورت میں 90 دن) میں لازمی منعقد کرائے جائیں۔ اس طرح مقامی حکومتوں کے انتخابات کا دورانیہ آئین کے آرٹیکل 224 میں قومی و صوبائی اسمبلیوں کے انتخابات کے لیے دیے گئے دورانیے کے مطابق ہوجائے گا۔ مزید برآں، آئین میں یہ ضمانت بھی دی جانی چاہئیے کہ مقامی حکومتوں کے قوانین میں تسلسل ہوگا اور انہیں صوابدیدی انداز میں منسوخ نہیں کیا جائے گا۔ اسی طرح ان قوانین میں کسی طرح کی ترامیم کے زیرِ التوا ہونے کو انتخابات ملتوی یا منسوخ کرنے کا جواز نہیں بنایا جانا چاہئیے۔ ان انتخابات سے متعلق بنیادی امور، جیسا کہ کسان، مزدور، نوجوان کی تعریفات، امیدواروں کی اہلیت اور نااہلیت، جماعتی یا غیرجماعتی انتخابات، براہ راست اور بالواسطہ دونوں طرح کے انتخابات میں خفیہ رائے شماری کے استعمال کو مقامی حکومتوں کے صوبائی قوانین کی بجائے الیکشنز ایکٹ 2017 کے تحت شامل کیا جانا چاہئیے۔

2.2 ضلعی حدود میں تبدیلی کا اختیار صوبائی اسمبلی کو منتقل کیا جائے

کسی ضلع کی حدود میں تبدیلی کا اختیار وزرائے اعلیٰ یا صوبائی کابینہ کے بجائے صوبائی اسمبلیوں کے پاس ہونا چاہیے، جو اسے شفاف قانون سازی کے عمل کے ذریعے استعمال کریں۔ اختیار کی اس منتقلی سے سیاسی بنیادوں پر مقامی حلقہ بندیوں کا سدِّباب ہوسکے گا نیز اس سے عوامی جواب دہی بہتر ہوگی اور اس بات کو یقینی بنایا جاسکے گا کہ جغرافیائی حدود کی تبدیلی کا عمل ایک جامع بحث اور نگرانی کے بعد ہی کیا جاسکے۔ ایسی اصلاحات سے مقامی حکومتوں کو کسی قدر استحکام نصیب ہوپائے گا جو کہ شہری منصوبہ بندی اور خدمات کی فراہمی کو مؤثر بنانے کے لیے ضروری ہے۔

2.3 مقامی حکومتوں کو یکساں اختیارات دیے جائیں

صوبائی حکومتوں کو پابند کیا جانا چاہئیے کہ وہ واضح اور مؤثر قانون سازی کے ذریعے سیاسی، انتظامی اور مالی اختیارات مقامی سطح (ضلع، تحصیل، اور یونین کونسل) تک منتقل کریں۔ اس مقصد کے لیے آئین میں ایسی ترمیم کی جائے جو ان کم از کم شعبوں کو واضح کرے جن کا اختیار لازمی طور پر مقامی حکومتوں کے پاس ہونا چاہیے، مثلاً پرائمری تعلیم اور بنیادی میونسپل خدمات وغیرہ۔

سپریم کورٹ نے آرٹیکل 7 کے تحت مقامی حکومتوں کو ریاست کا آئینی حصہ قرار دیا ہے۔ اس کا مطلب ہے کہ صوبے منتخب مقامی اداروں کو اپنی صوابدید پر ختم نہیں کر سکتے۔ اس آئینی اور عدالتی اصول کو توانا بنانے کے لیے ضروری ہے کہ ایک ترمیم کے ذریعے آئین میں واضح کیا جائے کہ صوبوں میں کس کس سطح پر مقامی حکومتیں قائم کرنا لازمی ہے اور ان کا بنیادی ڈھانچہ کیسا ہونا چاہئیے۔ اس ضمن میں صوبوں کو عملی سطح کی تفصیلات ازخود طے کرنے کا اختیار دیا جاسکتا ہے تاہم بنیادی خدوخال آئین میں وضع ہونے چاہئیں تاکہ صوبے سیاسی حالات کے مطابق مقامی حکومتوں کے قوانین میں بار بار تبدیلیاں نہ کریں۔ اس طرح کا ڈھانچہ مقامی حکومتوں کو نہ صرف آئینی تحفظ فراہم کرے گا بلکہ آرٹیکل 140-الف کے مطابق اختیارات اور وسائل کی مؤثر، منصفانہ اور شفاف منتقلی کو بھی یقینی بنائے گا، جس سے شہریوں کو مقامی سطح پر بہتر خدمات، مضبوط نمائندگی اور زیادہ جوابدہی میسر آئے گی۔

مزید برآں، اس فریم ورک میں مقامی حکومتوں کے کام اور ان میں نمائندگی سے متعلق کم از کم معیارات بھی مقرر کرنے چاہئیے۔ ان معیارات میں مرکزی مقامی عہدوں کے براہ راست انتخابات، مالی خودمختاری، اور آزادانہ نگرانی وغیرہ شامل ہونے چاہئیں۔ ایسے معیارات صوبائی حکومتوں کی صوابدیدی مداخلت کا قلع قمع کریں گے۔ نیز آئندہ کی اصلاحات کے لیے ایک مضبوط اور مستحکم بنیاد فراہم کرنے کے ساتھ ساتھ وسائل کی منصفانہ تقسیم کو یقینی بنائیں گے۔ یوں ایک مضبوط، جواب دہ اور شہریوں کو مرکزی حیثیت دینے والی مقامی حکومتیں قائم ہو پائیں گی۔

2.4 وسائل کی منصفانہ اور مساویانہ تقسیم کے لیے قانون سازی کی جائے

مقامی حکومتوں کی حقیقی مالی خودمختاری اور وسائل کی منصفانہ تقسیم کے بغیر مؤثر حکمرانی کا خواب شرمندہ تعبیر نہیں ہوسکتا۔ جب تک مقامی حکومتوں کے پاس مالی اختیار نہیں ہوگا، وہ شہریوں کو خدمات کی فراہمی اور ترقی کی اپنی آئینی ذمہ داریاں پوری نہیں کر سکیں گی۔ اگرچہ آئین کا آرٹیکل 140-الف منتخب مقامی نمائندوں کو سیاسی، انتظامی اور مالی اختیارات تفویض کرنے کا پابند کرتا ہے، لیکن حقیقت یہ ہے کہ اصل طاقت اور مالی وسائل صوبائی حکومتوں کے پاس ہی مرتکز رہتے ہیں کیونکہ ان کا ٹیکسوں اور فنڈنگ پر مکمل کنٹرول ہے۔

اس عدم توازن کو درست کرنے کے لیے ضروری ہے کہ مالیاتی اختیارات کی منتقلی کے لیے ایک جامع فریم ورک تیار کیا جائے جس میں آرٹیکل 7 کی ہدایات کی آئین یا قانون میں مزید وضاحت کی جائے۔ مقامی حکومتوں کو یہ حق ہونا چاہئیے کہ وہ پراپرٹی ٹیکس، لوکل ایکسائز ڈیوٹیاں، پارکنگ فیس، کاروباری رجسٹریشن اور ٹریڈ لائسنس، سائن بورڈ فیس، اور شہری خدمات کے عوض وصول کی جانے والی فیسیں اکٹھی کرسکیں اور استعمال کرسکیں۔ اس کے علاوہ صوبوں کو چاہیے کہ وہ بالواسطہ ٹیکسوں، خصوصاً خدمات پر سیلز ٹیکس، سے مقامی حکومتوں کو باقاعدہ حصہ فراہم کریں تاکہ ان کے مالیاتی اختیارات عملی طور پر مضبوط ہو سکیں۔

اس عمل کو شفاف اور ادارہ جاتی بنانے کے لیے صوبائی مالیاتی کمیشن (PFC) کو مضبوط اور لازمی قانونی حیثیت دینا ضروری ہے۔ PFC کو ایسا فریم ورک اپنانا چاہیے جس کے تحت وسائل کی منتقلی واضح، منظم اور فارمولا کی بنیاد پر ہو۔ اس فارمولا میں آبادی، غربت، بنیادی انفراسٹرکچر، اور نچلی سطح پر منتقل کی گئی خدمات کو مدنظر رکھنا چاہئیے جبکہ پسماندہ علاقوں کے لیے اضافی وسائل مختص کیے جانے چاہئیں۔ اگرچہ کچھ صوبوں نے صوبائی مالیاتی کمیشن کے لیے فارمولے تیار کیے ہوئے ہیں، لیکن ضرورت اس امر کی ہے کہ یہ کام ملک گیر ہو اور اس کی نگرانی کے لیے باقاعدہ قانون سازی کے ذریعے وضع کردہ نظام موجود ہو تاکہ تاکہ وسائل کی تقسیم اور حقیقی اختیارات کی منتقلی منصفانہ اور شفاف انداز میں ممکن ہو سکے۔ ایک مضبوط اور فعال صوبائی مالیاتی کمیشن مقامی حکومتوں کو بااختیار بنانے اور یکساں ترقیاتی مواقع فراہم کرنے کے لیے بنیادی حیثیت رکھتا ہے۔

2.5 صوبائی اور مقامی حکومتوں کے درمیان تعامل کے لیے مربوط نظام قائم کیا جائے

صوبائی پالیسی سازی کو مقامی سطح کی ضروریات کے ساتھ مؤثر طور پر ہم آہنگ کرنے کے لیے ضروری ہے کہ صوبائی اور مقامی حکومتوں کے درمیان رابطہ کاری کا نظام غیر منظم، غیر رسمی یا ایڈہاک بنیادوں سے نکل کر باقاعدہ، شفاف اور ادارہ جاتی فریم ورک اختیار کرے۔ اس مقصد کے لیے درج ذیل طریقے اختیار کیے جاسکتے ہیں:

a. صوبائی–مقامی کوآرڈینیشن کمیٹیاں مقامی حکومتوں کے قانون کے تحت قائم کی جانی چاہییں، جو صوبائی محکموں، ارکانِ صوبائی اسمبلی، ضلعی بیوروکریسی، اور ضلع/تحصیل کی سطح پر مقامی حکومتوں کے سربراہان پر مشتمل ہوں۔ ان کمیٹیوں کے اختیارات اور ان کی نگرانی کے معاملات قانون میں طے کیے جانے چاہئیں۔ انہیں ترقیاتی منصوبوں ، مالی منتقلی، اور خدمات کی فراہمی کی نگرانی کے بنیادی پلیٹ فارم کے طور پر کام کرنا چاہئیے۔ اس اپروچ سے وسیع البنیاد پلاننگ یقینی بنائی جاسکے گی اور ایک ایسا نظام تشکیل پائےگا جو غیرمربوط گورننس کو نئی شکل دے سکے گا۔ یوں شفاف اور شمولیتی فیصلوں کی بدولت مقامی خودمختاری کو متاثر کیے بغیر صوبائی ترجیحات کو مقامی ضروریات کے مطابق ڈھالا جا سکے گا۔

b. ضلع یا تحصیل سطح پر ترقیاتی کونسلیں قائم کی جانی چاہییں، جو مشترکہ پالیسی سازی اور منصوبہ بندی کے فورم کا کردار ادا کریں۔ ان کونسلوں میں مقامی حکومتوں کے منتخب سربراہان، کونسلرز اور انتظامیہ کے سینئر افسران کے ساتھ ساتھ ارکانِ صوبائی اسمبلی بلحاظ عہدہ(ex officio) شامل ہو سکتے ہیں۔ اس انتظام سے مقصد صوبائی ترقیاتی ترجیحات اور مقامی ضروریات کے درمیان بہتر ہم آہنگی پیدا ہو گی ، جبکہ اس سے انتظامی اختیار کسی ایک فرد کی ذات میں مرتکز بھی نہیں ہو پائے گا۔

2.6 شہری شمولیت اور جوابدہی کا منظم نظام قائم کیا جائے

مقامی سطح پر شہریوں کی شمولیت کو مضبوط کرنے اور عوامی نگرانی کو مؤثر بنانے کے لیے ضروری ہے کہ تحصیل اور ضلع کی سطح پر شہری شمولیت اور جوابدہی کے فورمز قائم کیے جائیں۔ ان فورمز کے تحت شہریوں کے ساتھ گردشی (rotational) بنیادوں پر سیشن منعقد کیے جائیں، جن میں شہری اپنے منتخب نمائندوں سے براہِ راست سوالات کر سکیں، ترقیاتی منصوبوں کی کارکردگی کا جائزہ لے سکیں، اور خدمات کی فراہمی پر اپنی آرا اور سفارشات پیش کر سکیں۔ اس طرح صوبائی اور مقامی حکومتوں کے درمیان عمودی رابطہ کاری مضبوط ہوگی، شہریوں کی شمولیت میں اضافہ ہوگا، اور پالیسیوں کے نفاذ میں تسلسل برقرار رہے گا، جبکہ مقامی اداروں کی جمہوری خودمختاری بھی متاثر نہیں ہوگی۔

2.7 مقامی حکومتوں کے قوانین میں ترمیم کے لیے دو تہائی اکثریت لازمی قرار دی جائے

صوبائی خودمختاری کو ملحوظِ خاطر رکھتے ہوئے مقامی حکومتوں کے ڈھانچے، اختیارات اور امور میں تسلسل اور استحکام کو یقینی بنانے کے لیے ضروری ہے کہ آئین میں ایسی شق شامل کی جائے جس کے تحت کسی بھی صوبے میں مقامی حکومتوں کے قانون میں ترمیم صرف اس صورت ممکن ہو جب صوبائی اسمبلی کے دو تہائی اراکین اس کی منظوری دیں۔ اس شرط کا مقصد یہ ہے کہ مقامی حکومتوں کے حوالے سے قانون سازی سیاسی مفادات کے تابع نہ رہے، بلکہ ایک وسیع اتفاقِ رائے کے تحت ہو، تاکہ مقامی ادارے مستحکم، مستقل اور جوابدہ رہیں، اور صوبائی سطح کی سیاسی تبدیلیاں ان کے وجود یا کارکردگی کو متاثر نہ کر سکیں۔

خلاصہ

مقامی حکومتیں کوئی مرضی کا انتخاب نہیں، بلکہ حقیقی ضرورت ہیں

پاکستان کا مقامی حکومتوں کا نظام ایک فیصلہ کُن موڑ پر ہے۔ واضح آئینی احکامات اور عدالتِ عظمیٰ کی متعدد توثیقات کے باوجود، مقامی حکمرانی کو بدستور اپنی مدت پوری کرنے میں رکاوٹوں، صوبائی مداخلت، اور مستقل وسائل کی کمی کا سامنا کرنا پڑ رہا ہے۔ ان چیلنجز نے جمہوری نمائندگی کو کمزور کرنے میں اپنا کردار ادا کیا ہے جس سے شہریوں کا اس بندوبست پر اعتماد کم ہوا ہے اور مقامی سطح پر خدمات کی فراہمی میں متاثر ہوئی ہے۔

اس رجحان کو روکنے کے لیے معمولی اقدامات کافی نہیں ہیں۔ اس کے لیے مربوط اور مضبوط اصلاحات کی ضرورت ہے۔ ارکان پارلیمان کو چاہیے کہ وہ آئینی سطح پر ایسی ضمانتیں فراہم کریں جو مقامی حکومتوں کے اختیارات کو تحفظ دیں، بروقت انتخابات اور واضح مدت کو یقینی بنائیں۔ صوبائی حکومتوں پر لازم ہے کہ وہ اختیارات اور وسائل کی حقیقی منتقلی کو یقینی بنائیں، اور ایسی شفاف اور منصفانہ پالیسیوں کو اپنائیں جو مقامی سطح کی حکمرانی کو مضبوط کریں۔ صوبائی قانون سازوں اور مقامی حکومتوں کی منتخب قیادت کے درمیان مؤثر رابطہ کاری اور وسائل کی شفاف تقسیم کے لیے مضبوط ادارہ جاتی فریم ورک ان اداروں کی جوابدہی اور کارکردگی کو بہتر بنائے گا۔

اس اہم موڑ پر غیرمتزلزل سیاسی عزم، واضح قانون سازی اور مضبوط ادارہ جاتی میکانزم مستقبل کی راہ متعین کرنے کے لیے ازحد ضروری ہیں۔ اس پالیسی بریف میں مجوزہ سفارشات پر عملدرآمد سے نہ صرف مقامی حکومتیں مزید مضبوط اور شمولیتی بنیں گی بلکہ وہ شہریوں کی حقیقی خدمت کرتے ہوئے جمہوری حکمرانی کی روح کو عملی جامہ پہنا سکیں گی۔ ان پر عملدرآمد کا وقت اب سر پر آن پہنچا ہے۔

FAFEN

فری اینڈ فیئر الیکشن نیٹ ورک

www.fafen.org

_fafen /fafen.org /@fafendigital fafen.official