© rasailojaraid.com

پاکستان میں مقامی حکومتوں کا نظام، دیہی امدادی منصوبہ و دیہی ترقی

۱۹۴۷ء-۱۹۶۱ء

ساجد محمود اعوان*

نعمتِ عظمیٰ**

A historical evaluation of the evolution of the system of local government in Pakistan with special focus on the Village Aid Programme and the rural development in Pakistan is the main pursuit of the present article. After taking an exploratory review of the institutions of local government, it examines the scheme, nature and performance of the village Aid Programme with the premise that some inbuilt lacunas in the original scheme and some deficiencies in its implementation, lack of proper capacity building and ultimately shortage of funds did not let the scheme to hatch its due output in the process of rural development.

۱۹۴۷ء-۱۹۵۸ء کا منظر نامہ

۱۹۴۷ء میں قیام پاکستان کے وقت جو علاقے پاکستان میں شامل ہوئے ان میں مقامی حکومتوں کا خاطر خواہ نظام موجود نہیں تھا۔ مشرقی بنگال کے حصہ میں صرف ۴۷ میونسپل کمیٹیاں، ۱۵ ضلعی بورڈز اور ۳۶۰۰ یونین بورڈر آئے اور ان کے ذمہ تقریباً ۵۰ ملین آبادی کو بلدیاتی آسائش مہیا کرنا تھیں۔

---

* ڈاکٹر ساجد محمود اعوان، سینئر ریسرچ فیلو، قومی ادارہ برائے تحقیقِ تاریخ و ثقافت، قائد اعظم یونیورسٹی، اسلام آباد۔

** ڈاکٹر نعمتِ عظمیٰ، اسسٹنٹ پروفیسر، پی اے ای سی ماڈل کالج، نیلور، اسلام آباد۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

قبل از تقسیم، پنجاب میں ۲۹ ضلعی بورڈز تھے، آزادی کے بعد صرف ۱۶ ضلعی بورڈز پاکستانی پنجاب کے حصہ میں آئے۔ اسی طرح غیر منقسم پنجاب میں ۱۲۲ میونسپل کمیٹیاں تھیں، جن میں سے ۵۹ مشرقی پنجاب میں رہ گئیں اور ۶۳ مغربی پنجاب کے حصہ میں آئیں۔ پورے پاکستان کی کل ۳۵ علاقائی سطح پر اعلان شدہ کمیٹیوں (Notified Area Committees) میں سے ۲۲ مغربی پاکستان کو ملیں۔ اسی طرح ۴۲ چھوٹے قصبہ جات مغربی پاکستان کو ملے اور تقریباً ۷۰۰۰ اعلان شدہ پنچائتوں میں سے ۳۵۴۴ پنچائتیں مغربی پاکستان کو ملیں۔[1]

چنانچہ ۱۹۴۷ء میں مقامی حکومتوں کے درج بالا ادارے پاکستان کو وراثت میں ملے۔ نئی ریاست نے حالت سراسیمگی میں اپنا آغاز کیا۔ مہاجرین کا سیلاب، آئین سازی کی مشکلات اور دیگر شدید اہمیت کے حامل معاشی اور معاشرتی مسائل کی وجہ سے حکومتِ پاکستان مقامی حکومت کے نظام کو خاطر خواہ توجہ نہ دے سکی۔ لہٰذا وقتی طور پر سامراج اور قبل از سامراجی مقامی حکومت کا نظام ہی جاری رکھا گیا۔ اس حوالے سے تین اہم نکات خصوصیت سے قابل ذکر ہیں۔

پہلا یہ کہ تینوں صوبے پنجاب، سندھ اور شمال مغربی سرحدی صوبہ (موجودہ خیبر پختونخواہ) میں انتظامیہ کا روایتی تحکمانہ نظام جو کہ مرکز سے صوبہ اور پھر صوبہ سے ضلع، جس میں کسی حد تک نمائندہ ادارے کام کرتے تھے ان اداروں میں مرکز میں پارلیمنٹ، صوبائی سطح پر صوبائی قانون ساز ادارے اور ضلعی سطح پر ضلعی بورڈز تھے۔ پہلی دو اعلیٰ سطحوں پر حکومت اور انتظامیہ محدود حد تک جوابدہ تھے۔ لیکن ضلعی سطح پر ڈپٹی کمشنر، ضلعی بورڈ کو کسی بھی صورت جوابدہ نہ تھا۔[2]

دوسرا یہ کہ نوزائیدہ ریاست میں مختلف النوع نسلی گروہوں کو ناگزیر حد تک مربوط رکھنا، مسلم لیگ کی مرکزی تنظیم، بانی پاکستان محمد علی جناح کی ذات میں سیاسی و انتظامی اختیارات کا مجتمع ہونا اور انڈین سول سروس کی طرز پر سول سروس آف پاکستان کی تنظیم نو، یہ سب اِقدامات اس بات کی عکاسی کرتے ہیں کہ نئی تخلیق شدہ ریاست محض رسمی طور پر وفاقی تھی لیکن عملی طور پر وحدانی طرز حکومت کی غماز تھی۔[3]

تیسرا یہ کہ ہندوستان کی تقسیم سے قبل ضلع کا انتظام انڈین سول سروس (ICS) چلاتی تھی۔ سول سروس آف پاکستان (CSP) نے اسی روایتی انداز کو برقرار رکھا اور اس طرح مقامی حکومتوں کا موروثی کمزور ڈھانچہ صوبوں میں ایک ذیلی شاخ کے طور پر چلتا رہا۔[4]

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

مقامی حکومتوں کا نظام، گرچہ اپنے محدود دائرہ کار کے ساتھ پنجاب، سندھ اور شمال مغربی سرحدی صوبہ میں جاری رہا لیکن بلوچستان، شاہی ریاستوں (بہاولپور، خیرپور وغیرہ) اور قبائلی علاقہ جات میں بالکل ناپید تھا۔ یہ علاقے اپنے داخلی معاملات میں آزاد تھے۔ عام انتظامی ڈھانچہ کے بجائے، حکومت سرکاری ایجنٹوں کے ذریعے اپنا انتظام چلاتی تھی اور اندرونی طور پر ان علاقوں میں استبدانہ اور قدامت پرستانہ موروثی نوکر شاہی طریقہ کار مروج تھا۔۵

تاہم آزادی نے، مقامی حکومت میں جمہوری تبدیلی کی ایک نئی روح پھونکی۔ حکومت پاکستان نے اس خواہش کا اظہار کیا کہ مقامی اداروں کو زیادہ سے زیادہ خودمختاری دی جائے گی۔ حاکمیت کا عام اصول اور مقامی حکومت کی تنظیم نو میں اس کے عملی نفاذ کے اظہار کا اعتراف مسلم لیگ نے اپنے منشور میں ان الفاظ میں کیا۔۶

> مسلم لیگ کا مطمع نظر یہ ہے کہ حکومتی خود اختیاری کو ریاستہائے متحدہ امریکہ کے پادریائی علاقے (Parishes) اورمقامی پنچائیتوں (Communes) کی طرز پر وسعت دی جائے۔ جمہوریت کو محض افسر شاہی کے ذریعے برقرار رکھنا ناممکن ہے بلکہ درحقیقت یہ صرف وہیں پنپتی ہے جہاں یہ ایک عام آدمی کی زندگی سے قریب تر ہوتی ہے لہٰذا عملی طور پر تقاضا اس بات کا ہے کہ بجائے اس کے کہ حکومتی ایوانوں میں فیصلے ہوں اور ڈپٹی کمشنر اور پولیس سپرنٹنڈنٹ کے ذریعے ان کا نفاذ ہو، عوام کے منتخب نمائندے اپنی ذمہ داری خود اٹھائیں۔

بنگال

اس اصول کو صوبائی حکومتوں کی پالیسیوں میں بھی آہستہ آہستہ شامل کیا گیا جس کی تفصیل کچھ یوں ہے کہ بنگال (دیہی) پرائمری تعلیمی قانون ۱۹۳۰ء (Bengal (Rural) Primary Education Act 1930) کے تحت، دیہاتی علاقوں میں پرائمری تعلیم کی ذمہ داری ضلعی سکول بورڈز کو سونپی گئی تھی۔ سکول بورڈز کا تجربہ کامیاب ثابت نہ ہوا تو ۱۹۵۱ء کے ترمیمی ایکٹ کے تحت حکومت نے ایک اور تجربہ کیا جس میں ہر تھانہ میں ایک یونین کا انتخاب کیا گیا اور اس یونین کے تمام پرائمری سکول حکومت نے اپنی تحویل میں لے لیے۔ اس طرح کی یونینوں میں لازمی پرائمری تعلیم متعارف کرانے کی حتی الوسع کوشش کی گئی اور اس بات کو یقینی بنایا گیا کہ دس سال کے اندر اندر یونین میں کوئی بچہ ایسا نہیں ہوگا جو سکول نہ جاتا ہو۔۷ مجریہ مشرقی بنگال برائے خدمات آتشزدگی (خصوصی اختیارات)

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۱۹۵۱ء (East Bengal Fire Service (Special Powers) Act, 1951)اس ایکٹ کے تحت آگ بجھانے والے عملے کو ڈیوٹی کے دوران خصوصی تحفظ فراہم کیا گیا۔۸

مشرقی بنگال کے لیے ۱۹۵۳ء میں پہلا مجریہ ترقیاتی منصوبہ(Town Improvement Act) منظور کیا گیا۔ اس ایکٹ میں ڈھاکہ، نارائن گنج کے علاقوں کی ترقی، بہتری اور پھیلاؤ کو خصوصی اہمیت دی گئی۔ اس کے لیے گنجان علاقوں کا پھیلاؤ، گلیوں کی تعمیر نو، خستہ حال عمارتوں کو گرا کر نیا بنانا اور کھلی ہوادار جگہوں کا مہیا کرنا شامل تھا۔ اس ایکٹ کے تحت تیزی سے کام شروع ہوا کیونکہ ڈھاکہ صوبائی دارالخلافہ تھا اور تیزی سے۔ بڑھتی ہوئی آبادی، صنعتی ترقی اور دیگر مسائل کی وجہ سے کام میں تیزی آئی۔۹

۱۹۵۶ء میں مشرقی بنگال کی حکومت نے صوبے میں مقامی اداروں کی تنظیم نو کے لیے سفارشات مرتب کرنے کی غرض سے سیکرٹریٹ گروپ کے ایک افسر ایس-ڈی-خان کا تقرر کیا۔ ایس-ڈی-خان نے اکتوبر ۱۹۵۶ء میں اپنی رپورٹ پیش کی۔ جس میں تین اقسام کے مقامی اداروں کے قیام کی سفارش کی گئی تھی جن میں یونین بورڈز، ضلعی بورڈز اور میونسپل کمیٹیاں یا ٹاؤن کونسل شامل تھیں۔ جن شہروں کی آبادی ۲۵۰۰۰ سے زائد ہو، ان کے لیے میونسپل کمیٹی کے قیام کی تجویز پیش کی گئی جبکہ چھوٹے قصبوں کے لیے ٹاؤن کونسل کی سفارش کی گئی۔ بڑے شہر، جن کی آبادی ایک لاکھ سے زائد ہو، وہاں کارپوریشن قائم کی جائے۔ مزید برآں، صوبائی سطح پر مقامی سطح کا ڈائریکٹوریٹ قائم ہونا چاہیے۔ نیز لوکل باڈیز سروس کمیشن کے قیام کی تجویز بھی شامل تھی جس کے ذمہ مقامی اداروں کے عملہ کی بھرتی اور تربیت کا اہتمام کرنا شامل تھا۔۱۰

پس مشرقی پاکستان میں ۱۹۵۶ء تک تمام بلدیات میں سوائے ڈھاکہ اور چٹاگانگ (جہاں ۴/۵ منتخب اور ۱/۵ نامزد ارکان) کے باقی تمام اداروں میں ۳/۴ منتخب اور ۱/۴ نامزد ارکان شامل تھے۱۱۔ جو اپنے چیئرمین اور وائس چیئرمین کا انتخاب خود کرتے تھے۔ ضلع سلہٹ میں ۴/۵ افراد منتخب شدہ تھے جبکہ ان کا چیئرمین نامزد کردہ تھا البتہ وائس چیئرمین منتخب شدہ تھا۔ اس سلسلے میں قابل ذکر بات یہ ہے کہ ضلع سلہٹ میں میونسپل کمیٹیاں، آسام میونسپل ایکٹ ۱۹۲۳ء کے تحت مصروفِ عمل تھیں جبکہ باقی پورے مشرقی پاکستان میں بنگال میونسپل ایکٹ ۱۹۳۲ء کے تحت نظام چلایا جا رہا تھا۱۲۔ یہ طریقہ کار

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۱۹۵۸ء تک جاری رہا۔ دیہی سیکٹر میں، ۱۹۵۶ء میں، ضلعی بورڈز بنائے گئے جن میں منتخب اور نامزد ارکان کا تناسب ۱:۳ تھا۔ تاہم اسی سال بنگال کے مقامی حکومت کے نظام کا ایکٹ ۱۸۸۵ء میں، آرڈیننس نمبر۱، ۱۹۵۶ء[13] کے تحت ترمیم کر دی گئی اس ایکٹ کے مطابق ہر ضلع کے لیے ایک ضلعی بورڈ تھا۔ جس میں لوکل بورڈز کی طرف سے ۱/۳ ارکان نامزد کردہ اور ۲/۳ منتخب شدہ تھے۔ جبکہ ضلعی مجسٹریٹ، ضلعی بورڈ کا چیئرمین تھا۔ اس آرڈیننس کے تحت ضلعی بورڈز میں نامزدگی کی بجائے بالغ رائے دہی کا طریقہ کار متعارف کروایا گیا۔ جس کے تحت چیئرمین اور وائس چیئرمین بھی منتخب کیے جانے تھے لیکن چیئرمین کے انتخاب کے لیے افسر مجاز کی منظوری ضروری تھی۔ اقلیتوں کو بھی انتخابات کے ذریعے ضلعی بورڈز میں نمائندگی دی گئی۔ اسی طرح یونین بورڈز کے لیے بھی بالغ رائے دہی کا اصول اپنایا گیا۔ ایک سال کے بعد ایک اور ایکٹ منظور کیا گیا جسکے تحت ان یونین بورڈز کے چیئرمین اور وائس چیئرمین کے انتخاب کے لیے مذکورہ یونین میں خفیہ رائے دہی کا طریقہ کار رائج کیا گیا[14]۔

شمال مغربی سرحدی صوبہ*

آزادی کے فوراً بعد، مغربی سرحدی صوبہ میں مقامی حکومت کے نظام کی حالت بہت خراب تھی۔ صوبائی حکومت نے ریت کی پالیسی اپناتے ہوئے میونسپل کمیٹیوں کے بنیادی عہدے اپنی تحوی میں لے لیے تاہم مقامی اداروں کے لیے انتخابات ۱۹۵۲ء میں بالغ رائے دہی کے اصول پر ہوئے۔ لیکن نئے قائم ہونے والے ضلعی بورڈز، پچھلے بورڈز کے محض بیروکار ہی ثابت ہوئے کیونکہ عملی طور پر ان کی کوئی ذمہ داری نہیں تھی اور اسی وجہ سے ان کو ۱۹۵۹ء میں منسوخ کر دیا گیا۔

پورے صوبے میں کل ۹ میونسپل کمیٹیاں تھیں جو کہ مرکزیت کا شکار ہونے کے باعث عملی طور پر ناکارہ رہیں اور بنیادی شہری آسائشوں میں کسی بھی قسم کی تحریک یا ہیجان پیدا کرنے میں ناکام ثابت ہوئیں۔ ۱۹۵۰ء میں پورے صوبے کے لیے ایک نیا میونسپل ایکٹ منظور ہوا جس کی بنیاد پنجاب میونسپل ایکٹ، ۱۹۱۱ء پر رکھی گئی البتہ صوبے کے حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے کچھ تبدیلیاں عمل میں لائی گئیں تاہم، سیکرٹری، میڈیکل افسران برائے صحت اور میونسپل انجینئرز کے عہدوں کو پھر بھی صوبائی تحویل میں ہی رکھا گیا نیز یہ کہ ان عہدوں کی بھرتی پبلک سروس کمیشن کی سفارشات پر عمل میں لانا طے پایا۔[15]

---

* موجودہ خیبر پختونخواہ

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

حقیقی صورت حال اس کے بالکل برعکس تھی۔ ۱۹۴۷ء سے ۱۹۵۲ء تک پورے صوبے میں مقامی حکومت کے تمام ادارے جن میں ۶ ضلعی بورڈز اور ۹ میونسپل کمیٹیاں شامل تھیں، معطل کر دیئے گئے[۱۶] اور ان اداروں کا انتظام و انصرام حکومتی نامزد ارکان کے حوالے کر دیا گیا جن میں سے اکثریت ممبران صوبائی اسمبلی (MPAs) کی تھی[۱۷]۔

صوبہ سندھ

صوبہ سندھ کے مقامی اداروں کی صورت حال بھی کم و بیش شمال مغربی سرحدی صوبہ جیسی ہی تھی۔ ۱۹۴۷ء میں ہی تمام بنیادی عہدوں کو سندھ لوکل اتھارٹی سروسز ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت صوبائی حکومت کی سرپرستی میں دے دیا گیا۔

صوبہ بلوچستان

صوبہ بلوچستان میں مقامی حکومت کا سرے سے کوئی وجود ہی نہیں تھا۔ ما بعد آزادی بھی یہی صورت حال برقرار رہی اور مرکزی حکومت نے بھی اس طرف خاطر خواہ توجہ نہ دی کہ یہ پہلے سے ہی ایک خسارہ زدہ صوبہ تھا۔[۱۸] کوئٹہ میونسپل کمیٹی واحد مقامی ادارہ تھا جسکے ذمہ پورے کوئٹہ ڈویژن کے انتظامی معاملات تھے۔ جبکہ اس کی تشکیل میں بھی نامزدگی کا اصول کارفرما تھا۔

صوبہ پنجاب

صوبہ پنجاب کی صورت حال نسبتاً مختلف تھی۔ اس صوبہ میں مقامی حکومت کی پوزیشن بہت بہتر تھی صوبہ میں مقامی اداروں کا کردار حوصلہ افزاء تھا۔ مزید برآں، آزادی کے بعد خصوصی حکمت عملی اختیار کی گئی۔ تقسیم ہندوستان کے نتیجے میں وسیع پیانہ پر مہاجرین کی ہجرت نے جہاں دیگر حکومتی شعبوں کو متاثر کیا وہاں مقامی حکومت کے ادارے بھی اس سے مستثنٰی نہ رہے لہٰذا غیر مسلم ممبران کے انخلاء کے نتیجے میں خالی ہونے والی نشستوں کو پُر کرنے کے لیے خصوصی قوانین بنائے گئے اس سلسلے میں سب سے اہم اور مستحسن قدم یہ تھا کہ ضلعی بورڈز کو غیر سرکاری قرار دے دیا گیا۔ اب ڈپٹی کمشنر کی بجائے، ضلعی بورڈز کے چیئر مین کے لیے غیر سرکاری افراد کا انتخاب عمل میں لایا گیا۔ تمام اہم ٹاؤن کمیٹیاں اور علاقائی سطح پر اعلان شدہ کمیٹیوں کو میونسپل کی سطح پر ترقی دے دی گئی۔ اس طرح میونسپل کمیٹیوں کی تعداد ۶۵ سے بڑھ کر ۸۵ ہوگئی۔ اہم ٹاؤن کمیٹیوں کو میونسپل کا درجہ تو دیا گیا لیکن

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

ایسے قصبہ جات جہاں ٹاؤن کمیٹیاں مکمل طور پر ترقی یافتہ نہیں تھیں وہاں شہری خصوصیات، پنچائتوں کو منتقل کر دی گئیں۔ پچاس کے عشرہ میں مقامی اداروں میں نامزدگی کا طریقہ کار بالکل ختم کر دیا گیا اور ۱۹۶۰ء میں تمام ممبران کا انتخاب بالغ رائے دہی کے اصول کے تحت عمل میں لایا گیا۔ تاہم مری کے لیے خصوصی قانون منظور کیا گیا، جس کے تحت پہاڑی علاقہ کے مخصوص حالات اور مشکلات کو مدنظر رکھتے ہوئے کمیٹی کے کچھ ممبران کا تقرر جاری رکھا گیا۔

ملک کی سیاسی اور قومی زندگی میں مقامی حکومت کے کردار کی مسلّم اہمیت کے ادراک نے اس کے ڈھانچہ اور سرگرمیوں کو بہتر بنانے کے لیے نیا جوش اور ولولہ پیدا کیا چنانچہ حکومتِ پنجاب نے ۱۹۵۰ء میں لوکل گورنمنٹ ریفارم کمیٹی کا تقرر عمل میں لایا جس کے ذمہ صوبہ بھر میں مقامی حکومت کے نظام کو بہتر بنانے کے لیے تجاویز مرتب کرنا تھا[۱۹]۔

کمیٹی نے درج ذیل سفارشات مرتب کیں[۲۰]۔

۱- مقامی حکومت ایک وفاقی ڈھانچہ پر مشتمل ہو جس میں دیہی اور شہری مقامی ادارے شامل ہوں اور ضلع کونسل مرکزی وفاقی ایجنسی ہو۔

۲- ہر وہ دیہات جس کی آبادی ۲۰۰۰ سے کم اور ۱۰،۰۰۰ سے زائد نہ ہو کے لیے ایک دیہی کونسل کے قیام کی تجویز پیش کی گئی۔

۳- ہر قصبہ، جس کی آبادی ۱۰،۰۰۰ سے زائد مگر ایک لاکھ سے تجاوز نہ کرے اس کے لیے ایک میونسپل کونسل قائم کی جائے۔

۴- ہر شہر جس کی آبادی ایک لاکھ سے زیادہ ہو۔ اس کے لیے ایک شہری کونسل ہونی چاہیے جو کہ خودمختار ہو اور اسے متذکرہ بالا وفاقی ڈھانچہ کا حصہ نہ بنایا جائے۔

۵- لاہور شہر کے لیے ایک میونسپل کارپوریشن ہونی چاہیے۔

۶- ہر ضلع میں بشمول بلدیات لیکن شہروں کے استثناء کے ساتھ ایک ضلع کونسل ہونی چاہیے جو کہ وفاقی ڈھانچہ کا حصہ ہو۔

۷- مقامی اداروں کی اصطلاحات (نام) میں یکسانیت ہونی چاہیے۔ ان سب کو کونسل کہا جانا چاہیے۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۸- قصبہ جات کی میونسپل کونسل اور دیہی کونسل کو کچھ معاملات میں خودمختار ہونا چاہیے۔ جبکہ باقی افعال میں ضلع کونسل کے ماتحت ہونا چاہیے۔

۹- ایگزیکٹو آفیسر سسٹم ختم ہونا چاہیے اور تمام ضلعی بورڈز، بڑی میونسپل کمیٹیوں اور کارپوریشنوں کے لیے انتظامیہ کا کابینہ نظام متعارف ہونا چاہیے۔

۱۰- صوبائی حکومت اپنا کنٹرول ایک مقامی حکومتی بورڈ کے ذریعے چلائے۔

۱۹۵۳ء میں سندھ صوبائی حکومت نے بھی اسی طرح کی ایک کمیٹی قائم کی اس کمیٹی نے بھی اپنی سفارشات میں تقریباً پنجاب کمیٹی سے اتفاق کیا سوائے انتظامیہ کے کابینہ نظام کے[۲۱]۔

قبل از تقسیم پنچائتوں کی دیکھ بھال کے لیے ایک ڈائریکٹوریٹ قائم تھا آزادی کے بعد اس کو ختم کر دیا گیا۔ آزادی سے پہلے کے گورنر جناب ایون میریڈتھ جینکنس (Evan Meredith Jenkins) کا خیال تھا کہ اگر پنچائتوں کو برقرار رکھنا ضروری ہے تو پھر ان کو شعبہ جاتی اداروں کی بجائے عمومی انتظامیہ کے ایک حصہ کے طور پر کام کرنا چاہیے[۲۲]۔

۱۹۵۴ء میں حکومت پنجاب نے مسعود الحسن کو انڈیا میں پنچائتوں کی کارکردگی کا جائزہ لینے کی ذمہ داری سونپی۔ انہوں نے پاکستانی پنجاب کی پنچایتی تنظیمِ نو رپورٹ (Pakistan's Punjab Panchayats Reorganization Report) کے نام سے اپنی رپورٹ جمع کروائی۔ اس میں درج ذیل سفارشات مرتب کی گئیں[۲۳]:-

۱- پنچائتوں کا قیام لازمی طور پر عمل میں آنا چاہیے۔

۲- پٹوار سرکل (حلقہ) کے لیے بھی پنچائت قائم ہونی چاہیے۔

۳- پنچائت کے زیرنگرانی ہر دیہات کے لیے ایک دیہی کمیٹی ہونی چاہیے۔ نیز دیہی سطح پر بلا واسطہ جمہوریت کا تجربہ بھی کیا جانا چاہیے۔

۴- حکومت کے دائرہ اختیار میں ہو کہ وہ پنچائت کو عدالتی معاملات کا اختیار دے یا پھر علیحدہ عدالتی پنچائتیں قائم کی جائیں۔

۵- یہ تجویز بھی دی گئی کہ زرعی آمدنی کا کچھ حصہ پنچائتوں کو دیا جانا چاہیے جیسا کہ انڈیا میں بھی حکومت دیتی ہے۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۶- یہ بھی تجویز پیش کی گئی کہ پنچائتوں کو اس نہج پر ترقی دی جائے کہ یہ دیہی تعمیر نو، معاشرتی فلاح و بہبود اور کمیونٹی کے احیاء کے لیے اداروں کے طور پر سرگرم عمل ہوں اور زمین کا نظم و نسق، تعلیم، صحت، اخلاقیات، زراعت، معیشت اور ثقافت کی بہتری اور فروغ جیسے معاملات پنچائتوں کے سپرد کیے جائیں۔

۷- صوبائی سطح پر ترقی پنچائیت بورڈ (Panchayat Development Board) کے قیام پر بھی زور دیا گیا۔ جس کے نتیجے میں صوبہ پنجاب میں یہ بورڈ قائم ہوا اور وزیر برائے مقامی حکومت ہی اس کا چیئرمین متعین ہوا۔

۱۹۵۵ء میں مغربی پاکستان کے چاروں صوبوں کو ملا کر وحدت مغربی پاکستان (One Unit System) کا قیام عمل میں آیا جسے تاریخ میں وَن یونٹ (One Unit) کے نام سے یاد کیا جاتا ہے۔ اس کے ساتھ مغربی پاکستان میں وزارت برائے مقامی حکومت قائم کی گئی اور مقامی حکومت کی سرگرمیوں کو مزید وسعت دی گئی۔ مثلاً پنجاب میں پنچائتوں سے متعلق قوانین کو پورے پاکستان میں حکم ناموں (Ordinances) کے ذریعے لاگو کیا گیا[۲۴]۔

پنچائتوں کے علاوہ دیگر مقامی اداروں کے انتظام و انصرام کے لیے وحدت مغربی پاکستان سے قبل کے قوانین کو جاری رکھا گیا سوائے ریاست بہاولپور کے، جہاں پنجاب لوکل گورنمنٹ کے قوانین نافذ کیے گئے۔ لیکن مقامی اداروں کے انتخابات کے انعقاد اور پورے پاکستان کے لیے ایک جیسے قوانین وضع کرنے کا منصوبہ بنایا گیا۔ علاوہ ازیں ایک مجلّہ بنام *مقامی حکومت* جاری کیا گیا اور لوکل گورنمنٹ کالج کا قیام بھی عمل پذیر ہوا[۲۵]۔

۱۹۵۶ء میں مغربی پاکستان کے مقامی حکومت اور سماجی بہبود کے شعبہ (Local Government and Social Welfare Department) کی جانب سے مقامی حکومت کے موضوع پر ایک سیمینار کا انعقاد کیا گیا۔ حکومت کی سرپرستی میں سیمینار کے مباحث کو ایک رپورٹ کی شکل میں شائع کیا گیا۔ اہم نکات کا خلاصہ درج ذیل ہے[۲۶]:-

۱- ہر پٹوار حلقہ کے لیے ایک پنچائت کونسل ہونی چاہیے۔ مختلف پنچایتوں کو ملا کر ایک گروپ کی شکل دی جائے اور ہر گروپ کے لیے ایک عدالتی پنچایت ہونی چاہیے۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۲- ہر وہ قصبہ جس کی آبادی ۱۰،۰۰۰ ہو، کے لئے ایک ٹاؤن کونسل ہونی چاہیے اور ہر وہ قصبہ جس کی آبادی ۱۰،۰۰۰ سے زائد ہو مگر ایک لاکھ سے زائد نہ ہو، وہاں ایک میونسپل کونسل ہونی چاہیے۔

۳- ہر وہ شہر جس کی آبادی ایک لاکھ سے زائد ہو لیکن پانچ لاکھ سے متجاوز نہ ہو، کے لیے ایک شہری کونسل ہونی چاہیے مگر ایسا شہر جس کی آبادی پانچ لاکھ سے زائد ہو اس کے لیے ایک میونسپل کارپوریشن ہونی چاہیے مگر ذیلی یونٹوں کے ساتھ۔

۴- ہر ضلع کے لیے ایک ضلعی کونسل ہونی چاہیے اور دیہی و شہری دونوں علاقے اس کے دائرہ کار میں شامل ہوں۔

۵- ہر ڈویژن کے لیے ایک فلاحی ادارے (Improvement Trust) کے قیام کی سفارش کی گئی۔ نیز اس ڈویژن کے تمام دیہی و شہری علاقے اس ٹرسٹ کے زیر اثر ہوں۔

۶- تمام انتظامی اختیارات ایک ایگزیکٹو کمیٹی کے سپرد ہوں جو کہ صدر اور ایک کونسلر پر مشتمل ہو اور ان کا انتخاب مقامی کونسل کرے۔

۷- مقامی اداروں کے بنیادی عہدوں کو صوبائی تحویل میں دیا جائے اور مقامی حکومت کے لیے ایک صوبائی کمشنر کا تقرر عمل میں لایا جائے نیز کمشنر کے زیر صدارت مقامی حکومتی بورڈ کے قیام کی تجویز بھی پیش کی گئی۔

المختصر سیمینار کا لُبِ لباب یہ تھا کہ مقامی اداروں کو سرکار کا تابع فرمان بنانے کی بجائے خودمختار بنایا جائے اور اس سلسلے میں جمہوری طرزِ عمل اختیار کیا جائے غیر سرکاری ممبران نے اس کو خوش آمدید کہا لیکن سرکاری حلقوں (افسر شاہی) نے اس پر ناگواری کا اظہار کیا کیونکہ اس طرح مقامی اداروں میں ان کی حاکمیت متاثر ہوتی تھی جبکہ وہ بہتر کارکردگی کے لیے مزید اختیارات کے متمنی تھے[۲۷]۔

بہر حال آزادی کے بعد حکومت پاکستان نے مقامی حکومت کو جمہوریت کی راہ پر ڈالنے کے لیے کئی اہم فیصلے کیے، مثلاً:

۱- محدود سامراجی رائے دہی کے طریقہ کار کی بجائے بالغ حق رائے دہی کا طریقہ اپنایا گیا۔

۲- ضلعی مقامی ادارے منتخب شدہ بنائے گئے اور اپنے صدور کے انتخاب میں بھی ان کو خودمختاری دی گئی۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۳۔ بہاولپور، شمال مغربی سرحدی صوبہ اور پنجاب کے باقیماندہ دیہاتوں تک پنچایتی نظام کو وسعت دی گئی۔

اصلاحات کے نفاذ کا جائزہ

یہ تمام اصلاحات اور فیصلے مکمل طور پر نافذ نہ کیے جا سکے اس کی سب سے بڑی وجہ اختیارات کی مرکزیت تھی، جس سے مقامی اداروں کے اختیارات پر بہت زد پڑی۔ عملی طور پر ان کے پاس کرنے کو کوئی کام نہ تھا مثلاً V-Aid Programme (تفصیل اگلے صفحات میں آئے گی) جو کہ کمیونٹی کی ترقی کے لیے شروع کیا گیا تھا اس پر عمل درآمد کے لئے مقامی اداروں کی بجائے خصوصی طور پر عارضی کمیٹیاں تشکیل دی گئیں۔ دوسرا یہ کہ ۱۹۵۰ء کے عشرے کے دوران صوبائی حکومت بلکہ در حقیقت ضلعی افسر، ڈپٹی کمشنر اور صوبائی سیکرٹریٹ میں مقامی حکومت کے سیکرٹری کو مقامی اداروں میں اعلیٰ اختیار حاصل تھا وہ مقامی اداروں کی تشکیل، ان کے دائرہ کار کا تعین یا ان کی حدود میں تبدیلی، مقامی اداروں کے لیے قانون سازی، ان کی منسوخی اور نئے انتخابات کا انعقاد، نا اہلی کی صورت میں ان کی تنسیخ اور مقامی حکومت کے نظام کا خاتمہ کر سکتے تھے۔ اس کے علاوہ ان اداروں کے منتخب ممبران، ان کے صدور اور نائب صدور اور نگران عملہ کو ہٹانے اور ان کی جگہ نئے افسران کا تقرر کرنے کے بھی مجاز تھے۔

جہاں تک مالی معاملات کا تعلق ہے کسی نئے ٹیکس کا نفاذ یا کسی گرانٹ کی منظوری کو بھی اعلیٰ حکام روک سکتے تھے۔ مزید برآں وہ کسی بھی قسم کی اشیاء، جائیداد یا کسی شخص کو کسی بھی قسم کے ٹیکس کے استثنیٰ کو روک سکتے تھے، مقامی اداروں کے بجٹ پر نظرثانی یا مسترد کر سکتے تھے، کسی بھی قسم کے اخراجات کو کالعدم یا غیر ضروری قرار دے سکتے تھے اور مقامی اداروں کے کسی بھی لین دین یا سرمایہ کاری کی منظوری یا مسترد کرنے کا اختیار بھی رکھتے تھے۔ مختلف سرگرمیاں یا جائیداد سے متعلق، جنکا نقشہ رکھا کہ یا اس پر عمل درآمد مقامی اداروں کے ذمہ ہو، اعلیٰ حکام اس کام یا جائیداد کو صوبائی حکومت کو منتقل کرنے کا حکم جاری کر سکتے تھے۔ صوبائی حکومت کو بھی خصوصی اختیار حاصل تھا کہ وہ مقامی ادارے کی منظور شدہ کسی قرارداد کو معطل کر دے اور اس کی کاروائی کو منسوخ کر دے الغرض اعلیٰ حکام اتنے با اختیار تھے کہ وہ جب کبھی ضروری سمجھیں مقامی حکومت کی طرف سے خود ہی ہنگامی حالت کے نفاذ کا اعلان کر دیں[۲۸]۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

نتیجتاً اعلیٰ حکام کے اتنے وسیع اختیارات نے مقامی اداروں کو نہ صرف ان مخصوص سرگرمیوں اور ذمہ داریوں سے محروم کیا بلکہ نا اہلی کو بنیاد بنا کر اِن کی معطلی کا سلسلہ بھی عام ہو گیا اس قسم کے معطل شدہ اداروں کا انتظام حکومت کے مقرر کردہ منتظمین کے سپرد کیا جاتا تھا۔ اس موقع پر سیاسی جماعتیں بھی فعال ہو گئیں خصوصاً وہ سیاسی جماعتیں جو صوبائی سطح پر حکومت میں شامل تھیں انہوں نے مقامی اداروں پر قابض ہونا شروع کر دیا تا کہ اپنے سیاسی کارکنوں کو زیادہ سے زیادہ اقتدار میں لا سکیں نیز وہ ادارے جہاں ان جماعتوں کی مرضی کو عمل دخل حاصل نہیں تھا ان کو معطل کرانے میں بھی اہم کردار ادا کیا۲۹۔

برٹش انڈیا میں معطل ہونے والے اداروں کی تعداد نہ ہونے کے برابر (آدھے درجن سے بھی کم) تھی۔ لیکن ۱۹۵۷ء-۵۸ میں مغربی پاکستان میں پچاس فیصد میونسپل کونسلوں کا انتظام حکومت کے مقرر شدہ منتظمین کے سپرد تھا۔ مغربی پاکستان میں ۳۴ ضلعی بورڈز تھے جن میں سے ۲۰ معطل کیے گئے لیکن دیہی بورڈوں کا تناسب اس سے کہیں زیادہ تھا۔ مغربی پاکستان میں شامل ہونے والی اکائیوں میں سے پنجاب واحد تھا جس میں مقامی حکومت کی صورت حال حوصلہ افزاء تھی لیکن اس میں بھی ۱۹۵۷ء-۵۸ میں سولہ میں سے گیارہ ضلعی بورڈ معطل شدہ تھے۔ پنجاب کے ۲۰،۰۰۰ دیہاتوں میں سے صرف ۶۰۰۰ میں دیہی پنچایتیں تھیں۳۰۔

دیگر تین صوبوں کی حالت بھی مایوس کن تھی۔ یہاں یہ ذکر بہت مناسب ہو گا کہ برصغیر میں مقامی حکومت کے تمام اداروں میں سے قدیم ترین دیہی پنچایت تھی لیکن اس قدیم ادارے کو ترقیاتی کاموں میں مداخلت یا دیہی معاملات کے انتظام و انصرام میں شمولیت کا بہت ہی کم موقع دیا گیا۔ جمہوریت کی جدید اصطلاح کے مطابق اس ادارے کو کسی بھی صورت جمہوری نہیں کہا جا سکتا تھا لیکن پھر بھی اس ادارے سے لوگوں میں حکومت، خود اختیاری اور شمولیت کا ایک احساس موجزن ہوا۳۱۔

جیسا کہ مقامی اداروں کے مالیات اور انتظام کا کنٹرول افسر شاہی کے ہاتھ میں تھا، قیادت بھی زیادہ تر زمیندار طبقہ پر مشتمل تھی لہٰذا دونوں طبقے مقامی حکومت کے نظام کو ٹھوس بنیادوں پر قائم کرنے کے بجائے حکومت سے اپنے اپنے مفادات کے حصول کے لیے کوشاں تھے۔

بہت سی بلدیات اور ضلعی مجالس (District Boards) کے منتخب شدہ چیئرمین اور حکومت کے

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

مقرر کردہ سیکریٹری یا انتظامی افسر کے درمیان تعلقات اتنے خوشگوار نہیں تھے۔ انتظامی افسر اپنے کردار یا پوزیشن کو ایڈمنسٹریشن میں ایک پہریدار کے طور پر سمجھتا تھا اور چیئر مین کے اختیار کو ناپسندیدہ (Evil Influence) خیال کیا جاتا تھا۔ دوسری طرف چیئر مین یہ سمجھتا تھا کہ اسے عوام کی منشا حاصل ہے لیکن انتظامی افسران اس کے اختیار کو ماننے سے منکر تھے[۳۲]۔علاوہ ازیں برصغیر میں بھی مقامی حکومت کے قدیم ترین مسائل مثلاً ٹیکس کے نفاذ میں ہچکچاہٹ، محصول چونگی کو غائب ہونے سے روکنے میں ناکامی نیز ٹیکس جمع کرنے والی مشینری (اداروں) کا غیر مؤثر ہونا آج بھی اسی طرح مروج تھا[۳۳]۔

درج بالا تفصیل اس بات کو روزِ روشن کی طرح عیاں کرتی ہے کہ مقامی معاملات میں عوامی شمولیت بالکل نہ ہونے کے برابر تھی۔ بلکہ درحقیقت سامراجی دور کا موروثی نیز تحکمانہ قسم کا مقامی حکومت کا نظام ملک میں جاری رہا۔ اگرچہ معاشی و معاشرتی ترقی کے منصوبوں میں دیہی آبادی کو شامل کرنے کی کوششیں مختلف اوقات میں کی جاتی رہیں لیکن زیادہ تر حکومتی پالیسیاں اور فیصلے متضاد سمت میں ہی چلے لہٰذا ایک ٹھوس اور قابل عمل قسم کا مقامی حکومتوں کا نظام متعارف کرانے میں یہ تمام کاوشیں اور تجربات بے سود ثابت ہوئے۔

اس افسوس ناک صورتِ حال کی سب سے بڑی وجہ یہ ہو سکتی ہے کہ مقامی اداروں کی میعاد عہدہ ختم ہونے پر باقاعدگی سے انتخابات کا انعقاد عمل میں نہیں لایا گیا مثلاً اس سلسلے میں حیران کن بات یہ ہے کہ مغربی پاکستان میں کچھ ضلع کونسلوں نے اطلاع دی کہ اکثر مقامی اداروں میں انتخابات طے شدہ شیڈول کے مطابق منعقد نہیں ہوئے درحقیقت دو انتخابات کے درمیان اوسط وقفہ زیادہ سے زیادہ ۲۲، ۲۱ اور ۱۶ سال بالترتیب تھا۔ اس طرح لوگوں کو نئی کونسلوں کے انتخاب کا موقع نہ دیکر انتظامیہ نے لوگوں کو ان عادات اور رویوں کا شعور بیدار ہونے سے بھی محروم رکھا جو جمہوریت کے پنپنے کے لیے ناگزیر ہوتے ہیں نیز یہ کہ کونسلروں کو وقت مقررہ سے زیادہ اپنے عہدہ پر برقرار رہنے کی اجازت دے کر حکومت نے جہاں کونسلوں کے اندر غیر جمہوری طرزِ عمل کی حوصلہ افزائی کی وہیں لوگوں میں بھی بے حسی اور خشک مزاجی در آئی۔

بہر حال، جیسا کہ ہم جانتے ہیں کہ مقامی حکومت کا بنیادی اور سب سے اہم مقصد عوام میں سیاسی شعور اور آگہی پیدا کرنا ہوتا ہے لیکن متذکرہ بالا وجوہات نے اس مقصد کو بری طرح متاثر کیا

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

تاہم اگر کبھی کچھ مقامی اداروں کے لیے انتخابات ہوئے بھی تو حکومتی جماعت نے خود بھی بڑی حد تک غیر قانونیت اور دھاندلی کا سہارا لیا[۳۴]۔ عنایت اللہ نے اس صورت حال کا تذکرہ اس طرح کیا کہ طاقتور اور با اثر امیدواروں نے چھوٹے سرکاری ملازمین کو رشوت کے ذریعے اپنے مفاد میں استعمال کیا نیز جعلی ووٹ ڈالنے کا عمل بھی قابو سے باہر تھا[۳۵]۔

درج بالا بحث سے یہ نتیجہ اخذ کیا جا سکتا ہے کہ ملک میں مقامی حکومت کا نظام ایک تاریک دور سے گزرتا چلا آ رہا تھا جیسا کہ دیہی سطح پر مقامی حکومت ناخواندگی اور سیاسی طور پر ذہنی جمود کا شکار تھی اس لیے دن بدن ہونے والی ترقی یا سیاسی منظر نامہ میں رونما ہونے والی تبدیلیوں کا نہ ہی اس کو کوئی اندازہ تھا اور نہ ہی اس سے کوئی تعلق جبکہ شہری بلدیات کو افسر شاہی یا اعلیٰ طبقہ نے مغلوب کیا ہوا تھا اور یہ لوگ مقامی حکومت کے نظام کو مضبوط بنیادوں پر قائم کرنے اور جدت دینے کی بجائے اپنے ذاتی مقاصد کے حصول کے لیے کوشاں تھے۔ ۱۹۵۷ء میں مقامی اداروں کی اس متزلزل صورتِ حال پر تبصرہ کرتے ہوئے، اس وقت کے وزیر اعظم ملک فیروز خان نون نے کہا[۳۶]:

> بدقسمتی سے مغربی پاکستان میں بہت سے ضلعی بورڈز معطل شدہ ہیں ان میں سے اکثر یوں دکھائی دیتا ہے کہ ان کا اپنا کوئی قصور نہیں بلکہ درحقیقت ان کی میعاد ختم ہونے پر بروقت انتخابات کا انعقاد ہی نہیں کیا گیا۔

نتیجتاً قومی اور مقامی سطح کی سیاست کی طویل عرصے کی عدم موجودگی نے شہریوں کو قومی ترقیاتی سرگرمیوں سے بالکل الگ تھلگ کر دیا۔ ایک طرف قومی سطح پر اداروں کا غلط استعمال اور ذاتی دشمنیاں اور دوسری طرف سیاسی عدم استحکام کے رسمی مظاہرہ نے دوہری مشکل بنا دی اس کے ساتھ ساتھ ملک کے معاشی و معاشرتی ترقی کی مشکلات بھی تیزی سے بڑھ رہی تھیں۔ ایشفورڈ Ashford کے الفاظ میں ''مقامی سطح پر سیاسی جمود کی تخلیق دوگنی مہنگی ہوتی ہے''۔ اس سے نہ صرف یہ کہ ملک مقامی آبادی کو سیاسی و معاشرتی مسائل کے بارے میں کسی تعمیری و اصلاحی دھارے کی طرف موڑ کر مادی فوائد حاصل کرنے سے محروم ہوا بلکہ بعد میں آنے والی حکومتیں نا انصافیوں، مایوس کن اور تباہ حال پالیسی کی وجہ سے تیزی سے ختم ہوئیں[۳۷]۔

حکومت پاکستان نے وقت کی ضرورت کو شدت سے محسوس کیا۔ لیکن حکومتی کاوشوں کی تفصیل میں جانے سے پیشتر ضروری معلوم ہوتا ہے کہ دیہی پاکستان کی معاشی و معاشرتی حالت کا ایک مختصر

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

ساخاکہ بھی پیش کیا جائے۔ جو کہ اس تحقیقی مقالہ کا حقیقی موضوع ہے۔

پاکستان بنیادی طور پر مبنی بر زراعت ملک ہے۔ اس کے دیہات اس کی مستحکم معیشت کے لیے بنیادی اہمیت کے حامل ہیں۔ زراعت ملک کا سب سے بڑا اور واحد شعبہ ہے جو کہ ملکی معیشت میں ریڑھ کی ہڈی کی حیثیت رکھتا ہے۔ اگرچہ دیہات سے شہروں کی طرف نقل مکانی میں بھی غیر معمولی حد تک اضافہ ہوا ہے لیکن پاکستان بنیادی طور پر دیہی خصوصیات کا حامل ہے جبکہ اداروں کی ساخت و ہئیت شہری طرز کی ہے۔ اگر دیہی سطح پر تبدیلی لانا ضروری ہے تو دیہاتوں کو لازمی ترقی دینا ہوگی۔

زرعی شعبہ پر اتنے زیادہ انحصار کے باوجود زرعی پیداوار کی شرح بہت کم ہے۔ مثلاً پاکستان میں گندم کی فی ایکڑ پیداوار صرف ۲۰ من ہے جبکہ امریکہ میں یہی پیداوار ۵۰ من فی ایکڑ ہے۔ اسی طرح پاکستان میں چاول کی فی ایکڑ شرح ۱۱ من ہے اس کے مقابلے میں اٹلی میں یہی شرح ۵۰ من فی ایکڑ ہے۔[۳۸] دیہی سوسائٹی کی سست روی اور غیر ترقی یافتہ ہونے کی سب سے بڑی وجہ اسکا روایتی نظام اور ماحول کی آلودگی ہے۔ علاوہ ازیں آبادی کی واضح اکثریت کسانوں، مزارعین، بے زمین محنت کشوں اور دستکاروں پر مشتمل ہے یہ لوگ انتہائی کسمپرسی کی حالت میں رہتے ہیں اور زندگی کی بنیادی سہولتوں سے محروم ہیں نیز معاشی و معاشرتی بنیادی ڈھانچہ مثلاً کھیت سے منڈی تک سڑک، صاف پانی کی بہم رسانی، تعلیم و تربیت کی ناکافی سہولیات، ناقص صحت اور صفائی کے مسائل، بجلی کی فراہمی، باقاعدہ بازار، ذرائع آمدورفت و مواصلات وغیرہ تک ان کی رسائی نہیں ہے۔

مذکورہ بالا مختصر وضاحت سے یہ بات بخوبی واضح ہوتی ہے کہ ملکی ترقی اور لوگوں کی فلاح و بہبود کا بڑی حد تک انحصار دیہی وسائل کے مؤثر استعمال پر ہے تاکہ تیزی سے بڑھتی ہوئی آبادی کی ضروریات اور مسائل پر قابو پایا جا سکے۔ شہری علاقوں کی ساری منڈی میں بڑھتی ہوئی ضروریات کے پیش نظر پاکستان کی صنعتی ترقی کے لیے زرعی خام مال ازحد ناگزیر ہے۔ آبادی کی تیزی سے بڑھتی ہوئی شرح نیز دیہاتی لوگوں میں معیار زندگی کو بہتر کرنے کے بڑھتے ہوئے رجحان نے زرعی اشیاء کی تیار شدہ اور خام حالت میں بڑھانے کی ضرورت کو مزید تیز کر دیا ہے۔ لیکن بہتر زرعی پیداوار کے لیے ایسی جدید تکنیکی مہارتوں کی ضرورت ہے جو نہ صرف دیہی آمدنی میں تیز رفتار پھیلاؤ کا باعث بنے بلکہ اس میں روزگار فراہم کرنے والی سرگرمیاں مہیا کرنے کی صلاحیت بھی موجود ہو۔ دیہی ترقی کے

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

لیے یہ ضرورت قیام پاکستان سے لے کر آج تک کبھی ختم نہیں ہوئی اور دیہی ترقی کی تاریخ اس سلسلے میں کی جانے والی مختلف کاوشوں کی گواہی بھی دیتی ہے لیکن یہ کوششیں یا تو ناکافی تھیں یا پھر نچلی سطح تک اپنی اہمیت، کارکردگی اور اعتماد قائم کرنے میں بارآور نہ ہوسکیں۔

دیہی ترقی کے لیے کی جانے والی کاوشوں کا جائزہ

ملک کی عمومی ترقی میں زرعی شعبہ کی مسلمہ اہمیت اس کے کارآمد وسائل نیز اس شعبہ کو درپیش بے شمار مسائل کا اندازہ حکومت پاکستان نے پچاس کی دہائی کے اوائل ہی سے کر لیا تھا۔ پس دیہات کی تعمیر نو اور دیہی ترقی کے پیش نظر حکومت نے وقتاً فوقتاً درج ذیل پروگرام شروع کیے:-

i- Village-Aid (Village Agricultural and Industrial Development, 1951-61)

(دیہی، زرعی اور صنعتی ترقیاتی منصوبہ ۱۹۵۱ء-۶۱)

ii- Basic Democracies System (1959-70).

(بنیادی جمہوریتوں کا نظام ۱۹۵۹ء-۷۰)

iii- Rural Works Programme / People's Works Programme (1963-71)

(دیہی تعمیری منصوبہ/عوامی تعمیری منصوبہ ۱۹۶۳ء- ۷۱)

iv- Integrated Rural Development Programme (IRDP) (1972-79).

(مربوط دیہی ترقی کا منصوبہ ۷۲-۱۹۷۹ء)

v- Rural Development through Local Councils (1979)

(مقامی کونسلوں کے ذریعے دیہی ترقی ۱۹۷۹ء)

دیہات کی تعمیر نو اور عوام کے معیار زندگی کو بہتر بنانے کے لیے دیہی ترقی کو ٹھوس بنیادوں پر استوار کرنے کا تصور ف-ل-برائن F.L. Brayne اور م-ل-ڈارلنگ M.L.Darling کی خدمات سے اخذ کیا گیا جو کہ انہوں نے برطانوی ہندوستان کے دور میں فراہم کی تھیں۔ برائن نے ایک انتہائی پسماندہ علاقے گُڑ گاؤں، جو کہ موجودہ ہندوستان میں شامل ہے، وہاں بہتر زرعی سرگرمیوں اور دیہات کی ترقی کے لیے دیہاتی لوگوں میں دلچسپی بڑھانے کے لیے دیہی رہنما کے نام سے ایک سکیم مرتب کی جو کہ دیہات کے رہنماؤں پر ہی مشتمل تھی۔ یہ کثیر المقاصد منتظمین رابطہ کا ذریعہ بن گئے دیہی سطح کے ان پروگراموں کے لیے جو کہ خاص طور پر تعمیر قوم کے شعبوں سے متعلق تھے

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

بالخصوص وہ شعبے جو کہ معاشرتی خدمات فراہم کرتے ہیں مثلاً زراعت، تعلیم اور صحت عامہ وغیرہ۔ دیہی رہنما کا تصور بعد میں پاکستان میں دیہی ترقیاتی منصوبہ کے تحت دیہی سطح پر کارکن کی شکل میں اپنایا گیا۳۹۔ یہ سکیم بالکل سادہ تھی اور دیہی تعمیر نو کے منصوبہ نے کافی حد تک کامیابی بھی حاصل کی۔ چند سالوں میں کئی نئے کنویں کھودے گئے کئی سوفٹ گہری نالیاں بنائی گئیں دیہات میں روشن مکانات بنائے گئے اور ہر موسم کے لیے کارآمد سڑکیں تعمیر کی گئیں۴۰۔ اتنی اہم کامیابی کے باوجود برائن کوئی ایسی مؤثر دیہی تنظیم قائم نہ کر سکا جو اس کے جانے کے بعد اس معیار کو برقرار رکھنے کی اہل ہوتی۔ اس کمزوری کو اُس نے خود بھی بعد میں تسلیم کیا۔ اس نے اعتراف کیا کہ وہ بہت ہی کم وقت میں بہت کچھ حاصل کرنے کی کوشش کر رہا تھا۔۴۱

دیہی ترقیاتی منصوبے کے سلسلے میں بنیادی کاوشوں اور تجربات نے دیہاتی لوگوں میں قومی ترقیاتی سرگرمیوں میں ان کے کردار کی اہمیت کا احساس اجاگر کرنے میں نہ صرف یہ کہ بہت اہم کردار ادا کیا بلکہ ان میں حکومت اور لوگوں کے باہمی تعلق کی اہمیت و ضرورت کا شعور بھی بیدار کیا۔ نیز یہ کہ معاشرے کی ترقی اور فلاح و بہبود کے لیے یہ تعلق کس قدر ناگزیر ہے۔

دیہی امدادی منصوبہ (Village-Aid Programme)

۱۹۴۷ء میں سیاسی آزادی نے حکومتِ پاکستان کو موقع اور عذر دونوں فراہم کیے کہ وہ دیہات کی بہتری کے منصوبے کا آغاز کرے اور دیہات کی ادھوری اور غیر ترقی یافتہ زندگی کو جدید خطوط پر استوار کرنے کے لیے اقدامات اٹھائے چنانچہ پچاس کی دہائی کے شروع سے زرعی پیداوار میں اضافہ اور دیہی عوام کی فلاح اور بہتری اولین ترجیح قرار پائی۔

۱۹۵۱ء میں حکومت پاکستان نے ریاستہائے متحدہ امریکہ کے زرعی شعبے کی دعوت پر افسران کی ایک ٹیم امریکہ میں توسیعی معاونتی ادارہ (Cooperative Extension Service) کا مطالعہ کرنے کے لیے بھجوائی۔ حکومتِ پاکستان نے ایک پانچ رکنی کمیٹی تشکیل دی (تمام افسران کا تعلق زرعی شعبہ سے تھا) اور کمیٹی کی مرتب کردہ رپورٹ کو چیئرمین کے نام کی مناسبت سے ''صوفی کمیٹی رپورٹ'' کا نام دے دیا۔ صوفی رپورٹ (۱۹۵۱ء) نے یک معاونتی توسیعی ادارہ (Single Integrated Extension Service) کے قیام کی تجویز پیش کی جو ملک کے تمام قومی تعمیراتی محکموں کے لیے تعلیمی

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

سرگرمیوں کا ذمہ دار ہو[۴۲]۔ کمیٹی نے ہر صوبہ میں ایک توسیعی محکمہ کے قیام کی سفارش کی۔ جس کے ذمہ صوبہ کے تمام توسیعی کام ہوں اور اس کا منتظمِ اعلیٰ ایک ڈائریکٹر ہونا چاہیے۔ جبکہ ہر تحصیل کے لیے ایک توسیعی ایجنٹ ہونا چاہیے۔ تحقیق کے ذریعے حاصل کی گئی معلومات پر عمل کرتے ہوئے اس توسیعی کام کا اولین اور بنیادی مقصد دیہاتی عوام کی بہتری اور ترقی ہونا چاہیے، توسیعی محکمہ کو جیسا کہ رپورٹ میں بیان کیا گیا ایک اعلیٰ قومی تعمیراتی محکمہ کے طور پر کام کرنا چاہیے اورتوسیعی ایجنٹ کا کردار لوگوں پر حکومت یا اختیار اعلیٰ کی بجائے لازمی طور پر صرف اور صرف ان کی خدمت ہونا چاہیے۔

زرعی تحقیقاتی کمیٹی رپورٹ The Agricultural Enquiry Committee Report (1951-52) نے تجویز پیش کی کہ دیہی تعاون کی ایک ایسی مربوط قسم کی تنظیم قائم کی جائے جو کہ فوری طور پر فیصلے کرنے اور بغیر کسی تاخیر کے ان کو نافذ کرنے کی اہل ہو[۴۳]۔

درحقیقت اسی رپورٹ کی سفارشات ہی جولائی ۱۹۵۲ء میں دیہی، زرعی اور صنعتی ترقیاتی پروگرام (Village Agricultural and Industrial Development Programme) کے آغاز کا باعث بنی۔ دیہاتی زندگی کے تمام پہلوؤں کو بہتر بنانے کے لیے قومی سطح پر یہ پہلی منظم کوشش تھی۔ اس پروگرام کا بنیادی فلسفہ یہ تھا کہ مقامی سطح پر قیادت میں پیش قدمی کی حوصلہ افزائی کی جائے، دیہاتی لوگوں میں اشتراک و تعاون کو فروغ دیا جائے، ثقافتی اور معاشرتی سرگرمیوں کو بڑھانا اور کم سے کم ممکن وقت میں دیہاتوں کی معاشی حالت کو بہتر بنایا جائے۔ اس پروگرام کے اہم مقاصد درج ذیل تھے[۴۴]۔

۱- گھریلو صنعتوں کے زیادہ سے زیادہ پھیلاؤ اور کاشتکاری کے بہتر طریقوں کے ذریعے دیہات میں زرعی پیداواری صلاحیت اور آمدنی کو بڑھانا۔

۲- معاشرتی اور سماجی خدمات مثلاً سکول، مراکز صحت، صاف پانی کی بہم رسانی وغیرہ میں توسیع۔

۳- مرد و زن دونوں کے لیے کارآمد اور تفریحی سہولیات مہیا کرنا۔

۴- دیہی لوگوں میں اپنی مدد آپ، معاشی، معاشرتی اور سیاسی پروگرام کے لیے پہل کرنا اور باہمی تعاون اور یگانگت کے جذبہ کو فروغ دینا۔

۵- مختلف حکومتی محکموں کے درمیان باہمی تعلق کو فروغ دینا، نیز ان کی کارکردگی کو توسیعی خدمت کے تحت پورے ملک کے دیہاتوں تک پھیلانا۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۶- ملک کے پورے انتظامی ڈھانچہ میں یکسانیت پیدا کرنا۔

۷- مقامی سطح پر احساس ذمہ داری، ذاتی اور سماج کی سطح پر اپنی مدد آپ نیز دیہاتوں کے لیے بے غرض خدمت کی اہمیت پر بھی زور دیا گیا۔

دیہی امدادی منصوبہ کی تفصیلی وضاحت سے یہ پتہ چلتا ہے کہ ایک ایسا تعلیمی عمل جس کی بنیاد مشترکہ بحث مباحثہ کے طریقہ پر اور باقاعدہ اجتماعی عمل اور مشترک سرمایہ لگانے پر ہو تو اس سے دیہاتیوں میں نہ صرف خود اعتمادی بڑھے گی بلکہ حکومتی اہلکاروں کے بارے میں بھی ان کی رائے مثبت ہو گی اور ان میں بے حسی، حکومت پر انحصار اور دیہی سماج میں تبدیلی کا خوف بھی کم ہو گا۔[۴۵]

تنظیم اور نفاذ

ایک ڈائریکٹر دیہی امدادی منصوبہ کی تنظیم اور نفاذ کا ذمہ دار تھا جو کہ صوبہ کے چیف سیکرٹری اور ترقیاتی کمشنر کی سربراہی میں کام کرتا تھا۔ مختلف وزارتوں کو باہم مربوط کرنے کے لیے سیکرٹری کی زیر صدارت ایک مرکزی V-AID کمیٹی قائم کی گئی۔ یہ کمیٹی مرکزی وزارتوں زراعت، صحت، سوشل ویلفیئر، تعلیم اور پبلک ورکس . نمائندوں اور دونوں صوبائی حکومتوں کے ترقیاتی محکموں کے نمائندوں پر مشتمل تھی۔ صوبائی سطح پر اس ، مدد کے لیے صوبائی مشاورتی کمیٹی قائم کی گئی جو کہ ترقیاتی محکموں کے سربراہان پر مشتمل تھی۔

علاقائی سطح پر دیہی امدادی منصوبہ کا ریجنل ڈائریکٹر اس پروگرام کے نفاذ، نگرانی اور ارتباط کا ذمہ دار تھا۔ وہ دیہی کارکنوں کو تربیت دینے والے علاقائی تربیتی ادارے کا بھی ذمہ دار تھا۔ بنیادی جمہوریتوں کے قانون مجریہ ۱۹۵۹ء (Basic Democracies Order, 1959) کے تحت ہر ڈویژن میں علاقائی ڈائریکٹر کی نشستوں کو ڈپٹی ڈائریکٹر کے ساتھ بدل دیا گیا۔ ان کا کام ڈویژنل کمشنر کی معاونت کرنا اور ڈویژنل کونسل کو پروگرام کی ترقی اور نفاذ کے بارے میں رائے دینا تھا۔

ڈپٹی کمشنر، ضلعی سطح پر پروگرام کی منصوبہ بندی، نفاذ اور رابطہ کا بلاواسطہ ذمہ دار تھا۔ اس کی استعدادِ کار کو بڑھانے کے لیے دیہی امدادی مشاورتی کمیٹی V-AID Advisory Committee قائم کی گئی۔ جو کہ تمام ترقیاتی محکموں کے سربراہان اور ضلع میں موجود دیہی کونسلوں کے چیئر مین پر مشتمل تھی۔ ڈپٹی کمشنر کی معاونت کے لیے ایک اسسٹنٹ ڈائریکٹر برائے دیہی امدادی منصوبہ کا تقرر نسبتاً

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

تاخیر سے عمل میں لایا گیا۔ اس کا کام تمام ترقیاتی افسران کے کام کو مربوط کرنا اور ضلع میں ضلع کونسل کو منصوبہ کے کام کے بارے میں مشورہ دینا تھا۔ اس سے بھی نیچے ہر ترقیاتی علاقہ میں ایک دیہی امدادی مشاورتی کمیٹی تھی جس کا سربراہ ڈپٹی کمشنر تھا۔ یہ کمیٹی درج ذیل افراد پر مشتمل تھی: کمیٹی علاقہ کے تحصیل دار، ترقیاتی شعبوں کے نمائندے جو کہ ضلع کی سطح سے نیچے کام کر رہے تھے، دیہی امداد کے نگران اور کارکنان، دیہی کونسلوں کے چیئر مین اور مقامی گروہوں کے نمائندے جن کی نامزدگی ترقیاتی افسر دیہی ترقیاتی کمیٹی کے سیکرٹری کی حیثیت سے کرتا تھا۔ مزید یہ کہ ہر دیہات میں ایک دیہی امدادی کونسل تھی جس کا انتخاب دیہاتی خود کرتے تھے۔ یہ ایک چیئر مین، ایک سیکرٹری، ایک خزانچی اور چھ تا آٹھ ممبران پر مشتمل تھی اور ان کے پاس کوئی قانونی اختیار نہیں تھا۔ V-AID مشاورتی کمیٹی بنیادی طور پر ایک ارتباطی ادارہ تھی اور V-AID کی کارکردگی کا وقتاً فوقتاً جائزہ بھی لیتی رہتی تھی[۴۶]۔

ترقیاتی علاقہ

دیہی امدادی پروگرام کا عملی مرکز (Operational Unit) ترقیاتی علاقہ تھا جو کہ ۲۰۰-۱۵۰ دیہات پر مشتمل تھا اور آبادی ۱۴۰،۰۰۰-۱۰۰،۰۰۰ افراد پر مشتمل تھی۔ یہ علاقہ ترقیاتی افسر کے زیر نگرانی ہوگا، جس کی بھرتی ترقیاتی شعبہ کے ایک ذیلی شعبہ Provincial Civil Service (PCS) کے ذریعے ہوتی تھی۔ وہ مرکزی اہمیت کا حامل تھا کیونکہ مختلف شعبوں مثلاً فارم مینجمنٹ، جانوروں اور زرعی اجناس کی معاونتی خرید و فروخت اور صحت و صفائی وغیرہ میں ماہرین کی خدمات کے لیے اس کی مرضی کو عمل دخل حاصل تھا۔ اس کی معاونت کے لیے ۲ نگران، ۳۰ دیہی کارکن اور پانچ خواتین کارکن اور اس کے علاوہ ترقیاتی شعبہ کی طرف سے تحصیل کی سطح پر متعین کردہ فنی ماہرین شامل تھے۔ اس کی مزید مدد کے لیے علاقائی ترقیاتی مشاورتی کمیٹی بھی موجود تھی۔ جو کہ ترقیاتی شعبوں کے سربراہوں اور اس کے علاوہ دیہی کونسلوں کے چیئرمینوں پر مشتمل تھی اس کمیٹی کا سربراہ ڈپٹی کمشنر تھا اور سیکرٹری ترقیاتی افسر تھا۔ یہ کمیٹی نگرانی کرتی تھی اور دیہی کونسلوں کی طرف سے اپنی مدد آپ کے تحت شروع کیے گئے منصوبوں کا جائزہ لیتی تھی منصوبوں کے لئے مالی امداد کی منظوری مساویانہ بنیادوں پر دیتی تھی اس کے علاوہ مختلف ترقیاتی شعبہ جات جو مقامی سطح پر منصوبوں کو چلاتے تھے ان کو باہم مربوط کرنے اور تعاون کے لیے بھی کوشاں تھی[۴۷]۔ وہ دو نگرانوں کی مدد سے دیہی کارکنوں کو مختلف سرگرمیوں کے لیے

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

ہدایات جاری کرتا تھا۔ ان میں سے ہر ایک ۵ سے ۷ دیہاتوں کا ذمہ دار تھا۔

پورے V-AID پروگرام میں دیہی کارکن کو مرکزی حیثیت حاصل تھی۔ وہ ایک کثیر المقاصد کارکن تھا جو کہ ایک محرک، منتظم اور بالغوں کے معلم کے طور پر اپنا کردار ادا کر رہا تھا وہ ایک دیہی رہنما تھا جس کا تصور پہلے مسٹر برائن نے دیا تھا۴۸۔

اس پروگرام کے تحت ۱۶۸ ترقیاتی علاقے قائم کرنے کا منصوبہ بنایا گیا جو کہ ۲۵،۱۵۰ دیہاتوں پر مشتمل ہوں اور پاکستان کا ۴/۱ دیہی علاقہ اس کے دائرہ کار میں شامل ہو یہ بھی طے کیا گیا کہ ۸۰ ترقیاتی علاقے مشرقی پاکستان سے اور ۸۸ مغربی پاکستان سے ہوں اور اس میں دیہاتوں کی شرح ۱۲،۰۰۰ اور ۱۳،۱۵۰ دیہات بالترتیب ہوں۔ منصوبے میں پانچ سال کے اندر ۵،۰۳۰ دیہی امدادی کارکنان کو تربیت دینے کی شرط بھی شامل تھی۔ جس میں ۲۴۰۰۰ کارکن مشرقی پاکستان اور ۲۶۳۰ مغربی پاکستان سے تھے۔۴۹ پہلے ترقیاتی علاقوں کا آغاز فروری ۱۹۵۴ء میں کیا گیا۔ فروری ۱۹۵۹ء تک ۸۹ ایسے علاقے تھے جن میں ۱۸،۴۵۶ دیہات شامل کیے گئے۔ جن کی آبادی ۱،۲۶۹،۸۰۰ افراد پر مشتمل تھی اور یہ پاکستان کی کل دیہی آبادی کا ۱۲.۷ فیصد تھا۔۵۰

مزید برآں دیہی امدادی پروگرام نے مقامی منصوبوں میں مقامی آبادی کو شامل کرنے کے لیے دیہی سطح پر چار قسم کی تنظیمیں قائم کیں۔ ان میں بزرگوں کے لیے دیہی کونسل، جوانوں کے لیے چاند تارا کلب اور معاونتی سماجی مراکز جبکہ خواتین کیلئے تنظیم نسواں موجود تھیں۔

مالیات

مرکزی اور صوبائی دونوں حکومتوں کی طرف سے تمام اخراجات کے لیے ۲۵-۷۵ اور ۵۰-۵۰ فیصد کی بنیاد پر ۱۹۵۳ء-۶۱ کے دورانیہ کے لیے مناسب فنڈ مہیا کیے گئے۔ مرکزی حکومت نے ملک کے دونوں (مشرقی اور مغربی) حصوں کے لیے پانچ سالہ (۱۹۵۵ء-۶۰) دیہی امدادی منصوبہ کی منظوری دی۔ جس کا تخمینہ لاگت تقریباً ۲۲۰ ملین روپے تھا۔ اور اس سے ملک کے کل دیہاتوں کا ایک تہائی شامل کرنا مقصود تھا۔ دیہاتی لوگوں کے وسائل زمین، مزدوری اور مواد کی شکل میں بڑھانے کے لیے حکومتی امداد کا وسیع پیمانہ پر استعمال کیا گیا تا کہ منصوبہ کے طے شدہ مقاصد کا حصول ممکن ہو سکے۔۵۱

اس پروگرام کے تحت بیرونی مالی و فنی امداد بھی وافر مقدار میں مہیا کی گئی امریکہ نے فنی مشیر،

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

عملہ کی تربیت، اشیاء اور سازوسامان، بالخصوص تربیتی اداروں کے لیے گاڑیاں اور عمارتی سامان مہیا کیا۔ امریکہ نے تقریباً۱۵.۵ ملین ڈالر کی رقم لگائی۔ فورڈ فاؤنڈیشن نے تربیتی اداروں اور ادارہ برائے دیہی ترقی، پشاور کے قیام اور عمومی مشاورتی خدمات نیز سیمینار اور ورکشاپ وغیرہ کے انعقاد کے لیے ۲.۷ ملین ڈالر کی رقم لگائی۔ ایک اور فاؤنڈیشن نے زرعی سازوسامان اور کتابیں مہیا کیں۔۵۲

مقامی ترقی کے منصوبوں کے لیے دیہاتیوں نے اپنے طور پر بھی ۲.۲ ملین روپے جمع کیے۔ پس دیہی امدادی پروگرام کے لیے پانچ سال کے عرصہ میں لگائی جانے والی رقم کا تخمینہ ۳۵.۰ ملین ڈالر تھا۔۵۳

عملہ کی تربیت

دیہاتی کارکنان کی سروس سے قبل تربیت کے لیے دو تربیتی ادارے ایک پنجاب میں اور دوسرا شمال مغربی سرحدی صوبہ میں جولائی ۱۹۵۳ء میں کھولے گئے۔ ۱۹۵۵ء کے وسط تک ان کی تعداد ۶ ہو گئی۔ امریکی مُشیر بھی اساتذہ میں شامل کیے گئے۔ جامع مرد کارکنان کے لیے تربیتی نصاب جس میں تعلیم بالغاں، نوجوانوں کی سرگرمیاں، زرعی تعاون اور دیہی معیشت، دیہی صنعتیں، صحت، صفائی اور حفظان صحت کے اصول، دیہی تنظیم اور زرعی انجینئرنگ جبکہ خواتین کارکنان کے لیے ہوم اکنامکس اور اس سے متعلقہ سرگرمیاں، نصاب اور آزمائش دونوں شامل تھے، پیش کیا گیا۔ اسی طرح عملہ کی تربیت کے لیے بھی اگست ۱۹۵۹ء میں ایک مرکز کھولا گیا جس کا مقصد ترقیاتی انتظامیہ میں ترقیاتی افسران اور نگرانوں کو تربیت دینا تھا۔ بعد میں اس ادارے کو پاکستانی ادارہ برائے دیہی ترقی پشاور(Pakistan Academy for Rural Development (PARD), Peshawar)میں ضم کر دیا گیا۵۴۔ مجموعی طور پر ۱۱ دیہی امداد کے تربیتی مراکز تھے جنہوں نے ۱۷۶ ترقیاتی افسران، ۳۹۰ نگران اور ۴،۵۰۰ سے زائد دیہی امدادی کارکنان کو تربیت دی۔ اس عملہ کو ۳۵،۰۰۰ دیہاتوں میں تعینات کیا گیا جسکا رقبہ ۱۰۰،۰۰۰ مربع میل تھا اور آبادی ۲۲ ملین تھی۔۵۵ اس کے علاوہ ۱۸۷ افراد پر مشتمل عملہ، جس میں دیہی امداد کے منتظمین، اداروں کے پرنسپل حضرات، معلمین، ترقیاتی افسران اور نگران شامل تھے۔ ان کو امریکہ کی یونیورسٹیوں میں کمیونٹی کی ترقی کے لئے تربیت دی گئی۔۵۶

مزید برآں، یونیسکو نے بھی تعلیم بالغاں پر دو سال کے لیے ایک مشیر اعلیٰ اور بیرون ممالک میں اساتذہ اورعملہ کی تربیت کے لیے سہولیات فراہم کیں۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

دیہی امدادی منصوبہ کی کامیابیاں

دیہی ترقی اور خوشحالی کے لیے دیہی امدادی پروگرام اپنی نوعیت کا پہلا جامع، کثیر شعبہ جاتی اور کثیر المقاصد پروگرام تھا۔ جس کا مقصد مقامی سطح پر دیہی ترقی کے لیے کی جانے والی کوششوں کا ایک مرکب پیش کرنا تھا۔ بطور ایک سماجی ترقیاتی پروگرام کے اس نے دیہی لوگوں میں برابری کی سطح پر عمومی کامیابی کے لیے اپنی مدد آپ اور خود ساختہ اقدام کرنے کی روح بیدار کی۔ تقریباً ساڑھے چھ سال کے عرصہ میں دیہی امدادی کارکنان نے 15.701 دیہی کونسلیں قائم کیں انہیں اختیار دیا گیا کہ وہ اپنی ترقیاتی ترجیحات کا فیصلہ خود کریں، مقامی عطیات اور فنڈ کو بڑھائیں اور جدید سکیموں کی تشکیل اور نفاذ اپنی مرضی سے کریں پسماندہ علاقوں کے لیے مقامی چندہ میں حکومت نے بھی حصہ ڈالا۔۵۷

دوسرے پانچ سالہ منصوبہ کے مطابق تعلیم، صحت اور دوسری خدمات کے شعبوں نیز سڑکوں کی تعمیر اور بہتری وغیرہ کے سلسلہ میں دیہی مالی امداد کا تخمینہ تقریباً ۱۲ ملین روپے تھا۔ دیہی لوگوں نے تقریباً ۱۵۰،۰۰۰ نمائشی قطعاتِ زمین دیئے، آبپاشی کے لیے تقریباً ۱۰۰۰ میل لمبی نہریں کھودی گئیں۔ ۳۰۰۰ میل کچی سڑکیں بنائی گئیں اور تقریباً ۴۰۰۰ میل پرانی سڑکوں کو کارآمد حالت میں لایا گیا۔ نیز دیہی امدادی پروگرام کے تحت ترقیاتی علاقوں میں بہتر اور جدید زرعی طریقے اپنانے کا رجحان دوسرے علاقوں کی نسبت زیادہ تھا۔۵۸

اس پروگرام کے تحت دیہی ترقی کے لیے جو اہم عمومی کامیابیاں حاصل کی گئیں وہ درج ذیل ہیں:۵۹

۱۔ دیہی زندگی کے ہر پہلو کو منظم اور بہتر بنانے کے لیے یہ پہلا جامع پروگرام تھا جس میں دیہی معاشرہ کے تمام شعبے مثلاً دیہی مرد، عورت اور نوجوان اور اس کے ساتھ ساتھ ترقی کے تمام شعبوں کا بھی احاطہ کیا گیا یہ بنیادی طور پر ایک تعلیمی، تنظیمی اور تعمیری پروگرام تھا۔

۲۔ اس پروگرام میں مرکز اور صوبائی سطح پر دیہی ترقی کے لیے ایک آزاد اور مستقل شعبہ کے قیام کی ضرورت پر زور دیا گیا جس کی نگرانی وزارت برائے دیہی ترقی کے پاس ہو۔

۳۔ اس نے دیہی لوگوں میں ترقیاتی کام کے لیے اچھے جذبات کو ابھارا اور انہیں اُن جدید طور طریقوں کی آگاہی دلائی جو کہ ان کے قدیم طریقوں کی نسبت زیادہ بہتر تھے۔

۴۔ اس پروگرام نے دیہی ترقی کے لیے انسانی طاقت اور صلاحیت کا بھرپور فائدہ اٹھایا جو کہ

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

بصورت دیگر جنگوں اور مقدمہ بازی میں ضائع ہو رہی تھی اور اس طرح یہ پروگرام دیہی زندگی میں پریشانی اور جھگڑوں میں کمی کا باعث بھی بنا۔

۵- دیہات میں چندہ کی بڑھتی ہوئی شرح اس بات کا واضح اشارہ تھی کہ لوگ اپنی مدد آپ کے تحت مختلف شعبوں میں منصوبوں کی ذمہ داری اٹھانے میں دلچسپی رکھتے ہیں۔

۶- اس نے دیہی لوگوں کو پہلی مرتبہ دیہی کونسلوں، خواتین کے مراکز اور نوجوانوں کے کلبوں کی صورت میں منظم کیا اور ان کو فیصلہ سازی کے مواقع فراہم کیے۔ اس نے حکومت اور لوگوں کے تعلق کے سلسلہ میں گروہی ذمہ داری کا احساس بھی ابھارا۔

۷- نتیجتاً کچھ ترقیاتی علاقوں میں زراعت، تعلیم، صحت اور صفائی وغیرہ کے شعبوں میں بہتر سہولیات اور خدمات کے حوالے سے واضح نتائج سامنے آئے۔

تجزیہ

دیہی امدادی پروگرام اپنی اہمیت کے لحاظ سے بہت با مقصد اور شاندار منصوبہ تھا۔ اپنے آغاز میں کافی حد تک کامیاب بھی ہوا۔ لیکن آہستہ آہستہ اس کی ترقی کی رفتار سست ہو گئی، پروگرام کا مجموعی تاثر بہت سے ترقیاتی علاقوں میں مجموعی طور پر نہ ہونے کے برابر تھا۔ یہ زرعی و صنعتی ترقی، جو کہ دیہی ترقی کی بنیاد ہے، میں ہیجان (تحریک) پیدا کرنے میں نا کام رہا۔ البتہ پروگرام چند بڑے جاگیرداروں کے لیے بہت فائدہ مند ثابت ہوا۔ جنہوں نے دیہاتی کارکنوں کو طریقے اور پھر نتیجہ کے لیے زمین مہیا کی اور پھر ذاتی بنیادوں پر زرعی اور دیگر فوائد حاصل کیے۔ چھوٹے کسانوں اور دیہی دستکاروں کو اپنی آمدنی بڑھانے کا بہت ہی کم موقع ملا کھیت مزدوروں کو اگرچہ اجرت تو دی گئی لیکن صرف منصوبوں کے کام کے حوالہ سے یا روزانہ کی بنیاد پر مزدوری کی صورت میں یا پھر دوپہر کے کھانے کی بنیاد پر۔ معاشرتی سہولیات کی توسیع مثلاً سول ڈسپنسریوں کی تعمیر، صاف نالیاں اور بہترین لیٹرین، ٹیوب ویل اور دوسرے کنویں، پرائمری اور تعلیم بالغاں کی کلاسیں، حفاظتی ٹیکے اور بیماریوں سے بچاؤ اور رہائشی علاقوں میں جراثیم کش دوائی کا چھڑکاؤ وغیرہ اور گھریلو صنعت کی حوصلہ افزائی کے مواقع زیادہ سے زیادہ ترقیاتی علاقوں میں لوگوں کی ایک بڑی تعداد کو ملنا چاہیے تھے۔

حکومت نے اس پروگرام کے ذریعے دیہی عوام کی معاشی حالت کو مستحکم کرنے کی کوشش کی تا

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

کہ وہ سیاسی ترقی کے اہل ہو سکیں۔ دیہی امداد کا تجربہ، بہر حال اس کی ناکامی کا اظہار تھا کیونکہ یہ دیہاتیوں میں معاشی و معاشرتی سرگرمیوں میں حصہ لینے کی تحریک پیدا نہ کر سکا۔ جمیل صدیقی نے اس سے یہ نتیجہ اخذ کیا کہ دیہی امدادی سرگرمیوں نے صرف دیہی سطح کو کھرچا اور مسئلہ کی تہہ تک نہیں پہنچیں مجموعی طور پر ترقیاتی علاقوں میں اِس کا عمومی تاثر سطحی، غیر فطری اور بے قاعدہ تھا۔۶۰

قبل اس کے کہ یہ تمام دیہی علاقوں کا احاطہ کرتا اِس پروگرام کو ۱۹۶۱ء کے وسط میں یہ کہہ کر بند کر دیا گیا کہ پروگرام کا پھیلاؤ بہت زیادہ اور مشکل ہو گیا ہے جبکہ اس کی کامیابیوں کا حصول مجموعی طور پر برائے نام ہے۔ تاہم اس پروگرام کی ناکامی کے سلسلے میں درج ذیل مجبوریوں اور کمزوریوں کو گنوایا جا سکتا ہے جو کہ اس کی سست روی کا باعث بنیں۔۶۱

۱- منصوبہ نے اپنے دو اہم اور بڑے مقاصد کو نظر انداز کیا جو کہ دیہاتوں میں زرعی اور صنعتی ترقی کا فروغ تھے اس لیے یہ صورت حال کو اس نہج پر استوار کرنے میں ناکام ہوا جو کہ اس کے لیے مالی طور پر معاون ثابت ہوتی۔

۲- دیہی امدادی تنظیموں کی عارضی کیفیت نے نہ صرف تنظیم کے عملہ کا بلکہ مختلف شعبوں کے باہمی رسمی تعلق کو بھی بری طرح متاثر کیا۔ اس منصوبے کے تحت کام کرنے والا زیادہ تر عملہ فنی اور انتظامی شعبوں سے عارضی طور پر مستعار لیا گیا تھا اس لیے زیادہ تر افراد اپنے سابقہ شعبوں سے ہی منسلک رہے، بجائے اس کے کہ وہ نئی ذمہ داری پر خصوصی توجہ دیتے ان میں سے کچھ اعلیٰ پایہ کے ماہرین کو، ان کے پرانے دفاتر میں مزید ترقی دے کر واپس بھیج دیا گیا جبکہ بیرونی ممالک میں ان کی تربیت پر معقول روپیہ بھی خرچ کیا گیا تھا۔

۳- پروگرام کے آغاز کار میں کامیابی نے اس کے تیزی سے پھیلاؤ میں اہم کردار ادا کیا لہٰذا نئے مطالبات اور بڑھتی ہوئی ضروریات کو پورا کرنے کے لیے افرادی قوت مثلاً ترقیاتی افسران، نگران اور ماہرین وغیرہ فنی اور انتظامی خدمات کے شعبوں سے تیزی سے لے کر امداد دہی کے فرائض کے لیے مقرر کیے گئے لیکن ان کو دیہی ترقی اور انتظام و انصرام سے متعلق کوئی تربیت نہیں دی گئی تھی ناکافی تربیت کے ساتھ عملہ کی اس تیز رفتار بھرتی نے کام کے معیار کو پست دیا۔

۴- اس پورے پروگرام میں دیہی کارکن بنیادی حیثیت کا حامل تھا جبکہ وہ پیشہ وارانہ فرائض کی

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

ادائیگی بغیر کسی پیشہ وارانہ تربیت کے ادا کر رہا تھا اور وہ بھی بیوروکریٹس کے زیر نگرانی جنہوں نے اس کی خودمختاری کے فروغ کو حقیقی طور پر دبا رکھا تھا اس طرح وہ بھی ایک قسم کا چھوٹی سطح کا بیوروکریٹ ہی تھا کیونکہ اس کے رابطے بھی عمومی طور پر مالی لحاظ سے مستحکم لوگوں کے ساتھ تھے اور دیہی غریب کو اس نے بھی نظرانداز کر رکھا تھا۔

۵- پروگرام میں مناسب رہنمائی، سکیم کی نگرانی اور تجزیہ کی بھی کمی تھی۔

۶- کثیر شعبہ جاتی پروگرام ہونے کے ناطے اس کو قومی تعمیر کے دیگر شعبوں سے مالی امداد اور تعاون بھی درکار تھا تا کہ وہ دیہات کی سطح پر اپنے معاشی مسائل کے حل کے سلسلے میں اپنی سکیموں کی تشکیل اور منصوبوں پر عمل درآمد کر سکیں لیکن پروگرام مختلف شعبوں کے باہمی تعاون اوراشتراک کی کمی جیسی شدید مشکلات کا شکار ہوا۔

۷- زراعت اور آبپاشی کے شعبوں نے اس پروگرام کو ایک مخالف دشمن قوت کے طور پر لیا۔ خاص طور پر اس فنڈ کی وجہ سے جو کہ زرعی ترقی کے لیے دیا گیا انہوں نے اسے ایک جدا شعبہ کے طور پر لیا جو کہ ان کے مخصوص معاملات کو غصب کر رہا تھا اور ان کے لیے مددگار ثابت ہونے کے بجائے کچھ شعبوں نے تکنیکی افسران کو ترقیاتی افسران کے عملی کنٹرول میں ہی نہیں دیا۔ جبکہ دیگر نے ماہرین کا تقرر ہی نہ کیا تا کہ ترقیاتی علاقوں کے لیے ایک مشترکہ پروگرام کو عملی جامہ پہنایا جا سکے۔ زرعی شعبہ نے اس پروگرام کی مسلسل مخالفت کی اور منصوبے کے عملدرآمد کے سلسلے میں رکاوٹیں ڈالیں حتیٰ کہ اس پروگرام کی شروعات سے ہی اس پر مکمل کنٹرول حاصل کرنے کی بھی کوشش کی۔[۶۲]

۸- معاونتی ترقی کا شعبہ واحد تھا جس نے تمام ترقیاتی علاقوں میں معاونتی لین دین کیلئے افسران مہیا کیے لیکن کچھ ترقیاتی علاقے زراعت، غلہ بانی اور صحت کے شعبوں میں فنی ماہرین کی خدمات سے محروم رہے جبکہ کچھ علاقے ضروری اشیاء مثلاً بیج، کھادیں، زرعی آلات، کیڑے مار اور حشرات کش ادویات وغیرہ کی ناکافی فراہمی کا شکار ہوئے اس طرح کام کا عملی پہلو متاثر ہوا۔

۹- دیہی معاشرہ میں دو بڑے گروہ ایک جاگیر دار اور دوسرا سرکاری ٹھیکیدار جو کہ فنی شعبوں سے متعلق تھے، انہوں نے بھی پروگرام کو اس کی حقیقی روح اور مقاصد سے منحرف کیا۔

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

۱۰- دیہی کونسلیں اور مقامی تنظیمیں سماجی شراکت داری کے حوالے سے وسیع البنیاد نہیں تھیں یہ کونسلیں زیادہ تر مقامی امراء پر مشتمل تھیں جن کو متاثرہ آبادی کی مکمل حمایت کم ہی حاصل تھی۔

دیہی امدادی پروگرام کو عام طور پر امریکی نواز تعاون اور اس کے زیر نگرانی سمجھا گیا۔ خوراک و زراعت کمیشن ۱۹۵۹ء-۶۰ (The Food and Agriculture Commission 1959-60) نے رپورٹ دی کہ دیہی امدادی پروگرام زرعی پیداوار کو بڑھانے میں مؤثر کردار ادا نہیں کر سکا اور سفارش کی کہ اسے زرعی شعبہ سے ختم کر دیا جائے۔[۶۳] امریکی مشن نے جنوری ۱۹۶۱ء میں دیہی امدادی منصوبہ کی تمام تر حمایت و تعاون کو ختم کر دیا جو کہ اس کے خاتمے کا سب سے بڑا سبب بنا اور بالآخر مرکزی حکومت نے جون ۱۹۶۱ء میں یہ تنظیم منسوخ کر دی۔

حوالہ جات

1. S. Shahid Ali Rizvi, *Local Government in Pakistan: A Study in Clash of Ideas* (Karachi, The Centre for Research in Local Government, Karchi University Campus, 1980), p. 28. See also Masudul Hasan, *Text Book of Basic Democracy and Local Government in Pakistan* (Lahore, All Pakistan Legal Decisions, 1968), pp. 37-38.
2. Kamal Siddiqui (ed.), *Local Government in South Asia: A Comparative Study* (Dhaka, University Press Limited, 1992), p. 99.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. Quoted in Local Government Reforms Committee, First Interim Report (Lahore, 1953), p. 13. See also Inayatullah, *Basic Democracies District Administration and Development* (Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1964), p. 24.
7. Masudul Hasan, *op.cit.*, p. 36.
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*, p. 37.
10. *Ibid.*
11. S. D. Khan, Note on Re-Organisation of Local Bodies in the Province (Dacca, Government of East Pakistan Press, 1957), pp. 15, 37.

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

12. *Ibid.*
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*, p. 13.
15. Masudul Hasan, *op.cit.*, p. 37.
16. S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 31.
17. Government of North-West Frontier Province, *Administration Report on the Working of District Boards in the North-West Frontier Province for the year 1951-52* (Peshawar:, 1953), and *Annual Report on the Working of Municipalities and Notified Area Committees in the North-West Frontier Province for the year 1951-52* (Peshawar:, 1953)
18. S. A. Hussain, "*A Study of the Working of Local Government Institutions in Baluchistan 1980-83*", Journal of the Research Society of Pakistan, Lahore, University of the Punjab, Vol, xxii, No. 1, January 1985, p. 38.
19. Notification No. 7011-B and C-50/40548, 1 August, 1950.
20. Local Government Reform Committee, First Interim Report (Lahore:, 1951)
21. Government of Sind, Report of the Local Self-Government Committee (Hyderabad:, 1954).
22. Masudul Hasan, *op.cit.*, p. 38.
23. Masudul Hasan, History of Local Government in Pakistan (Islamabad, Government of Pakistan, Ministry of Local Government and Rural Development, n.d.) p. 48.
24. West Pakistan Year Book 1956 (Lahore, The Public Relations Department, West Pakistan), pp. 113-116.
25. *Ibid.*, p. 136.
26. Masudul Hasan, History of Local Government in Pakistan, *op.cit.*, p. 49.
27. Government of West Pakistan, Proceedings of the Local Government Seminar (Lahore:, 1957)
28. Pakistan, Province of Punjab, *Local Government Reform Committee Report* (Lahore, Superintendent of Government Printing, 1952), pp. 8-9 as quoted in K. M. Bhatti, *Local Government for Rural Development in Pakistan* (Peshawar, Pakistan Academy for Rural Development, 1990), pp. 56-57.
29. Inayatullah, *op.cit.*, p. 26.
30. S. Qalb-i-Abid (ed.), *Development of the Local Government in the Punjab: A Critical Assessment* (Multan, Becon Books, 2004), p. 100. See also S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 31.
31. Pakistan Government: Reports of the working group on Integrated Rural Development Programme (IRDP) in Pakistan (Islamabad:, Ministry of Social Welfare, Local Government and Rural Development, March, 1977).

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

32. Inayatullah, *op.cit.*, p. 27.
33. *Ibid.*
34. A. M. Khan Leghari, Report on the Sargodha District Board Elections 1952-1953 (Lahore:, 1955)
35. Inayatullah, *op.cit.*, p. 37.
36. Local Government Review (Lahore:, June, 1957), p. 6, as quoted in S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 31.
37. Douglas E. Ashford, *National Development and Local Reform: Political Participation in Morocco, Tunisia & Pakistan* (New Jersey, Princeton University Press, 1967), p. 100.
38. *Ibid.*
39. Douglas E. Ashford, *op.cit.*, p. 104.
40. Pakistan Quarterly, Vol. VIII: No. 2, Summer 1958, p. 72, as quoted in S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 186.
41. F. L. Brayne, Socrates in an India Village (Madras, 1937), pp. 116-119, as quoted in Hugh Tinker, "*Authority and Community in Village India*", Pacific Affairs, Vol. 32: No. 4, 1959, p. 358.
42. M. H. Sufi, *A Report on Agricultural Extension Work in the USA and Reorganization of Extension Services in Pakistan* (Karachi, Ministry of Food and Agriculture, 1951), pp. 21-29.
43. Government of Pakistan, Report of the Pakistan Agricultural Enquiry Committee 1951-1952 (Karachi, Ministry of Food and Agriculture, 1952)
44. Government of Pakistan, The First Five Year Plan, Karachi, 1956, p. 16.
45. Jack D. Mezirow & Frant A. Santopole, "*Five years of Community Development in Pakistan*", Community Development Review, Vol. vi: No 1, March 1961, pp. 90.98.
46. A. Jameel Siddiqi, A Review of Rural Development Programmes 1857-1980, Study No. 2 (Islamabad, Local Government & Rural Development Division, Rural Development Wing, Government of Pakistan, 1980), pp. 30-32.
47. *Ibid.*, p. 30.
48. *Ibid.*, p. 31.
49. V-AID Plan, Government of Pakistan, 1958, pp. 19-23.
50. Pakistan Economic Survey 1960-61, Karachi, 1961, p. 312.
51. A. Jameel Siddiqi, *op.cit.*, p. 26.
52. *Ibid.*, pp. 27-28.
53. Jack D. Mezirow, Dynamics of Community Development (Syracuse, 1960), p. 69 as quoted in S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 192.
54. A Jameel Siddiqui, *op.cit.*, pp. 31-32.

© rasailojaraid.com

© rasailojaraid.com

55. Mezirow, *op.cit.*, p. 68 and S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 193.
56. S Shahid Ali Rizvi, *Ibid.*
57. See S. Shahid Ali Rizvi, *op.cit.*, p. 193.
58. Second Five year Plan, 1960-1965, (Karachi, Government of Pakistan Press, 1960), p. 393.
59. A Jameel Siddiqui, *op.cit.*, p. 36.
60. *Ibid.*
61. *Ibid.*, pp. 36-37.
62. James W. Green, "*Rural Community Development in Pakistan: The Village AID Programme*", in Community Development Review, 1 September, 1957, pp. 57-61, as quoted in A. Jameel Siddiqi, *op.cit.*, pp. 33-34.
63. Government of Pakistan, Report of the Food and Agriculture Commission, 1960 (Karachi, Ministry of Food and Agriculture, 1960), p. 190.

© rasailojaraid.com