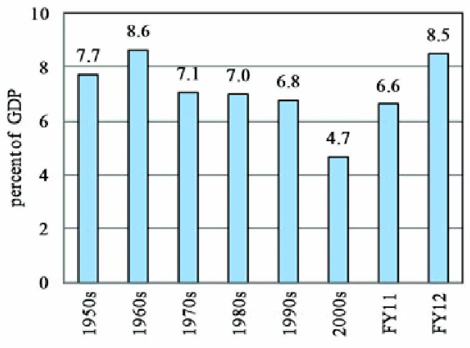
6 مالیاتی پالیسی

6.1 عمومی جائزہ

مالیاتی پالیسی کا اثر مالی سال 12ء میں بھی توسیعی رہا۔ حکومتی اخراجات کی بہت زیادہ نمو نے، جس کا بنیادی محرک قرض کی واپسی میں اضافہ، زراعانت اور ترقیاتی اخراجات تھے، بجٹ خسارے کو جی ڈی پی کے 8.5 فیصد تک پہنچانے میں اہم کردار ادا کیا (**شکل 6.1**)۔[1] اس خسارے میں محاصل کا کردار بھی تھا کیونکہ تھری جی لائسنسوں کی نیلامیوں اور اتحادی سپورٹ فنڈ سے متوقع رقوم کی عدم وصولی کے باعث ٹیکس وصولی میں صحتمندانہ نمو کے اثرات زائل ہو گئے۔ فنڈنگ کے بیرونی ذرائع کم ہونے کی وجہ سے خسارے کی مالکاری کا بوجھ ملکی وسائل پر پڑا۔ بھاری بجٹ خسارے کی موجودگی میں گراں ملکی قرض گیری پر حد درجہ انحصار کے پاکستان کے حکومتی قرضے کے استحکام کے لیے منفی مضمرات ہیں۔[2]

شکل 6.1: بجٹ خسارہ



Source: Ministry of Finance

جدول 6.1: م س 12ء کے بجٹ اہداف سے انحراف

ارب روپے

	ہدف	حقیقی	کمی (-) یا اضافہ (+)
بجٹ خسارہ	**851.0**	**1,760.7**	**909.7**
محصولات کے اہم اجزا:			
ایف بی آر کے محصولات	1,951.7	1,881.5	-70.2
پیٹرولیم ڈیولپمنٹ لیوی	120.0	60.4	-59.6
تھری جی لائسنس اور اتحادی سپورٹ فنڈ	193.7	9.8	-183.9
اخراجات کے اہم اجزا:			
زراعانت	166.4	556.2	389.8
قرضوں کی ادائیگی	791.0	889.0	98.1
صوبوں کا خسارہ	-125.0	39.1	164.1
بجٹ کے بقیہ اجزا			-56.0

ماخذ: وزارت خزانہ

ہدف کے مقابلے میں مالیاتی خسارہ

مذکورہ سال کے لیے بجٹ خسارے کا ہدف جی ڈی پی کا 4 فیصد تھا۔ ہدف حاصل کرنے کے لیے حکومت نے یہ اقدامات تجویز کیے: (i) اخراجات کی نمو کو گذشتہ سال کی 14.6 فیصد شرح سے کم کر کے 7.9 فیصد تک لانا، (ii) ایف بی آر کی جانب سے ٹیکس وصولی کے بلند ہدف کے بل بوتے پر مجموعی محاصل میں 27.4 فیصد کا نمایاں اضافہ، (iii) تھری جی لائسنسوں کی نیلامیوں اور اتحادی سپورٹ فنڈ سے وصولیاں، اور (iv) صوبوں کی جانب سے 125 ارب روپے کی فاضل رقوم۔ تاہم نتیجہ بڑی حد تک مختلف تھا (**جدول 6.1**)۔ صوبوں کو 39.1 ارب روپے کا خسارہ ہوا۔[3] غیر ٹیکس محاصل (بالخصوص تھری جی لائسنسوں اور اتحادی سپورٹ فنڈ) میں نمایاں کمی واقع ہوئی، جس کی وجہ سے مجموعی محاصل میں نمو صرف 13.9 فیصد تک محدود رہی اور پی ایس ایز کے قرضوں کے تصفیے کے لیے 391 ارب روپے کی ادائیگی سمیت اخراجات میں 25.5 فیصد کا اضافہ ہوا۔[4] اگر یکبارگی ادائیگیوں کو خارج کر دیا جائے تو اخراجات کی نمو 14.2 فیصد تک پہنچتی ہے، جو مقررہ ہدف سے تقریباً دگنی ہے۔

م س 12ء کے دوران اگرچہ ایف بی آر کی ٹیکس وصولی میں 20.8 فیصد کی نمو ہوئی تاہم مجموعی محاصل ہدف سے کم تھے، جس کی بنیادی وجوہ (i) توقع سے کم پٹرولیم ڈیولپمنٹ لیوی،

1 م س 12ء میں اس خسارے میں پی ایس ایز کے قرضے کے تصفیے کے لیے 391 ارب روپے (جی ڈی پی کا 1.9 فیصد) کی یکبارگی ادائیگی شامل ہے۔ اگر اس ادائیگی کو منہا کر دیا جائے تو بجٹ خسارہ جی ڈی پی کا 6.6 فیصد رہ جاتا ہے۔

2 سرکاری قرضوں کے بارے میں مفصل بحث کے لیے ملاحظہ کیجیے باب 7 ملکی اور بیرونی قرضے۔

3 دراصل یہ سال کے شروع میں ہی واضح تھا کہ صوبوں کے پاس مطلوبہ فاضل رقم نہیں ہوگی، چنانچہ ہدف کے مطابق بجٹ خسارہ بڑھ کر جی ڈی پی کا 4.6 فیصد ہو گیا۔

4 سرکاری شعبے کے کاروباری اداروں کا قرضہ، جو حکومت نے اپنے ذمے لیا، حالیہ برسوں میں مالیاتی کوتاہیوں، جن کی کوئی وضاحت نہیں کی گئی ہے، کا نتیجہ تھا۔

جس میں تیل کی بڑھتی ہوئی قیمتوں کے اثرات کے ازالے کے لیے کمی کی گئی (پارلیمانی کمیٹیوں کے زور دینے پر)، (ii) تھری جی لائسنسوں کی نیلامیوں سے رقوم کی عدم وصولی اور (iii) اتحادی سپورٹ فنڈ کی رقوم کی اچانک بندش تھیں۔ دوسری جانب قرضوں کی واپسی، زراعانت میں اضافے اور انتقالی ادائیگیوں کی وجہ سے اخراجات میں اضافہ جاری رہا۔ بالخصوص زراعانت (یکبارگی ادائیگیوں سمیت) 166.4 ارب روپے کے ہدف سے تین گنا سے زائد رہی۔ دوسری جانب ترقیاتی اخراجات 44 فیصد سے زائد کی نمایاں نمو کے ساتھ ہدف کے مطابق تھے، جو طویل مدتی حقیقی نمو کے لیے اچھا ہے۔

مالکاری کے اجزا میں ناسازگار تبدیلی

اگرچہ ملک کو ماضی میں بلند بجٹ خساروں کا سامنا رہا ہے، تاہم حالیہ برسوں میں خسارے کی مالکاری اہم چیلنج بن گیا ہے۔ ماضی میں ارزاں بیرونی مالکاری دستیاب تھی، جو عموماً مالکاری کی نصف سے زائد ضروریات کا احاطہ کرلیتی تھی لیکن گذشتہ کئی برسوں سے اس ذریعے سے وصولیاں کم ہورہی ہیں اور بیرونی مالکاری کا حصہ م س12 ء میں کم ہوکر صرف 7.3 فیصد رہ گیا ہے۔ م س12 ء میں غیر بینک قرض گیری کا حصہ بھی 12.3 فیصد نمو کے باوجود کم ہوا جبکہ گذشتہ سال 8.3 فیصد نمو ہوئی تھی۔ مزید برآں غیر بینک قرض گیری کا ایک بڑا حصہ غیر بینک مالی اداروں کی جانب سے قومی بچت اسکیموں میں بچتوں کو تحریک دینے کے بجائے ٹی بلز میں سرمایہ کاری کی وجہ سے آیا۔[5] چنانچہ ملکی بینکاری نظام حکومتی مالکاری کا بڑا ذریعہ بن گیا ہے، جو نہ صرف مہنگا ہے بلکہ نجی شعبے کو نظرانداز کرنے کے حوالے سے بھی بلند موقع لاگت کا حامل ہے۔ بینکاری نظام کے اندر مرکزی بینک سے مالکاری میں سال کے دوران بے پناہ اضافہ ہوا، جو پاکستان کے مجموعی معاشی استحکام کے لیے اچھا شگون نہیں ہے۔ مالکاری کے ایسے نامناسب اجزا کے ساتھ، خصوصاً ملک کو درپیش قرضے کے بوجھ کے پیش نظر، بلند بجٹ خسارہ برداشت کرنا مشکل ہے۔ اس مسئلے کی اہمیت وفاقی حکومت کی واپسی قرض کے واجبات سے بالکل واضح ہے، جو پہلی مرتبہ اس کے ٹیکس محاصل (صوبوں کا حصہ منہا کرکے) سے تجاوز کر گئے ہیں۔

6.2 کلیدی مالیاتی اظہاریے

م س12 ء میں مجموعی مالیاتی خسارہ بڑھنے کے باوجود محاصل اور بنیادی خساروں، دونوں میں دوران سال معمولی کمی واقع ہوئی (**جدول 6.2**)۔ تاہم م س12 ء میں محاصل کا جی ڈی پی میں 2.7 فیصد خسارہ یہ ظاہر کرتا ہے کہ حکومت کو مالیاتی ذمہ داری اور تحدید قرضہ ایکٹ مجریہ 2005ء کے تحت محاصل کا مطلوبہ فاضل حاصل کرنے میں بہت وقت لگے گا۔[6] مزید برآں محاصل کے توازن میں خسارہ اس امر کی غمازی کرتا ہے کہ حکومت کافی وسائل بروئے کار نہیں لاسکی حتیٰ کہ اپنے اخراجات جاریہ کے لیے بھی۔ بالفاظ دیگر حکومتی قرض گیری کا ایک حصہ اخراجات جاریہ کی مالکاری کے لیے استعمال کیا جارہا ہے جو ملک کی ادائیگی قرض کی صلاحیت میں کردار ادا نہیں کرسکتا۔

بنیادی توازن (حکومتی محاصل اور غیر سودی اخراجات کا فرق) بھی متواتر آٹھ برسوں سے منفی رہا ہے۔[7] اس کا مطلب یہ ہے کہ حکومت نہ صرف اپنے قرضے کی واپسی (سابقہ ذمہ داریوں پر مبنی غیر صوابدیدی خرچ) بلکہ اپنے غیر سودی اخراجات کے ایک حصے کی مالکاری کے لیے بھی قرض حاصل کررہی ہے۔ ان خساروں کا تسلسل ملک کو بتدریج قرضے کے جال میں دھکیل رہا ہے۔[8]

ان مسائل کا ادراک کرتے ہوئے حکومت اپنا بجٹ خسارہ قابل انتظام حد تک کم کرنے کی کوشش کرتی رہی ہے۔ بالخصوص ابتدائی بجٹ کا ہدف حالیہ برسوں میں جی ڈی پی کا 4 فیصد مقرر کیا گیا ہے، جو مالیاتی یکجائی اپنانے کے حکومتی ارادے کا عکاس ہے۔ تاہم اصل نتیجہ قطعی مختلف ہے، جو ساختی عدم توازن کے مسئلے سے نمٹنے کے ضمن میں مشکلات کی نشاندہی کرتا ہے۔

6.2.1 محاصل

م س12 ء کے لیے حکومتی محاصل (ٹیکس اور غیر ٹیکس) کی وصولی 2,566.6 ارب روپے تھی، جو اس سال کے ہدف کا 89.4 فیصد تھی۔ اگرچہ دیرینہ مسائل (بشمول غیر دستاویزی

5 حکومتی پالیسی میں تبدیلی کے تحت اپریل 2011ء سے قومی بچت اسکیموں میں ادارہ جاتی سرمایہ کاری ممنوع قرار دے دی گئی۔
6 مالیاتی ذمہ داری و تحدید قرضہ ایکٹ 2005ء میں کہا گیا ہے کہ حکومت کو چاہیے کہ وہ 2008ء سے فاضل محصولات جمع کرے۔ م س12 ء مسلسل چھٹا سال ہے کہ حکومت کو محاصل کا خسارہ ہورہا ہے۔
7 بنیادی خسارہ حکومتی قرضے کے بوجھ میں اضافے کو ظاہر کرتا ہے۔
8 یہ بات قابل ذکر ہے کہ م س12 ء کے دوران ملک کی مالیاتی عدم توازن کو برداشت کرنے کی صلاحیت میں کمی آئی ہے (تفصیلات کے لیے ملاحظہ کیجیے باب 7 ملکی اور بیرونی قرضہ)۔

جدول 6.2: مجموعی سرکاری مالیات کا خلاصہ

ارب روپے

	م س 08ء	م س 09ء	م س 10ء	م س 11ء	م س 12ء		م س 13ء
					بجٹ	حقیقی	بجٹ*
مجموعی محاصل	1,499.4	1,850.9	2,078.2	2,252.9	2,870.0	2,566.5	3,376.0
ٹیکس محاصل	1,050.7	1204.7	1,472.8	1,699.3	2,151.0	2,052.9	2,626.0
غیر ٹیکس وصولیاں	448.7	646.2	605.3	553.5	719.0	513.6	750.0
مجموعی اخراجات	2,276.6	2,531.3	3,007.2	3,447.3	3,721.0	4,327.2	4,480.0
جاری	1,857.6	2,041.6	2,386.0	2,900.8	2,976.0	3,122.5	3,430.0
ترقیاتی اور خالص قرض گاری	423.4	455.7	652.8	514.0	745.0	743.9	1050.0
پی ایس ایز کے قرضوں کی یکجائی						391.0	
غیر شناخت شدہ	-4.4	34.0	-31.6	32.5	0.0	69.8	
مجموعی خسارہ	777.2	680.4	929.0	1,194.4	851.0	1,760.7	1,105.0
مالکاری بذریعہ:							
بیرونی ذرائع	151.3	149.7	188.9	107.7	135.0	128.7	135.0
اندرونی ذرائع	625.9	530.8	740.2	1,086.7	716.0	1,632.1	971.0
بینک	519.9	305.6	304.6	615.1	304.0	711.7	484.0
غیر بینک	106.0	223.8	435.6	471.6	413.0	529.4	487.0
پی ایس ایز کے قرضوں کے لیے جاری کردہ پی آئی بیز						391.0	
نجکاری سے آمدنی	1.7	1.3					
جی ڈی پی کا فیصد							
مجموعی بجٹ خسارہ	7.6	5.3	6.3	6.6	4.0	8.5	4.7
محصولاتی خسارہ	3.5	1.5	2.1	3.6		2.7	
بنیادی خسارہ	2.8	0.3	1.9	2.8		2.3	

ماخذ: وزارت خزانہ

* م س 13ء کے بجٹ (صفحہ 46) میں دیے گئے جائزے پر مبنی معلومات کی بنیاد پر اخذ کردہ۔

معیشت، زراعت اور خدمات پر ٹیکس لاگو کرنے کے سلسلے میں صوبوں کی ناکارکردگی اور ٹیکس چوری کے عام کلچر) نے اس کمی میں اپنا کردار ادا کیا تاہم م س 12ء میں خاص عوامل اتحادی سپورٹ فنڈ کی عدم وصولی، تھری جی لائسنسوں کی نیلامیاں اور پٹرولیم ڈیولپمنٹ لیوی کے محاصل کی ہدف سے کم وصولی تھے۔ پٹرولیم ڈیولپمنٹ لیوی سے محاصل کی وصولی کا ہدف 120 ارب روپے تھا لیکن م س 12ء میں اس کا صرف نصف وصول ہوا۔ دفاعی خدمات (بشمول اتحادی سپورٹ فنڈ) سے متوقع محاصل 118.7 ارب روپے تھے لیکن اتحادی سپورٹ فنڈ کی مد میں کوئی رقم موصول نہ ہونے کی وجہ سے اصل محاصل 9.8 ارب روپے رہے۔ اسی طرح تھری جی لائسنسوں کی نیلامیوں سے محاصل کی مد میں 75 ارب روپے کے حصول کی توقع تھی لیکن کوئی نیلامی منعقد نہیں ہوسکی۔ اگرچہ اسٹیٹ بینک کا منافع 200 ارب روپے کے ہدف سے 4 ارب روپے زیادہ تھا اور تیل وگیس کی رائلٹی سے وصولیاں بھی ہدف سے زیادہ تھیں، تاہم یہ رقوم اتحادی سپورٹ فنڈ اور تھری جی لائسنسوں کی نیلامیوں میں کمی کی تلافی کے لیے کافی نہیں تھیں (**جدول 6.3**)۔

ایف بی آر کی جانب سے ٹیکسوں کی وصولی

ایف بی آر کی جانب سے ٹیکس وصولی (خالص) میں مالی سال 12ء کے دوران 20.8 فیصد کی بھرپور نمو ریکارڈ کی گئی۔ اس نمو کے ساتھ ایف بی آر کے ٹیکسوں اور جی ڈی پی کا تناسب جو م س 11ء میں 8.6 فیصد تھا، م س 12ء میں بڑھ کر 9.1 فیصد ہوگیا۔[9] تاہم یہ اضافہ سالانہ ہدف حاصل کرنے کے لیے کافی نہیں تھا (**جدول 6.4**)۔ اگر سندھ ریونیو بورڈ کے وصول کیے گئے 25 ارب روپے (خدمات پر سیلز ٹیکس کی مد میں) کو بھی شامل کیا جائے تو ہدف کا حصول 97.7 فیصد ہے، جو گذشتہ سال سے اب بھی کم ہے۔

9 ٹیکس اور جی ڈی پی کی مجموعی شرح 9.9 فیصد ہے جس میں تمام وفاقی اور صوبائی محصولات شامل ہیں۔

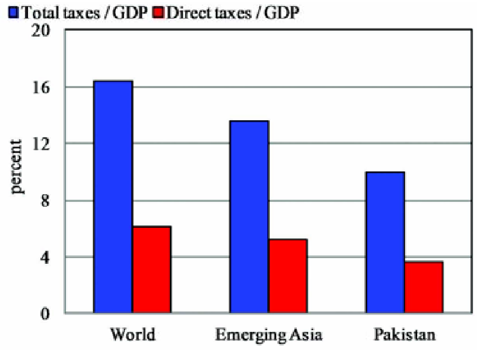
جدول 6.3: ٹیکس اور غیر ٹیکس محاصل کے اجزائے ترکیبی

ارب روپے

	م س11		م س12				
			پہلی سہ ماہی	دوسری سہ ماہی	تیسری سہ ماہی	چوتھی سہ ماہی	مجموعی
ٹیکس محاصل	1,699.3		409.0	495.7	467.0	681.3	2,052.9
براہ راست ٹیکس	594.7		127.6	185.3	156.7	262.3	731.9
املاک پر ٹیکس	3.8		2.7	0.8	2.0	2.3	7.8
اشیاء و خدمات پر ٹیکس	774.4		204.3	235.0	218.4	277.8	935.5
عالمی تجارت پر ٹیکس	185.4		42.4	51.8	54.1	69.9	218.2
پیٹرولیم لیوی	82.7		15.6	4.7	17.9	22.2	60.4
دیگر ٹیکس	58.2		16.2	18.2	17.9	46.7	99.0
غیر ٹیکس محاصل	553.5		124.7	106.0	137.2	145.8	513.6
سود	11.3		1.4	4.7	1.1	5.3	12.5
منافع منقسمہ	50.6		13.0	4.8	15.2	16.6	49.7
اسٹیٹ بینک کے منافع کی منتقلی	181.0		54.0	50.0	50.0	50.0	204.0
دفاع	70.7		1.8	2.8	2.7	2.5	9.8
گیس پر ترقیاتی سرچارج	30.4		5.7	3.2	5.7	8.3	23.0
خام تیل پر دی گئی رعایت	35.9		4.3	6.9	4.6	4.3	20.0
تیل و گیس کی رائلٹی	59.1		15.0	11.4	18.9	17.6	62.8
متفرق	114.4		29.4	22.1	39.1	41.2	131.8
مجموعی محاصل	2,252.9		533.6	601.6	604.2	827.1	2,566.5

ماخذ: وزارت خزانہ

شکل 6.2: تقابلی ٹیکس ڈھانچہ



Source: Government Finance Statistics, IMF

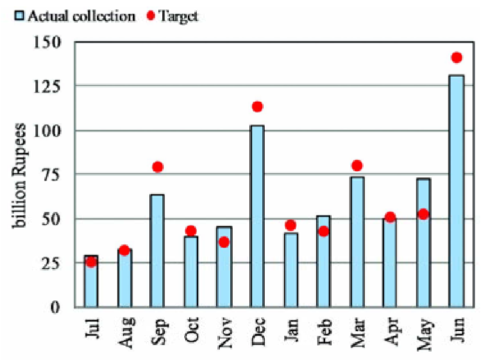
ٹیکس وصولی کی مزید تفصیلات سے ظاہر ہوتا ہے کہ ایف بی آر سال کے دوران ری فنڈز اور ری بیٹس کے غلط استعمال کے مسئلے سے نمٹتا رہا ہے۔ اس نے نہ صرف سیلز ٹیکس ری بیٹس میں بدعنوانیوں کو کم سے کم کرنے کی کوشش کی بلکہ ری فنڈز کے زیر التوا معاملات کے جلد سے جلد تصفیے کے ذریعے حقیقی معاملات نمٹانے کے سلسلے میں سہولت بھی فراہم کی۔ اس نے م س12ء کے دوران براہ راست ٹیکسوں کے ضمن میں ری بیٹ کے 91.6 ارب روپے کے دعووں کا تصفیہ کیا جبکہ م س11ء میں 46.7 ارب روپے کے دعووں کا تصفیہ کیا گیا تھا۔ سیلز ٹیکس کے ضمن میں ری بیٹس کا حجم جو م س11ء میں 50.8 ارب روپے تھا، م س12ء میں کم ہو کر 45.3 ارب روپے ہو گیا۔ نتیجتاً ایف بی آر کی مجموعی ٹیکس وصولی کے مقابلے میں (تمام ٹیکسوں پر) مجموعی ری بیٹس و ری فنڈز اور مجموعی ایف بی آر ٹیکس وصولی کا تناسب جو م س11ء میں 6.4 فیصد تھا، م س12ء کے اختتام پر معمولی اضافے کے ساتھ 7.2 فیصد ہو گیا۔

براہ راست ٹیکس وصولی

براہ راست ٹیکس میں م س12ء کے دوران 21.5 فیصد نمو کے ساتھ خاصی بہتری آئی جبکہ گذشتہ سال یہ نمو 14 فیصد تھی۔[10] نتیجتاً مجموعی ٹیکسوں کی نمو میں براہ راست ٹیکس وصولی کا حصہ جو م س11ء میں 32.2 فیصد تھا، م س12ء میں بڑھ کر 40 فیصد ہو گیا۔ اگرچہ یہ ایک پروگریسو ٹیکسیشن نظام ہے تاہم اس ضمن میں مسلسل کوششوں کی ضرورت ہے کیونکہ پاکستان میں مجموعی ٹیکسوں میں براہ راست ٹیکسوں کا حصہ کئی دیگر ممالک کے مقابلے میں اب بھی کم ہے (**شکل 6.2**)۔

10 یہ اس لحاظ سے متاثر کن تھا کہ م س12ء میں گرانی م س11ء سے کم تھی۔

شکل 6.3: براہ راست ٹیکس کے ماہانہ اہداف اور اصل وصولی



Source: Ministry of Finance and FBR

براہ راست ٹیکسوں کے تفصیلی جائزے سے ظاہر ہوتا ہے کہ 80 فیصد سے زائد ٹیکس رضا کارانہ ادائیگیوں اور ود ہولڈنگ ٹیکس سے وصول ہوتے ہیں، جن میں سے موخر الذکر میکانکی ہے۔[11] تاہم ایف بی آر کی کوششیں 'عند الطلب وصولی' سے ظاہر ہوتی ہیں جو م س 11ء میں 72.2 ارب روپے تھی، اور م س 12ء میں بڑھ کر 130 ارب روپے تک پہنچ گئی۔

م س 12ء میں براہ راست ٹیکس وصولی کے موسمی انداز سے سہ ماہیوں کے اختتام پر کمی ظاہر ہوتی ہے۔ تاہم ایف بی آر کی جانب سے بعد کے مہینوں میں اس کی تلافی کی کوشش کی گئی (**شکل 6.3**)۔ نتیجتاً سال کے اختتام پر ہدف کا 98.4 فیصد حاصل ہو گیا جو گذشتہ سال سے زیادہ تھا۔

پاکستان میں انکم اور کارپوریٹ ٹیکس براہ راست ٹیکس کی واحد شکل ہیں۔ دیگر شکلیں، مثلاً سماجی امداد اور ویلتھ ٹیکس تقریباً ناپید ہیں۔ پاکستان میں محصولاتی ڈھانچہ بہتر بنانے کے لیے براہ راست ٹیکسوں کی اساس میں توسیع کے ساتھ ٹیکس وصولی کے طریق کار کو بھی بہتر بنانے کی ضرورت ہے تاکہ رساؤ کو کم کیا جا سکے۔ ٹیکس دہندگی میں کمی کے اہم اسباب میں طریق کار کی مشکلات، ٹیکس سے استثنا اور ٹیکس افسران کی مراعات شامل ہیں۔ فی الوقت پاکستان کی صرف ایک فیصد آبادی انکم ٹیکس ادا کرتی ہے۔ اس کے مقابلے میں بھارت میں ٹیکس گزاروں کی تعداد 3 فیصد اور امریکہ میں 40 فیصد ہے۔[12]

جدول 6.4: ایف بی آر کی ٹیکس وصولی (خالص)

ارب روپے

	سالانہ ہدف		خالص وصولیاں		سالانہ ہدف کا فیصد		سال بسال فیصد تبدیلی	
	م س 11ء	م س 12ء	م س 11ء	م س 12ء	م س 11ء	م س 12ء	م س 11ء	م س 12ء
براہ راست ٹیکس	626.9	743.6	602.5	731.9	96.1	98.4	14.0	21.5
بالواسطہ ٹیکس	960.8	1208.1	955.6	1149.5	99.5	95.2	19.4	20.3
سیلز ٹیکس	654.6	836.7	633.4	809.3	96.8	96.7	22.4	27.8
وفاقی ایکسائز ڈیوٹی	132.9	165.0	137.4	122.0	103.4	73.9	13.3	-11.2
کسٹم	173.3	206.4	184.9	218.2	106.7	105.7	14.5	18.0
مجموعی وصولی	1,587.7	1,951.7	1,558.0	1,881.5	98.1	96.4	17.3	20.8

ماخذ: فیڈرل بورڈ آف ریونیو

بالواسطہ ٹیکس وصولی

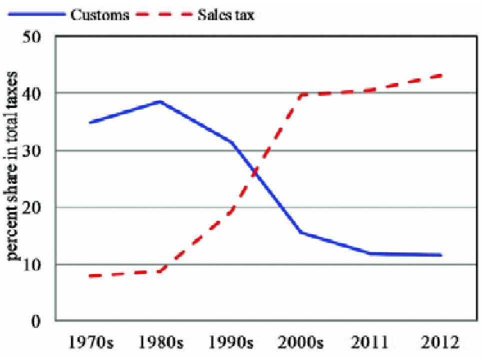
بالواسطہ ٹیکس وصولی کی نمو م س 12ء میں جاری رہی اور اس میں سال بسال 20.3 فیصد کا اضافہ ہوا۔ تاہم سال کے لیے مقرر کردہ ہدف حاصل نہیں ہو سکا (**جدول 6.4**)۔ سب سے زیادہ کمی وفاقی ایکسائز ڈیوٹی میں تھی، جس کی بڑی حد تک وجوہ تیار اور درآمدی اشیا پر اسپیشل ایکسائز ڈیوٹی کا خاتمہ اور اور بعض صارفی پائیدار اشیا پر وفاقی ایکسائز ڈیوٹی کا واپس لیا جانا تھیں۔ مزید برآں اس مد میں تقریباً 50 فیصد وصولی سگریٹ، مشروبات اور پٹرولیم مصنوعات سے ہوتی ہے اور م س 12ء میں ان اشیا کی پیداوار میں کمی ہوئی۔

وفاقی ایکسائز ڈیوٹی کے برعکس سیلز ٹیکس وصولی میں م س 11ء کی 22.4 فیصد نمو کے مقابلے میں م س 12ء میں 27.8 فیصد کی نمایاں نمو ظاہر ہوئی۔ یہ نمو سیلز ٹیکس کی شرح میں 100 بی پی ایس کی کمی اور سیلز ٹیکس کی وصولی کی وفاقی حکومت سے صوبائی حکومتوں کو منتقلی کے باوجود تھی۔

11 پاکستان میں براہ راست ٹیکسوں کے تین اہم اجزا ہیں: (i) رضا کارانہ ادائیگیاں، جن میں ٹیکس ادائیگیاں مع گوشوارہ جات اور ایڈوانسز شامل ہیں، (ii) ودہولڈنگ ٹیکس، جو ماخذ پر کاٹا گیا ٹیکس ہوتا ہے، اور تنخواہ، کنٹریکٹس، بینکوں سے نقد رقوم نکلوانے، سود اور منافع منقسمہ کی ادائیگی، ٹیلی فون بلز وغیرہ پر عائد ہوتا ہے، اور (iii) عند الطلب وصولی جس میں ٹیکس گزاروں کے آڈٹ کے ذریعے ٹیکس حکام کا وصول کردہ ٹیکس شامل ہوتا ہے۔

12 مثال کے طور پر امریکہ میں جمع کرائے گئے ٹیکس گوشواروں کی تفصیل جاننے کے لیے www.irs.gov/pub/irs-soi/11infallbulincome.pdf اور بھارت میں ٹیکس گزاروں کی تعداد جاننے کے لیے /http:/business-standard.com/india پر جاری کردہ ''بزنس اسٹینڈرڈ'' کا 19 جنوری 2011ء کا شمارہ ملاحظہ فرمائیے۔

شکل 6.4: سیلز ٹیکس اور کسٹمز کی بدلتی ہوئی صورتحال



Source: Federal Board of Revenue

سیلز ٹیکس وصولی کی اشیا وار تفصیلات سے ظاہر ہوتا ہے کہ اس کی نمو میں بڑا حصہ سیمنٹ، شکر اور قدرتی گیس اور کھاد پر سیلز ٹیکس کا تھا جبکہ ملکی سیلز ٹیکس وصولی میں 15.3 فیصد نمو ہوئی۔ درآمدات پر سیلز ٹیکس میں 39.4 فیصد نمو ہوئی، جو بنیادی طور پر مستثنیات کے خاتمے اور پٹرولیم مصنوعات، خوردنی تیل، گاڑیوں اور مشینری کی زائد درآمدات کی وجہ سے ہوئی۔ سیلز ٹیکس کی بلند نمو میں ایک اور عنصر جس نے کردار ادا کیا، وہ ری بیٹ اور ری فنڈ کے ضمن میں ایف بی آر کی غیر معمولی مستعدی تھی۔ بہرحال سیلز ٹیکس کا بڑا حصہ مخصوص اشیا پر سیلز ٹیکس سے آتا ہے، جس کا مطلب یہ ہے کہ کاروبار کی دستاویزیت اور کمپیوٹرائزیشن کے ذریعے ٹیکس وصولی کے وسیع امکانات موجود ہیں۔

کسٹم ڈیوٹیز میں بھی 218.2 ارب روپے کے حصے کے ساتھ ٹھوس نمو ظاہر ہوئی، جو ہدف سے 5.7 فیصد زائد تھی۔ اگرچہ قومی خزانے میں کسٹم ڈیوٹی سے زیادہ سیلز ٹیکس کا حصہ ہے (**شکل 6.4**) تاہم یہ اب بھی محاصل کے ایک ذریعے اور عالمی تجارت کے ضابطہ کار، دونوں کی حیثیت سے ایک اہم پالیسی وثیقہ ہے۔

6.2.2 اخراجات

م س 12ء کے دوران مجموعی اخراجات (بشمول پی ایس ایز کے قرضے کے تصفیے کے لیے یکبارگی ادائیگیاں) میں 25.5 فیصد نمو ہوئی۔ تاہم اگر یکبارگی ادائیگیوں کو خارج کر دیا جائے تو مجموعی اخراجات میں 14.2 فیصد کا اضافہ ہوا، جس کی بنیادی وجوہ قرضے کی واپسی میں بے پناہ اضافہ اور حکومتی شعبے کے ترقیاتی اخراجات ہیں۔ گذشتہ پانچ برسوں میں ایسا پہلی مرتبہ ہوا کہ م س 12ء میں حقیقی ترقیاتی اخراجات ہدف سے تجاوز کر گئے۔[13] بالخصوص صوبوں کے ترقیاتی منصوبوں اور ترقیاتی اخراجات میں دوران سال 52.9 فیصد نمو ہوئی (**جدول 6.5**)۔

دوسری جانب اخراجات جاریہ میں م س 12ء میں 7.6 فیصد کی پست نمو ہوئی جبکہ م س 11ء میں یہ نمو 21.6 فیصد تھی۔ تاہم اخراجات جاریہ میں شامل ملکی قرضوں اور پنشن کی ادائیگیوں میں سال کے دوران 30 فیصد سے زائد کا نمایاں اضافہ ہوا۔ جبکہ قرض کی واپسی میں اضافہ بینکوں سے بھاری حکومتی قرض گیری کا نتیجہ ہے۔ ریٹائرڈ سول اور فوجی ملازمین کو ریلیف دینے کے لیے م س 12ء کے بجٹ میں پنشن میں 15 تا 20 فیصد اضافے کا اعلان کیا گیا۔[14] مجموعی سودی ادائیگیوں (ملکی اور بیرونی) کا اخراجات جاریہ میں حصہ 28.5 فیصد ہے جس میں م س 12ء میں 27.4 فیصد کا اضافہ ہوا۔ اس کے مقابلے میں گذشتہ سال یہ اضافہ 8.7 فیصد تھا۔ سودی ادائیگیوں میں اضافے کا بنیادی محرک ملکی قرضوں پر ادا کردہ سود میں اضافہ ہے۔ بیرونی قرضے پر سودی ادائیگیاں م س 11ء کی سطح پر برقرار رہیں۔ دوسری جانب دفاعی اخراجات میں، جو 16.2 فیصد حصے کے ساتھ اخراجات جاریہ کا ایک اور اہم جز ہیں م س 12ء کے دوران 12.5 فیصد کا اضافہ ہوا جو م س 11ء کے 20.2 فیصد اضافے سے کم ہے۔

جیسا کہ پہلے بیان کیا جا چکا ہے زراعانت قرض کی واپسی کے بعد اخراجات جاریہ میں دوسری سب سے بڑی مد بن چکی ہے۔ زراعانت کا حجم م س 12ء میں دفاعی بجٹ سے تجاوز کر گیا۔ م س 12ء کے دوران مجموعی زراعانت 556.2 ارب روپے تھا جس میں سے 83.2 فیصد بجلی کے شعبے کو گیا اور باقی ماندہ کھاد اور زراعت کے لیے فراہم کیا گیا۔

6.3 صوبائی مالیاتی کارروائیاں

پاکستان میں مالیاتی کارروائیوں پر روایتی طور پر وفاقی حکومت کا غلبہ رہا ہے۔ ساتویں این ایف سی ایوارڈ اور اٹھارویں ترمیم کے ذریعے صوبائی حکومتوں کے کردار کو وسعت دینے کی کوششیں کی گئی ہیں۔ جیسا کہ **شکل 6.5** سے ظاہر ہے مالیاتی عدم مرکزیت کے عمل کی تکمیل کے بعد اگرچہ م س 12ء پہلا سال تھا تاہم محصولات و اخراجات میں صوبوں کا حصہ

[13] حکومت اپنے مالیاتی توازن کو مستحکم بنانے کے لیے اکثر ترقیاتی اخراجات میں تخفیف کر دیتی ہے۔

[14] پنشن کے مجموعی بل میں سے 75 فیصد سے زائد مسلح افواج کے ریٹائرڈ ملازمین کو جاتا ہے۔

جدول 6.5: اخراجات کی تقسیم

ارب روپے

	م س11ء	م س12ء		فیصد تبدیلی	
		حقیقی	بجٹ	م س11	م س 12 کا بجٹ
مجموعی اخراجات	3,447.3	3,936.2	3,721	14.2	5.8
جاری اخراجات	2900.8	3122.5	2976.0	7.6	4.9
عمومی خدمات عامہ	1434.0	1472.4	1361.1	2.7	8.2
سودی ادائیگیاں1	698.1	889.0	791.0	27.4	12.4
ملکی قرضہ	629.7	821.1	714.7	30.4	14.9
بیرونی قرضہ	68.4	67.9	76.3	-0.7	-11.0
پنشن	106.6	140.4	96.1	31.7	46.1
گرانٹس	232.1	224.3	295.0	-3.4	-24.0
دیگر	397.1	218.6	179.0	-44.9	22.2
دفاع	450.6	507.2	495.2	12.5	2.4
دیگر	203.5	175.2	159.7	-13.9	9.7
صوبائی	812.7	967.8	960.0	19.1	0.8
ترقیاتی اور خالص قرض گاری	546.2	813.7	745.1	49.0	9.2
پی ایس ڈی پی	461.5	664.8	640.0	44.0	3.9
وفاقی	215.6	289.3	300.0	34.2	-3.6
صوبائی	245.6	375.4	340.0	52.9	10.4
دیگر2	85.0	148.9	105.1	75.3	41.7

1 یہ اعداد و شمار جدول 7.1 میں دی گئی سودی ادائیگیوں کی رقوم سے مماثلت نہیں رکھتے کیونکہ: (i) وزارت خزانہ سال کے دوران ٹی بلز پر دیے گئے اصل سود کو مدنظر رکھتا ہے جبکہ اسٹیٹ بینک سودی ادائیگیوں کا حساب کتاب واجب الوصول کی بنیاد پر کرتا ہے اور (ii) بیرونی قرضے پر سودی ادائیگیوں میں تبدیلی کا سبب بیرونی قرضوں کے متعلق وزارت خزانہ اور اسٹیٹ بینک کی تعریف میں فرق ہے (تفصیلات کے لیے دیکھئے باکس 7.1)۔

2 اس میں دیگر ترقیاتی اخراجات، خالص قرض گاری اور غیر شناخت شدہ اخراجات شامل ہیں جبکہ قرضے کی یکجائی کی یکبارگی ادائیگی کو منہا کر دیا جاتا ہے۔

ماخذ: وزارت خزانہ

زیادہ تبدیل نہیں ہوا اور کم وبیش اتنا ہی رہا جب مالیاتی کارروائیوں پر وفاقی حکومت کا غلبہ تھا۔

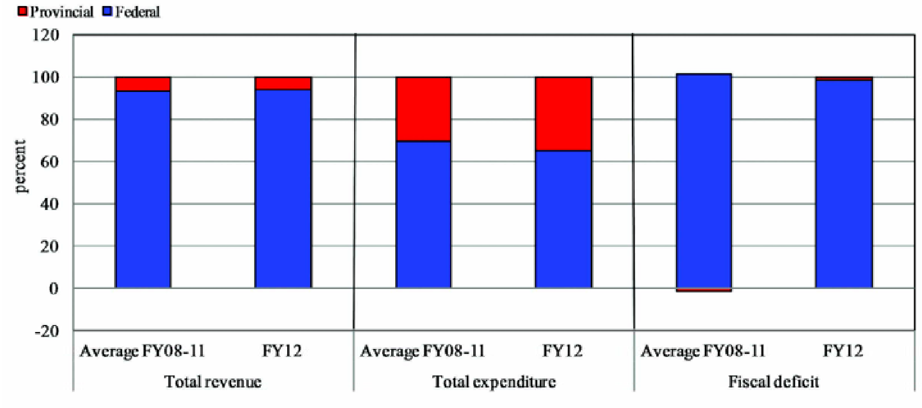
اگرچہ صوبوں کے اخراجات میں گذشتہ چار برسوں کے دوران 21 فیصد مرکب سالانہ شرح نمو سے اضافہ ہوتا رہا ہے تاہم ٹیکس کے ضمن میں ان کی کوششیں اس متفقہ رائے کے مطابق نہیں رہیں جو این ایف سی ایوارڈ کے دوران طے پائی تھی۔ 17 وزارتوں کی ذمہ داریوں کی صوبوں کو منتقلی کے باوجود وفاقی اخراجات کم نہیں ہوئے کیونکہ: (الف) منتقل شدہ وزارتوں کے بیشتر ملازمین نے صوبائی پے رول کے آپشن کے بجائے وفاقی پے رول پر رہنے کو ترجیح دی، (ب) وفاقی حکومت میں کچھ نئی وزارتوں کا قیام عمل میں آیا، اور (ج) بعض ڈویژنوں کو وزارتوں کا درجہ دیا گیا۔ مزید برآں، وفاقی حکومت این ایف سی ایوارڈ کی مدت کے عمودی پروگراموں کی مالکاری کرنے پر رضامند ہوگئی۔[15]

نتیجتاً، وفاقی حکومت کو اپنے مالیاتی توازن پر بدستور دباؤ کا سامنا رہا۔ دوسری جانب صوبے مالیاتی منتقلی کے عمل میں دی گئی تجویز کے مطابق وفاقی حکومت کی مدد نہیں کر سکے۔ بالخصوص مجموعی اخراجات میں صوبوں کا حصہ جو م س11ء میں 31.1 فیصد تھا، م س12ء میں بڑھ کر 34.9 فیصد ہوگیا جبکہ محاصل کی تخلیق میں ان کا حصہ مجموعی محاصل (وفاقی اور صوبائی) میں 6 فیصد پر برقرار رہا۔

گذشتہ سال کے برعکس، جب (تمام صوبوں کا) مشترکہ مالیاتی توازن فاضل تھا، م س12ء میں صوبوں نے خسارہ ظاہر کیا۔ اگرچہ م س11ء میں 134.5 ارب روپے کے فاضل کا سبب قابل تقسیم پول میں صوبائی حکومتوں کا حصہ بڑھا کر 56 فیصد کرنا تھا (ساتویں این ایف سی ایوارڈ کا ایک خوشگوار نتیجہ) تاہم م س12ء میں خسارے کا محرک صوبائی اخراجات

15 عمودی پروگراموں میں صوبوں کے صحت اور بہبود آبادی سے متعلق منصوبے شامل ہیں، جن کے ذریعے خدمات کی فراہمی متعلقہ صوبے کی ذمہ داری ہے لیکن سرمایہ وفاقی حکومت کی جانب سے فراہم کیا جاتا ہے۔

شکل 6.5: وفاقی اور صوبائی حکومتوں کی تقابلی مالیاتی صورتحال



Source: Ministry of Finance

میں تیزی سے اضافہ تھا۔اس سے قطع نظر کہ گذشتہ دو برس میں کیا کچھ ہوا، ساتویں این ایف سی ایوارڈ اور اٹھارویں ترمیم، دونوں کو مقامی خدمات کی فراہمی اور ان کی مالکاری کے ضمن میں احتساب اور مؤثر فیصلہ سازی کے لیے درست سمت میں اقدامات تصور کیا گیا ہے۔وسیع نظری لٹریچر اور بعض تجرباتی شواہد سے ظاہر ہوتا ہے کہ عدم مرکزیت سے معاشی نمو میں اضافہ ہوتا ہے۔[16] تاہم عدم مرکزیت کی مالیاتی کارروائیوں، ربط کے فقدان اور عالمی معاہدوں پر عملدرآمد میں ناکامی سے منسلک خطرات، جن کی اسٹیٹ بینک کی سالانہ رپورٹ 11-2010ء میں پہلے ہی نشاندہی کی جاچکی ہے، اب بھی موجود ہیں۔

چاروں صوبوں میں سے پنجاب کا مجموعی صوبائی محاصل اور مجموعی صوبائی اخراجات میں 44.5 حصہ ہے۔اس کے بعد سندھ کا مجموعی صوبائی محاصل میں 28.8 فیصد اور مجموعی صوبائی اخراجات میں 30.4 فیصد حصہ ہے۔زیادہ تر صوبائی مالیاتی کارروائیاں انہی دو صوبوں کی ہوتی ہیں۔یہی وجہ ہے کہ بلوچستان میں بجٹ کے 19.1 ارب روپے کے فاضل کے باوجود سندھ اور پنجاب کی وجہ سے مجموعی صوبائی توازن خسارے میں تھا (**جدول 6.6**)۔

اگرچہ سندھ اور پنجاب نے محاصل میں اضافے کے لیے کوششیں کیں، تاہم وہ اخراجات پر قابو نہیں پاسکے۔سندھ کو صوبے کے بڑے حصے میں سیلاب زدگان کی آبادکاری کے لیے اضافی اخراجات کرنے پڑے جبکہ پنجاب نے انفراسٹرکچر، صحت، تعلیم اور خوراک کی زراعانت پر اخراجات کیے۔

وفاقی قرضوں اور گرانٹس (34.5 ارب روپے) کے سب سے بڑے وصول کنندہ ہونے کے باوجود خیبر پختونخوا کو مس 12ء کے دوران 3.7 ارب روپے بجٹ خسارے کا سامنا کرنا پڑا۔صوبے کے اپنے وسائل (گرانٹس اور قابل تقسیم پول سے منتقلیوں کے سوا) میں سال کے دوران (69.7- فیصد کی) کمی واقع ہوئی جبکہ اس کے اخراجات میں 30.2 فیصد کا اضافہ ہوا۔محاصل کے حصول میں دوسرے چھوٹے صوبے بلوچستان کی کارکردگی خیبر پختونخوا سے مختلف نہیں تاہم اس کے اخراجات قابو میں رہے۔اگرچہ تمام صوبوں نے ترقیاتی پروگراموں پر اخراجات کیے تاہم بلوچستان ان کے شانہ بشانہ نہیں چل سکا۔چنانچہ اسے بجٹ میں 19.1 ارب روپے کی فاضل رقم حاصل ہوئی۔

16 مالیاتی عدم مرکزیت پر بحث کے لیے دیکھئے: (i) ڈاربی، جے اے مسکیٹلی اور جی رائے (2003ء) 'یورپ میں مالیاتی عدم مرکزیت: حالیہ تجربے کا ایک جائزہ، یورپین ریسرچ ان ریجنل سائنس، 32-1 ,13 اور (ii) تھیسین وی (2001ء) بلند آمدنی والے او ای سی ڈی ممالک میں مالیاتی عدم مرکزیت اور معاشی نمو، ورکنگ پیپر 1، یورپین نیٹ ورک آف اکنامک پالیسی ریسرچ انسٹیٹیوٹ میں دیکھی جاسکتی ہے۔

جدول6.6: صوبوں کی مالیاتی سرگرمیوں کا خلاصہ

ارب روپے

	پنجاب	سندھ	خیبرپختونخوا	بلوچستان	کل
2011-12ء					
مجموعی محاصل	593.9	383.8	222.1	134.2	1334.0
وفاقی محاصل میں حصہ	518.3	285.2	178.9	107.4	1089.9
صوبائی ٹیکس	42.1	60.4	3.7	1.0	107.2
صوبائی غیر ٹیکس	25.8	12.2	5.0	5.0	48.0
وفاقی قرضے/گرانٹس	7.6	26.0	34.5	20.8	88.9
مجموعی اخراجات	602.9	412.3	225.8	115.1	1356.1
جاری اخراجات	445.1	298.1	151.2	86.3	980.6
ترقیاتی اخراجات	157.8	114.2	74.6	28.8	375.4
مجموعی بیلنس	-9.0	-28.5	-3.7	19.1	-22.1
* خسارے کی مجموعی مالکاری	-3.1	56.1	-6.0	-7.8	39.1
2010-11ء					
مجموعی محاصل	531.0	330.7	223.8	125.9	1211.3
وفاقی محاصل میں حصہ	460.8	279.9	157.9	100.7	999.3
صوبائی ٹیکس	32.6	27.5	3.5	1.0	64.6
صوبائی غیر ٹیکس	24.0	11.5	25.1	1.7	62.3
وفاقی قرضے/گرانٹس	13.6	11.9	37.2	22.5	85.1
مجموعی اخراجات	482.9	310.2	173.4	110.3	1076.8
جاری اخراجات	375.5	248.0	121.7	85.9	831.2
ترقیاتی اخراجات	107.4	62.2	51.7	24.3	245.6
مجموعی بیلنس	48.1	20.5	50.3	15.6	134.5
* خسارے کی مجموعی مالکاری	-66.1	-10.4	-35.0	-22.4	-133.9

** مجموعی مالکاری کے اعداد وشمار شماریاتی تضادات کی وجہ سے مجموعی بیلنس سے مختلف ہیں۔

ماخذ: وزارت خزانہ