IPS/INS/044/2026-44

Institute of Policy Studies
Islamabad

Septermber 11, 2026

IPS INSIGHTS

Perspectives On the Issues Shaping Policy

نئے صوبوں سے آگے: پاکستان کے حکمرانی کے بحران پر ازسرِنو غور

خالد رحمٰن[1] ، عارف جمشید[2]

پاکستان میں طرزِ حکمرانی کے حوالے سے بحث ایک بار پھر اس سوال پر مرکوز ہو گئی ہے کہ آیا ملک کا موجودہ انتظامی ڈھانچہ اس کی بڑھتی ہوئی پیچیدہ ضروریات کو پورا کرنے کی صلاحیت رکھتا ہے۔ وزیرِ داخلہ محسن نقوی نے حال ہی میں موجودہ نظام کو ''مکمل طور پر ناکام'' قرار دیتے ہوئے انتظامی ڈھانچے میں بنیادی اصلاحات کا مطالبہ کیا، جن میں نئے انتظامی یونٹس یا صوبوں کا قیام بھی شامل ہے۔ انہوں نے سیاسی جماعتوں پر بھی زور دیا کہ وہ اس معاملے پر اتفاقِ رائے پیدا کریں۔

اس تجویز نے پاکستان کے صوبوں کے حجم اور تعداد کے حوالے سے ایک پرانی بحث کو دوبارہ زندہ کر دیا ہے۔ تاہم، اصل سوال محض انتظامی حدود تک محدود نہیں ہے۔ نئے صوبوں کا قیام ملک کے بعض حصوں میں انتظامی امور کو بہتر بنا سکتا ہے، لیکن صرف نئے صوبے بنانا پاکستان کے طرزِ حکمرانی کے بحران کو حل نہیں کرے گا۔

ملک کے پاس پہلے ہی ایک جامع آئینی ڈھانچہ موجود ہے۔ آئین پاکستان کو ایک وفاقی، جمہوری اور اسلامی ریاست قرار دیتا ہے، مقننہ، انتظامیہ اور عدلیہ کے اختیارات کا تعین کرتا ہے، اور ہر سطح پر نمائندہ حکومت کا نظام فراہم کرتا ہے۔ مسلسل ناکامی آئینی ڈھانچے کی تشکیل میں نہیں بلکہ اس کے نفاذ میں رہی ہے۔

حکمرانی کا فقدان کئی باہم مربوط مسائل میں جڑا ہوا ہے: ریاست کی نظریاتی سمت، اداروں کے درمیان اختیارات کا توازن، جمہوری نمائندگی کا معیار، اختیارات کی نچلی سطح تک منتقلی کی کمزوری، اور خود صوبوں کے اندر موجود عدم مساوات۔ یہ مسائل ایک دوسرے کو مزید تقویت دیتے ہیں۔ ان میں سے صرف ایک مسئلے کو حل کرنا، جبکہ دیگر کو جوں کا توں چھوڑ دینا، دیرپا اصلاحات کا باعث بننے کا امکان کم ہے۔

حکمرانی کا آغاز چار بنیادی سوالات سے ہوتا ہے

حکمرانی کے بارے میں کسی بھی سنجیدہ بحث کا آغاز چار بنیادی سوالات سے ہونا چاہیے۔ اصل میں اختیار کس کے پاس ہے؟ فیصلے کیسے کیے جاتے ہیں؟ ان فیصلوں میں کون شریک ہوتا ہے؟ اور فیصلہ سازوں کو کس طریقۂ کار کے ذریعے جواب دہ ٹھہرایا جاتا ہے؟

یہ سوالات موجودہ بحث کی حدود کو واضح کرتے ہیں۔ نئے انتظامی

[1] چیئرمین، آئی پی ایس

[2] سینئر ایڈیٹر، آئی پی ایس

*یہ تجزیہ اس موضوع پر آئی پی ایس کی ایک تفصیلی رپورٹ کا خلاصہ ہے، جو یہاں دستیاب ہے

https://www.ips.org.pk/governance-and-political-system-in-pakistan/

یونٹس حکومت کو شہریوں کے زیادہ قریب تو لا سکتے ہیں، لیکن وہ خود بخود زیادہ نمائندہ ادارے، زیادہ شفاف فیصلہ سازی یا مضبوط احتساب کا نظام قائم نہیں کرتے۔ جب تک ان مسائل کو حل نہیں کیا جاتا، صرف انتظامی ڈھانچے میں تبدیلی کا اثر محدود ہی رہے گا۔

پاکستان کے طرزِ حکمرانی کے مسائل کئی دہائیوں کے دوران آئینی تعطل، ادارہ جاتی بگاڑ اور سیاسی فیصلوں کے نتیجے میں جمع ہوتے گئے ہیں۔ انہیں کسی ایک انتظامی اقدام کے ذریعے درست نہیں کیا جا سکتا۔ ضرورت ایک مربوط اصلاحاتی ایجنڈے کی ہے، جسے سیاسی اتفاقِ رائے اور مستقل عزم کی حمایت حاصل ہو۔

حکمرانی کی گمشدہ سطح: مقامی حکومت

پاکستان کے نظامِ حکمرانی کی کمزور ترین کڑیوں میں سے ایک اب بھی مقامی حکومت کا نظام ہے۔ اگرچہ آئین منتخب مقامی اداروں کی تشکیل کی ضمانت دیتا ہے، تاہم انہیں شاذ و نادر ہی حکومت کی ایک مؤثر اور مستقل سطح کے طور پر کام کرنے کا موقع دیا گیا ہے۔ حتیٰ کہ جب یہ ادارے موجود ہوتے ہیں، تب بھی اکثر انہیں اپنے تفویض کردہ فرائض انجام دینے کے لیے درکار اختیارات، مالی وسائل اور انتظامی خودمختاری حاصل نہیں ہوتی۔اس کا نتیجہ واضح ہے۔ وہ ذمہ داریاں جو ضلع یا تحصیل کی سطح پر انجام دی جانی چاہئیں، انہیں صوبائی حکومتوں کی طرف منتقل کر دیا جاتا ہے، جس سے ان کے کام کا بوجھ بڑھتا ہے اور ساتھ ہی انتظامیہ عام شہریوں سے دور ہوتی جاتی ہے۔پاکستان کے صوبوں کا وسیع حجم اس مسئلے کو مزید سنگین بنا دیتا ہے۔ کروڑوں کی آبادی رکھنے والے صوبوں کو ایک ہی صوبائی دارالحکومت سے مؤثر طور پر چلانا ممکن نہیں۔ جہاں وسیع جغرافیائی فاصلے آبادیوں کو صوبائی مراکز سے جدا کرتے ہیں، وہاں یہ مسئلہ مزید نمایاں ہو جاتا ہے۔

یہی وہ مقام ہے جہاں نئے صوبوں کے قیام کی بحث حقیقی اہمیت اختیار کرتی ہے۔ انتظامی کارکردگی، قومی یکجہتی اور زیادہ متوازن ترقی کے مفاد میں وفاقی اکائیوں کے حجم اور ساخت پر ازسرِنو غور کرنا یقیناً قابل جواز ہو سکتا ہے۔ لیکن ایسی تنظیمِ نو مؤثر اختیارات کی نچلی سطح تک منتقلی کا متبادل نہیں بلکہ اس کی تکمیل ہونی چاہیے۔ اضلاع اور تحصیلوں کو حکمرانی کے بامعنی مراکز بنانا ضروری ہے۔ بصورتِ دیگر، نئے صوبے موجودہ انتظامی کمزوریوں کو صرف چھوٹے پیمانے پر دوبارہ پیدا کر سکتے ہیں۔

نمائندگی اہمیت رکھتی ہے

پاکستان کے انتخابی نظام پر بھی سنجیدگی سے ازسرِنو غور کرنے کی ضرورت ہے۔ پہلے نمبر پر آنے والا امیدوار first-past-the-post کامیاب قرار پانے کے موجودہ نظام کے تحت امیدوار اکثر اپنے حلقوں کے ووٹروں کی اکثریت کی حمایت حاصل کیے بغیر ہی قانون ساز اداروں میں پہنچ جاتے ہیں۔ اس لیے پارلیمان کی تشکیل ملک بھر میں پائی جانے والی سیاسی رائے کی تقسیم کی حقیقی عکاسی نہیں کرتی۔اس صورتِ حال نے بااثر خاندانوں، مقامی سرپرستی کے نیٹ ورکس اور محدود حلقہ جاتی مفادات کے زیرِ اثر سیاست کو برقرار رکھنے میں مدد دی ہے۔ قومی پالیسی اور طویل المدتی حکمرانی اکثر مقامی سیاسی مفادات کے مقابلے میں ثانوی حیثیت اختیار کر جاتی ہیں۔

متناسب نمائندگی کے نظام پر سنجیدگی سے غور کیا جانا چاہیے۔ ہر سیاسی جماعت کو حاصل ہونے والے ووٹوں کے تناسب سے وسیع پیمانے پر نشستیں مختص کرنے کے ذریعے ایسا نظام ایسی قانون ساز اسمبلیاں تشکیل دے سکتا ہے جو عوامی رائے کی زیادہ درست عکاسی کریں، منشور اور پروگرام پر مبنی سیاست کی حوصلہ افزائی کریں اور پیشہ ور افراد اور متوسط طبقے کی قیادت کے لیے مواقع کو وسعت دیں۔

تاہم، انتخابی اصلاحات کا عمل یہیں ختم نہیں ہونا چاہیے۔ سیاسی جماعتوں کو حقیقی اندرونی جماعتی انتخابات اور منظم سیاسی تربیت کے ذریعے خود بھی زیادہ جمہوری بننے کی ضرورت ہے۔ طلبہ یونینیں، مزدور تنظیمیں، پیشہ ورانہ ادارے اور بااختیار مقامی حکومتیں، سب مستقبل کی سیاسی قیادت کی تربیت کے مراکز کے طور پر اپنا کردار ادا کر سکتے ہیں۔

اداروں اور اختیارات کا توازن

پاکستان میں طرزِ حکمرانی پر کوئی بھی بحث ادارہ جاتی توازن کے سوال کو نظرانداز نہیں کر سکتی۔ بار بار آئینی تعطل اور فوجی حکومت کے طویل ادوار نے رسمی اختیار اور حقیقی اقتدار کے درمیان فرق کو دھندلا دیا ہے۔ حتیٰ کہ منتخب حکومتوں کے ادوار میں بھی ان کے نتیجے میں پیدا ہونے والے ہائبرڈ انتظامات نے سول اداروں کو کمزور کیا اور جمہوری استحکام کے عمل کو پیچیدہ بنا دیا ہے۔اس صورتِ حال کا سول انتظامیہ کو بھی نقصان اٹھانا پڑا ہے۔ بہت سے اہل افسران اختیارات استعمال کرتے ہوئے اقدام کرنے سے بتدریج گریزاں ہو گئے ہیں، جبکہ بعض دیگر نے ذمہ داری سے بچنے کے لیے آسان بہانے تلاش کر لیے ہیں۔

آئینی حکمرانی کی بحالی کے لیے اداروں کے کردار اور ذمہ داریوں میں زیادہ وضاحت، اختیارات کے باہم متداخل دائروں کا خاتمہ اور آئینی دائرۂ کار کے اندر سول بالادستی کے واضح عزم کی ضرورت ہے۔ اس کے ساتھ ایک غیر جانب دار عدلیہ، پیشہ ورانہ بیوروکریسی اور سیاسی طور پر غیر جانب دار قانون نافذ کرنے والے ادارے بھی ضروری ہیں۔ ادارے بالآخر اتنی ہی بہتر کارکردگی دکھاتے ہیں جتنی انہیں چلانے کی ذمہ داری سونپے گئے افراد کی صلاحیت اور دیانت داری ہوتی ہے۔

پارلیمان اور قانون کی حکمرانی

پارلیمان کو حکمرانی میں اصلاحات کے لیے مرکزی فورم کی حیثیت برقرار رکھنی چاہیے۔ ایک نمائندہ مقننہ کا کام محض قوانین بنانا نہیں ہونا چاہیے بلکہ اسے انتظامیہ کی کارکردگی کا جائزہ بھی لینا چاہیے، عوامی پالیسی کی تشکیل میں کردار ادا کرنا چاہیے اور قومی سطح پر بحث و مباحثے کے لیے ایک مؤثر فورم فراہم کرنا چاہیے۔

اچھی حکمرانی کا انحصار ریاست کے کم نمایاں انتظامی ڈھانچے پر بھی ہوتا ہے۔ آئینی اصولوں کو مؤثر قانون سازی، مضبوط قواعدِ کار اور فعال انتظامی طریقۂ کار میں ڈھالنا ضروری ہے۔ ان کے بغیر آئینی ضمانتیں بڑی حد تک محض خواہشات اور نظریاتی دعووں تک محدود رہ جاتی ہیں۔

انتظامی اصلاحات سے آگے

پاکستان میں حکمرانی کے بحران کا تقاضا ہے کہ پارلیمان کو مضبوط بنایا جائے، انتخابی نظام پر نظرِثانی کی جائے، سیاسی جماعتوں میں جمہوری عمل کو فروغ دیا جائے، مقامی حکومتوں کو بااختیار بنایا جائے اور ادارہ جاتی احتساب کو مزید مؤثر بنایا جائے۔ ٹیکنالوجی اور ای گورننس ان مقاصد کے حصول میں معاون ثابت ہو سکتی ہیں، لیکن وہ سیاسی اصلاحات کا متبادل نہیں بن سکتیں۔ بالآخر، حکمرانی کا تعین صرف آئین یا انتظامی نقشوں سے نہیں ہوتا۔ اس کا انحصار اداروں کے معیار اور سب سے بڑھ کر ان افراد کی دیانت داری، اہلیت اور احساسِ ذمہ داری پر ہوتا ہے جو اختیارات استعمال کرتے ہیں۔

نئے صوبوں کا قیام پاکستان کے مستقبل کے انتظامی ڈھانچے میں ایک مقام رکھ سکتا ہے۔ لیکن جب تک اس کے ساتھ بامعنی اختیارات کی نچلی سطح تک منتقلی، زیادہ مضبوط نمائندہ ادارے اور آئین پر پوری دیانت داری سے عمل درآمد یقینی نہیں بنایا جاتا، اس وقت تک اس سے وہ تبدیلی پیدا ہونے کا امکان کم ہے جس کی ملک کو ضرورت ہے۔