E-Content

Instructional Media Centre
Maulana Azad National Urdu University
Gachibowli, Hyderabad - 32
T.S. India

Subject / Course - B.A.

Paper : Mubadiyaat e Nazm o Nasq Aama

Module Name/Title : Public Administration

DEVELOPMENT TEAM	
CONTENT	DDE / Mohammed Akber
PRESENTATION	Mohammed Akber
PRODUCER	Md. Mujahid Ali

Instructional Media Centre
Maulana Azad National Urdu University
Gachibowli, Hyderabad - 32
T.S. India

//imcmanuu

اکائی 1 نظم و نسق عامہ کے معنی اور وسعت

ساخت

1.0 مقاصد
1.1 تمہید
1.2 معنی و تعریف
1.3 دائرہ کار
1.3.1 بحیثیت سرگرمی
1.3.2 بحیثیت موضوع مطالعہ
1.4 نظم و نسق عامہ کی خصوصیات
1.5 عوامی اور خانگی نظم و نسق
1.5.1 فرق
1.5.2 مشابہت
1.6 خلاصہ
1.7 اپنے معلومات کی جانچ : نمونہ جوابات
1.8 نمونہ امتحانی سوالات
1.9 سفارش کردہ کتابیں

1.0 مقاصد

اس اکائی کا مقصد بی۔اے میں زیر تعلیم طلباء کو مضمون نظم و نسق عامہ سے متعلق معلومات فراہم کرنا ہے۔

اس اکائی کو مکمل کرلینے کے بعد آپ اس قابل ہوجائیں گے کہ:

- نظم و نسق عامہ کی تعریف کرسکیں
- نظم و نسق عامہ کو ایک سرگرمی اور موضوع مطالعہ کی حیثیت سے سمجھا سکیں اور
- عوامی اور خانگی نظم و نسق کے مابین فرق و مشابہت میں تمیز کرسکیں۔

1.1 تمہید

نظم و نسق عامہ کی سرگرمیاں ہر دور میں جاری رہی ہیں زمانہ قدیم اور عہد وسطی میں اس کی شکل وصورت نامکمل تھی اور اسی حالت میں اسکے ذریعہ چند محدود فرائض کو انجام دیا جاتا تھا۔ اسکے برخلاف دور جدید میں ہر فرد کی زندگی کی گوناگوں ضروریات کی تکمیل کرنے کی ذمہ داری نظم و نسق پر عائد ہوتی ہے نتیجتاً ہر فرد اپنے آپ کو نظم و نسق کے تابع محسوس کرتا ہے۔

نظم و نسق عامہ بحیثیت موضوع مطالعہ حالیہ دور کی پیداوار ہے اور ایک صدی مکمل کر چکا ہے۔ اس مضمون سے متعلق عام طور پر یہ بات کہی جاتی ہے کہ اس مضمون نے 1970ء سے تعلیمی میدان میں اپنا آزادانہ موقف بنایا ہے ہندوستان اور بیرونی ممالک کے کئی جامعات میں اس کا ایک علاحدہ مضمون کی حیثیت سے مطالعہ کیا جاتا ہے۔

1.2 معنی اور تعریف

نظم و نسق عامہ یعنی پبلک ایڈمنسٹریشن (Public Administration) دو الفاظ پر مشتمل ہے ایک پبلک اور دوسرا ایڈمنسٹریشن لفظ "Administration" لاطینی زبان کے دو الفاظ Ad اور Ministraire سے ماخوذ ہے جس کے معنی خدمت کرنا، امور کو انجام دینا یا افراد کی دیکھ بھال کرنا ہے۔ بقول جان۔ اے۔ ویگ (John A Veig) نظم و نسق دراصل باشعور مقصد کے حصول کے لیے معین کردہ طرز عمل کا نام ہے۔ فیلکس اے۔ نیگرو (Felix A. Negro) نے نظم و نسق کی تعریف ان الفاظ میں بیان کی ہے "نظم و نسق دراصل تنظیم اور افراد و اشیاء کے منظم استعمال کا نام ہے تاکہ مقصد کی تکمیل ممکن ہوسکے"۔ ہربرٹ سائمن (Herbert Simon) نے نظم و نسق کی تعریف ان الفاظ میں بیان کی ہے "نظم و نسق وسیع النظری کے اعتبار سے ان تمام گروہی سرگرمیوں کے آپسی اتحاد پر مشتمل ہے جن کا مقصد مشترکہ مفاد کا حصول ہے"۔

ان مختلف تعریفوں کے تجزیہ کے پیش نظر یہ بات واضح ہوتی ہے کہ ہر نظم و نسق میں مشترکہ مفاد اور اجتماعی یا گروہی جدوجہد کے عناصر مضمر ہیں کوئی بھی نظم و نسق مشترکہ مفاد اور مشترکہ جدوجہد کے بغیر قائم نہیں رہ سکتا۔ لہذا نظم و نسق کو سماجی تعلقات قائم کرنے کا ایک فن کہا جاتا ہے۔ نظم و نسق ایک مخصوص اصطلاح ہے جس سے مختلف شاخیں ابھر کر آتی ہیں یہ بات آسانی سے کہی جاسکتی ہے کہ جہاں کہیں بھی افراد اور اشیاء کی بدولت مشترکہ جدوجہد کا آغاز عمل میں آتا ہے وہاں پر نظم و نسق لازمی طور پر موجود رہتا ہے اس طرح مختلف نوعیت کے نظم و نسق قائم ہوجاتے ہیں جیسے مال گذاری نظم و نسق، فوجی نظم و نسق اور خانگی نظم و نسق وغیرہ۔

لفظ "Public" جامع معنویت کا حامل ہے اس کے معنی حکومت یا عوام کے لیے جاتے ہیں لیکن نظم و نسق عامہ میں لفظ پبلک کا استعمال خصوصی طور پر حکومت کے لیے ہوتا ہے۔ حکومت سے متعلق پبلک کے لفظ کو استعمال کرنا حق بہ جانب ہے کیوں کہ حکومت ہی وہ واحد تنظیم یا ادارہ ہے جو ان تمام لوگوں پر مشتمل ہے جو ایک علاقہ یا ملک سے

INSTRUCTIONAL MEDIA CENTRE * MANUU IMCC LIBRARY Hyderabad-34

تعلق رکھتے ہیں۔ اگرچہ ایک لحاظ سے نظم و نسق عامہ کے معنی حکومتی نظم و نسق کے ہیں جو مرکزی، ریاستی اور مقامی حکومتوں کی سطح پر پایا جاتا ہے پھر بھی موجودہ دور میں لفظ نظم و نسق عامہ کو حکومتی نظم و نسق کی حد تک محدود نہیں کیا جاسکتا۔ لفظ پبلک وسیع معنی و مفہوم رکھتا ہے۔ اس اعتبار سے نظم و نسق عامہ کا زیادہ سے زیادہ تعلق عوامی امور کی انجام دہی سے ہے اور اس کی وسعت دن بہ دن بڑھتی جارہی ہے۔

نظم و نسق عامہ کے مطالعہ کے ابتدائی دور میں اس موضوع کی تعریف و تصریح کے بارے میں اختلاف رائے رہا۔ دوسرے الفاظ میں یہ اتفاق رائے نہ ہوسکا کہ نظم و نسق کیا چیز ہے اور کیا نہیں، کیوں کہ اس مرحلہ پر یہ ممکن نہیں کہ سارے ممتاز ماہرین کی پیش کردہ تعریفوں کو درج کیا جائے۔ تاہم چند مندرجہ ذیل تعریفوں کے ذریعہ اس کی تشریح کی کوشش کی جائے گی۔ تعریف اس پر منحصر ہے کہ نظم و نسق عامہ کو کس زاویۂ نگاہ سے دیکھا جاتا ہے۔

"نظم و نسق عامہ قانون کا تفصیلی اور باضابطہ اطلاق ہے۔ قانون کے اطلاق کی ہر کارروائی کو نظم و نسق عامہ کا ایک فعل قرار دیا گیا ہے"۔ وڈرو ولسن (Woodrow Wilson)

یل۔ ڈی وہائیٹ (L. D. White) کے کہنے کے مطابق "نظم و نسق عامہ ایسی تمام کارگذاریوں پر مشتمل ہے جن کا مقصد عوامی حکمت عملیوں کا نفاذ یا تکمیل ہو"

ڈبلیو۔ڈی۔ والڈو (W.DWaldo) کے مطابق نظم و نسق عامہ انتظامیہ کے سائنس کے علم کی حیثیت رکھتا ہے جس کا اطلاق ریاستی امور پر ہوتا ہے۔

"نظم و نسق عامہ کا تعلق کام کو کروانے سے ہے۔ نظم و نسق عامہ سائنسی انتظامیہ کا وہ جز ہے جس کا تعلق حکومتی امور سے ہے اور اس اعتبار سے یہ حکومت کی شاخ عاملہ سے بنیادی طور پر مربوط ہے جہاں پر حکومتی کارروائیاں انجام دی جاتی ہیں گو اس میں ایسے مسائل بھی شامل ہیں جس کا تعلق مقننہ اور عدلیہ سے بھی ہے۔"

ایچ۔ سائمن (H. Simon) کے خیال کے مطابق "عام بول چال میں قومی ریاستی اور مقامی حکومتوں کی عاملانہ شاخوں کی کارروائیوں کو نظم و نسق عامہ سمجھا جاتا ہے"

پفنر (Pffiner) کا یہ خیال ہے کہ نظم و نسق عامہ دراصل حکومتی کارروائیوں کو افراد کے آپسی تعاون کے ذریعہ انجام دینے کا نام ہے تاکہ مقصد کی تکمیل ممکن ہوسکے ..... اس کے علاوہ اس موضوع بحث میں ہزاروں ملازمین کے انتظام اور ان کو ہدایتیں دینا اور ان پر نگرانی رکھنا شامل ہے تاکہ افراد کی کوششوں کی بدولت بہتر کارکردگی ممکن ہو۔

نظم و نسق حکومت کیا اور کیسی ہونی چاہیے سے متعلق ہے۔ "کیا" کا تعلق موضوع مطالعہ سے ہے جس میں وہ فنی معلومات شامل ہیں جو کہ ایک منتظم کو اپنے کاروبار کی تکمیل کے اہل بناتی ہیں۔ لفظ "کیسے" من انتظامیہ کے وہ تمام ہنر اور اصول جن میں ہر ایک لازمی ہے شامل ہیں جن کی بدولت باہمی سرگرمیوں کو کامیابی کے ساتھ روبہ عمل لایا جاتا ہے اور ان کے بغیر چارہ نہیں اور ان سب کے امتزاج کا نام ہی نظم و نسق ہے۔

— مارشل ای۔ ڈیموک (Marshall.E.Dimock)

جان اے۔ ویگ (John A Veig) کا یہ خیال ہے کہ نظم و نسق میں تنظیم، عملہ، اصول و ضوابط موثر کارکردگی کے لیے نہایت ہی اہمیت رکھتے ہیں جو کہ حکومتی شاخ عاملہ کے تحت معاشرتی فرائض کی تکمیل کرتے ہیں۔

1.3 دائرہ کار

نظم و نسق عامہ سے متعلق تعریفوں کے تجزیہ سے اس بات کا اظہار ہوتا ہے کہ نظم و نسق عامہ عوامی پالسیوں کے نفاذ کا ذریعہ ہے یا وسیع مفہوم میں یہ بات کہی جاسکتی ہے کہ یہ ایک مکمل سیاسی و انتظامی سرگرمی ہے جس میں کہ پیش بندی، تصور، عوامی پالسیوں کی تشکیل اور عوامی پالسیوں کے نفاذ سے متعلق انتظامیہ شامل ہے لہذا اس کے مختلف پہلوؤں کا مطالعہ ہم نظم و نسق کے دائرہ کار میں کرسکتے ہیں۔

نظم و نسق کا دائرہ کار کیا ہے؟ دوسرے معنوں میں اس کی حدود۔ مطالعہ کہاں تک ہیں کھلے طور پر ہم یہ جاننا چاہیں گے کہ نظم و نسق عامہ کیا ہے اور کیا نہیں نظم و نسق عامہ کے دائرہ کار کے مطالعہ کو ہم سہولت کی خاطر دو حصوں میں تقسیم کرسکتے ہیں۔

(1) نظم و نسق عامہ بحیثیت سرگرمی (2) بحیثیت موضوع مطالعہ

1.3.1 بحیثیت سرگرمی

بحیثیت سرگرمی نظم و نسق عامہ میں کیا شامل ہے؟ نظم و نسق عامہ سے متعلق دو طرح کے نظریات کو پیش کیا گیا ہے ایک وسیع یا کامل اور دوسرے محدود یا انتظامی۔ نظم و نسق عامہ کے وسیع نظریہ کے مطابق حکومت کے تین شعبوں یعنی مقننہ، عاملہ اور عدلیہ کی سرگرمیوں کو شامل کیا گیا ہے۔ مختصراً یہ کہ عوامی پالسیوں کے نفاذ سے متعلق تمام امور نظم و نسق کے دائرہ عمل میں ہیں جس کا ذکر یل۔ ڈی۔ وہائیٹ (L. D. White) نے نظم و نسق سے متعلق اپنی پیش کردہ تعریف میں کیا ہے۔ اس کے برخلاف لوتھر گلک (Luther Gullick) نے اس تعلق سے ایک علاحدہ خیال پیش کیا۔ اس کے خیال کے مطابق نظم و نسق عامہ کا تعلق صرف حکومت کی شاخ عاملہ کی حد تک محدود ہے اور وہ بھی دوسروں کی مدد سے کام کو کروانا ہے۔ یہاں پر نظم و نسق عامہ کے دائرہ کار کے متعلق دو خیالات کو پیش کیا گیا ہے کہ عوام کس پر مشتمل ہیں۔ اس میں حکومت کے تینوں شعبہ جات مقننہ، عاملہ اور عدلیہ کی مصروفیات شامل ہیں یا پھر عاملہ کی شاخ کی مصروفیات۔ "نظم و نسق عامہ کس پر مشتمل ہے کے بارے میں دو خیالات ہیں۔ تمام افسران اعلیٰ اور ماتحتین کی کارکردگیاں یا صرف چند عہدیداران بالا کا انتظامی عمل۔ دور جدید میں نظم و نسق عامہ کا تعلق بڑی حد تک عوامی پالسیوں کی تشکیل اور ان کی عمل آوری سے ہے۔ قوانین میں سول عہدیداروں کی جانب سے کئی ایک ترمیمات کو ابتداً پیش کیا جاتا ہے اور پھر ان کو باقاعدہ منظور کیا جاتا ہے یہاں تک کہ عدالتی فیصلوں کو روبہ عمل لانے کی ذمہ داری بھی نظم و نسق پر عائد رہتی ہے۔ اس اعتبار سے نظم و نسق عامہ کا دائرہ کار حکومت کی مجموعی کارکردگی سے کم نہیں۔ نظم و نسق کی سرگرمیاں بہتر زندگی کے تصور کے ساتھ ساتھ تبدیل ہوتی رہتی ہیں۔ اس طرح یہ نتیجہ اخذ کیا جاسکتا ہے کہ نظم و نسق عامہ کا دائرہ کار عوامی حکمت عملیوں کے دائرہ عمل کی تمام سرگرمیوں کو اپنے اندر سمو لیتا ہے۔ (یہ کہا جاسکتا ہے کہ عوامی پالیسی سے متعلق حکومت کیا کرتی ہے اور کیا نہیں کرنا پسند کرتی ہے)۔ حقیقت یہ ہے کہ نظم و نسق عامہ کا دائرہ کار صرف سرکاری اداروں کی حد تک ہی محدود نہیں ہے۔ نیم سرکاری تعلیمی ادارے (جن کو حکومت کی مالی امداد حاصل ہوتی ہے اور ان پر حکومت کی نگرانی رہتی ہے) انجمن امداد باہمی سے متعلق ادارے (جن کو

حکومت کی جانب سے کافی مالیہ فراہم کیاجاتاہے) جن کا تعلق عوامی فلاحی اسکیمات وغیرہ سے ہے سب کچھ نظم و نسق عامہ کے تحت ہیں۔ جس کے نتیجہ کے طور پر نظم و نسق عامہ کی کارکردگی میں بے حد اضافہ ہوچکا ہے۔ اس سلسلہ میں فیلکس اے۔ نیگرو (Felix A. Negro) نے نظم و نسق کی خصوصیات کا خلاصہ یوں بیان کیا ہے۔

1۔ عوامی ڈھانچہ میں باہمی گروہی کوشش
2۔ حکومت کے تینوں شعبہ جات مقننہ، عاملہ اور عدلیہ اور ان کے مابین تعلقات
3۔ اس کا عوامی پالسیوں کو مدون کرنے میں اہم رول ہے اور اس طرح یہ سیاسی عمل کا ایک حصہ ہے۔
4۔ اور اس سے بھی زیادہ یہ کہ خانگی نظم و نسق کے بعض طریقوں سے مختلف ہوتا ہے
5۔ حالیہ دور میں مطالعہ اور عمل کے میدان میں انسانی تعلقات کے نظریہ سے بہت متاثر ہوا۔
6۔ عوامی خدمات کو مہیا کرنے میں افراد اور جماعتوں سے قریبی طور پر مربوط ہونا

1.3.2 بحیثیت موضوع مطالعہ

بحیثیت موضوع مطالعہ نظم و نسق عامہ کے دائرہ کار سے متعلق دو طرح کے خیالات کو پیش کیا گیا ہے پوسڈ کارب (Posdcorb) کا نظریہ اور مطالعہ موضوع کا نظریہ۔ پوسڈ کارب کا نظریہ زیادہ تر انتظامی کار مفوضہ پر زور دیتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں نظم و نسق عامہ انتظامی کاموں پر مشتمل ہے۔ اس خیال سے متفق مفکرین زیادہ تر تجارتی و صنعتی نظم و نسق سے تعلق رکھتے ہیں۔ ان میں ہنری فیول (Henry Fayol) اور ایل۔ اروک (L. Urwick) شامل ہیں۔ لوتھر گلک (Luther Gullick) نے نظم و نسق عامہ سے متعلق انتظامی فرائض کی وضاحت کے لیے پوسڈ کارب کی مخصوص اصطلاح اختراع کی ہے پوسڈ کارب کا ہر حرف ایک مخصوص کار انتظامی کے ابتدائی لفظ کی نشاندہی کرتا ہے۔

P۔ (Planning) سے مراد منصوبہ بندی ہے جو کہ کام کی تیاری سے متعلق ہے

O۔ (Organisation) سے مراد ڈھانچہ یا ساخت ہے جس کی بدولت مقصد کو حاصل کیا جاسکتا ہے جس میں کہ تقسیم کار اور ہم آہنگی شامل ہیں۔

S۔ (Staffing) سے مراد عملہ ہے جس میں ملازمین کے تقرر سے لے کر سبکدوشی تک کے مسائل شامل ہیں۔

D۔ (Directing) سے مراد ہدایت دینے کے ہیں مختلف ہدایتوں اور احکامات کی بدولت عملہ کو رہنمائی عطا کی جاتی ہے۔

Co۔ (Co-ordination) سے مراد ہم آہنگی ہے اس کی بدولت نظم و نسق کے مختلف شعبوں میں باہمی ربط کو برقرار رکھا جاتا ہے۔

R۔ (Reporting) سے مراد رپورٹس ہیں جن کی بدولت اعلیٰ ترین افسران اور ماتحتین کو مطلع رکھنا کہ تنظیم میں کیا ہورہا ہے۔

B۔ (Budgeting) سے مراد مالیاتی نظم و نسق کا مکمل احاطہ۔

ایک طویل مدت سے پوسڈکارب (POSDCORB) سے متعلق عام طور پر یہ خیال کیاجاتا تھا کہ یہ نظم و نسق عامہ کی تمام کارکردگی سے متعلق ہے۔ لیکن کچھ ہی عرصہ کے بعد اس بات کی وضاحت کی گئی ہے کہ نہ ہی یہ تمام تر نظم و نسق سے متعلق ہے اور نہ ہی نظم و نسق کے ایک اہم پہلو کی حیثیت رکھتا ہے۔ اس کا تعلق محض داخلی معاملات سے ہے۔ اس کو نظم و نسق عامہ کے بہترین مدد گاروں کا درجہ دیا گیا ہے۔ نظم و نسق عامہ کا دراصل مقصد کچھ اور ہی ہے۔ یہاں یہ بات واضح ہے پوسڈ کارب کی کارکردگی پر از خود نظم و نسق کا موضوع بحث اثر انداز ہوتا ہے۔ نظم و نسق عامہ کے ذرائع اور وسائل پر ناواجبی زور بیان خود نظم و نسق کو متاثر کرتا ہے۔ لہذا نظم و نسق عامہ بحیثیت موضوع مطالعہ علاحدہ طور پر ابھر کر آجاتا ہے جو نظم و نسق عامہ کی کارکردگی یا خدمات پر زور دیتا ہے۔ یہ خدمات اپنے اہم فنی اصول رکھتے ہیں۔

آخر میں خلاصہ کے طور پر یہ بات کہی جاسکتی ہے کہ پوسڈ کارب کا نظریہ اور موضوع مطالعہ کا نظریہ باہمی طور پر ایک دوسرے سے جدا نہیں ہے بلکہ وہ ایک دوسرے کی کمی کو پورا کرتے ہیں بحیثیت ایک سماجی علم نظم و نسق عامہ وسعت نظری اور عملی حصوں پر مشتمل ہے۔ چنانچہ نظم و نسق کا مطالعہ نظری اور عملی دونوں حیثیتوں سے کیاجاسکتا ہے۔ نظم و نسق عامہ کا نظری پہلو پوسڈکارب (POSDCORB) سے منسلک ہے جب کہ عملی پہلوؤں میں انتظامی نظریوں کی منظم طور پر عمل آوری نظم و نسق کے مختلف میدانوں پر مشتمل ہے جیسے مالگذاری نظم و نسق اور زرعی نظم و نسق وغیرہ۔

اپنی معلومات کی جانچ کیجیے۔

1۔ نظم و نسق عامہ کی وسعت مطالعہ سے متعلق کن خیالات کو پیش کیا گیا ہے اور وہ کیا ہیں ؟

.____

.____

.____

2۔ کس نے مخفف لفظ پوسڈ کارب کا استعمال کیا اور یہ کس چیز کی وضاحت کرتا ہے ؟

1.4 نظم و نسق عامہ کی خصوصیات

نظم و نسق عامہ کی ماہیت اپنی خصوصیات کی خود نشاندہی ہے۔ دوسرے الفاظ میں اس کو کس طرح ممیز کیا جاسکتا ہے نظم و نسق عامہ کی اہم خصوصیات کیا ہیں ؟ دور جدید میں یہ بات کہی جاسکتی ہے کہ نظم و نسق عامہ وسیع و بسیط تنظیم کی حیثیت رکھتا ہے۔ نظم و نسق کے بڑھتے ہوئے فرائض کے پیش نظر اس کے سرگرمیوں کے دائرہ عمل میں اضافہ ایک لازمی امر ہے۔ نظم و نسق کے تحت جن ملازمین کی خدمات کو حاصل کیا جارہا ہے ان کی تعداد چند ممالک میں لاکھوں تک پہنچ چکی ہے دوسرے معنوں میں اس کی وسیع کارکردگی کے علاوہ، خود ملازمین عملہ کے اعتبار سے نظم و نسق عامہ ایک وسیع تنظیم ہے۔

نکولاس ہنری (Nicholas Henry) کے الفاظ میں بڑھتی ہوئی دفترشاہی دراصل نظم و نسق کی اہمیت کو ظاہر کرتی ہے نظم و نسق عامہ اپنی نوعیت میں اجارہ دارانہ کیفیت کا حامل ہے۔ دوسرے معنوں میں اس کی کارکردگی کے اعتبار سے اس سے کوئی بھی ادارہ مسابقت نہیں کرسکتا۔ ایسے دائرہ عمل جس میں کہ محکمہ ٹپہ و تار، پولیس، کرنسی و سکہ سازی اور بیمہ انشورنس کے کاروبار شامل ہیں یقینی طور پر ان معاملات میں نظم و نسق عامہ کی اجارہ داری قائم ہے۔ مزید یہ کہ نظری طور پر نظم و نسق عامہ کی کارکردگی نہایت ضروری درجہ رکھتی ہے جس کی تکمیل میں تاخیر ناقابل برداشت ہے۔ تمام شہریوں کے ساتھ برتاؤ میں یکسانیت لازمی ہے۔ کسی کے بھی ساتھ خصوصی سلوک روا رکھنا نظم و نسق کے بنیادی اصولوں کے خلاف سمجھا جاتا ہے نظم و نسق عامہ میں کارکردگی سے متعلق جوابدہی کا عنصر شامل ہے جو کہ اس کی نمایاں خصوصیت ہے۔ نظم و نسق عامہ میں جوابدہی کا عنصر پالیسی سازی اور پالیسیوں کی عمل آوری میں شامل رہتا ہے۔ نظم و نسق عامہ کی سرگرمیاں باقاعدہ طور پر اصول و ضوابط کے تابع رہتی ہیں اور ان کی کارکردگیوں کا باقاعدہ اور تفصیلی ریکارڈ بحیثیت نظائر محفوظ رکھا جاتا ہے جس کی بدولت افسران شاہی کو غلطیوں اور اس کی خرابیوں سے باخبر رکھنے کی کوشش کی جاتی ہے۔

نظم و نسق عامہ کا اہم مقصد عوامی خدمت کو انجام دینا ہے اس قسم کی سماجی خدمات کا باشعور تصور نظم و نسق عامہ کو عوامی مفاد کی طرف مائل کرتا ہے عوامی مفاد اور عوامی فلاح دراصل نظم و نسق عامہ کے اہم مقاصد ہیں۔ بہرحال یہ بات کہی جاسکتی ہے کہ نظم و نسق عامہ عالمگیر حیثیت کا حامل ہے جس میں اجتماعی جدوجہد کا عنصر شامل ہے بغیر اس کے کوئی حکومت خواہ وہ ترقی یافتہ یا ترقی پذیر ملکوں سے متعلق ہو قائم نہیں رہ سکتی۔

1.5 عوامی اور خانگی نظم و نسق

نظم و نسق عامہ حکومتوں کی جانب سے ترتیب دیئے گئے دائرہ عمل کے تحت چلایا جاتا ہے۔ خانگی افراد جب کسی محدود اور مخصوص خدمت کا اہتمام کرتے ہیں جیسے کارپوریشن، اسوسی ایشن، اور کمپنی وغیرہ تو اسے خانگی نظم و نسق کہا جاتا ہے۔ دوسرے الفاظ میں یہ کہا جاسکتا ہے کہ غیر عوامی نظم و نسق عامہ دراصل خانگی نظم و نسق ہے۔ اگرچہ یہ دونوں نظم و نسق دائرہ کار

خصوصیات، انتظامی اصول اور جوابدہی کے طریقے کے اعتبار سے مختلف ہیں لیکن پھر بھی ان دونوں نظم و نسق میں بڑی حد تک مشابہت بھی ہے۔ اس لحاظ سے یہ مناسب رہے گا کہ سب سے پہلے ان دونوں نظاموں کے مابین فرق کا جائزہ لیا جائے۔

1.5.1 فرق

جیسا کہ پال ایپل بی (Paul Appleby) نے اظہار کیا ہے کہ نظم و نسق کے سہ رخی خصوصیات یعنی: دائرہ کار اثر و نفوذ اور غور و فکر، عوامی جوابدہی، اور سیاسی خصوصیات کے باعث خانگی نظم و نسق سے مختلف ہوتا ہے۔

اولاً یہ کہ نظم و نسق عامہ سیاسی ہدایتوں کے تابع ہوتا ہے اور اس کی پالسیوں کی تشکیل وزراء اور مجلس قانون ساز کی جانب سے ہوتی ہے اور یہ بات واضح رہے کہ کسی بھی پالیسی کی تشکیل میں سول عہدیدار ممکنہ حد تک سیاسی عہدیداروں کی مدد کرتے ہیں۔ اس بات کی نشاندہی کی گئی ہے کہ تمام سرکاری تنظیمیں صرف انتظامی صفات کی حیثیت نہیں رکھتیں بلکہ یہ سیاسی ہئیت اجتماعی حیثیت بھی رکھتی ہیں۔ عوامی امور کی انجام دہی کی خاطر اعلیٰ سطح پر عہدیداروں کا تقرر سیاسی احکام کے تابع رہتا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق بڑی حد تک غیر سیاسی خصوصیات کا حامل ہوتا ہے۔

دوسرے یہ کہ نظم و نسق عامہ کا دائرہ کار نہایت ہی وسیع ہے اگرچہ دور جدید میں خانگی نظم و نسق کی سرگرمیوں میں بے حد اضافہ ہو چکا ہے لیکن اس کی بدولت عوامی زندگی کو متاثر نہیں کیا جا سکتا جس حد تک عوامی نظم و نسق متاثر کر سکتا ہے خانگی نظم و نسق ہمہ گیر نوعیت کا نہیں ہوتا۔

تیسرے یہ کہ نظم و نسق عامہ کا اہم مقصد دراصل عوامی فلاحی خدمات کو انجام دینا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق کا اہم مقصد نفع خوری ہے۔ نفع خور تنظیمیں اور منتظمین بہت کم حد تک اپنے فیصلوں اور طرز عمل میں عوامی مفاد کا لحاظ رکھتی ہیں

چوتھے یہ کہ عوامی جوابدہی نظم و نسق عامہ کی اہم خصوصیت ہے جیسا کہ پول اپیلبی (Paul Appleby) نے اس بات کا اظہار کیا ہے کہ سرکاری نظم و نسق خانگی نظم و نسق سے اپنی عوامی ماہیت کے اعتبار سے مختلف ہوتا ہے کہ اس کے مصارف کی تنقیح اور اس کا احتساب ہوتا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق اپنی کارکردگی کے سلسلے میں عوام کے روبرو اتنا جوابدہ نہیں ہے نظم و نسق عامہ میں مالیہ پر خارجی کنٹرول رہتا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق میں مالیہ پر کسی قسم کا کنٹرول نہیں رہتا۔

پانچویں یہ کہ نظم و نسق عامہ کا سلوک عوام سے یکساں ہونا چاہیے۔

چھٹا یہ کہ نظم و نسق عامہ دفتر شاہی کی خصوصیات سے بھرپور رہتا ہے دوسرے الفاظ میں طرز عمل میں ظاہری شکل اور طریقہ کار کو نمایاں اہمیت دی جاتی ہے۔ خانگی نظم و نسق اس کے برخلاف تجارتی اغراض کے لیے قائم رہتا ہے۔

ساتویں یہ کہ نظم و نسق عامہ بعض امور مثلاً اشیاء کی خریدی یا عمارات کی تعمیر وغیرہ میں ٹنڈر کی طلبی گتہ کی منظوری اور ادائیات میں قوانین، قواعد و ضوابط کا پابند رہتا ہے اس کے برخلاف خانگی نظم و نسق اصول و ضوابط کا اتنا پابند نہیں رہتا۔

آٹھویں یہ کہ نظم و نسق عامہ اپنی نوعیت میں اجارہ دارانہ کیفیت رکھتا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق مسابقتی طرز عمل کو اپناتا ہے تاکہ کارکردگی بہتر ہو۔

نویں یہ کہ نظم و نسق عامہ میں سرکاری عہدیداروں کو پس پردہ یا گمنام رہ کر اپنے فرائض کو انجام دینا پڑتا ہے ۔ جب کہ اس قسم کا انداز خانگی نظم و نسق میں نہیں پایا جاتا آخر میں یہ کہ نظم و نسق عامہ باوقار سماجی رتبہ کو رکھتے ہوئے اپنے کام خانگی نظم و نسق کے مقابلہ میں بہت اہتمام اور توجہ سے انجام دیتا ہے۔

1.5.2 مشابہتیں

بہر حال ایک قریبی مشاہدے کے مطابق کوئی بھی اس بات کو محسوس کرسکتا ہے کہ نظم و نسق عامہ اور خانگی نظم و نسق کے مابین اختلاف معیار کا ہے نہ کہ اقسام کا۔ مثال کے طور پر تمام بڑے پیمانے پر قائم کیے جانے والے خانگی نظم و نسق بیوروکریسی رجحان رکھتے ہیں نفع خوری کا تصور از خود حکومت کے زیر انتظام چلائے جانے والے مختلف اداروں میں بھی قائم رہتا ہے دور جدید میں نظم و نسق کے مابین بہت سارے امور میں مشابہت پر بھی زور دیا جاتا ہے جس کی تفصیل درج ذیل ہے۔

1۔ نظم و نسق عامہ اور خانگی نظم ں ہر دو کے لیے یکساں اہلکارانہ ، حسابی ، اعداد و شمار کی و انتظامی صلاحتیں درکار ہوتی ہیں۔ اس لئے اکثر ایسا ہوتا ہے کہ ایک نظم و نسق میں کارگزار عملہ دوسرے نظم و نسق میں منتقل ہو گیا ہے ۔ مثال کے طور پر حکومت کے وظیفہ یاب افسران کو خانگی نظم و نسق کے انتظامی عہدوں پر فائز کیا جاتا ہے اگر دونوں نظم و نسق کے لئے درکار صلاحتیں مختلف ہوتیں تو یہ اقدام ممکن نہ ہوتا۔

2۔ خانگی تجارتی اصول و معیار نظم و نسق کے طور وطریق پر کافی اثر انداز ہوئے ہیں۔ پبلک کارپوریشن، کمپنیاں، عوامی ادارے اور حکومت کے دفتری انتظامیہ کے کاروبار میں خانگی تجارتی اصولوں اور معیار کو برقرار رکھا جاتا ہے۔

3۔ خانگی نظم و نسق زمانہ قدیم کی طرح بالکلیہ طور پر خانگی نہ رہا بلکہ خانگی نظم و نسق بتدریج سرکاری نظم و نسق کے قواعد کے مطابق چلایا جارہا ہے بالخصوص ایسے معاملات جن کا تعلق نظام عملہ (شرائط ملازمت، اجرت اور سبکدوشی) رقمی شراکت داری معیار نگرانی اور قیمتوں سے ہے۔

نظم و نسق عامہ اور خانگی نظم و نسق کے مابین نظری اور عملی اعتبار سے زیادہ فرق نہیں پایا جاتا جیسا کہ اس کے تعلق سے خیال کیا جاتا ہے۔ یہاں تک کہ ان دونوں طریقہ نظم و نسق کے مخصوص مقاصد میں کوئی نمایاں فرق نہیں پایا جاتا ہے یہ اپنے خصوصی اقدار اور اصول فن رکھتے ہیں جس کے باعث یہ اپنی اپنی منفرد خصوصیت کے حامل ہیں آخر میں ہکسلے (Huxley) کے بیان کو پیش کرنا مناسب ہے جس نے یہ کہا تھا کہ نظم و نسق عامہ ایک ایسا شیشہ گھر ہے جس کے اندر بہ آسانی دیکھا جاسکتا ہے جب کہ خانگی نظم و نسق اینٹ اور گچ کی عمارت میں ڈھکا چھپا ہوا ہوتا ہے۔

اپنی معلومات کی جانچ کیجیے۔

3۔ دفتر شاہی حکومت کی طرز عمل سے کیا مراد ہے؟

---

4 نظم ونسق عامہ سیاسی ہدایات کے تابع کس طرح رہتا ہے۔

1.6 خلاصہ

بطور خلاصہ یہ کہا جاسکتا ہے کہ نظم و نسق عامہ کا تعلق بڑی حد تک عوامی پالسیوں کی تشکیل اور ان کے نفاذ سے ہوتا ہے۔ یہ بڑی حد تک عوامی فلاح و بہبود اور عوامی مفاد کی خدمات کو پہلے سے کہیں زیادہ وسیع پیمانہ پر انجام دیتا ہے نظم و نسق عامہ کی بڑھتی ہوئی سرگرمیوں کے پیش نظر نکولس ہنری نے یہ کہا تھا کہ نظم و نسق عامہ نظریہ و عمل کی بے ترتیب و غیر منظم آمیزش ہے نظم و نسق عامہ کا مقصد حکومت سے متعلق عوام میں بہتر تاثر کو پیدا کرنا ہے اور اس کے ساتھ ہی ساتھ حکومت اور معاشرے کے مابین باہمی تعلق کو فروغ دیتے ہوئے عوامی پالسیوں کی ہمت افزائی بھی کرتا ہے اور سماجی ضروریات کی تکمیل پر زور دیتے ہوئے موثر انتظامی عمل آوری کے ساتھ ساتھ مہارت کے ذریعہ شہریوں کی عام ضروریات کی تکمیل بھی کرنی پڑتی ہے۔ نظم و نسق عامہ عالم گیر کیفیت کا حامل ہے۔ جس کے تعاون کے بغیر کسی بھی ملک میں بھی حکومت کا باقی رہنا ممکن نہیں اگرچہ کئی ایک نکات ایسے ہیں جو کہ نظم و نسق عامہ اور خانگی نظم و نسق کے مابین فرق کو پیدا کرتے ہیں۔

1.7 اپنی معلومات کی جانچ : نمونہ جوابات

1۔ نظم و نسق کے دائرہ کار سے متعلق دو خیالات کو پیش کیا گیا ہے
(الف) بحیثیت کارکردگی اور (ب) بحیثیت مطالعہ

2۔ لوتھر گلک (Luther Gulick) نے دائرہ کار سے متعلق ایک مخصوص لفظ وضع کیا ہے۔ اس لفظ کا ہر حرف انتظامیہ کی کارکردگی کے ایک پہلو کو ظاہر کرتا ہے جس میں P سے مراد منصوبہ، O سے مراد تنظیم ہے۔ S سے مراد عملہ کے ہیں، D سے مراد ہدایات دینا ہے، CO سے مراد ہم آہنگی ہے، R سے مراد رپورٹنگ ہے۔ B سے مراد موازنہ سازی ہے۔

INSTRUCTIONAL MEDIA CENTRE • MANUU
IMC LIBRARY
Hyderabad-34.

3۔ اصل مدعاولب لباب کے بہ نسبت ساخت وطرز وطریقہ کار کو نمایاں اہمیت دی جاتی ہے دوسرے معنوں میں مقاصد کی بہ نسبت ذرائع بہت اہمیت رکھتے ہیں (نتائج یا مقاصد)

4۔وزراء اور مجلس قانون ساز پالسیوں کو ترتیب دیتے ہیں اعلی سطح پر افراد کاتقرر سیاسی مصلحتوں کے تحت عمل میں آتا ہے۔

1.8 نمونہ امتحانی سوالات

I۔ ذیل کے ہر سوال کا جواب تیس (30) سطروں میں لکھیے۔

1۔ نظم ونسق عامہ کی نمایاں خصوصیات کی وضاحت کیجیے؟

2۔ نظم ونسق عامہ اور خانگی نظم ونسق میں بنیادی فرق کو واضح کیجیے۔؟

3۔ نظم ونسق عامہ اور خانگی نظم ونسق میں کیامشابہتیں ہیں بیان کیجیے۔؟

4۔ نظم ونسق عامہ سماجی علوم کے ایک مضمون کی حیثیت سے کن خصوصیات کاحامل ہے۔

II۔ ذیل کے ہر سوال کا جواب پندرہ (15) سطروں میں لکھیے۔

1۔ نظم ونسق عامہ کی ماہیت، معنی و مفہوم کی وضاحت کیجیے۔

2۔ نظم ونسق عامہ کے دائرہ کار اس کی کارکردگی کی روشنی میں بیان کیجیے۔

3۔ نظم ونسق عامہ کے دائرہ کار کو ایک مطالعہ مضمون کی حیثیت سے پیش کیجیے۔

1.9 سفارش کردہ کتابیں

1.	M.P Sharma & Sadhana	Public Administration in theory and practice, Kitab Mahal Allahabad, 1988
2.	Avasthi & Maheshwari	Public Administration, Laxminarain Aggarwal, Agra, 1984
3.	Nicholas Henry	Public Administration and Public Affairs, Prentice Hall Inc., Englewood cliffs, N.J. 1980 New Delhi.
4.	Mohit Bhattacharya	Public Administration, The world press, Pvt., Calcutta, 1981.

مصنف : ڈاکٹرپی۔ کرشنا مورتی

مترجم : میر کوکب علی