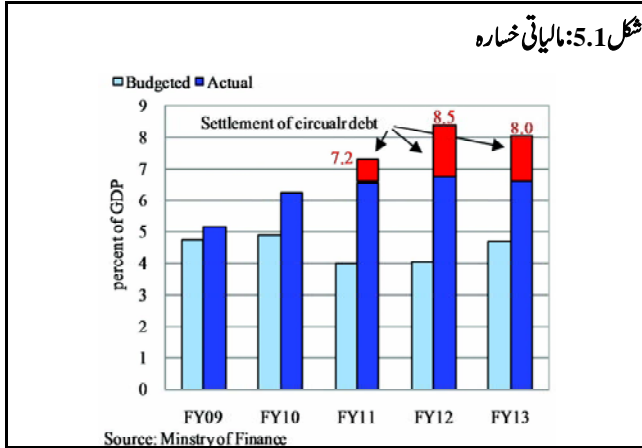


5 مالیاتی پالیسی

5.1 عمومی جائزہ



مالی سال 13ء میں ایک بار پھر بجٹ خسارے کا ہدف پورا نہیں ہو سکا۔ اگرچہ یہ کم و بیش معمول بن گیا ہے تاہم ماس 13ء مسلسل دوسرا سال ہے جب اصل بجٹ خسارہ ہدف سے اتنے فرق کے ساتھ انحراف کر گیا (شکل 5.1)۔ 4.7 فیصد ہدف کے مقابلے میں حقیقی خسارہ جی ڈی پی کا 8.0 فیصد تھا۔ مزید یہ کہ گذشتہ سال ہی کی طرح مالیاتی انحراف کے بڑے حصے کا سبب گردش قرضوں کے تصفیے کے لیے بھاری ادائیگی تھی جس کا ابتدا میں تخمینہ نہیں لگایا گیا تھا۔ اس ادائیگی کے علاوہ ماس 13ء کا مالیاتی خسارہ کم ہو کر جی ڈی پی کا 6.6 فیصد ہو گیا جو گذشتہ مالی سال کے 6.8 فیصد کی نسبت تھوڑا کم ہے۔ مزید یہ کہ ماس 13ء کے دوران اتحادی سپورٹ فنڈ کی مد میں 180.4 ارب روپے ملنے کے باوجود حکومتی آمدنی کا براہ راست حصہ بنے مالیاتی خسارہ اپنے ہدف سے بڑھ گیا۔¹

ماس 13ء کے تخمینہ شدہ اور حاصل شدہ بجٹ سے ظاہر ہوتا ہے کہ محاصل اہداف سے کم رہے جبکہ اخراجات مختص رقوم سے تجاوز کر گئے (جدول 5.1)۔ ابتدائی تخمینے سے انحراف بنیادی طور پر تین عوامل کے باعث تھا: (الف) زراعت کا اصل سے کم تخمینہ، (ب) سودی ادائیگیوں کا اصل سے کم تخمینہ اور (ج) ایف بی آر ٹیکس محصولات کا اصل سے زیادہ تخمینہ۔

زراعت کا اصل سے کم تخمینہ: ماس 13ء کے لیے مالیاتی انتظامیہ نے زراعت کے لیے 208.6 ارب روپے رکھے تھے جس میں سے بیشتر رقم شعبہ توانائی کے لیے تھی۔ تاہم وفاقی حکومت نے ماس 13ء کے بیچ میں ہی اس بجٹ کا 80.0 فیصد استعمال کیا۔ مجموعی طور پر سال کے دوران حکومت نے صرف شعبہ توانائی میں 671.4 ارب روپے خرچ کیے (یعنی مختص رقم کا تین گنا سے زائد)۔² اس میں گردش قرضوں کے تصفیے کے 322.2 ارب روپے شامل ہیں جبکہ باقی رہ جانی والی رقم کا بڑا حصہ بجلی کی تقسیمی کمپنیوں کے درمیان نزخوں کا فرق تھا۔³ زراعت اور گردش قرضوں کے تصفیے کے علاوہ ماس 13ء میں حکومت نے 334.6 ارب روپے کی انتقالی ادائیگی کی (ماس 12ء میں 277.7

جدول 5.1: بجٹ ماس 13ء میں درج اور نظر ثانی شدہ تخمینے		
ارب روپے		
اصل	بجٹ	
2,982.4	3,376.0	مجموعی محاصل
2,199.2	2,626.0	ٹیکس
1,936.1	2,381.0	ایف بی آر
783.2	750.0	غیر ٹیکس
4,816.3	4,480.0	مجموعی اخراجات
3,660.4	3,430.0	جاری اخراجات
991.0	925.8	سود
2,669.5	1,686.2	دیگر
367.5	208.6	زراعت*
777.1	1,050.0	ترقیاتی اخراجات
695.1	873.0	پی ایس ڈی پی
362.8		خالص قرض گاری (بشمول گردش قرضے کے تصفیے کے لیے 322.2 ارب روپے)
		یادداشتی اجزا:
52.7	79.5	صوبائی فاضل
1,457.5	484	ڈینک قرض گیری
* بجٹ 2013-14ء پر مبنی۔		
ماخذ: سرکاری مالیاتی کارروائیوں کے اعداد و شمار۔ وزارت خزانہ ویب سائٹ۔		

¹ ماس 12ء میں پاکستان کو اتحادی سپورٹ فنڈ کے تحت کوئی رقم موصول نہیں ہوئی۔

² ماس 12ء میں بجلی کے شعبے کا زراعت بھی 1464.3 ارب روپے کی بلند سطح پر قیامی بجٹ میں مختص 147.3 ارب روپے سے تین گنا زائد۔

³ خدمات کی لاگت میں وسیع فرق کے باوجود حکومت تمام ڈسکوز پر یکساں ٹیرف عائد کرتی ہے۔ اس کے نتیجے میں محصولات کے فرق کی مالکاری نزخوں کے تغیر کے زراعت سے کی جاتی ہے جو حکومت ہر ڈسکوکومپیا کرتی ہے۔

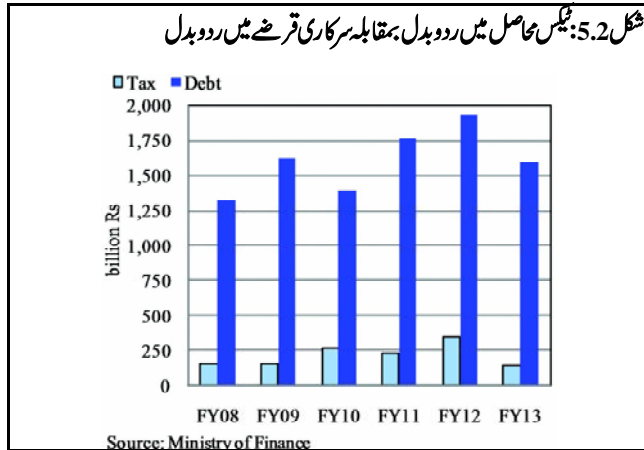
ارب روپے کے مقابلے میں) جس میں پاکستان ریلوے کو 33.4 ارب روپے اور پاکستان اسٹیل کو 2.0 ارب روپے کی امداد بھی شامل ہے۔ مجموعی طور پر کل اخراجات میں زراعت، منقلیوں اور جاری سرمایہ کاری کا حصہ ایک تہائی ہے۔

غیر ہدفی زراعت اور غیر مؤثر سرکاری کاروباری ادارے حکومتی وسائل پر بڑا بوجھ ہیں۔⁴ جو ملک قرضوں کی واپسی کے لیے قرضے لے رہا ہو وہ زراعت اور منقلیوں پر کھربوں روپے کا متحمل نہیں ہو سکتا۔ جیسا کہ باب 3 میں بتایا گیا ہے، شعبہ توانائی میں غیر ہدفی زراعت سے بڑے صارفین کو فائدہ پہنچا ہے جو زراعت کے بغیر باسانی گزارہ کر سکتے ہیں۔ پاکستان میں زیادہ مستحق افراد کے مقابلے میں دولت مند لوگوں کو بالواسطہ ٹیکس اور زراعت سے فائدہ حاصل ہو رہا ہے۔⁵ مالیاتی خسارے میں کمی کے لیے زراعت کے خاتمے اور ٹیکس بیس کو بڑھانے جیسی سنجیدہ کوششیں کرنی چاہئیں۔

سودی ادائیگیوں کا اصل سے کم تخمینہ: م 13ء کے لیے مالیاتی خسارے کے ابتدائی ہدف 4.7 فیصد کے مطابق مالیاتی حکام نے ملکی قرضوں پر 846 ارب روپے کی سودی ادائیگیوں کا حساب لگایا تھا تاہم خسارہ بڑھنے اور بیرونی مالکاری میں بدستور کمی کی وجہ سے بینکوں سے قرض گیری میں تیزی سے اضافہ ہو گیا۔ خصوصاً حکومت نے بینکاری نظام سے لگائے گئے ابتدائی تخمینے 483.8 ارب روپے کے مقابلے میں 1,508.5 ارب روپے کے قرضے حاصل کیے جس میں بڑا حصہ قلیل مدتی ٹی بلز کا ہے۔⁶ نتیجتاً م 13ء کے دوران ملکی قرضوں پر سودی ادائیگیاں 910.0 ارب روپے (ہدف کے مقابلے میں 11.4 فیصد کا سال بسال اضافہ) تک پہنچ گئیں جس کا کل محصولات میں حصہ ایک تہائی حصہ ہے۔

ایف بی آر حاصل کا اصل سے زیادہ تخمینہ: م 13ء کے دوران ایف بی آر ٹیکس نمومیں 26.4 فیصد اضافہ مقرر کیا گیا تھا۔ ٹیکس نظام میں ساختی مسائل کے ساتھ معیشت میں کساد بازاری سے اس کا حصول خاصا مشکل تھا۔ م 13ء کے بجٹ میں ٹیکس محاصل میں اضافہ کرنے کے لیے کئی تجاویز دی گئیں تاہم حالات کو مزید بگاڑنے سے روکنے کے لیے پارلیمنٹ سے منظوری نہ مل سکی⁷ جس کے نتیجے میں م 13ء میں کئی بار ایف بی آر محاصل کے ہدف کو کم کیا گیا۔⁸ پھر بھی ایف بی آر نظر ثانی شدہ ہدف کے حصول میں ناکام رہا۔

ایف بی آر نے 1,936.1 ارب روپے کے اصل ٹیکس جمع کیے جو گزشتہ سال سے صرف 3.0 فیصد زائد تھے۔ اسی لیے ایف بی آر گزشتہ دس برسوں کے دوران محصولات میں 21 فیصد سے زائد محصولات حاصل نہیں کر سکی۔ م 14ء کے لیے 27.8 فیصد کا ہدف رکھا گیا ہے جو بظاہر ناقابل یقین لگتا ہے جس کا مطلب ہے کہ اس سال بھی مالیاتی مسائل ہوں گے۔



پاکستان میں ٹیکس نظام کے واضح مسائل کے باوجود ان دیرینہ مسائل کو حل کرنے کے لیے حکام کی جانب سے فیصلہ کن کارروائی کرنے کے لیے آمادگی کی کمی نظر آتی ہے۔ تمام حکومتیں ٹیکس ادا نہ کرنے والوں کو ٹیکسوں کے دائرہ کار میں لانے کی بجائے رجعت پسندانہ بالواسطہ ٹیکس یا پھر زیادہ قرض لینے کا انتخاب کرتی ہیں۔ یہ صورت حال قطعی ناپائیدار ہے۔ اس پس منظر میں گزشتہ پانچ برسوں کے دوران ایف بی آر محصولات میں سالانہ 218 ارب روپے اوسط اضافہ ہوا جبکہ اسی مدت کے دوران قرضوں میں سالانہ 16 کھرب روپے اوسط اضافہ ہوا (شکل 5.2)۔ نتیجتاً گزشتہ پانچ سال میں پاکستان کے مجموعی سرکاری قرضے جی ڈی پی کے 59.4 فیصد سے بڑھ کر 63.3 فیصد ہو گئے (باب 6)۔⁹

4 کارپوریشنز کے دستیاب تازہ ترین مالی گوشواروں کے مطابق م 11ء میں بی آئی اے سی، پاکستان ریلوے اور پاکستان اسٹیل مل کے مجموعی نقصانات 170.3 ارب روپے تھے جو م 12ء میں بڑھ کر 185 ارب روپے تک پہنچ گئے۔

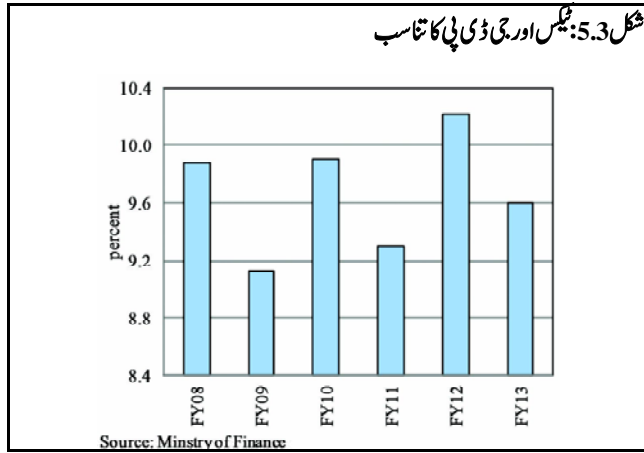
5 م 11ء تا م 13ء کے دوران حکومت نے واپڈا، پیپکو اور کے ای ایس کو 12 کھرب روپے ادا کیے جبکہ بینظیر انکم سپورٹ پروگرام پر ان برسوں میں صرف 143 ملین روپے خرچ کیے۔

6 یہ وزارت خزانہ کے مالیاتی کارروائیوں کے اعداد و شمار پر مبنی ہیں اور ضروری نہیں کہ چوتھے باب میں ذریعہ سے اعداد و شمار سے ہم آہنگ ہوں۔

7 مثال کے طور پر انکم ٹیکس ایمنشن بل۔

8 ایف بی آر کا ابتدائی محاصل کا ہدف 2381 ارب روپے تھا۔ حکومت نے آدھا سال گزرنے پر اس ہدف میں تبدیلی کر کے اسے 2191 ارب روپے اور پھر م 13ء کے آخر میں 2007 ارب روپے کر دیا۔

9 پاکستان کے قرضے کے خاکے پر تفصیلی بحث کے لیے دیکھئے چھٹا باب۔



ان امور کی بنا پر دنیا بھر میں پاکستان ان ممالک میں شامل ہے جہاں نہ صرف ٹیکس اور جی ڈی پی کا تناسب پست ہے بلکہ گزشتہ کئی سال سے یہ 10 فیصد کے قریب رہا ہے (شکل 5.3)۔ ہماری رائے کے مطابق مالیاتی پالیسی میں بہتری لائے بغیر ملک کے معاشی مسائل حل نہیں کیے جاسکتے جس کے لیے ٹیکس نظام میں نمایاں بہتری لانا ضروری ہے۔ ٹیکس بنیاد کو وسعت دینے کے اقدامات سے غیر آمدگی کے باعث حقیقی اور بڑھتی ہوئی غیر رسمی معیشت کو فروغ مل رہا ہے۔¹⁰ جس طرح غیر رسمی شعبہ ترقی کر رہا ہے ٹیکس ادا کرنے والوں پر مزید باؤ ڈالے بغیر ٹیکس محصولات میں بہتری لانا مشکل ہوتا جا رہا ہے۔

جدول 5.2: مجموعی حاصل

رقم ارب روپے، نمونہ اور حصہ فیصد میں

معمو	م12ء	م13ء	م12ء	م13ء	م12ء	م13ء
مجموعی حاصل (الف + ب)	2,566.5	2,982.4	13.9	16.2	100.0	37.7
الف - ٹیکس	2,052.9	2,199.2	20.8	7.1	37.7	24.7
بلا واسطہ	731.9	735.8	23.1	0.5	24.7	49.1
بالواسطہ	1,320.9	1,463.5	19.6	10.8	49.1	26.3
ب - غیر ٹیکس	513.6	783.2	-7.2	52.5	26.3	

ماخذ: وزارت خزانہ کے اعداد و شمار بابت مالیاتی کارروائیاں

5.2 حاصل

اگرچہ م13ء کے دوران محصولات میں 16.2 فیصد اضافہ ہوا تاہم اس اضافے میں بڑا حصہ غیر ٹیکس حاصل خصوصاً اتحادی سپورٹ فنڈ اور اسٹیٹ بینک کے منافع کا ہے۔¹¹ دوسری جانب م13ء کے دوران ٹیکسوں کی نمو میں خاصی کمی واقع ہوئی اور جو تھوڑا بہت اضافہ ہوا وہ صرف بلا واسطہ ٹیکس بڑھنے کے باعث ہوا (جدول 5.2)۔

بالواسطہ ٹیکس دنیا میں رجحان تصور کیے جاتے ہیں تاہم وصولی آسان ہونے کے باعث یہ ناگزیر ہوتے ہیں۔ پاکستان میں گزشتہ چھ برسوں کے دوران ٹیکس محصولات میں 60 سے 70 فیصد ہونے والا اضافہ بالواسطہ ٹیکس بڑھانے کے ذریعے ہی ہو سکا ہے جس کے نتیجے میں کم آمدنی والے افراد پر ٹیکس کا بوجھ زیادہ آمدنی والے افراد کی نسبت زیادہ ہے۔ جیسا کہ پاکستان میں ہو رہا ہے اگر یہی صورت حال برقرار رہی تو اضافی ٹیکس پیدا کرنے کے لیے گنجائش ختم ہو جائے گی۔ حقیقتاً بالواسطہ ٹیکسوں میں اضافہ اس حد تک پہنچ گیا ہے کہ اس کا اثر اشیاء کی قیمتوں خصوصاً ایندھن، روزمرہ کی اشیاء اور ٹیلی مواصلات کی خدمات پر ہوتا ہے۔¹² اس بنا پر ٹیکس اصلاحات مزید ضروری ہو گئی ہیں۔

جہاں تک ٹیکس محصولات کی تقسیم کا تعلق ہے، وفاقی حکومت کی طرف سے زیادہ سست روی دیکھی گئی۔ اس کا سبب بڑھتے ہوئے خود مختار صوبے ہیں جن کے پاس اب وسائل کا بڑا حصہ ہے خصوصاً سندھ اور پنجاب جنہوں نے خدمات پر سیکر ٹیکس جمع کرنے کی ذمہ داری لے لی ہے۔¹³ حالانکہ اس وجہ سے ایف بی آر کی ٹیکس وصولی متاثر ہوئی تاہم صوبوں کے ٹیکس محصولات میں مالی سال 13ء کے دوران 40.6 فیصد کی صحت مند نمو ہوئی۔ کیونکہ قومی وسائل کے پول سے انہوں نے 6.8 فیصد حصہ حاصل کیا جو گزشتہ برس 5.2 فیصد تھا۔

10 شیڈ واکا نو میز آل اوروری ورلڈ: نیو ایسٹریلیا 162 کنفرینس فرام 1999-2007 فریڈرک شائینڈر، اینڈریس بیون، کلاڈیو ایمنی نیکرو۔ ورلڈ بینک ڈویلپمنٹ ریسرچ گروپ WPS5356۔ جولائی 2010ء۔

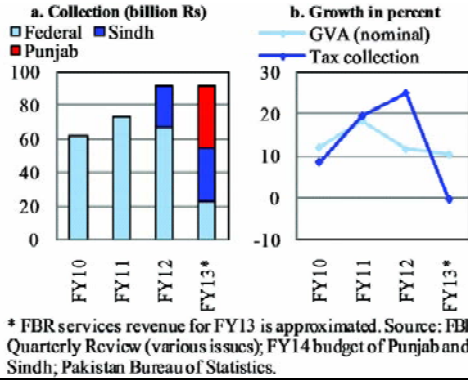
11 م13ء میں نامیہ حاصل 16.2 فیصد بڑھ گئے جبکہ گزشتہ عشرے میں اوسطاً 14.2 فیصد بڑھے تھے۔ حقیقی اعتبار سے (یعنی اساسی نرخوں پر جی ڈی پی ڈی ڈی فلپس کے ذریعے گرانی سے مطابقت کے بعد) م13ء حاصل کی نمو 8.7 فیصد تھی جبکہ م03ء سے م12ء کے درمیان اوسط 3.5 فیصد رہی تھی۔

12 ہمارے تخمینوں کے مطابق پٹرول کی قیمت 266 فیصد اور موٹر گاڑیوں کا چارجز 366 فیصد حکومت کے ٹیکس ہیں۔

13 طویل مدت میں صوبوں کو زیادہ خود مختار بنانے کے لیے ساتویں قومی مالیاتی کمیشن نے وفاقی کی اکائیوں کے لیے اپنے ٹیکس حاصل بڑھانے کے سلسلے میں اہداف مقرر کیے تھے۔ ماخذ: ساتواں قومی مالیاتی کمیشن اپوارڈ 2010ء، آن لائن <http://www.financekpp.gov.pk/FD/attachments/article/154/7th%20NFC%20AWARD%202010.pdf>

14 چونکہ آئین پاکستان کے تحت خدمات پر ٹیکس صوبوں کے دائرے میں آتا ہے اس لیے ان وصولیوں کی تقسیم دوسرے شعبوں سے مختلف ہے۔ وفاقی حکومت کا معمول ہے کہ مجموعی وصولیوں کا 42.5 فیصد رکھ لیتی ہے لیکن اس میں صرف ایک فیصد فیصل وصول کرتی ہے۔

شکل 5.1.1: خدمات سیلز ٹیکس کا تجربہ



ہا کس 5.1: کیا صوبے خدمات پیکس مانگہ کرنے میں زیادہ مستعد ہیں؟

اگرچہ آئین پاکستان کے تحت خدمات پر جزل سیلز ٹیکس (جی ایس ٹی) کو صوبائی مسئلہ قرار دیا گیا ہے تاہم صوبوں نے حال ہی میں اس ٹیکس کی وصولی شروع کی ہے۔ م س 12ء میں سندھ نے اس شعبے کے سیلز ٹیکس پر دعوئی کیا اور اس کے اگلے برس پنجاب نے بھی بعض خدمات پر جی ایس ٹی وصول کرنا شروع کر دی۔ ٹیلی مواصلات کی خدمات پر سیلز ٹیکس ابھی تک کسی صوبے کو منتقل نہیں کیا گیا۔

اس بات پر زور دیا جاتا رہا ہے کہ سیلز ٹیکس جمع کرنے میں صوبے زیادہ مستعدی کا مظاہرہ کر سکتے ہیں کیونکہ ایف بی آر کے مقابلے میں صوبائی انتظامیہ کی رسائی زیادہ گہری اور وسیع ہوتی ہے اور وہ اس بڑے غیر رسمی شعبے کو دستاویزی بنانے کی بہتر پوزیشن میں ہے۔ تاہم اب تک اس کے شواہد فیصلہ کن نہیں ہیں۔ جب صوبہ سندھ نے م س 12ء میں اس کی خدمات شروع کیں تو خدمات جی ڈی پی کی نمو میں 6.8 فیصدی درجے کی کمی (نامیہ) کے باوجود سیلز ٹیکس محصولات میں خاصا اضافہ دیکھا گیا۔ لیکن م س 13ء میں دو صوبوں کی جانب سے ٹیکسوں کی وصولی شروع کرنے کے ساتھ اس میں نمایاں کمی واقع ہوئی، اگرچہ جی ڈی پی کی نمو میں صرف 1.2 فیصدی درجے کی معمولی کمی ہوئی تھی (شکل 5.1.1)۔

ہمارے خیال میں ٹیکس منتظمین کی صلاحیت پر سوال اٹھانے کے بجائے اس کو تاہی کا سبب مختلف خدمات کی دستاویزیت میں فرق ہے۔ مثلاً م س 13ء میں خدمات کی جی ڈی پی کی نمو میں ٹرانسپورٹ کے شعبے نے اہم کردار ادا کیا تھا جس کا سبب اس کی خراب دستاویزیت تھی جبکہ م س 13ء میں نامیہ لحاظ سے اچھی دستاویزیت کے حامل مالی شعبے کی نمو میں کمی واقع ہوئی۔ اس لیے معاشی سرگرمی کی یکساں سطح کے باوجود سال کی خدمات کی نمو میں غیر رسمی سرگرمی کے حصے میں اضافہ محصولات کی وصولی میں کمی کا سبب ہو سکتا ہے۔

سیلز ٹیکس کی وصولی کی لامرکزیت سے مجموعی محاصل پر تو اثر نہیں ہوا لیکن اس سے ایف بی آر کی آمدنی میں کمی آگئی۔ خصوصاً، ایف بی آر کے سیلز ٹیکس کی مد میں خدمات پر سیلز ٹیکس کا حصہ مالی سال 13ء میں کم ہو کر 3.4 فیصد پر آ گیا جو گذشتہ تین برسوں میں اوسطاً 6.3 فیصد رہا تھا۔¹⁵ صوبوں کو زیادہ سے زیادہ خود مختاری کی وجہ سے وفاقی خزانے میں کمی کا امکان ہے۔¹⁶ تاہم، صوبائی حکام خدمات پر ٹیکس جمع کرنے کی گنجائش بڑھاتے تو تفویض کردہ ٹیکس وصولیاں زیادہ مؤثر ہو سکتی ہیں (ہا کس 5.1)۔

مجموعی لحاظ سے ایف بی آر کی ٹیکس وصولیاں اپنے ہدف سے 18.7 فیصد سے کم رہیں۔ صوبوں کو خدمات پر سیلز ٹیکس کی منتقلی کے علاوہ مندرجہ ذیل عوامل سے ہدف میں کمی کی کارکردگی کی وضاحت ہوتی ہے:

1۔ حکومت نے م س 13ء کے بجٹ میں کئی ٹیکس ریلیف اقدامات متعارف کرائے،¹⁷ جن میں سے کچھ پر عملدرآمد نہیں کیا جاسکا۔ مثال کے طور پر وفاقی حکومت کو کاروباری حلقوں کی طرف سے مزاحمت کا سامنا کرنے کی وجہ سے ٹیکس ادا کرنے والوں کی رجسٹریشن کی مہم کو ختم کرنا پڑا۔ اسی طرح ٹیکس ایمنسٹی اسکیم جس کا مقصد زیادہ سے زیادہ لوگوں کو ٹیکس کے دائرے کا رہیں لانا تھا، پارلیمنٹ سے منظوری حاصل نہ کر سکی۔¹⁸ مزید خرابی یہ ہوئی کہ بااثر گروپوں کی ایما پر چلائی گئی مہم کے بعد حکومت نے چندہ زمروں¹⁹ پر وہولڈنگ ٹیکس کم کر دیا۔

2۔ سال کے دوران حکومت نے کئی ایس آر او جاری کیے۔ انفرادی ایس آر او کے مقابلے میں اجتماعی ایس آر او زیادہ مؤثر ہو سکتے ہیں۔ مثال کے طور پر درآمدات میں اضافے کے باوجود (روپے کے لحاظ سے) درآمدی ٹیکس کی نمو کم ہو کر 3 فیصد رہ گئی جبکہ م س 12ء میں 27.9 فیصد تھی۔ اس طرح م س 13ء کے دوران محاصل میں 33 ارب روپے کا نقصان ہوا (شکل 5.4)۔

15 خدمات کے ٹیکسوں کی مکمل منتقلی سے بھی ایف بی آر کو 48.9 ارب روپے کے محاصل کا نقصان ہوا جو اس سال کے ہدف 2381 ارب روپے کے اصل ہدف کا 2 فیصد ہے۔ اسے صحیح تناظر میں دیکھا جائے تو ایف بی آر کا مجموعی ٹیکس محاصل کا ہدف 444.9 ارب روپے یا 18.7 فیصد کم رہا۔

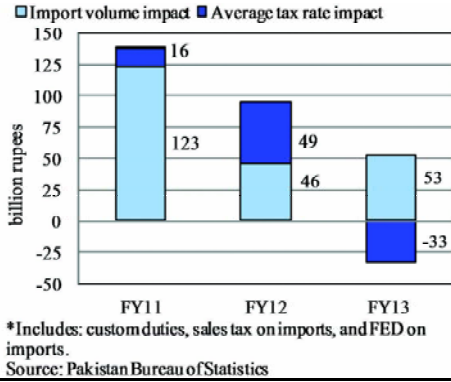
16 صوبوں کے پاس جائیداد اور غیر منقولہ املاک پر کیپٹل ویلج ٹیکس اور درداشت ٹیکس اور ماحولیاتی ٹیکس اور چارجز کے ذریعے اضافی محاصل جمع کرنے کی صلاحیت موجود ہے۔ فی الوقت ان تمام شعبوں سے پورے طور پر ٹیکس وصول نہیں کیے جا رہے۔

17 مثال کے طور پر جی ایس ٹی کی شرح میں ایک فیصدی درجہ کمی (17 فیصد سے گھٹا کر 16 فیصد)، سیاہ چائے پر سیلز ٹیکس میں کمی، بعض خدمات پر ایف ای ڈی میں کمی، غولاد کے فیصلے اور ردی کاغذ پر سیلز ٹیکس میں کمی اور ٹیکس شیڈول میں نرمی۔

18 نومبر 2012ء میں ٹیکس ایمنسٹی بل پارلیمنٹ میں متعارف کرایا گیا اور نامہ کام رہا۔ ٹیکس ایمنسٹی اسکیموں کے تفصیلی جائزے کے لیے دیکھئے ”ٹیکس معافی بطور سرکاری پالیسی“ تیسری سہ ماہی رپورٹ، پاکستانی معیشت کی کیفیت م س 13ء صفحات 50 تا 52۔

19 حکومت نے شعبہ اشیا سازی کو 0.5 فیصد وہولڈنگ ٹیکس پر استثناء دیا اور خام مال کی درآمد پر وہولڈنگ ٹیکس ختم کر دیا۔

شکل 5.4: درآمد سے متعلق ٹیکسوں کا تجزیہ



ملکی مفاداتی گروپ خاص طور پر لوہا، کانڈ، ٹیکسٹائل، برقی اشیا اور موٹر سائیکل بنانے والوں کے علاوہ استعمال شدہ گاڑیوں کے ڈیلروں کی لائنگ درآمدات پر ڈیوٹی میں کمی کی بنیادی وجہ تھی۔ ان پالیسیوں کے نتیجے میں پاکستان دیگر علاقائی معیشتوں جیسے بھارت اور بنگلہ دیش کے مقابلے میں سب سے زیادہ لبرل درآمدی حکومت ہے جسے ایک اہم آمدنی کی لاگت سمجھا جاتا ہے (بکس 5.2)۔

درآمدی اور بالواسطہ ٹیکس کو گنجائش سے کم استعمال کیا گیا اور دفاع (اتحادی سپورٹ فنڈ کی وجہ سے) اور یوٹیلیٹی سے آمدنی پر بہت زیادہ انحصار کیا گیا۔ م س 13ء میں محصولات میں ہونے والے مجموعی (وفاقی و صوبائی) اضافے میں سی ایف ایف اور یوٹیلیٹی کا حصہ 84.3 فیصد ہے۔

اتحادی سپورٹ فنڈ جیسے ذرائع کے ساتھ مسئلہ واضح ہے کیونکہ یہ غیر متوقع ہوتے ہیں۔ مثال کے طور پر م س 12ء میں حکومت کو اتحادی سپورٹ فنڈ کی عدم دستیابی کی صورت میں متعدد ٹیکس اور ڈیوٹیاں عائد کرنی پڑی تھیں۔ ہمارے خیال میں مالی نظم و نسق کی واضح تصویر دیکھنے کے لیے بنیادی خسارے کے تخمینے میں محاصل کے اس طرح کے یکبارگی ذرائع کو شامل نہیں کیا جانا چاہیے۔

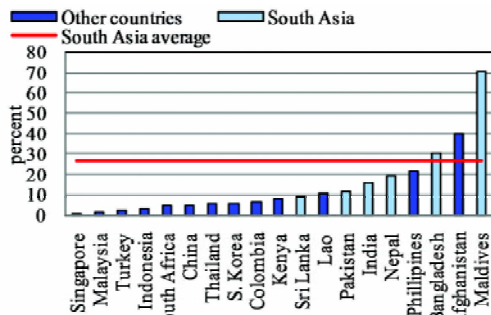
بکس 5.2: تجارتی آزاد کاری کی محصولات کے لیے لاگت

وقت گزرنے کے ساتھ ساتھ عالمگیریت پر مبنی معیشت پر انحصار میں اضافے کی وجہ سے تجارتی ٹیکسوں سے آمدنی کی اہمیت کم ہوتی جا رہی ہے۔ تاہم فی الوقت کسٹم ڈیوٹیز بہتر ترقی پذیر معیشتوں کے لیے ٹیکسوں کا اہم ذریعہ ہیں۔

یہ ایک دلچسپ امر ہے کہ خطے کے دیگر ممالک کے برعکس پاکستان کسٹم ڈیوٹیز کو بطور محصولاتی آلے کے استعمال کرنے میں زیادہ دلچسپی نہیں لے رہا۔ خطے کے دیگر ملکوں کے مقابلے میں پاکستان کا ٹیرف شیڈول خاص طور پر زیادہ سخت نہیں۔ اگرچہ پاکستان میں درآمدی ڈیوٹیز 100 فیصد تک جاسکتی ہیں لیکن اوسط درآمدی ڈیوٹی (درآمدات میں کسٹم ڈیوٹیز کا مجموعی تناسب) بعض اوقات 100 فیصد سے بھی زائد ہو سکتی ہے جو جنوبی ایشیا میں پست ترین سطح ہے (شکل 5.2.1)۔ یہ امر حیران کن نہیں ہے کہ پاکستان کی ٹیکس محصولات میں کسٹم ڈیوٹی کا حصہ 2011ء میں (تازہ ترین سال جس میں ملکوں کا تازہ ترین ڈیٹا دستیاب تھا) 20 صرف 11.4 فیصد تھا جبکہ جنوبی ایشیا میں اس کا تناسب 26.1 فیصد ہے (شکل 5.2.2)

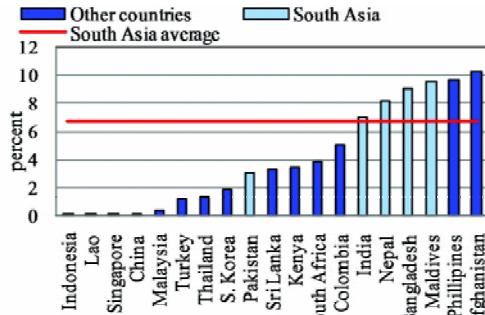
اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ پاکستان میں درآمدات پر ٹیکسوں کی شرح کم ہے۔ حکومت اس ذریعے کو محصولات بڑھانے کے لیے استعمال کر سکتی ہے، کم از کم جب تک ہمارے علاقائی ممالک ہماری آزادی کاری کی رفتار سے ہم آہنگ نہیں ہو جاتے۔

شکل 5.2.2: چنیدہ ملکوں میں کسٹم ڈیوٹی بہ نسبت ٹیکس محصول تناسب کا موازنہ



Based on calenderyear 2011; 2010 data for China and Maldives; 2007 number for Singapore.
Source: Haver Analytics; analyst calculations; FBR

شکل 5.2.1: چنیدہ ملکوں میں اوسط درآمدی ڈیوٹی کا موازنہ



20 م س 13ء میں سی ایف ایف کے حاصل 12.3 فیصد کسٹم ڈیوٹی تھی۔

جدول 5.3.1: پٹرول اور ڈیزل کی قیمتوں میں چلک		
پٹرول	ڈیزل	
قیمتوں میں لچک		
قبل مدت	-0.40	-0.06
طویل مدت	-1.86*	-0.16*
قیمتوں میں تقابلی لچک		
قبل مدت	-0.32	--
طویل مدت	6.97*	--
* فیصد کی سطح پر اہم۔		
ماخذ: تجربہ کار کے تخمینے		

بائس 5.3: توانائی پر ٹیکس لگانا کیوں آسان ہے؟

وفاقی حکومت توانائی کے شعبے سے 9 مختلف (ٹیکس و غیر ٹیکس) ذمروں میں محصولات جمع کرتی ہے²¹ جبکہ صوبے اپنی آمدنی کے لیے خود چھوٹے لیو پر ٹیکس عائد کرتے ہیں۔ اس سال حکومت نے دو نئے ٹیکس متعارف کرائے جن میں قدرتی گیس اور ایل پی جی شامل ہیں جبکہ گذشتہ سہ ماہیوں کے دوران فوری آمدنی حاصل کرنے کے لیے پیٹرولیم ڈولپمنٹ لیوی کے نرخوں میں اضافہ کیا گیا ہے۔

جب بھی محصولات میں اضافے کا مسئلہ بر غور آتا ہے تو اس میں توانائی سرفہرست ہوتی ہے۔ کیونکہ ایک تو اس کی دستاویزیت اچھی ہے اور اسی لیے اس پر ٹیکس لگانا آسان ہے اور دوسرا یہ قیمتوں میں تبدیلیوں پر زیادہ رد عمل ظاہر نہیں کرتا یا غیر چلکدار ہے جس کا مطلب ہے کہ ٹیکس پر مبنی قیمتوں میں کمی سے صرف میں کمی نہیں ہوگی۔

توانائی کی طلب میں قیمت کی چلکداری کے اس خیال کا تجربہ کرنے کے لیے ہم نے 2006ء تا 2013ء کی مدت کے لیے حقیقی (گرانی سے مطابقت شدہ) قیمتوں اور فروخت کے ماہانہ اعداد و شمار کو استعمال کرتے ہوئے دو وسیع طور پر استعمال ہونے والی پیٹرولیم مصنوعات کی چلکداری کے ماڈل کا تخمینہ لگایا۔ 22 ہمارے نتائج (جن کا خلاصہ جدول 5.3.1) میں دیا گیا ہے سے تصدیق ہوتی ہے کہ طلب قیمتوں میں حقیقی تبدیلیوں پر رد عمل ظاہر نہیں کرتی (چلک کے عددی سر قبل مدت میں چھوٹے اور غیر اہم ہیں)۔

تاہم، جب کسی پراڈکٹ کا سستا متبادل موجود ہو، جیسے پیٹرول کی جگہ ای این جی، تو طویل مدتی چلک اہمیت کی حامل ہو جاتی ہے۔ یعنی اگرچہ لوگوں کا رویہ فوری طور پر تبدیل نہیں ہوتا لیکن وہ وقت گزرنے کے ساتھ سستے متبادل سے ہم آہنگ ہو جاتے ہیں۔ ہمارے جائزے سے ظاہر ہوتا ہے کہ طویل مدت میں سی این جی کی قیمت میں صرف ایک فیصد کمی سے پٹرول کی طلب میں تقریباً 7 فیصد کمی واقع ہو سکتی ہے۔ کسی متبادل کی موجودگی کے باعث پٹرول بھی اپنی قیمت کے مقابلے میں چلکدار ہو جاتا ہے۔ طویل مدت میں اگر پٹرول کی قیمت میں صرف ایک فیصد اضافہ ہوتا ہے تو پھر اس کی فروخت میں دگنی کمی ہو جاتی ہے۔

اب تک توانائی پر مرکب ٹیکس پالیسی سے محصولاتاتی مقاصد کے حصول میں بڑی حد تک مدد ملتی رہی ہے جس کی وجہ یہ ہے کہ لوگوں کو زیادہ متبادل دستیاب نہیں جیسے پبلک ٹرانسپورٹ، ذاتی گاڑیوں کی جگہ نہیں لے سکتے۔ متبادل توانائی، گیس یا ڈیزل سے چلنے والے جزیرے کا متبادل نہیں۔ اسی طرح قابل بھروسہ ریلوے موجود نہیں جو ہزاروں ٹرکوں کی جگہ لے سکے۔ تاہم مذکورہ محاذوں کی صورت حال میں بہتری سے حکومت کو اس ذریعے سے محصولات کی نمو کو پائیدار رکھنے میں مشکل کا سامنا ہو سکتا ہے۔ اس لیے یہ بات اہمیت کی حامل ہے کہ حکومت جلد از جلد ٹیکسوں کی بنیاد کو وسیع کرنے کے لیے ٹیکس اصلاحات متعارف کرائے جن کا طویل مدت سے انتظار کیا جا رہا ہے۔

جدول 5.3: مجموعی اخراجات کے اجزاء				
ارب روپے				
فیصد تبدیلی		م 13ء		م 12ء
م 13ء	م 12ء	اصل بجٹ		
7.2	22.4	4,480.0	4,816.3	3,936.2
6.4	17.2	3,430.0	3,660.4	3,122.5
7.0	11.5	925.8	991.0	889.0
8.8	12.1	845.6	920.4	821.1
-11.9	3.9	80.2	70.6	67.9
-0.9	6.6	545.4	540.6	507.2
33.6	22.9	129.1	172.6	140.4
76.2	-28.3	208.6	367.5	512.3
18.9	25.9	47.9	56.9	45.2
21.2	21.8	7.8	9.5	7.8
5.2	34.4	0.7	0.8	0.6
☆ بجٹ دستاویز سے لیے گئے عبوری تخمینے				
ماخذ: وزارت خزانہ				

5.3 اخراجات

م 13ء کے دوران مجموعی اخراجات میں 322.2²³ کی یکبارگی ادائیگی سمیت، جو بیک کے قرضے کے تصفیے کی خاطر کی گئی) 22.4 فیصد سال بسال اضافہ ہوا جبکہ م 12ء میں اضافہ 14.2 فیصد ہوا تھا۔ اس یکبارگی ادائیگی سے قطع نظر بھی مجموعی اخراجات 26.8 فیصد بڑھ گئے۔ اس اضافے کے اسباب یہ تھے: قرضوں کی واپسی میں اضافہ، پینشنروں کو معاوضہ، اور سرکاری شعبے کے بلند ترقیاتی اخراجات (جدول 5.3)۔

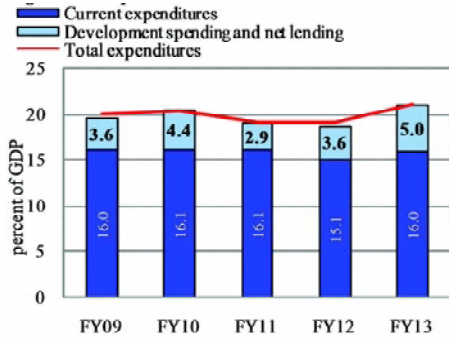
زیر جائزہ عرصے کے دوران اخراجات جاریہ میں 17.2 فیصد نمو ہوئی (جو جی ڈی پی کے 16 فیصد تک جا پہنچی) جبکہ گذشتہ سال 7.6 فیصد ہوئی تھی۔ مسلسل کئی سال سے بھاری مالیاتی خسارے کے نتیجے میں قرضوں کی واپسی کی رقم خاصی بڑھ چکی ہے اور اب وہ اخراجات جاریہ کے ایک چوتھائی سے بھی زائد ہو چکی ہے، دوسرے لفظوں میں تقریباً 10 کھرب روپے سالانہ ہو چکی ہے۔

21 یہ ہیں: (1) ڈیزل کی درآمد پر کسٹم ڈیوٹی، (2) پیٹرولیم کی مصنوعات، قدرتی گیس اور بجلی پر جزیل ٹیکس، (3) قدرتی گیس پر فیڈرل ایکسائز ڈیوٹی، (4) پیٹرولیم ڈیولپمنٹ لیوی، (5) گیس انفراسٹرکچر ڈولپمنٹ سیس (GIDC)، (6) گیس پراڈکٹ پر ڈیولپمنٹ سرجارج، (7) خام زرخ پراڈکٹ کاؤنٹ، (8) خام تیل پر وڈن فال لیوی، اور (9) تیل اور گیس پر انٹیلی۔ اس تجربے میں مذکورہ شعبہ توانائی کے محاصل میں تیل صاف کرنے والے کارخانوں، تیل کی بازار کاری کرنے والی کمپنیوں اور بجلی و گیس کی کمپنیوں کے مجموعی قرضوں کے ساتھ ساتھ کارپوریٹ آف ٹیکس شامل نہیں۔

22 ہم نے جولائی 2006ء سے فروری 2013ء کے اعداد و شمار کو استعمال کرتے ہوئے ایک ویکٹریئر ریکریشن ماڈل تھین کیا۔ نرخوں کو صارف اشاریہ قیمت کے ذریعے شامل کیا گیا۔ اعداد و شمار کے ماخذ: آئل کمپنیز ایڈوائزری کمیٹی (سکیز)، پاکستان دفتر شماریات (تھینیں اور صارف اشاریہ قیمت)۔

23 پی آئی بی اور بعض دیگر سرکاری کتاو سے مالکاری اکٹھا کر کے 28 جون 2013ء کو تصفیہ کیا گیا۔ لیکن دین کی تفصیلات اس لنک پر دستیاب ہیں: http://www.finance.gov.pk/press/circular_debt.pdf

شکل 5.5: اخراجات کے تناسب

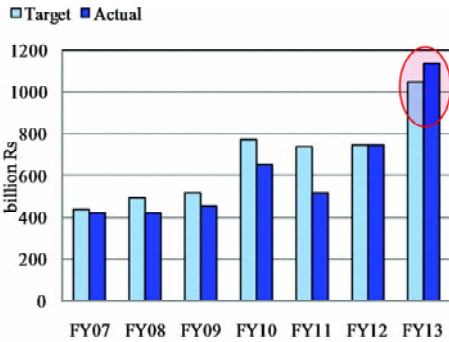


Source: Ministry of Finance

اخراجات جاریہ میں دوسری سب سے بڑی مدد راعانت اور منتقلیاں ہیں۔²⁴

ریٹائرمنٹ کاری و عسکری ملازمین کی سہولت کے لیے م س 13ء کے دوران پنشنوں کی ادائیگی میں 22.9 فیصد اضافہ ہوا۔²⁵ ان بڑی مدت سے قطع نظر، سماجی شعبوں کے اخراجات میں بھی اضافے کا رجحان دیکھا گیا، مثلاً تعلیم، صحت اور ماحولیات پر اخراجات م س 13ء کے میزانی اہداف سے بڑھ گئے۔ تاہم عالمی بینک کے اعداد و شمار کے مطابق جی ڈی پی فیصد کے لحاظ سے تعلیم اور صحت پر اخراجات کے معاملے میں پاکستان اب بھی دنیا کے پست ترین ملکوں میں شامل ہے، یہ سیرالیون اور کانگو جیسے ملکوں سے بھی گزرا ہے۔

شکل 5.6: ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری



Source: Ministry of Finance

م س 13ء کے دوران ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری میں 53.2 فیصد کی طاقتور نمو ہوئی (شکل 5.6)۔²⁶ اس اضافے میں نمایاں حصہ خالص قرض گاری کا تھا جسے م س 13ء کے میزانیے میں ترقیاتی اخراجات کے ساتھ جوڑ دیا گیا تھا۔ خالص قرض گاری دراصل بجلی کے شعبے کے قرضے کا تصفیہ ہے، م س 12ء میں یہ ادائیگیاں اخراجات جاریہ کا حصہ تھیں۔ خالص قرض گاری کو منہا کیا جائے تو ترقیاتی اخراجات صرف 6.2 فیصد بڑھے جبکہ م س 12ء میں 44.6 فیصد بڑھے تھے۔ بیشتر حالیہ اضافہ م س 13ء کی آخری سہ ماہی میں ہوا جب مئی 2013ء میں عام انتخابات منعقد ہوئے۔

مالیاتی مقتدرہ نے پی ایس ڈی پی کا بجٹ م س 12ء کے 665 ارب روپے سے بڑھا کر م س 13ء میں 873 ارب روپے کر دیا تھا۔ بد قسمتی سے ماضی کی طرح، ترقیاتی اخراجات کم کر کے اشد ضروری اخراجات جاریہ کے لیے گنجائش نکالی گئی تاکہ بحیثیت مجموعی مالیاتی خسارہ محدود رکھا جائے۔ نتیجتاً دوران سال پی ایس ڈی پی اخراجات بھی کٹوتی کے سبب 695.1 ارب روپے رہ گئے۔

پی ایس ڈی پی میں تخفیف کا بڑا سبب صوبوں کے پی ایس ڈی پی میں تیزی سے ہونے والی کمی تھی جس میں 513 ارب روپے ہدف کے مقابلے میں صرف 371.5 ارب روپے کا اضافہ ہو سکا۔²⁷ وفاقی پی ایس ڈی پی بھی 360 ارب روپے کا ہدف پورا نہیں کر سکا حالانکہ م س 12ء کے مقابلے میں اس میں 11.8 فیصد کی مثبت نمو دیکھی گئی (جدول 5.4)۔

جدول 5.4: ترقیاتی اخراجات کے اڑا			
ارب روپے			
م س 13ء	م س 12ء	م س 11ء	
1,139.9	743.9	514.0	ترقیاتی اخراجات اور خالص قرض گاری
777.1	731.9	506.1	مجموعی ترقیاتی اخراجات
695.1	664.8	461.2	پی ایس ڈی پی
323.5	289.3	215.6	وفاقی
371.5	375.4	245.6	صوبائی
82.0	67.1	44.6	دیگر ترقیاتی اخراجات
362.8	12.0	7.9	خالص قرض گاری
14.4	16.9	13.5	پی ایس ڈی پی مجموعی اخراجات کے فیصد کے طور پر
ماخذ: وزارت خزانہ			

²⁴ بجٹ دستاویز میں مجموعی طور پر 367.4 ارب روپے کی زرا عانت بتائی گئی ہے اور گردش کرنے کے تصفیے کے لیے بجلی کی کمپنیوں اور پی ایس ایز کو ادا کردہ 322.2 ارب روپے کی رقم خالص قرض گاری کی مد میں دکھائی گئی ہے جبکہ پہلے اس قسم کی ادائیگیاں جاریہ اخراجات کی مد میں دکھائی جاتی تھیں۔

²⁵ مجموعی پنشن بل میں 75 فیصد سے زائد سلف افواج کے ریٹائرڈ ملازمین کو جاتا ہے۔

²⁶ خالص قرض گاری مجموعی ترقیاتی اخراجات کا حصہ ہے۔ اس میں ترقیاتی قرضے اور صوبوں، آزاد جموں و کشمیر حکومت، پی ایس ایز، مالی غیر مالی اداروں، ضلعی حکومتوں رٹی ایم ایز اور دیگر ترقیاتی پروگراموں میں مدد دینے کے لیے دیے گئے قرضے شامل ہیں۔

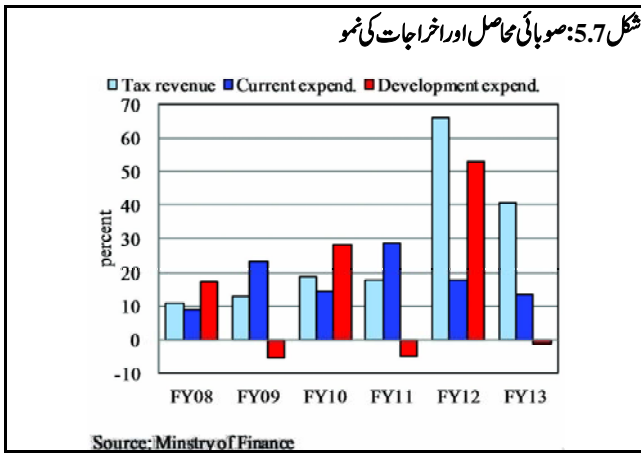
²⁷ م س 13ء میں صوبائی پی ایس ڈی پی کی ایک فیصد منفی نمو رہی جبکہ م س 12ء میں 52.9 فیصد نمو ہوئی تھی۔

وفاقی پی ایس ڈی پی بجٹ کا ایک چوتھائی سے زائد ان وفاقی اداروں میں کھپ گیا: واپڈا (34.7 ارب روپے)، این ایچ اے (71.1 ارب روپے)، پانی ویکلی ڈویژن (45.3 ارب روپے)، پاکستان جوہری توانائی کمیشن (44.1 ارب روپے)، ریلویز (25.8 ارب روپے)، اور فنانس (29.0 ارب روپے)۔ اس کے برعکس دفاع، داخلہ، اور منصوبہ بندی و ترقی پر اخراجات م 13ء کے دوران کم ہو گئے حالانکہ ملک میں امن و امان کی صورت حال دشوار ہے۔

جدول 5.5: صوبائی مالیاتی کارروائیوں کا خلاصہ										
ارب روپے										
پنجاب		سندھ		خیبر پختونخوا		بلوچستان		تمام		
م 12ء	م 13ء	م 12ء	م 13ء	م 12ء	م 13ء	م 12ء	م 13ء	م 12ء	م 13ء	
593.9	701.8	383.8	445.7	222.1	243.9	134.2	153.1	1,334.0	1,544.4	مجموعی حاصل
518.3	569.3	285.2	320.7	178.9	199.6	107.4	125.3	1,089.9	1,215.0	وفاقی حاصل میں حصہ
42.1	77.4	60.4	68.1	3.7	4.1	1.0	1.1	107.2	150.7	صوبائی ٹیکس
25.8	28.1	12.2	24.7	5.0	10.1	5.0	8.4	48.0	71.3	صوبائی غیر ٹیکس
7.6	27.0	26.0	32.1	34.5	30.1	20.8	18.3	88.9	107.4	وفاقی قرضے گرانٹ
602.9	690.9	412.3	404.3	225.8	248.1	115.1	138.4	1,356.1	1,481.6	مجموعی اخراجات
445.1	536.3	298.1	301.9	151.2	173.8	86.3	98.0	980.6	1,110.0	اخراجات جاریہ
157.8	154.6	114.2	102.3	74.6	74.3	28.8	40.3	375.4	371.5	ترقیاتی اخراجات
-9.0	10.9	-28.5	41.4	-3.7	-4.2	19.1	14.8	-22.1	62.9	مجموعی توازن
(3.1)	(14.0)	56.1	(5.0)	(6.0)	(14.4)	(7.8)	(19.3)	39.1	(52.7)	خسارے کی مجموعی مالکاری

ماخذ: جدول 5، صوبائی حکومت کی مالیاتی کارروائیاں، وزارت خزانہ

5.4 صوبائی مالیاتی کارروائیاں²⁸



م 12ء میں 39.1 ارب روپے خسارے کی نسبت م 13ء کے دوران صوبوں سے 52.7 ارب روپے کی معقول فاضل رقم آئی (جدول 5.5)۔ اس بہتری کے اسباب دونوں تھے، یعنی اخراجات کو محدود رکھنا اور حاصل میں عمدہ نمو ہونا (شکل 5.7)۔ صوبائی سطح پر مالیاتی نظم و ضبط کی ضرورت کو دیکھتے ہوئے یہ کارکردگی حوصلہ افزا ہے، تاہم جیسا کہ معمول رہا ہے م 13ء میں مالیاتی سخت گیری کی تلوار پھر سے ترقیاتی اخراجات پر پڑی جو کہ پالیسی کے لحاظ سے اچھا طریقہ نہیں۔²⁹ اس سے قطع نظر صوبوں کی بحیثیت مجموعی فاضل رقم سالانہ ہدف یعنی 79.5 ارب روپے سے کم رہی، جو کہ ایف بی آر کے حاصل کی کمزور نمو اور اس کے نتیجے میں صوبوں کے حصے میں سکڑاؤ کے باعث عین متوقع بھی تھا۔³⁰

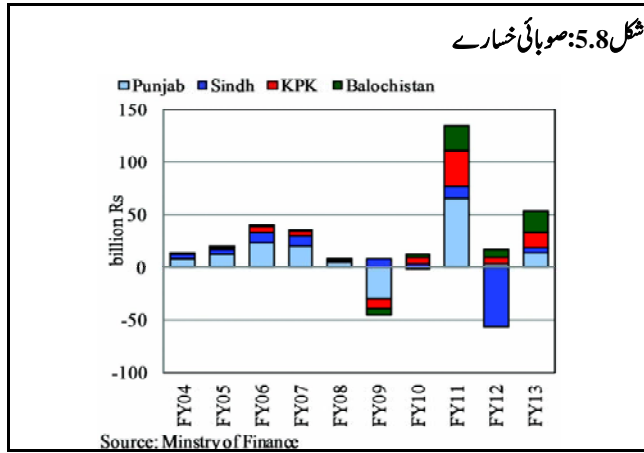
جہاں تک صوبوں کا فردا فردا تعلق ہے، بجٹ کی فاضل رقم بلوچستان میں سب سے بڑی تھی، جس کے بعد پنجاب ہے۔ نیز، اس سال سندھ کی فاضل رقم 5 ارب روپے رہی، جس کی اہم وجہ ترقیاتی اخراجات میں 11.9 ارب روپے کی بڑی کٹوتی تھی جبکہ اخراجات جاریہ میں نسبتاً تھوڑا یعنی 13.8 ارب روپے اضافہ ہوا جو کہ نو برسوں میں پست ترین ہے۔ درحقیقت سوائے بلوچستان کے، بقیہ تمام صوبوں میں ترقیاتی اخراجات م 12ء کے مقابلے میں کم رہے۔ اس کے علاوہ م 13ء کے دوران صوبوں کے اخراجات جاریہ میں نمو میں بھی معمولی سی کمی آئی³¹ حالانکہ پنجاب کے اخراجات جاریہ میں، سرکاری ملازمین کی تنخواہوں، پنشن اور عارضی ریلیف کی مد میں 91.2 ارب روپے کا تیز رفتار اضافہ ہوا تھا۔

28 تفصیلات کے لیے، دیکھئے شماریاتی تقریری نوٹس (انگریزی رپورٹ میں)۔

29 م 13ء میں بلوچستان کے سوائے تمام صوبوں میں ترقیاتی اخراجات بجٹ تخمینوں سے کم ہو گئے۔

30 م 13ء کے بجٹ میں وفاقی حکومت نے صوبوں کا حصہ 1458.9 ارب روپے مقرر کیا تھا۔ تاہم جب ایف بی آر کے ٹیکس ہدف سے کم ہو گئے تو صوبوں کو اصل منتقلی گٹ 1215 ارب روپے رہ گئی۔

31 م 13ء میں مجموعی صوبائی اخراجات کی نمو کم ہو کر 13.2 فیصد رہ گئی جبکہ م 12ء میں 18 فیصد تھی۔



جہاں تک محاصل کا تعلق ہے، م س 13ء کے دوران صوبوں کے اپنے محاصل میں 43 فیصد نمو ہوئی۔³² تاہم اس بہتری کا بیشتر حصہ پنجاب سے آیا کیونکہ اس نے اس سال سے خدمات پر سبز ٹیکس وصول کرنا شروع کر دیا۔

مزید برآں، مالیاتی خود مختاری کے بعد م س 13ء پہلا مکمل سال تھا جس میں صوبوں نے بحیثیت مجموعی میزانیے میں فاضل رقم درج کی (شکل 5.8)۔ تاہم اس کا کردگی کو برقرار رکھنے اور اصلاحات متعارف کرانے کی ضرورت ہے تاکہ صوبوں کی فاضل رقم ترقیاتی اخراجات میں کٹوتی کے بغیر حاصل کی جاسکے۔

مالیاتی خود مختاری کے تحت وفاقی محصولات میں صوبوں کا حصہ بڑھ گیا ہے جس

کے ساتھ ساتھ اخراجات کے حوالے سے ان کی ذمہ داریاں بھی بڑھی ہیں۔ چنانچہ ان ذمہ داریوں سے ملک کی مجموعی مالیاتی کارکردگی پر صوبوں کے اثر انداز ہونے کی اہلیت میں اضافہ ہوا ہے۔ اس تناظر میں ہم سمجھتے ہیں کہ آئی ایم ایف کے ساتھ حالیہ معاہدہ، جس میں صوبوں کی جانب سے صاف صاف یہ وعدہ درج ہے کہ وہ م س 14ء میں میزانیے میں فاضل رقم لائیں گے، صوبائی سطح پر مزید مالیاتی ذمہ داری کو یقینی بنانے کا تاہم اس سلسلے میں صوبائی سطح پر بجٹ سازی کو مربوط بنانے کی غرض سے ضرورت اس امر کی ہے کہ مالیاتی لامرکزیت سے جنم لینے والا پالیسی غلطیوں کو ختم کیا جائے۔ ان میں دو امور اہم ترین ہیں: یہ یقینی بنانے کا کوئی طریقہ کار موجود نہیں ہے کہ صوبے مرکزی طرف سے دیے گئے مالیاتی ہدف کی پابندی کریں گے، اور صوبوں کو خود اپنے وسائل سے محاصل جمع کرنے پر زور نہیں دیا گیا ہے۔ ذیل میں ان امور پر مزید بحث کی گئی ہے:

صوبوں پر مالیاتی نظم و ضبط کی ذمہ داری عائد کرنے کی ضرورت: وفاقی حکومت نے م س 14ء میں صوبوں کے لیے 23.1 ارب روپے فاضل کا ہدف مقرر کیا ہے، تاہم رواں مالی سال کے لیے صوبوں کے بجٹوں پر نظر ڈالنے سے معلوم ہوتا ہے کہ بلوچستان واحد صوبہ ہے جس نے اپنے بجٹ میں فاضل رقم کا ہدف طے کیا ہے۔³³ یہ فرق اس مشترکہ مالیاتی صورت حال کی سہا کو مشکوک بناتا ہے جو وفاقی حکومت کی جانب سے پیش کی گئی ہے، اور مرکز اور صوبوں کے مابین روابط کا فقدان ظاہر کرتا ہے۔

اس تناظر میں معاشیات پر کتب کا جائزہ لینے سے ایسے کئی راستے معلوم ہوتے ہیں جو دوسرے ملکوں نے اپنائے اور ان کا مقصد یہ تھا کہ مختلف سرکاری سطحوں پر (یعنی مثلاً صوبائی اور مرکزی حکومت، باکس 5.4) مربوط مالیاتی پالیسی سازی کو یقینی بنایا جائے۔ جائزہ یہ بھی بتاتا ہے کہ پاکستان میں تقسیم اختیارات کے بعد صوبوں میں مالیاتی نظم و ضبط مستحکم

باکس 5.4: مرکزی علاقائی مالیاتی پالیسیوں کے درمیان تعاون: عالمی تجربہ

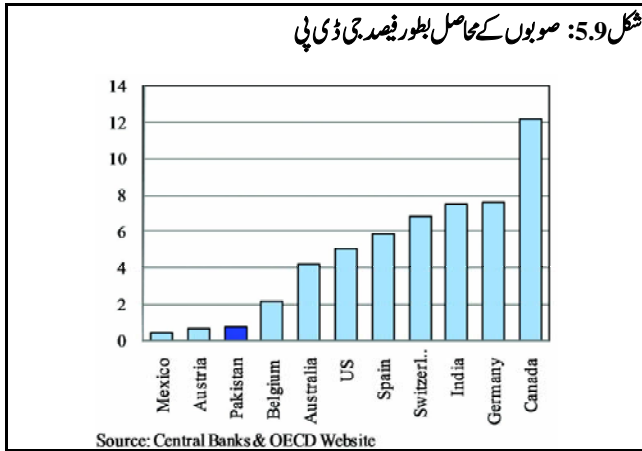
- عالمی سطح پر اس بات کو یقینی بنانے کے لیے علاقائی (مقامی) ترجیحات، مرکزی حکومت کے مالیاتی پالیسی مقاصد سے ہم آہنگ ہیں کئی پالیسی آپشنز کو استعمال کیا جاتا ہے۔ ان میں سے بعض مثالیں ذیل میں دی گئی ہیں:
- نارڈک ممالک (ڈنمارک، فن لینڈ، آسٹریا، ناروے اور سویڈن) میں مقامی حکومتوں کی ایسوسی ایشنوں اور قومی حکومتوں کے درمیان سالانہ مذاکرات ہوتے ہیں۔ ڈنمارک میں ان مذاکرات کا اختتام مالیاتی پالیسی کے اہداف کے سمجھوتے پر ہوتا ہے اور یہی طرز فکر حکومتی کنٹرول کا ایک اہم آلہ ہے۔
 - سمجھوتے کے تحت قومی حکومت گرانٹس کی منظورشہ قوم کی پارلیمانی منظوری حاصل کرتی ہے جس میں اس بات کو یقینی بنایا جاتا ہے کہ مقامی حکومت کی ایسوسی ایشن منظورشہ ٹیکس شرحوں اور اخراجات کی سطح کا احترام کریں گی۔
 - نارڈک ممالک میں مقامی حکومت کی ایسوسی ایشن سطح کے فرائض سے متعلق قومی قانون سازی پر مشاورت اور مرکزی حکومت سے مقامی حکومتوں کو معاشی سکتلر پر عملدرآمد میں اہم کردار ادا کرتی ہیں۔
 - مرکزی حکومت کی طرف سے مقامی حکومتوں کو منظم کرنے کے متعلق قانون سازی کی ذمہ داری زیادہ تر وزارت داخلہ انجام دیتا ہے اور اس بات کو یقینی بنانا وزارت داخلہ کی ذمہ داری ہوتی ہے کہ مقامی پالیسیاں مرکزی ترجیحات اور معاشی مقاصد سے مکمل طور پر ہم آہنگ ہیں۔
 - فن لینڈ میں معاشی کنٹرول کا بنیادی آلہ بلاک گرانٹ کا نظام اور مقامی حکومت کے وزراء اور مقامی حکومت کی ایسوسی ایشن کے درمیان مذاکرات کا نظام ہے۔³⁴
 - سویڈن میں مقامی حکومتوں کے متوازن بجٹ یقینی بنانے کے قواعد موجود ہیں۔

ماخذ: لوزر، جورگن، 2006ء، مقامی حکومت کی تنظیم اور مالیات: نارڈک ممالک، کتاب: انور شاہ (مدیر) Local Governance in Developing Countries (ڈاکٹریٹ: عالمی بینک)

32 اس میں ٹیکس اور غیر ٹیکس محاصل دونوں شامل ہیں۔

33 بتایا گیا ہے کہ مشترکہ مفادات کونسل کے ایک اجلاس میں صوبوں نے م س 14ء میں 105 ارب روپے کا فاضل لانے پر اتفاق کیا بشرطیکہ ایف بی آر ہدف کے مطابق ٹیکس محاصل اکٹھا کرنے میں کامیاب ہو جائے اور بجٹ میں درج متفقہ حصر صوبوں کو مختل ہو۔

34 بلاک گرانٹ وفاقی فنڈز کی مجموعی گرانٹ ہے جو باضابطہ طور پر مخصوص پروگراموں کے لیے دی جاتی ہے جیسے تعلیم یا شہری ترقی، جو ریاستی یا مقامی حکومت اپنی صوابدید پر استعمال میں لاسکتی ہے۔



کرنے کی ضرورت ہے اور اس کے لیے مالیاتی اہداف کی پابندی کو ضروری بنایا جائے۔ یہ انتظامات حکومت کے مجموعی مالیاتی موقف سے انحراف کا خطرہ گھٹا دیں گے، جس سے مالیاتی ماحول میں کسی حد تک یقین کی فضا پیدا ہوگی۔ پالیسی کے اس خلا کو پُر کرنے میں تاخیر ہوئی تو ملک کی مالیاتی صورت حال مزید بگڑ سکتی ہے۔ یہ بات قابل ذکر ہے کہ موجودہ این ایف سی ایوارڈ کی مدت پانچ سال ہے، اس پر جولائی 2010ء سے عمل درآمد شروع کیا گیا ہے۔ ہماری رائے میں اس ایوارڈ میں بھی ہر صوبے کے لیے مالیاتی کارکردگی کے واضح اہداف شامل ہونے چاہئیں تاکہ ماس 12ء میں شروع کیے گئے، مالیاتی لامرکزیت کے عمل کو آگے بڑھا یا جائے۔

صوبائی محاصل جمع کرنے میں بہتری کے لیے استعداد کاری: صوبوں نے ماس 13ء کے دوران جو محاصل جمع کیے وہ جی ڈی پی کا صرف ایک فیصد ہیں، جو عالمی معیار سے بہت پست سطح ہے (شکل 5.9)۔ قابل تقسیم پول سے رقوم دستیاب رہیں اور محاصل جمع کرنے کے مخصوص اہداف طے نہ کیے جائیں تو صوبوں کو بھی اس سلسلے میں کوئی ترغیب نہیں ملے گی۔ اگرچہ محاصل جمع کرنے کا نظام بنانے کے معاملے میں صوبوں کو یہ رکاوٹ درپیش ہے کہ ان کے پاس انتظامی استعداد محدود ہے تاہم ادارہ جاتی استحکام کی ضرورت کو نظر انداز نہیں کیا جاسکتا۔ صوبوں کو اختیار ہے کہ وہ خدمات پر جی ایس ٹی وصول کریں، زرعی انکم ٹیکس جمع کریں، غیر منقولہ اثاثوں پر دیگر ٹیکس عائد کریں، ان راستوں کو اختیار کیا جائے تو پاکستان اپنی مالیاتی مشکلات سے باہر آ سکتا ہے (بکس 5.5)۔³⁵

بکس 5.5: علاقائی حکومتوں کے لیے مالکاری کی راہیں

مالیاتی اختیارات کی ٹھیلی سطح پر منتقلی کے بارے میں لٹرچر سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ حکومت کی مختلف سطحوں پر ٹیکس لگانے کے اختیارات دینے میں مندرجہ ذیل عوامل کا فرما ہوتے ہیں:

- (1) معاشی کارکردگی کے پیمانے کے مطابق تحریک عوامل اور قابل فروخت اشیاء پر ٹیکس لگانے کا اختیار مرکز کے پاس ہونا چاہیے۔ اگر ان وسائل سے ٹیکس اکٹھا کرنے کا عمل علاقائی طور پر ہو تو پالیسیاں زیاں کا سبب بن سکتی ہیں اور علاقائی مقامی حکومتیں وسائل اپنے علاقوں میں مرکوز کر سکتی ہیں۔
- (2) قومی مسادات کے پہلو یہ تقاضا کرتے ہیں کہ بڑھتے ہوئے تقسیم ٹیکس (مثلاً آمدنی پر ٹیکس) مرکز کے پاس ہونے چاہئیں۔ تاہم یہ امکان ہے کہ رہائش کی بنیاد پر قومی انکم ٹیکس پر مقامی چارجز عائد کر دیے جائیں۔
- (3) انتظامی عملیت کا پیمانہ تقاضا کرتا ہے کہ ٹیکس اس ادارے کے پاس ہونے چاہئیں جس کے پاس کم سے کم لاگت کے ساتھ متعلقہ جانچ کی نگرانی کرنے کی صلاحیت سب سے زیادہ ہو۔ اس اصول کی رو سے جائیداد، زمین اور بہتری کے ٹیکس علاقائی حکومتوں کو تفویض کیے جاسکتے ہیں۔
- (4) محاصل کی کفایت کا پیمانہ یہ تقاضا کرتا ہے کہ اپنے وسائل سے محاصل بڑھانے کی صلاحیت جس حد تک ہو سکے اخراجات کی ضرورت سے ہم آہنگ ہونی چاہیے۔

ان چار اصولوں کے مطابق استعمال کنندہ کے چارجز، جائیداد اور اراضی کے ٹیکس، بہتری کے ٹیکس اور چارجز، پول ٹیکس، سنگل اسٹیج (خرود) سٹیل ٹیکس، رہائشی قومی آمدنی ٹیکسوں پر فلیٹ ٹیکس، ہوٹل کے کمروں پر ڈیوٹی، انرپورٹ کا استعمال، تفریح، ٹیکسیاں اور کرائے کی کاریں، گاڑیوں کی رجسٹریشن کی فیس، کاروبار یا پیشے کے اجازت نامے، ریسورس رائٹس، ملازمت سے علیحدگی کے ٹیکس، مقامی کنزرویشن چارجز وغیرہ ریاستی مقامی حکومتوں کو سونپے جاسکتے ہیں۔ علاوہ ازیں لٹرچر میں اس بات پر بھی زور دیا گیا ہے کہ طویل مدت سرمایہ اثاثے بڑھتے ہوئے قرضے سے پورے کیے جائیں کیونکہ یہ بڑی سرمایہ کاریاں جاریہ محاصل سے پوری نہیں کی جاسکتی۔

مزید برآں صوبائی سطح پر محاصل کی بڑھتی ہوئی پیداوار کی جدوجہد میں اضافی محاسبے اور اضافی معاشی لاگت کے درمیان سمجھوتے پر بھی غور کیا جانا چاہیے۔ ٹیکس کا نظام بہت زیادہ ٹکڑوں میں بٹا ہوا ہو تو معاشی لاگت بڑھ سکتی ہے۔ اس لیے ٹیکسوں کو لامرکز بنانے کا عمل احتیاط سے ہونا چاہیے۔

ماخذ: شاہ، اے اور شاہ، ایس، 2006ء، مقامی نظم و نسق کا نظریہ اور مقامی حکومتوں کا ارتقاء پیر کردار، کتاب: انور شاہ (مدیر) Local Governance in Developing Countries (ڈاکٹمن: عالمی بینک)