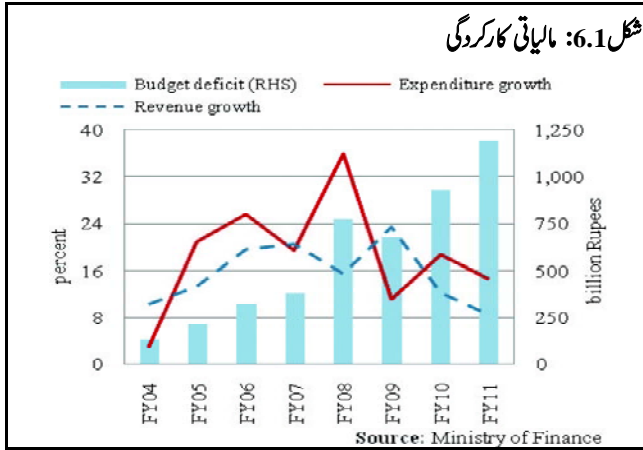


6 مالیاتی پالیسی

6.1 عمومی جائزہ



اگرچہ حکومت نے م س 2011ء کے دوران اپنے مجموعی اخراجات میں نمو کو محدود رکھا تاہم محاصل کی نمو میں زیادہ تیزی سے کمی واقع ہوئی (شکل 6.1)۔ نتیجتاً م س 2011ء میں بجٹ خسارہ جی ڈی پی کے تناسب سے اپنے 4 فیصد ہدف کے مقابلے میں بڑھ کر 6.6 فیصد ہو گیا۔¹

حکومت نے م س 2011ء کے لیے بجٹ کے اہداف کا تعین کرتے وقت نہ صرف اپنے اخراجات میں معقول کمی بلکہ امید افزا ٹیکس اصلاحات کے بل بوتے پر ٹیکس محاصل میں بھی تیزی سے اضافہ (26.2 فیصد) تجویز کیا۔ تاہم، حکومت کو دو مندرجہ ذیل ناسازگار واقعات کی وجہ سے اپنے میزانی منصوبوں میں شدید ناکامی کا سامنا کرنا پڑا:

- الف) فیڈرل بورڈ آف ریونیو تاجر برادری کی مخالفت اور صوبوں کے تحفظات کے باعث ویلیو ایڈڈ ٹیکس (VAT) متعارف نہیں کر سکا۔ بعد ازاں، ایف بی آر نے ریفرنڈم جنرل سیلر ٹیکس کے نفاذ کی نئی تجویز پیش کی۔ تاہم، اس ضمن میں بھی پارلیمنٹ کی جانب سے قانون سازی نہیں کی جاسکی۔
- ب) ملک میں جولائی اور اگست 2010ء میں شدید سیلاب آیا جن کی وجہ سے سیلاب زدگان کے تحفظ اور آباد کاری کے لیے وسائل کا غیر منصوبہ بند اختصاص وقت کا تقاضا تھا۔

مزید برآں، اتحادی سپورٹ فنڈ کے تحت توقع سے کم رقوم کی آمد اور اسٹیٹ بینک کے کم منافع کے باعث مالیاتی دباؤ میں اضافہ ہوا۔ اخراجات کے حوالے سے اگرچہ مجموعی اخراجات پر قابو پایا گیا تھا تاہم حکومت زراعت کو میزانیے میں کی گئی منصوبہ بندی کے مطابق معقول نہیں بنا سکی۔ زراعت کے لیے حقیقی اخراجات م س 2011ء کے لیے مقرر کردہ ہدف 126.7 ارب روپے سے تین گنا زائد تھے۔ شاید اس سے بھی زیادہ تکلیف دہ حقیقت یہ ہے کہ یہ زراعت بنیادی طور پر سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں کی کمزوریوں کی قیمت چکاتے ہیں اور یہ ضروری نہیں کہ ان اداروں کے استفادہ کنندگان لازماً غریب ہوں۔ اگرچہ حکومت نے بجلی کے نرخ بڑھانے شروع کر دیے تاہم پیداوار کی لاگت اور صارفین سے حاصل ہونے والے محاصل کے مابین فرق ختم کرنے کے لیے یہ کافی نہیں تھا۔² زراعت کے خاتمے کا عمل اتنا سست رفتار تھا کہ اس کے مالیاتی صورتحال پر مطلوبہ اثرات مرتب نہیں ہو سکتے تھے۔

مالیاتی دباؤ سال بھر محسوس کیا گیا، حتیٰ کہ م س 2011ء کی چوتھی سہ ماہی کے دوران کفایت شعاری کے ضمن میں متعدد اقدامات اور محاصل کی تخلیق کے سلسلے میں اضافی حکمت عملیاں متعارف کرانے کے باوجود م س 2011ء کی آخری سہ ماہی میں بجٹ خسارہ جی ڈی پی کا 2.3 فیصد تھا³ جبکہ اس کے مقابلے میں سال کی پہلی تین سہ ماہیوں کے دوران یہ اوسطاً 1.5 فیصد تھا۔

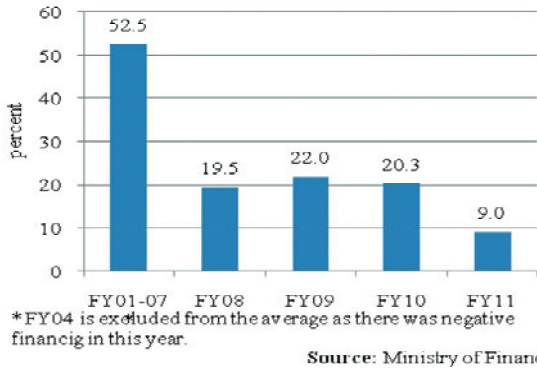
جہاں بجٹ خسارہ ایک مسئلہ تھا، وہیں اس کی مالکاری بھی ایک اور چیلنج تھا۔ حکومت کو بیرونی مالکاری میں 107.7 ارب روپے حاصل ہوئے لیکن یہ سال کے لیے مقرر کردہ 185.8

¹ بجٹ میں خسارے کا اصل ہدف جی ڈی پی کا 4 فیصد تھا۔ تاہم بعد ازاں اس پر سال کے دوران نظر ثانی کر کے برعکس دیا گیا تھا۔

² تفصیلات کے لیے توانائی سے متعلق تیسرا باب ملاحظہ کیجیے۔

³ م س 11ء کی چوتھی سہ ماہی میں بھی بجٹ خسارہ گزشتہ پانچ برسوں کی آخری سہ ماہیوں کے اوسطاً 2 فیصد خسارے سے زیادہ تھا۔

شکل 6.2: بجٹ کی مالکاری میں بیرونی ذرائع کا حصہ



ارب روپے کے ہدف کا صرف 58 فیصد تھا۔ یہ امر دلچسپ ہے کہ 2007-08ء کے عالمی مالی بحران سے قبل خسارے کی مجموعی مالکاری میں بیرونی فنڈز کا حصہ 50 فیصد سے زائد تھا۔ تاہم اس کے بعد سے اس میں تیزی سے کمی واقع ہوئی اور مئی 2011ء کے لیے یہ صرف 9 فیصد پر آ گیا (شکل 6.2)۔ چنانچہ میزانی مالکاری کا بوجھ ملکی وسائل، بالخصوص بینکاری نظام پر پڑا، جس نے خسارے کی مجموعی مالکاری کی نصف سے زائد مالکاری کی۔

بینکاری نظام کے اندر یہ امر حوصلہ افزا ہے کہ سال کے دوران مرکزی بینک سے بجٹ کی مالکاری منفی تھی۔ دراصل حکومت نے اسٹیٹ بینک سے قبل ازیں حاصل کردہ قرضے ادا کر دیے۔ تاہم کمرشل بینکوں سے بھاری قرض گیری بھی ناپسندیدہ عمل ہے کیونکہ اس نہ صرف نجی شعبے کے لیے قرض کی گنجائش ختم ہوتی ہے بلکہ حکومتی قرضے کی تکمیل عرصیت پر بھی اس کے منفی اثرات مرتب ہوتے ہیں کیونکہ ابتدائی طور پر بینکوں کے قلیل مدتی ٹریژری بلز میں فنڈز کم تھے (تفصیلات ملکی اور بیرونی قرضے سے متعلق ساتویں باب میں ملاحظہ کیجیے)۔

مستقبل کے امکانات

حکومت نے بجٹ میں مئی 2012ء کے لیے جی ڈی پی کے 4 فیصد مالیاتی خسارے کے ہدف کا اعلان کیا۔ تاہم مالیاتی استحکام میں معاونت کے لیے مناسب پالیسی اقدامات کے بغیر بجٹ میں مقرر کردہ ہدف کا حصول مشکل معلوم ہوتا ہے۔ سندھ میں سیلاب اور پنجاب میں ڈیہنگی بخار کی طویل لہر نے پہلے ہی مالیاتی وسائل پر دباؤ ڈالا ہے۔ مزید برآں، وفاقی اور صوبائی حکومتوں کا آنے والے سال میں بھی کفایت شعاری کا امکان کم ہے کیونکہ انتخابات قریب آ رہے ہیں۔ علاوہ ازیں غیر ٹیکس محاصل کا بھی ہدف سے کم رہنا متوقع ہے کیونکہ: (الف) امریکہ سے کشیدہ تعلقات کی وجہ سے اتحادی سپورٹ فنڈ کے تحت رقوم کی آمد غیر یقینی ہے، (ب) متوقع کم ڈسکاؤنٹ ریٹ کی وجہ سے اسٹیٹ بینک کا منافع توقع سے کم ہو سکتا ہے اور (د) قحری جی اے انسوں کی نیلامی کے سلسلے میں کوئی پیش رفت نہیں ہوئی۔

6.2 مالیاتی کارروائیوں کی اہم خصوصیات

مئی 2011ء کے دوران اہم مالیاتی اظہاریوں، بشمول مالیاتی توازن، محصولاتی توازن اور بنیادی توازن، سب میں خرابی پیدا ہوئی (جدول 6.1)۔ مئی 2011ء کے دوران مجموعی بجٹ خسارہ بڑھ کر جی ڈی پی کا 6.6 فیصد ہو گیا۔ محاصل کا خسارہ یعنی جاری اخراجات اور مجموعی محاصل کے مابین فرق تیزی سے بڑھ کر مئی 2011ء میں جی ڈی پی کا 3.6 فیصد ہو گیا، جبکہ مئی 2010ء میں یہ 2.1 فیصد تھا۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ حکومت کو نہ صرف اپنے سرمایہ کاری کے اخراجات بلکہ جاری اخراجات کے جز کی مالکاری کے لیے بھی قرضہ حاصل کرنا پڑا۔ جہاں ایسی بھاری قرض گیری سے حکومت کا بوجھ بڑھتا ہے، وہیں معیشت کی ادائیگی قرض کی صلاحیت بڑھانے میں اس کا کوئی حصہ نہیں ہوتا۔⁴ بنیادی توازن کا بھی منفی ہونا تشویشناک ہے، یعنی حکومت اپنے غیر سودی مصارف پورے کرنے کے لیے کافی محاصل تخلیق کرنے کی صلاحیت نہیں رکھتی۔⁵

محاصل کے حوالے سے مئی 2011ء میں ٹیکس اور غیر ٹیکس محاصل، دونوں توقع سے کم رہے۔ مزید برآں، حکومت اپنے ایف بی آر کے نظر ثانی شدہ ٹیکس وصولی کے اہداف کے حصول میں بھی ناکام رہی۔⁶ غیر ٹیکس محاصل کا نتیجہ بھی اسی طرح کا تھا۔ اگرچہ مئی 2010ء میں اسٹیٹ بینک کے منافع کی منتقلی ہدف سے زیادہ تھی جس سے دیگر غیر ٹیکس محاصل میں کمی کی تلافی ہوئی، لیکن مئی 2011ء میں ایسی صورتحال نہیں تھی کیونکہ اسٹیٹ بینک کا منافع توقع سے کم تھا۔

⁴ اگر یہ سلسلہ جاری رہا تو پاکستان قرضے کے جال میں پھنس جائے گا۔

⁵ بنیادی توازن نکالنے کے لیے گزشتہ قرضوں کی سودی ادائیگیاں مجموعی توازن میں سے منہا کی جاتی ہیں اور اس طرح موجودہ مالیاتی سرگرمیوں کی عکاسی ہوتی ہے۔

⁶ پاکستان کی مالیاتی کارروائیوں کی ایک مستقل خصوصیت بن گئی ہے کہ بجٹ کی منصوبہ بندی کرتے وقت ایف بی آر کی جانب سے ٹیکس وصولی کا بہت اونچا ہدف مقرر کیا جاتا ہے۔ بعد ازاں، اس پر سال کے دوران اور اختتام سال پر متعدد بار نظر ثانی کی جاتی ہے لیکن یہ نظر ثانی شدہ ہدف بھی حاصل نہیں ہو پاتا۔

جدول 6.1: مجموعی سرکاری مالیات کا خلاصہ						
ارب روپے						
م 08ء	م 09ء	م 10ء	م 11ء	بجٹ تخمینہ م 11ء	بجٹ تخمینہ م 12ء	مجموعی حاصل:
1,499.40	1,850.9	2,078.2	2,252.9	2,574.4	2,870.5	نیکس حاصل
1065.2	1316.7	1,472.80	1699.3	1,858.7	2151.2	غیر نیکس وصولیاں
434.2	534.2	605.3	553.5	715.6	719.3	مجموعی اخراجات
2,276.50	2,531.3	3,007.2	3,447.3	3,259.3	3,721.2	جاری
1,857.6	2,041.6	2,386.0	2,900.8	2,519.1	2,976.3	ترقیات اور خالص قرض گاری
423.4	455.7	652.8	514.0	740.1	744.9	غیر متعین
-4.4	34.0	-31.6	32.5	0.0	0.0	مجموعی خسارہ
777.2	680.4	929.1	1194.4	684.9	850.6	مالکاری بذریعہ:
151.3	149.7	188.9	107.7	185.8	134.5	بیرونی ذرائع
624.2	530.2	740.2	1086.7	499.1	716.1	داخلی ذرائع
519.9	305.6	304.6	615.1	166.5	303.5	بینکاری نظام
104.3	223.8	435.6	471.6	332.6	412.6	غیر بینک
1.7	1.3	-	-	-	-	نچکاری کی آمدنی
						بی ڈی پی کی شرح فیصد کے مطابق
-7.6	-5.3	-6.3	-6.6	-4.0	-4.0	مجموعی مالیاتی توازن
-3.5	-1.5	-2.1	-3.6			محاصل کا توازن
-2.8	-0.3	-2.0	-2.7			ابتدائی توازن
ماخذ: وزارت خزانہ						

اخراجات کے حوالے سے مالی سال کے آغاز میں سیلاب کی مد میں اخراجات، امن و امان کی صورت حال کا دباؤ اور بجٹ سے زیادہ زراعت، یہ سب بجٹ خسارے کے ہدف سے خلاف ورزی کا باعث بنے۔ زراعت کا ہدف 126.7 ارب روپے مقرر کیا گیا تھا، جبکہ اصل فراہمی 395.8 ارب روپے تھی۔⁷

حکومت نے بجٹ خسارہ کم کرنے کے لیے ترقیاتی اخراجات میں ایک بڑی تخفیف کا اعلان کیا اور مجموعی طور پر 120 ارب روپے کے اخراجات کی بچت کے لیے مارچ 2011ء میں کفایت شعاری پر مبنی اقدامات اختیار کیے۔ ان اقدامات میں اسٹیشنری، سفر اور پٹرول کے استحقاق سے متعلق اخراجات میں پچاس فیصد کمی، نیز نئی بھرتیوں اور پائیدار اشیا کی خریداری پر پابندی شامل تھی۔ تاہم ان کوششوں کے باوجود مالیاتی خسارہ بڑھ کر 1,194.4 ارب روپے ہو گیا جو سال کے لیے مقرر کردہ ہدف سے تقریباً 74.4 فیصد اور گزشتہ سال کے اصل خسارے سے 28.6 فیصد زیادہ تھا۔ مالیاتی صورتحال بد سے بدتر ہوتی جا رہی ہے اور اس میں اصلاح صرف اس طرح ممکن ہے کہ محاصل میں اضافے کے لیے زیادہ سے زیادہ لوگوں کو ٹیکس نیٹ میں لانے کے سلسلے میں سخت اقدامات کیے جائیں۔

6.3 محاصل

گزشتہ برسوں کے رجحان کے مطابق م 2011ء میں بھی محاصل کی وصولی اپنے ہدف سے کم رہی۔ دراصل حکومت نے محاصل کا ہدف 1,858.7 ارب روپے مقرر کیا تھا جس کا 90 فیصد فیڈرل بورڈ آف ریونیو کی جانب سے وصول کیا جاتا تھا۔⁸ اگرچہ ایف بی آر کی جانب سے وصول کیے جانے والے محاصل کے ہدف پر بعد ازاں نظر ثانی کر کے اسے 1,667.0 ارب روپے سے 1,588.0 ارب روپے کر دیا گیا تھا۔ تاہم یہ بھی حاصل نہ ہو سکا۔ گزشتہ سال کے تقابلی جائزے سے بھی مایوس کن صورتحال کی عکاسی ہوتی ہے۔ گزشتہ سال ٹیکس محاصل کا ہدف حاصل نہ ہوا جبکہ غیر ٹیکس محاصل کا ہدف حاصل ہو گیا۔ تاہم م 2011ء کے دوران ٹیکس محاصل اور غیر ٹیکس محاصل، دونوں ہی اپنے اہداف سے کم تھے۔

⁷ ملاحظہ کیجیے وفاقی بجٹ 2011-12ء کا خلاصہ، جدول 27، نظر ثانی شدہ کالم 2010-11ء۔

⁸ اگرچہ صوبوں کو اقتصادی سرگرمیوں، بالخصوص خدمات پر ٹیکس عائد کرنے کا اختیار ہے۔ تاہم ان میں استعداد کا شدید فقدان ہے۔ چنانچہ ملک ٹیکس وصولی کے لیے ایف بی آر پر انحصار کرتا ہے۔

ٹیکس محاصل کے جائزے سے ظاہر ہوتا ہے کہ بلا واسطہ ٹیکسوں، سیلز ٹیکس اور پیرو لیم پر عائد شدہ ترقیاتی محصول کی وصولی ابتدائی تخمینوں سے کم تھی، پیرو لیم ڈیولپمنٹ ایوی کی وصولی تو گذشتہ سال سے بھی کم تھی (جدول 6.2)۔ ہائی اسپڈ ڈیزل اور موٹر اسپرٹ کی عالمی قیمتوں کے اثرات کم کرنے کے لیے حکومت نے ان پر سال کی دوسری ششماہی کے دوران پی ڈی ایل کی شرح کم کر دی۔ اگرچہ اس اقدام سے ملکی قیمتیں کم سطح پر برقرار رہیں تاہم پی ڈی ایل کی وصولی میں نموبھی سست رفتار ہوئی۔ اکٹم ٹیکس اور سیلز ٹیکس کے حوالے سے ملک میں تنگ محصولاتی اساس اور ٹیکس چوری کے رجحانات محاصل کی وصولی کے سلسلے میں بدستور چیلنجوں کا باعث بنے رہے۔ چنانچہ مجموعی ٹیکس محاصل گذشتہ سال کے مقابلے میں 15.4 فیصد شرح نمو کے ساتھ 1,699.3 تک پہنچ گئے۔

جدول 6.2: ٹیکس اور غیر ٹیکس محاصل کی ہیئت ترکیبی						
ارب روپے						
م 10ء						
م 11ء						
مجموعی	پہلی سرمایہ	دوسری سرمایہ	تیسری سرمایہ	چوتھی سرمایہ	مجموعی	
1472.8	317.3	404.3	396.0	581.8	1699.3	ٹیکس محاصل
528.6	94.4	144.7	135.1	220.5	594.7	بلا واسطہ محصولات
5.7	2.1	1.7	-0.1	0.1	3.8	جائداد پر ٹیکس
641.5	156.9	182.8	178.4	256.3	774.4	اشیا اور خدمات پر ٹیکس
161.5	36.5	44.1	47.1	57.8	185.4	عالمی تجارت پر ٹیکس
88.7	15.3	20.1	21.2	26.1	82.7	پیٹرولیم پر ٹیکس
46.8	12.0	11.0	14.3	20.9	58.2	دیگر محصولات
605.3	82.9	185.2	109.6	175.8	553.5	غیر ٹیکس محاصل
10.5	0.5	4.6	1.7	4.6	11.3	سود
52.8	0.5	17.0	12.1	21.1	50.6	منافع منقسمہ
233	40.0	40.0	45.0	56.0	181.0	اسٹیٹ بینک کے منافع جات کی منتقلی
115.6	1.4	65.5	1.6	2.2	70.7	دفاع
25.9	5.0	12.3	4.5	8.5	30.4	ٹیکس پر ترقیاتی سرچارج
12.5	3.0	7.5	6.4	19.0	35.9	خوردنی تیل پر برقرار رکھا گیا ڈسکاؤنٹ
33	19.6	7.0	14.3	18.2	59.1	ٹیکس اور تیل پر راکٹ
122	12.9	31.2	24.0	46.3	114.4	متفرق
2078.2	400.1	589.5	505.6	757.6	2252.9	مجموعی محاصل

ماخذ: وزارت خزانہ

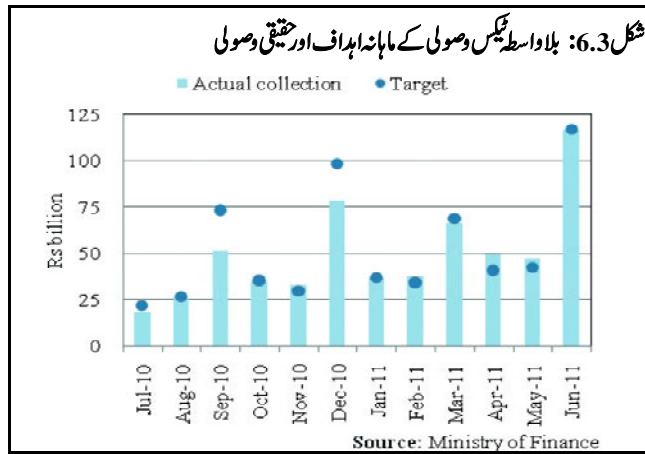
فیڈرل بورڈ آف ریونیو کے محصولات

ایف بی آر متواتر تیسرے سال ٹیکس وصولی کے ہدف کے حصول میں ناکام رہا۔ ایف بی آر کو کم س 2011ء کے دوران اپنا ہدف حاصل کرنے کے لیے ٹیکس وصولی میں 19.6 فیصد نمو کی ضرورت تھی۔ تاہم ٹیکس وصولی میں حقیقی اضافہ 16.8 فیصد ہوا (جدول 6.3)۔ واضح رہے کہ یہ نامیہ جی ڈی پی نمو کے 6 فیصدی درجے سے بھی کم تھا جس سے ٹیکسوں کی نمو کی کم صلاحیت کی نشاندہی ہوتی ہے۔ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ م س 2011ء کے دوران بڑے پیمانے پر استثناء، رساؤ، ٹیکس سے متعلق قوانین کے غیر مؤثر نفاذ اور ٹیکس عائد کرنے والے حکام اور ٹیکس ادا کرنے والوں کے درمیان عدم اعتماد کی وجہ سے ٹیکس وصولی محصولاتی اساس میں توسیع سے ہم آہنگ نہیں ہو سکی۔

اپنے ہدف کے حصول کے لیے ایف بی آر نے ویلیو ایڈڈ ٹیکس متعارف کرانے، استثناء کے خاتمے اور دستاویزیت میں اضافے سمیت متعدد ٹیکس اصلاحات کی منصوبہ بندی کی۔ تاہم مختلف مفادات کے حامل گروپوں کی جانب سے شدید دباؤ کے باعث اسے ٹیکس اصلاحات سے متعلق اپنی مہم تقریباً ترک کرنا پڑی۔ اگرچہ ویلیو ایڈڈ ٹیکس کا نام تبدیل کر کے ریٹائرڈ جنرل سیلز ٹیکس رکھا گیا۔ تاہم اس کا نفاذ عمل میں نہ آ سکا۔ چنانچہ محاصل میں کمی کے پیش نظر ایف بی آر نے سال کی آخری سرمایہ میں چند عارضی اقدامات کیے لیکن ان کوششوں کے باوجود یہ سال کے اختتام پر اپنے ٹیکس وصولی کا ہدف حاصل کرنے میں ناکام رہا۔

⁹ گذشتہ دہائی (2000-10ء) کے دوران ایف بی آر کے مجموعی ٹیکسوں میں ایک پونٹ کی نمو ہوئی (اوسطاً)، یعنی ٹیکس وصولی اسی شرح سے بڑھ رہی تھی، جس سے محصولاتی اساس۔

جدول 6.3: جولائی جون کے دوران ایف بی آر کی جانب سے ٹیکس وصولی (خالص)							
ارب روپے							
سال بیک وقت تبدیلی		سالانہ ہدف کی فیصد		خالص وصولی		سالانہ ہدف	
میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء نظر ثانی شدہ	میں 10ء
14.5	19.5	96.1	93.0	602.5	526.0	626.9	565.6
19.2	11.6	99.5	98.4	955.6	801.4	960.8	814.4
22.7	14.2	96.8	103.4	633.4	516.3	654.6	499.9
10.1	6.2	103.4	81.7	137.4	124.8	132.9	152.8
15.3	8.0	106.7	98.8	184.9	160.3	173.3	162.2
17.4	14.6	98.1	96.2	1558.0	1327.4	1,587.7	1380.0
ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو							



بلا واسطہ ٹیکس وصولی
 ستمبر اور دسمبر کے استثناء کے ساتھ مئی 2011ء کے دوران بلا واسطہ ٹیکس وصولی کے ماہانہ اہداف کامیابی سے حاصل ہوئے۔ تاہم ان دو مہینوں میں کمی پورے سال کے ہدف میں خاصا بڑا رساؤ پیدا کرنے کے لیے کافی تھی (شکل 6.3)۔ بلا واسطہ ٹیکسوں کی وصولیوں میں اضافے کے لیے ایف بی آر انتظامیہ نے انکم ٹیکس گوشوارے جمع کرانے کی آخری تاریخ بار بار ملتوی کی اور یکبارگی فلڈ سرچارج متعارف کرایا، جو 15 مارچ سے 30 جون 2011ء تک کی مدت کے دوران 15 فیصد کی شرح سے آمدنی اور ود ہولڈنگ ٹیکس پر لاگو تھا۔ اس کے باوجود سالانہ وصولی ہدف سے 24.4 ارب روپے کم رہی۔

جدول 6.4: جولائی جون کے دوران بلا واسطہ ٹیکس وصولی (خالص)			
ارب روپے			
فیصد نمو		وصولی	
میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء
21.8	15.0	513.0	421.1
24.8	21.6	308.6	247.2
44.0	-5.7	19.5	13.6
15.3	8.0	184.9	160.3
16.4	8.0	442.5	380.3
20.7	8.1	324.7	269.1
5.9	7.9	117.8	111.2
19.2	11.6	955.6	801.4
ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو			

بلا واسطہ ٹیکسوں کی وصولی
 بلا واسطہ ٹیکسوں کی وصولی مئی 2011ء کے دوران 955.6 ارب روپے رہی جو گذشتہ سال کے مقابلے میں 19.6 فیصد زیادہ تھی۔ اگرچہ اجناس کی پیداوار کا ملکی شعبہ سیلاب اور توانائی کی رکاوٹوں کی وجہ سے دباؤ کا شکار رہا۔ تاہم درآمدات میں اضافہ بلا واسطہ ٹیکس وصولی کی نمو میں تقویت کا باعث بنا (جدول 6.4)۔

اگرچہ فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی اور کسٹم ڈیوٹی کی مد میں وصولی ہدف سے 16.4 ارب روپے تجاوز کر گئی لیکن سیلز ٹیکس کی وصولی ہدف سے 21.8 ارب روپے کم ہوئی۔ تاہم مئی 2011ء میں سیلز ٹیکس میں نومبر 2010ء سے زیادہ تھی۔ ہدف حاصل نہ ہونے کی وجہ یہ تھیں کہ سال کے آغاز میں ہی زیادہ ہدف رکھا گیا اور سال کے دوران باضابطہ اصلاحات متعارف نہیں کرائی جاسکیں۔

سیلز ٹیکس وصولی کے درآمدی جز میں درآمدات کی روپیہ مالیت میں ٹھوس نمو کی بنا پر 24.8 فیصد نمو ہوئی۔ پٹرولیم مصنوعات اور خوردنی تیل درآمدات پر سیلز ٹیکس وصولی کا اہم ترین ذریعہ رہے۔ سیلز ٹیکس وصولی کے ملکی جز کے اندر پٹرولیم مصنوعات، ٹیلی مواصلات، خدمات، قدرتی گیس، شکر اور سگریٹ سے سب سے زیادہ حصہ آیا۔ ملکی ٹیکس وصولی کو مارچ 2011ء میں محاصل کے ضمن میں کیے جانے والے اقدامات کے اعلان سے بھی فائدہ پہنچا، جب شکر کی منڈی کی قیمت پر سیلز ٹیکس کا اطلاق کیا گیا۔¹⁰ مزید برآں، کھاد، کپڑے مار

¹⁰ اس سے قبل شکر کی قیمت 28.9 روپے فی ٹن کو فرض کر کے اس پر 8 فیصد کی شرح سے سیلز ٹیکس قابل اطلاق تھا۔

ادویہ اور ٹریڈر پریسنگس، مشینری اور آلات، بشمول پرزہ جات پر زیوریننگ کا بھی خاتمہ کر دیا گیا۔

فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کا حصہ 137.2 ارب روپے تھا، جو ہدف سے 4.3 ارب روپے زیادہ تھا۔ مارچ 2011ء کے دوران ایف بی آر نے اسپیشل ایکسائز ڈیوٹی کی شرح ایک فیصد سے بڑھا کر 2.5 فیصد کر دی جس سے فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی کی وصولی میں اضافہ ہوا۔ ایف ای ڈی کی مجموعی ملکی وصولی میں سگریٹ، تمباکو، سینٹ اور خدمات کا حصہ سب سے زیادہ تھا۔

درآمدات کی روپیہ مالیت میں اضافے کے نتیجے میں ہدف سے بڑھ کر وصولی ہوئی اور کسٹم ڈیوٹی کی وصولی بھی بڑھی۔ م س 11ء میں بالخصوص پیٹرولیم مصنوعات، خوردنی تیل اور گاڑیوں (ریلوے کے سوا) کی مدوں میں کسٹم ڈیوٹی کی وصولی سب سے زیادہ ہوئی۔

غیر ٹیکس محاصل

دوسری جانب م س 2011ء میں 553.5 ارب روپے کی رقم تھی، جو نہ صرف گزشتہ سال سے کم تھی بلکہ م س 2011ء کے لیے مقرر کردہ ہدف سے بھی کم تھی۔ غیر ٹیکس محاصل کا سب سے بڑا جز اسٹیٹ بینک کا منافع ہے، جو سال کے لیے مقرر کردہ 185.0 ارب روپے سے 4.0 ارب روپے کم تھا۔ دوسرا سب سے بڑا ذریعہ اتحادی سپورٹ فنڈ تھا۔ اتحادی سپورٹ فنڈ کے تحت وصولیاں 70.7 ارب روپے تھیں، جبکہ ان کا ہدف 133.5 ارب روپے تھا۔ پاکستان اور امریکہ کے تعلقات میں تغیر اور امریکہ کی ملکی مالی مشکلات کے سبب پاکستان کو دسمبر 2010ء کے بعد اتحادی فوجوں کو لاجسٹک سپورٹ کے لیے کی جانے والی ادائیگیوں کی مد میں کوئی رقم وصول نہیں ہوئی۔ غیر ٹیکس محاصل کی دیگر مدوں، مثلاً پاکستان ٹیلی کمیونیکیشن اتھارٹی سے حاصل ہونے والا منافع اور اوجی ڈی سی ایل، پاک عرب ریفرنسز لمیٹڈ اور پی ایس او سے حاصل ہونے والا منافع منقسمہ بھی مقررہ ہدف سے کم تھا۔

6.4 اخراجات

مجموعی اخراجات میں م س 2011ء کے دوران 14.6 فیصد اضافہ ہوا، جس کا محرک خاص طور پر جاری اخراجات میں اضافہ ہے۔ 21.6 فیصد اضافے کے ساتھ جاری اخراجات م س 2011ء کے بجٹ میں مقرر کردہ ہدف سے 15.2 فیصد تجاوز کر گئے۔ دوسری جانب ترقیاتی اخراجات میں گزشتہ سال کے مقابلے میں 21.2 فیصد کمی واقع ہوئی اور بجٹ میں مقرر کردہ ہدف سے 30 فیصد کمی ہوئی (جدول 6.5)۔

جاری اخراجات میں سب سے زیادہ اضافہ زراعت میں ہوا، جو م س 2011ء میں گزشتہ سال کے مقابلے میں 70 فیصد زائد تھا۔ حکومت نے سال کے آغاز میں مجموعی زراعت کا ہدف 126.7 ارب روپے مقرر کیا تھا۔ تاہم سال کے دوران اصل زراعت 395.8 ارب روپے فراہم کیا گیا، جو مقررہ ہدف سے تین گنا زیادہ تھا۔ اس زراعت کا 80 فیصد بجلی کے شعبے کو فراہم کیا گیا جس میں م س 2011ء میں 120 ارب روپے کی یکبارگی ادائیگی بھی شامل ہے، جو گردش قرضے کے مسئلے کے جزوی تھینے کے لیے کی گئی۔

اگرچہ زراعت، جو مجموعی جاری اخراجات کا 13.6 فیصد ہے، کو کم کرنا ممکن ہے تاہم سودی ادائیگیوں اور دفاعی اخراجات سمیت جاری اخراجات کی دیگر مدیں غیر چلکار ہیں اور ان میں کمی مشکل ہے۔ اس کے ساتھ ہی ان دونوں مدوں میں پاکستان میں 40 فیصد سے زائد جاری اخراجات کا حصہ ہوتا ہے۔ جاری اخراجات میں چلک نہ ہونے کے باعث مالیاتی استحکام کے لیے چیلنج پیدا ہوتے ہیں، جن کے نتیجے میں مطابقت کا بوجھ عموماً ترقیاتی اخراجات پر آتا ہے۔

م س 2011ء میں بالکل یہی صورتحال تھی۔ چونکہ م س 2010ء کے سیلاب کے نتیجے میں پہنچنے والے شدید معاشی دھچکے سے نمٹنے کے لیے حکومت کے پاس مالیاتی گنجائش کم تھی اور بیرونی امداد کافی تھی، چنانچہ اسے ترقیاتی منصوبوں میں سے سیلاب سے متعلق امدادی کارروائیوں کے لیے رقوم مختص کرنا پڑیں۔ اگرچہ اس حکمت عملی سے حکومت کو بحالی کی کوششوں میں مدد ملی، تاہم ترقیاتی اخراجات میں 17.5 فیصد کی شدید کمی واقع ہوئی۔ م س 2010ء میں یہ اخراجات 613.4 ارب روپے تھے اور م س 2011ء میں گھٹ کر 506.1 ارب روپے ہو گئے۔

جدول 6.5: اخراجات کے اجزاء					
ارب روپے					
مطلق تبدیلی					
م 11ء بجٹ تخمینہ	م 10ء	م 11ء بجٹ تخمینہ	م 11ء	م 10ء	
381.7	514.8	2519.1	2900.8	2,386.0	جاری
275	233.6	1159	1434	1,200.4	عام خدمات
-0.6	55.7	698.6	698	642.3	سودی ادائیگیاں
15.9	31.9	90.7	106.6	74.7	پینشن
59.3	-18.4	172.8	232.1	250.5	غیر سرکاری اداروں کو گرانٹ*
200.4	164.4	196.9	397.3	232.9	دیگر عام خدمات**
8.4	75.6	442.2	451	375	دفاع
12.9	14.7	51.3	64.2	49.5	امن عام اور حفاظتی امور
62.7	185.5	750.0	812.7	627.2	صوبائی
22.6	5.3	116.6	139.2	133.9	دیگر
-227.4	-107.3	733.5	506.1	613.4	ترقیات
-148.5	-56.4	610	461.5	517.9	سرکاری شعبے کے ترقیاتی پروگرام
-54.1	-43.6	270	215.9	259.5	وفائی***
-94.4	-12.8	340	245.6	258.4	صوبائی
-78.9	-50.9	123.5	44.6	95.5	دیگر
* اس مد میں دہشت گردی کے خلاف جنگ کے اخراجات بھی شامل ہیں۔					
** اس مد میں جاری زراعت پر اخراجات شامل ہیں۔					
*** خالص میں صوبوں کو ترقیاتی گرانٹ شامل نہیں ہے۔					

6.5 صوبائی مالیاتی کارروائیاں

محاصل کی نمو میں تیزی کے نتیجے میں صوبوں کے مجموعی مالیاتی توازن میں 134.5 ارب روپے کی فاضل رقم آئی۔ محاصل میں اس نمو کا سبب ساتواں این ایف سی ایوارڈ تھا جس کے نتیجے میں مجموعی محاصل میں صوبوں کا حصہ بڑھ گیا۔ م 2010ء میں یہ حصہ 45 فیصد تھا، جو م 2011ء میں 56 فیصد ہو گیا۔ صوبوں کے ٹیکس محاصل میں بھی 17.9 فیصد نمو ہوئی جبکہ اس کے مقابلے میں گزشتہ سال ان میں 18.9 فیصد نمو ہوئی تھی۔

محاصل کی تخلیق کے حوالے سے سندھ نے نمایاں کارکردگی کا مظاہرہ کرتے ہوئے م 2011ء کے دوران ٹیکسوں کی مد میں 27.5 ارب روپے حاصل کیے جو گزشتہ سال کے مقابلے میں 5.9 ارب روپے زیادہ تھے۔ اس کے بعد پنجاب نے ٹیکس محاصل کی مد میں 2.7 ارب روپے اضافی حاصل کیے۔

م 2011ء میں صوبائی اخراجات کی نمو 19 فیصد تک محدود رہی جو گزشتہ سال سے معمولی سے زیادہ تھی۔ تاہم یہ تخفیف ترقیاتی اخراجات میں کمی کے باعث تھی، جس کی 5 فیصد منفی نمو ظاہر ہوئی ورنہ اخراجات میں گزشتہ سال کے مقابلے میں دگنا نمو ہوئی۔

صوبہ وارانہ جائزے سے ظاہر ہوتا ہے کہ شرح فیصد کے حوالے سے سب سے زیادہ اضافہ بلوچستان کے جاری اخراجات میں ہوا جبکہ مطلق لحاظ سے پنجاب کے جاری اخراجات سب سے زیادہ رہے۔ ترقیاتی اخراجات کے جائزے سے ظاہر ہوتا ہے کہ خیبر پختونخوا اور بلوچستان نے اس مد میں گزشتہ سال سے زیادہ رقم صرف کیں، جبکہ دیگر دو صوبوں نے ترقیاتی مقاصد کے لیے گزشتہ سال سے کم رقم مختص کیں۔ پنجاب اور سندھ میں 2010ء کے وسط میں شدید سیلاب کی وجہ سے ترقیاتی کاموں کے لئے مختص رقم سیلاب سے متعلق امدادی سرگرمیوں کے لیے از سر نو مختص کرنی پڑیں۔

مالیاتی توازن کے حوالے سے خیبر پختونخوا کے بجٹ میں سب صوبوں کے مقابلے میں زیادہ فاضل رقم آئی اس کے بعد پنجاب کے حصے میں فاضل رقم آئی۔ خیبر پختونخوا کی اس مد میں حاصل کردہ فاضل رقم سے ظاہر ہوتا ہے کہ صوبائی حکومت نے جاری اخراجات میں مناسب حد تک کمی کی ہے۔ خیبر پختونخوا میں جاری اخراجات میں 19 فیصد کا اضافہ ہوا جبکہ دیگر تین صوبوں جاری اخراجات میں اوسطاً 37.1 کا اضافہ ہوا۔

جدول 6.6: صوبائی مالیات							
ارب روپے							
پنجاب		سندھ		خیبر پختونخوا		بلوچستان	
میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء	میں 11ء	میں 10ء
531.0	401.7	330.7	241.0	223.8	152.3	125.9	81.0
460.8	325.1	279.9	188.4	157.9	80.1	100.7	40.0
32.6	29.9	27.5	21.6	3.5	2.3	1.0	1.0
24.0	28.3	11.5	13.2	25.1	24.1	1.7	2.3
13.6	18.4	11.9	17.8	37.2	45.8	22.5	37.8
482.9	435.5	310.2	251.5	173.4	142.0	110.3	75.6
375.5	303.2	248.0	184.6	121.7	102.3	85.9	56.1
107.4	132.3	62.2	66.9	51.7	39.7	24.3	19.5
48.1	-33.8	20.5	-10.5	50.3	10.3	15.6	5.4
ماخذ: وزارت خزانہ							

6.6 مالیاتی ذمہ داریوں کی صوبوں کو منتقلی¹¹

پاکستان کے آئین میں اٹھارہویں ترمیم اپریل 2010ء میں منظور کی گئی جس کی رو سے مالیاتی، انتظامی اور قانون سازی کے اختیارات وفاقی حکومت سے صوبوں کو منتقل کر دیے گئے، جو صوبائی خود مختاری میں اضافے کی ایک کوشش تھی۔ مذکورہ ترمیم کی منظوری کے بعد مختلف وزارتوں اور محکموں کی صوبوں کو منتقلی کی منصوبہ بندی اور اس پر عملدرآمد کے سلسلے میں ملٹی پارٹی اپیلی مین ٹیشن کمیشن تشکیل دیا گیا۔

18 ویں ترمیم سے قبل مرکز اور صوبوں کے درمیان قانون سازی کے اختیارات کا احاطہ 1973ء کے آئین کی دو فہرستوں میں کیا گیا تھا، یعنی فیڈرل لسٹ

(حصہ اول اور دوم) اور کنکرنٹ لسٹ (جدول 6.7)۔ ایسا کوئی معاملہ، جو ان دونوں فہرستوں میں شامل نہیں تھا، اسے باقی ماندہ معاملہ تصور کر کے صوبوں پر چھوڑ دیا گیا۔

18 ویں ترمیم کی رو سے کنکرنٹ لسٹ منسوخ کر دی گئی اور فیڈرل لسٹ حصہ اول سے بعض امور کو حذف کر کے باقی ماندہ معاملات قرار دے دیا گیا۔ مزید برآں، مذکورہ ترمیم کی رو سے بعض امور حصہ اول سے حصہ دوم میں منتقل کر دیے گئے۔ اس طرح مرکزی حکومت کے مخصوص دائرۂ اختیار میں معاملات کی تعداد کم ہو گئی۔ اس کا حتمی نتیجہ یہ ہے کہ اب صوبے زیادہ تر معاملات خود انجام دیتے ہیں اور وفاقی حکومت صرف چند پالیسی فیصلوں کی ذمہ دار ہے۔

زیادہ صوبائی خود مختاری معاشی ترقی کے حوالے سے بھی اہم ہے۔ اب صوبے نموا اور استحکام کی پالیسیوں پر پیش رفت کی پوزیشن میں ہیں۔ اس ضمن میں اختیارات کی منتقلی کی چند تفصیلات، بالخصوص صوبوں کی مالی پوزیشن پر اس کے اثرات کا ادراک ضروری ہے کیونکہ اب وہ ان ذمہ داریوں سے نبرد آزما ہیں، جو ان کو سونپی گئی ہیں۔ ان میں سے بعض تفصیلات پر ذیل میں روشنی ڈالی جاتی ہے:

¹¹ نوٹ: یہ سیکشن اس تجزیہ کار کے خیالات کی عکاسی کرتا ہے جس نے تجزیہ کیا ہے۔ اسے اسٹیٹ بینک کا نقطہ نظر تصور نہ کیا جائے۔

جدول 6.8: صوبوں کو خطائی گئی وزارتوں کی فہرست	
پہلا مرحلہ	
1	مقامی حکومت اور دیہی ترقی
2	آبادی و بہبود
3	خصوصی امور
4	امور نو جوانان
5	زکوٰۃ و عشر
دوسرا مرحلہ	
6	ثقافت
7	تعلیم
8	گلابانی اور ذریعہ پیدائش
9	سماجی بہبود اور خصوصی تعلیم
10	سیر و سیاحت
تیسرا مرحلہ	
11	ماحولیات
12	صحت
13	محنت و افرادی قوت
14	اقلیتی امور
15	کھیل
16	ترقی نسواں
17	خوراک و زراعت
ماخذ: وفاقی بجٹ دستاویزات	

جدول 6.9: خطائی گئی وزارتوں پر وفاقی حکومت کے اخراجات*					
ارب روپے					
جاری		ترقیاتی		مجموعی	
بجٹ تخمینہ	نظر ثانی شدہ	بجٹ تخمینہ	نظر ثانی شدہ	بجٹ تخمینہ	نظر ثانی شدہ
21.6	24.3	49.0	43.1	70.6	67.4
24.4	19.7	58.5	43.8	82.9	63.5
24.5	19.9	66.9	50.2	91.4	70.1
21.5	29.8	45.1	29.6	66.6	59.4
23.0	23.4	54.9	41.7	77.9	65.1
اوسط					
* ہائراکسیکیشن کمیشن پر اخراجات شامل نہیں کیے گئے ہیں۔					
ماخذ: وفاقی بجٹ دستاویزات					

مزید برآں، 18 ویں ترمیم کی رو سے گیس اور تیل، دونوں کے سرچشموں پر عائد کردہ ایکسائز ڈیوٹی مجموعی وفاقی فنڈ کا حصہ نہیں بنے گی بلکہ اس صوبے کو ادا کی جائے گی، جس میں یہ سرچشمہ واقع ہے۔ قبل ازیں وفاقی حکومت متعلقہ صوبے کو تیل پر نہیں بلکہ صرف گیس پر ایکسائز ڈیوٹی دینے کی پابندی تھی۔ اس تبدیلی سے صوبائی محاصل میں نمایاں بہتری متوقع ہے۔ ایک اور اہم پیش رفت کسی صوبے میں معدنی وسائل یا صوبے سے متصل علاقائی آبی وسائل کی ملکیت سے متعلق ہے۔ اس سے قبل کسی صوبے میں واقع معدنی وسائل وفاقی حکومت کی ملکیت تصور کیے جاتے تھے۔ اب مرکز اور صوبوں کا حصہ آدھا آدھا ہوگا۔

این ایف سی ایوارڈ کے ضمن میں 18 ویں ترمیم میں مزید وضاحت کی گئی ہے کہ ہرا این ایف سی ایوارڈ میں صوبوں کا حصہ سابقہ ایوارڈ میں ان کے حصے سے کم نہیں ہوگا۔ اس کے

صوبوں پر مالی بوجھ بڑھنے کی توقع ہے کنکرنٹ لسٹ کی منسوخی کے نتیجے میں 17 وزارتیں صوبوں کے ماتحت آگئی ہیں (جدول 6.8)۔ چنانچہ اب صوبوں کو زیادہ وٹج بلز، پینشن سے متعلق ذمہ داریوں، آپریشنز اور مین ٹینس کی زائد لاگتوں کا سامنا ہوگا۔ صوبائی جاری اخراجات میں اضافے کے نتیجے میں ترقیاتی منصوبوں کے لیے کم از کم قلیل مدت کے لیے وسائل محدود ہو سکتے ہیں۔

دوسری جانب، وفاقی حکومت کے پاس اپنے امور چلانے کے لیے 31 وزارتیں بچی ہیں، جس کے باعث اس کے لیے اپنے بجٹ وضع کرنے اور ان کے نفاذ کے لیے بہت مالی گنجائش پیدا ہوئی ہے۔ وفاقی حکومت کے منتقل شدہ وزارتوں پر گزشتہ چار برسوں سے بجٹ میں مختص شدہ 77.9 ارب روپے کے مقابلے میں اوسطاً 65.1 ارب روپے تھے (جدول 6.9)۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ 17 وزارتوں کی صوبوں کو منتقلی کے باعث وفاقی حکومت کو 2011-12ء کے بجٹ کے لیے تقریباً 75 ارب روپے کی مالیاتی گنجائش حاصل ہوئی ہے۔

منتقل شدہ امور سے صوبوں کو اپنے شعبوں میں محاصل کی تخلیق کا بھی موقع ملا ہے کیونکہ انہیں ان مدوں میں کوئی فیس عائد کرنے کا اختیار حاصل ہے۔ صوبوں کو منتقل شدہ امور سے محاصل کے ممکنہ وسائل مندرجہ ذیل ہیں:

- ☆ اسٹیٹ لائبریز
- ☆ جائداد کی منتقلی کے ضمن میں محصولات
- ☆ جائداد کے ضمن میں املاک محصول، اور
- ☆ غیر منقولہ املاک کی کپٹل ویلیو پر محصولات

اس کے علاوہ 18 ویں ترمیم نے خدمات کی مد میں جی ایس ٹی وصول کرنے کے صوبوں کے حق پر مہر تصدیق ثبت کر دی ہے۔ چنانچہ اس معاملے پر سندھ اور وفاقی حکومت کے مابین اختلاف کا خاتمہ ہو جائے گا۔

مزید برآں، 18 ویں ترمیم کی رو سے گیس اور تیل، دونوں کے سرچشموں پر عائد کردہ ایکسائز ڈیوٹی مجموعی وفاقی فنڈ کا حصہ نہیں بنے گی بلکہ اس صوبے کو ادا کی جائے گی، جس میں یہ سرچشمہ واقع ہے۔ قبل ازیں وفاقی حکومت متعلقہ صوبے کو تیل پر نہیں بلکہ صرف گیس پر ایکسائز ڈیوٹی دینے کی پابندی تھی۔ اس تبدیلی سے صوبائی محاصل میں نمایاں بہتری متوقع ہے۔ ایک اور اہم پیش رفت کسی صوبے میں معدنی وسائل یا صوبے سے متصل علاقائی آبی وسائل کی ملکیت سے متعلق ہے۔ اس سے قبل کسی صوبے میں واقع معدنی وسائل وفاقی حکومت کی ملکیت تصور کیے جاتے تھے۔ اب مرکز اور صوبوں کا حصہ آدھا آدھا ہوگا۔

علاوہ، ایوارڈ کی نگرانی کی رفتار تیز کی جائے گی، یہ نگرانی پہلے پانچ سال میں ایک بار کرنے کا فیصلہ کیا گیا تھا، جواب ششماہی بنیاد پر کی جائے گی۔

مزید برآں، اب صوبوں کو اپنے مجموعی فنڈ کے مقابل اپنے ڈیولپمنٹ پارٹنرز سے بلا واسطہ قرض حاصل کرنے کا اختیار حاصل ہے۔ اس طرح وفاقی حکومت کی جانب سے تقسیم کردہ قرضوں کے مقابلے میں شرح سود کم ہو جائے گی کیونکہ ان قرضوں پر ڈونر ایجنسی کی طے کردہ شرح سے زیادہ شرح وصول کی جاتی تھی۔

پالیسی سازی اور قومی منصوبہ بندی میں صوبوں کا کردار بڑھ گیا

اقتصادی اور قومی سطح پر ہونے والی دیگر پالیسی سازی میں صوبوں کی شمولیت بڑھ گئی ہے کیونکہ 18 ویں ترمیم کے بعد مشترکہ مفادات کونسل زیادہ فعال ہو گئی ہے۔ مشترکہ مفادات کونسل ایک آئینی ادارہ ہے، جس کا سربراہ وزیر اعظم ہے اور چاروں صوبوں کے وزرائے اعلیٰ اور وفاقی حکومت کے تین نمائندے اس میں بحیثیت اراکین شامل ہیں۔ آئین (دفعہ 154) کے مطابق مشترکہ مفادات کونسل نہ صرف اپنے دائرہ کار میں آنے والے معاملات سے متعلق پالیسیوں کی تشکیل اور انضباط بلکہ متعلقہ اداروں کی نگرانی اور ان پر کنٹرول کی بھی ذمہ دار ہے۔¹²

علاوہ ازیں، ان شعبوں، جواب صوبوں کے دائرہ اختیار میں ہیں، مثلاً صحت، تعلیم، بہبود آبادی، محنت اور سماجی بہبود کے اداروں میں پالیسی سازی اب صوبائی ذمہ داری ہے۔ ان شعبوں میں ترقیاتی اخراجات کا اختصاص معیشت کی ترقی کے لیے نہایت اہمیت کا حامل ہے۔ چنانچہ، جو صوبے اب معاشی ترقی کی جانب پیش رفت کی پوزیشن میں ہیں، انہیں بہترین ترقیاتی منصوبوں کے لیے وسائل تقسیم کرنے، نیز اس شعبے میں مہارت حاصل کرنے کی ضرورت ہے۔

بعض خطرات

اگرچہ 18 ویں ترمیم صوبوں کو اختیارات کی منتقلی کے ضمن میں ایک اہم قدم ہے۔ تاہم بعض حلقوں کے مطابق صوبوں میں نئے امور سے متعلق مطلوبہ صلاحیت اور تجربے کا فقدان ہے۔ وزارتوں کی منتقلی سے وفاقی حکومت کی حاصل کردہ پیشہ ورانہ صلاحیت اور ادارہ جاتی یادداشت ختم ہو سکتی ہے۔ دوسری جانب صوبوں کو ان وزارتوں اور ڈویژنز کو مؤثر طور پر چلانے کے لیے مطلوبہ صلاحیتوں کے حصول میں وقت لگے گا۔ عبوری مدت میں عوام کو خدمات کی فراہمی کے حوالے سے ناکامی ہو سکتی ہے۔ اگر اختیارات کی منتقلی درکار ہے تو اس ناکامی سے بچنا اشد ضروری ہے۔

ایک اور تشویشناک امر یہ ہے کہ پاکستان کو بعض معاشی اور سماجی معاملات کے ضمن میں بین الاقوامی کنونشنز (اور معاہدوں) کے نفاذ کے سلسلے میں، جن پر وفاقی حکومت کی جانب سے دستخط کیے جچکے ہیں، چیلنجوں کا سامنا ہو سکتا ہے۔ مثلاً محنت کشوں کے حقوق کے معاملے پر کوئی ایسا طریق کار وضع کرنے کی ضرورت ہے کہ تمام صوبے مختلف بین الاقوامی کنونشنز اور اعلانات، جن پر پاکستان نے دستخط کیے ہیں، میں مذکور طریقوں اور اصولوں پر عملدرآمد کریں۔

اسی طرح، اگر حکومت آئی ایم ایف سے کوئی معاہدہ کرتی ہے تو اس امر کو یقینی بنانا مشکل ہوگا کہ صوبے بھی آئی ایم ایف کی شرائط (مثلاً مالیاتی اہداف) کی تکمیل کریں۔ گزشتہ دو برسوں کا تجربہ اس خطرے کی عکاسی کرتا ہے، جب حکومت نے یہ گمان کرتے ہوئے کہ صوبے اس امر کو یقینی بنائیں گے کہ مجموعی حسابات آئی ایم ایف کے اہداف سے ہم آہنگ ہیں، بجٹ خسارے کے ایک ہدف کا اعلان کیا لیکن حقیقی صوبائی میزانیے ان کے مطابق نہیں تھے۔

¹² وفاقی قانون ساز فہرست کے حصہ دوم میں مذکور معاملات سی آئی کے دائرہ اختیار میں آتے ہیں۔